

DÉCISION SUR LE BIEN-FONDÉ

Adoption : 17 octobre 2024

Notification : 18 novembre 2024

Publicité : 19 mars 2025

**Fédération européenne des associations nationales travaillant avec
les sans-abri (FEANTSA) c. Belgique**

Réclamation n° 203/2021

Le Comité européen des droits sociaux, comité d'experts indépendants (« le Comité ») institué en vertu de l'article 25 de la Charte sociale européenne (« la Charte »), au cours de sa 344^e session dans la composition suivante :

Aoife NOLAN, Présidente
Eliane CHEMLA, Vice-présidente
Tatiana PUIU, Vice-présidente
Kristine DUPATE, Rapporteure générale
Jozsef HAJDÚ
Karin Møhl LARSEN
Yusuf BALCI
Paul RIETJENS
George THEODOSIS
Mario VINKOVIĆ
Miriam KULLMANN
Carmen SALCEDO BELTRÁN
Franz MARHOLD
Alla FEDOROVA
Grega STRBAN

Assisté de Henrik KRISTENSEN, Secrétaire exécutif adjoint

Après avoir délibéré le 12 septembre et les 16 et 17 octobre 2024,

Sur la base du rapport présenté par Mario VINKOVIĆ,

Rend la décision suivante, adoptée à cette dernière date :

PROCÉDURE

1. La réclamation déposée par la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (« la FEANTSA ») a été enregistrée le 17 décembre 2021.

2. La FEANTSA allègue que la législation, la politique et la pratique de la Belgique (Région flamande) en matière de logement violent les articles 11, 16, 17, 19§4.c et 30 de la Charte lus seuls, ainsi que l'article E lu en combinaison avec ces dispositions de la Charte aux motifs que :

- la Région flamande a mené une politique du logement injuste et inefficace reposant sur le soutien à l'accession à la propriété, qui ne répond pas à l'objectif d'éradiquer la pauvreté et l'exclusion sociale par une approche globale et coordonnée de promotion de l'accès au logement, en violation des articles 16 et 30 de la Charte lus seuls, et de l'article E lu en combinaison avec ces dispositions de la Charte ;
- l'offre de logements sociaux est insuffisante pour répondre aux besoins en matière de logement, et la Région flamande n'a pas fait suffisamment d'efforts pour y remédier. En outre, certaines conditions d'accès au système locatif social (conditions de revenus, critères relatifs à la détention de biens immobiliers, règles d'attribution locales) sont discriminatoires, en violation des articles 16 et 30 de la Charte lus séparément, et de l'article E lu en combinaison avec ces dispositions de la Charte ;
- la Région flamande ne consacre pas assez d'efforts au soutien des locataires privés vulnérables, et l'accessibilité économique à un logement décent pour les familles à faibles revenus n'est ni assurée ni même améliorée, nombre de ces familles étant poussées vers des logements de mauvaise qualité présentant des risques pour la santé, en violation des articles 16, 30 et 11 de la Charte lus seuls, et de l'article E lu en combinaison avec ces dispositions de la Charte ;
- la Région flamande n'a pas fait respecter l'interdiction de la discrimination de certains groupes sur le marché locatif privé, notamment des personnes et des familles d'origine étrangère, des travailleurs migrants, des personnes handicapées et des familles vulnérables, en violation des articles 16, 30 et 19§4.c de la Charte lus seuls, et de l'article E lu en combinaison avec ces dispositions de la Charte ;
- en l'absence de données fiables sur le sans-abrisme, il n'existe pas de politique cohérente de lutte contre le sans-abrisme. L'accès à des solutions structurelles de logement est particulièrement difficile pour les familles sans-abri avec

enfants, les enfants sans abri ou encore les Gens du voyage, en violation des articles 16, 30 et 17 de la Charte lus seuls, et de l'article E lu en combinaison avec ces dispositions de la Charte.

3. Le Comité a déclaré la réclamation recevable le 6 juillet 2022.
4. En application de l'article 7§1 du Protocole de 1995 prévoyant un système de réclamations collectives (« le Protocole »), le Comité a demandé au Gouvernement de lui soumettre par écrit, avant le 15 septembre 2022, un mémoire sur le bien-fondé de la réclamation.
5. En application de l'article 7§§1, 2 du Protocole et de l'article 32§§1, 2 de son Règlement (« le Règlement »), le Comité a invité les États parties au Protocole, les États ayant fait une déclaration conformément à l'article D§2 de la Charte et les organisations d'employeurs ou de travailleurs visées à l'article 27§2 de la Charte de 1961, à lui transmettre leurs éventuelles observations sur le bien-fondé de la réclamation avant le 15 septembre 2022.
6. Le 14 juillet 2022, le Gouvernement a demandé une prorogation du délai fixé pour la remise de son mémoire sur le bien-fondé de la réclamation. La Présidente du Comité a accordé une prorogation dudit délai jusqu'au 15 octobre 2022.
7. Le mémoire du Gouvernement sur le bien-fondé de la réclamation a été enregistré le 13 octobre 2022.
8. Conformément à l'article 31§2 du Règlement, la FEANTSA a été invitée à soumettre sa réplique au mémoire du Gouvernement pour le 22 décembre 2022.
9. La réplique de la FEANTSA a été enregistrée le 22 décembre 2022.
10. Conformément à l'article 31§3 du Règlement, le Gouvernement a été invité à soumettre une réponse à la réplique pour le 28 février 2023.
11. Le 31 janvier 2023, le Gouvernement a demandé une prorogation du délai fixé pour la remise de sa réponse. La Présidente du Comité a accordé une prorogation dudit délai jusqu'au 31 mars 2023.
12. La réponse du Gouvernement a été enregistrée le 31 mars 2023.

CONCLUSIONS DES PARTIES

A – L'organisation auteur de la réclamation

13. La FEANTSA demande au Comité de constater que la situation en Belgique constitue une violation des articles 11, 16, 17, 19§4.c et 30 lus seuls et en combinaison avec l'article E de la Charte au motif que les mesures prises pour la réalisation du droit au logement des groupes vulnérables en Région flamande est insuffisante. Plus spécifiquement, la FEANTSA allègue qu'il existe une pénurie de logements sociaux et que d'autres mesures d'aide au logement pour les ménages vulnérables sont

insuffisantes, que certaines conditions d'éligibilité au logement social sont discriminatoires, que les ménages vulnérables sont contraints de vivre dans des logements locatifs inadéquats, que la mise en œuvre pratique de l'interdiction de la discrimination en matière d'accès aux logements locatifs est déficiente et que les mesures prises pour prévenir et réduire le sans-abrisme sont insuffisantes.

B – Le Gouvernement défendeur

14. Le Gouvernement invite le Comité à déclarer la réclamation non fondée, car il a pris des mesures suffisantes pour garantir la réalisation progressive du droit au logement des groupes vulnérables. Le Gouvernement considère également que les conditions d'éligibilité au logement social reposent sur des motifs objectifs et raisonnables et qu'il a assuré la mise en œuvre pratique de l'interdiction de la discrimination par des mesures de sensibilisation et en encourageant l'autorégulation dans le secteur immobilier.

DROIT ET PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A – Législation

15. Le droit au logement est protégé par la Constitution au niveau fédéral, et par le code flamand du logement de 2021 au niveau régional. L'article 23 de la **Constitution de la Belgique fédérale** est ainsi libellé :

« 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 : [...] le droit à un logement décent [...] ».

16. L'article 1.5 du **code flamand du logement de 2021** est ainsi libellé :

« Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. Il convient à cette fin d'encourager la mise à disposition d'un logement adapté, de bonne qualité, dans un environnement correct, à prix raisonnable et offrant une sécurité de logement. »

17. Le **Programme d'action pour le logement**, un document de planification adopté en 2018, a fixé pour objectif global à atteindre d'ici 2050 :

« En 2050, chaque habitant et habitante de la Flandre peut vivre en sécurité et à un prix abordable dans un logement et un cadre de vie adaptés et de qualité. Le marché du logement est inclusif. L'égalité d'accès et une offre suffisante et souple sont assurées. »

18. La législation fédérale et régionale interdit la discrimination en matière d'accès aux services, entre autres domaines. Les articles 10 et 11 de la **Constitution de la Belgique fédérale** sont ainsi libellés :

« Art. 10 - Il n'y a dans l'État aucune distinction d'ordres.

Les Belges sont égaux devant la loi ; seuls ils sont admissibles aux emplois civils et militaires, sauf les exceptions qui peuvent être établies par une loi pour des cas particuliers. L'égalité des femmes et des hommes est garantie.

Art.11 - La jouissance des droits et libertés reconnus aux Belges doit être assurée sans discrimination. À cette fin, la loi et le décret garantissent notamment les droits et libertés des minorités idéologiques et philosophiques. »

19. L'article 20(1)(6) du **décret portant le cadre de la politique flamande de l'égalité des chances et de traitement** du 10 juillet 2008 est ainsi libellé :

« Champ d'application. Art. 20

Dans les limites des compétences attribuées à la Communauté flamande et à la Région flamande, toute forme de discrimination est interdite, tant dans le secteur public que dans le secteur privé, en ce compris les instances publiques en ce qui concerne : [...] 6° l'offre, l'accès, la livraison et le recours aux biens et services disponibles au public – contre ou sans paiement – en ce compris le logement ; »

B – Jurisprudence nationale

Cour constitutionnelle, arrêt n° 104/2018 du 19 juillet 2018

20. La Cour constitutionnelle a examiné le décret adopté en Région flamande en 2017 qui remplaçait, pour les logements sociaux, les contrats de location à durée indéterminée par des baux de neuf ans pouvant ensuite être prolongés pour des périodes de trois ans et introduisant un nouveau motif de résiliation du bail d'un logement social, à savoir qu'une telle résiliation était désormais possible dès lors que les revenus du locataire dépassaient de 25 % le plafond d'admission au bénéfice d'un logement social. La Cour constitutionnelle a estimé que l'obligation de *standstill*, implicite dans l'article 23 de la Constitution, n'était pas violée, dans la mesure où le nouveau système mis en place poursuivait un objectif d'intérêt général qui consistait à réserver les logements sociaux aux personnes qui en avaient le plus besoin aussi longtemps qu'elles en avaient besoin.

Cour constitutionnelle, arrêt n° 136/2019 du 17 octobre 2019

21. La Cour constitutionnelle a examiné un décret adopté en Région flamande en 2017 qui, entre autres questions, modifiait l'obligation incombant aux locataires d'un logement social d'acquiescer à une connaissance de base du néerlandais. La Cour constitutionnelle a fait observer qu'il s'agissait précédemment d'une obligation de moyen, puisque les candidats à une habitation sociale devaient déclarer leur volonté d'apprendre le néerlandais comme condition préalable à l'accès à un logement social. Les bailleurs sociaux pouvaient résilier un bail en raison d'un manquement grave ou durable d'un locataire à son obligation d'apprendre les bases du néerlandais. En revanche, dans le cadre des modifications de 2017, la connaissance linguistique était devenue une obligation de résultat, puisque les locataires d'un logement social qui n'avaient pas acquis les bases du néerlandais étaient passibles d'une amende administrative. Toutefois, la connaissance de la langue ne constituait plus un critère d'accès à un logement social et ne pouvait plus entraîner la résiliation d'un bail social. La Cour constitutionnelle a souligné que l'acquisition de la langue contribuait à la réalisation du droit à un logement décent, dans la mesure où elle permettait aux locataires de logements sociaux d'être mieux informés de leurs droits et obligations, et

de communiquer avec les autres locataires, ainsi qu'avec leur bailleur. Dans la mesure où les modifications concernées n'entraînaient pas de réduction significative du niveau de protection existant, elles ont été jugées conformes à la Constitution.

Cour constitutionnelle, arrêt n° 92/2023 du 15 juin 2023

22. La Cour constitutionnelle a examiné un décret adopté en Région flamande en 2021 qui imposait plusieurs nouvelles exigences en matière de logement social. La disposition interdisant le financement de la construction de nouveaux logements sociaux dans les communes qui avaient déjà dépassé la proportion de 15 % d'habitations sociales a été déclarée inconstitutionnelle. En effet, la mesure en question, qui poursuivait l'objectif d'assurer une répartition géographique uniforme des logements sociaux, ne tenait pas compte du fait que la demande de logements sociaux était inégalement répartie sur le territoire régional.

23. La disposition interdisant aux locataires dont le bail avait été précédemment résilié en raison d'une indiscipline ou d'une négligence grave de s'inscrire sur la liste d'attente pour un logement social pendant une période de trois ans a également été jugée inconstitutionnelle. La disposition en question allait au-delà de ce qui était nécessaire pour atteindre l'objectif de protection des droits des autres locataires sociaux, d'autant que les bailleurs disposaient d'autres moyens, moins radicaux, pour gérer les demandes de logement social des personnes concernées.

24. Le recours concernant la condition de rattachement local pour accéder à un logement social imposée au niveau communal a été rejeté comme étant infondé. La disposition en question déléguait simplement les pouvoirs à la Région flamande, et il appartenait aux juridictions compétentes de vérifier si ces pouvoirs étaient exercés dans le respect du droit constitutionnel à un logement décent.

25. Le recours concernant la disposition qui relevait le degré de compétence linguistique exigé des locataires de logements sociaux du niveau A1 au niveau A2 du Cadre européen commun de référence pour les langues a été rejeté comme étant infondé. Outre le renvoi à sa décision du 17 octobre 2019, résumée ci-dessus, la Cour constitutionnelle a noté que la disposition en question n'entraînait pas de réduction significative des protections existantes, dans la mesure où le niveau A2 correspondait à une connaissance linguistique élémentaire.

26. Le recours concernant l'obligation imposée aux locataires de logements sociaux inactifs, mais aptes à travailler, de s'inscrire auprès de l'Office flamand de l'emploi et de la formation professionnelle (« *Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding* », « VDAB ») a été rejeté comme étant infondé. En effet, la disposition en question n'entraînait pas de réduction significative du degré de protection existant, dans la mesure où son non-respect n'était pas un motif de résiliation du bail et ne pouvait donner lieu qu'à une amende administrative. Elle était par ailleurs raisonnablement justifiée en ce qu'elle pouvait améliorer la situation financière des personnes concernées, contribuant ainsi à la réalisation du droit à un logement décent.

TEXTES INTERNATIONAUX PERTINENTS

A – Conseil de l'Europe

Cour européenne des droits de l'homme, *Camara c. Belgique*, requête n° 49255/22, arrêt sur le fond du 18 juillet 2023

27. La Cour a jugé que le refus manifeste des autorités belges d'exécuter une ordonnance exigeante qu'elles fournissent une assistance matérielle et un hébergement à un demandeur d'asile constituait une violation de l'article 6§1 de la Convention européenne des droits de l'homme. Les circonstances de l'espèce révélaient un manquement systémique des autorités belges à exécuter les décisions de justice définitives relatives à l'accueil des demandeurs de protection internationale. Conformément aux obligations lui incombant au titre de l'article 46 de la Convention, la Cour a indiqué qu'il revenait à l'État défendeur de prendre les mesures adéquates pour mettre un terme à son incapacité systémique à exécuter sa propre législation interne relative au droit à l'hébergement des demandeurs d'asile. Dans une communication sur l'exécution de l'arrêt *Camara* transmise au Comité des Ministres le 22 janvier 2024, le Centre des droits humains de l'Université de Gand a fourni des informations sur la crise de l'État de droit qui frappait la Belgique et qui entraînait une crise humanitaire. Selon ce dernier, en raison de la non-exécution systématique des décisions de justice contraignantes ordonnant l'assistance aux demandeurs d'asile et leur hébergement, de très nombreuses personnes vivaient dans des conditions désastreuses, privées d'abri et exposées à de graves risques sanitaires.

Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), sixième rapport sur la Belgique, 12 décembre 2019

28. Selon l'ECRI, les personnes d'origine étrangère résidant légalement en Belgique étaient tenues de participer à divers programmes et autres dispositifs visant à faciliter leur insertion dans leur nouvelle société d'accueil (§§ 65-70). Dans la Région flamande, la personne primo-arrivante qui ne remplit pas les obligations prévues par le programme d'intégration après avoir reçu un avertissement écrit est passible d'une amende administrative. L'ECRI continue d'exprimer des réserves quant à l'efficacité de ces sanctions et recommande que le parcours d'intégration soit associé à des mesures incitatives et à des « récompenses », plutôt qu'à des sanctions. Par exemple, bien que l'apprentissage des langues du pays doive être encouragé en tant qu'outil d'intégration, sachant que la communication entre les personnes est à la base de l'amélioration de la vie en commun, l'objectif de mieux vivre ensemble exige toutefois de recourir à de meilleurs moyens et ne saurait se limiter à l'instauration d'une obligation de connaissance linguistique. L'ECRI rappelle que les politiques d'intégration doivent aller au-delà de l'acquisition de compétences spécifiques, notamment linguistiques, et de la familiarisation avec la société d'accueil, et devraient chercher à valoriser la diversité culturelle au sein de l'ensemble de la population et à lutter contre la discrimination.

29. L'ECRI souligne qu'outre la lutte contre les facteurs structurels qui entravent l'accès des migrants au logement, tels que le vieillissement du parc immobilier social, l'insuffisance de l'offre de logements sociaux, la paupérisation de la population, et l'augmentation du nombre de personnes vivant seules ou dans des familles

monoparentales, des mesures plus ciblées sont nécessaires pour mettre fin à la discrimination sur le marché du logement, comme la mise en place d'actions de sensibilisation, l'adoption de codes de bonnes pratiques et l'utilisation de « tests de situation » pour établir qu'il y a eu discrimination, par exemple lors de la visite du bien ou de la négociation du bail (§ 76).

Recommandation de politique générale n° 7 (révisée) de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, adoptée le 13 décembre 2002 et révisée le 7 décembre 2017

30. La Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI énumère les composantes clés que devrait inclure une législation nationale globale pour lutter efficacement contre le racisme et la discrimination raciale. Sa portée est très large puisqu'elle s'intéresse à toutes les branches du droit : constitutionnel, pénal, civil et administratif. Elle traite non seulement de la discrimination directe et indirecte, mais aussi d'autres aspects juridiques de la lutte contre le racisme, notamment les expressions racistes, les organisations racistes et les infractions à motivation raciste.

B – Nations Unies

31. L'article 11 du **Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels** est ainsi libellé :

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

Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CESCR), *Lorne Joseph Walters c. Belgique*, communication n° 61/2018, 5 octobre 2018

32. L'auteur, né en 1945, se plaignait de son expulsion d'un appartement en location à Bruxelles qu'il occupait depuis 25 ans, à la suite de la résiliation unilatérale du bail par le bailleur moyennant le versement d'une indemnité, sans possibilité de relogement. Ce faisant, il a fait valoir qu'il n'avait reçu que des propositions de relogement dans un logement de transition accompagné ou un foyer pour personnes âgées, qu'il ne jugeait pas adaptés à ses besoins, et qu'en l'absence d'autres solutions, il avait dû vivre chez des personnes de sa connaissance. Le CESCR a considéré que les autorités n'avaient pas suffisamment pris en considération l'impact disproportionné que pouvait avoir sur les personnes âgées en difficulté socio-économique, telles que l'auteur, une réglementation autorisant les bailleurs à résilier unilatéralement un bail, ou n'avaient pas pris de mesures d'atténuation adéquates, et que les offres qui lui avaient été faites ne constituaient pas un logement temporaire adéquat compte tenu de ses besoins spécifiques en tant que personne âgée. Par conséquent, il y avait violation du droit à un logement suffisant garanti par l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la Belgique, 26 mars 2020

33. Dans ses dernières observations finales concernant la situation en Belgique, le CESCR s'est déclaré préoccupé par l'insuffisance de logements sociaux, malgré les efforts déployés par les régions, et par le manque de coordination entre l'État fédéral et les régions concernant la politique de logement (§38). Il a recommandé à l'État partie de garantir une offre plus large de logements abordables et de meilleure qualité, notamment par l'augmentation des offres de logements sociaux, la lutte contre l'inoccupation d'immeubles privés et publics, et l'encadrement des loyers sur le marché locatif privé (§ 39).

34. Le CESCR s'est aussi inquiété de l'augmentation des expulsions forcées et de l'invisibilité du phénomène, notamment en raison de l'absence de données globales à cet égard au niveau fédéral (§ 40). Il a recommandé à l'État partie de veiller à ce que, dans les trois régions, les expulsions soient effectuées uniquement en dernier recours, même en cas d'arrêté d'insalubrité, à l'exception des situations de risque imminent pour la santé ou la sécurité. Il lui a également recommandé d'interdire les expulsions forcées sans l'attribution d'un logement de remplacement et d'enregistrer systématiquement tous les cas d'expulsion (§41).

35. Le CESCR s'est inquiété de la persistance du sans-abrisme dans l'État partie et de l'absence de données nationales sur les personnes sans abri. Il s'est également déclaré préoccupé par le manque de mise en œuvre de l'Accord de coopération concernant le sans-abrisme et l'absence de chez soi, conclu en 2014 entre les entités fédérées (§46). Il a recommandé à l'État partie de veiller à la coordination effective des efforts de l'État fédéral et des régions afin de garantir le suivi de l'Accord de coopération concernant le sans-abrisme et l'absence de chez soi. Il lui a aussi recommandé de collecter des données sur les personnes sans abri sur le plan national (§47).

Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD), Observations finales concernant le rapport de la Belgique valant vingtième à vingt-deuxième rapports périodiques, 21 mai 2021

36. Le CERD s'est déclaré préoccupé par les informations indiquant que les personnes d'ascendance africaine étaient très fortement touchées par la discrimination raciale, principalement dans les domaines de l'emploi, du logement et de l'éducation, ainsi que par la xénophobie et l'intolérance qui y était associée, et étaient souvent confrontées à une discrimination multiple fondée sur la race, la couleur, le sexe, l'orientation sexuelle et les croyances religieuses. Il s'est aussi inquiété de la discrimination et des nombreux obstacles que les ressortissants de pays situés en dehors de l'Union européenne (UE) rencontraient pour intégrer le marché du travail et accéder à un logement, en particulier les femmes. Le CERD a demandé à l'État partie de prendre des mesures pour remédier à ces problèmes.

La Rapporteuse spéciale sur le droit à un logement convenable, L'impact des politiques de financement du logement sur le droit à un logement convenable des personnes vivant dans la pauvreté, 10 août 2012

37. Dans son rapport, la Rapporteuse spéciale a remis en question le paradigme dominant des politiques du logement qui mettent l'accent sur le financement du logement comme principal moyen de promouvoir l'accession à la propriété et a appelé

à un changement de paradigme des politiques du logement fondées sur la financiarisation du logement vers une approche des politiques du logement fondée sur les droits de l'homme.

Groupe de travail d'experts sur les personnes d'ascendance africaine, Rapport sur la visite en Belgique, 14 août 2019

38. Dans son rapport, le Groupe de travail note que des représentants de la société civile font état de fréquentes discriminations sur les marchés du logement et de la location, par exemple en se voyant opposer un refus immédiat par des bailleurs qui ont détecté un accent africain au téléphone ou ont reconnu un nom comme étant africain, certaines personnes ont été informées qu'un appartement n'était plus disponible après avoir rencontré le bailleur en face à face. Le Groupe de travail a recommandé au Gouvernement de prendre toutes les mesures nécessaires pour lutter contre la discrimination raciale et assurer la pleine réalisation du droit à un logement convenable.

C – Union européenne

Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique

39. La directive a pour objet d'établir un cadre pour lutter contre la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique, en vue de mettre en oeuvre, dans les États membres, le principe de l'égalité de traitement. L'article 3 est ainsi libellé :

« Article 3 - Champ d'application

1. Dans les limites des compétences conférées à la Communauté, la présente directive s'applique à toutes les personnes, tant pour le secteur public que pour le secteur privé, y compris les organismes publics, en ce qui concerne :

[...]

h) l'accès aux biens et services et la fourniture de biens et services, à la disposition du public, y compris en matière de logement. »

Socle européen des droits sociaux

40. Le principe 19 du Socle européen des droits sociaux est ainsi libellé :

« 19. Logement et aide aux sans-abri

Les personnes dans le besoin doivent bénéficier d'un accès au logement social ou d'une aide au logement de qualité.

Les personnes vulnérables ont droit à une assistance et une protection appropriées contre les expulsions forcées.

Des hébergements et des services adéquats doivent être fournis aux sans-abri afin de promouvoir leur inclusion sociale. »

Parlement européen, Résolution sur l'accès à un logement décent et abordable pour tous, 21 janvier 2021

41. Cette résolution exhorte la Commission européenne et les États membres de l'Union européenne à investir davantage dans le logement social, public, économe en énergie, adéquat et abordable.

Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), *Eric Libert et autres c. Gouvernement flamand*, C-197/11, 8 mai 2013

42. À la suite d'un renvoi de la Cour constitutionnelle belge, la CJUE a examiné un décret applicable en Région flamande, qui empêchait les personnes n'ayant pas de lien suffisant avec une commune figurant sur une liste de communes désignées, d'acheter ou de louer un bien immobilier situé dans ces communes. Afin d'établir l'existence d'un lien suffisant, il fallait avoir été domicilié dans la commune en question pendant au moins six ans, y avoir été employé à temps partiel ou à temps complet ou y avoir construit un lien professionnel, familial, social ou économique significatif. La CJUE a fait observer que, si les mesures en question restreignaient, entre autres droits, la liberté de circulation, elles pouvaient éventuellement être justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général, à savoir, en l'espèce, l'objectif d'assurer une offre de logement suffisante à des personnes ayant un faible revenu ou à d'autres catégories défavorisées de la population locale. Cependant, la condition relative à l'existence d'un lien suffisant allait au-delà de ce qui était nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi, étant donné qu'elle était susceptible d'être satisfaite non seulement par la population moins fortunée, mais également par des résidents plus aisés. En outre, d'autres mesures moins restrictives auraient été possibles, telles que des subventions spécifiquement conçues pour aider les personnes moins fortunées à acquérir ou à louer des biens immobiliers dans les communes cibles. Enfin, la condition exigeant que soit établi un lien professionnel, familial, social ou économique significatif entre le locataire potentiel et la commune concernée relevait d'un pouvoir d'appréciation qui n'était pas fondé sur des critères objectifs, non discriminatoires et connus à l'avance. La condition relative à l'existence d'un lien suffisant a, par conséquent, été jugée contraire au droit de l'Union européenne.

EN DROIT

REMARQUES LIMINAIRES

En ce qui concerne les dispositions en cause de la Charte et la structure de la présente décision

43. Le Comité note que la présente réclamation repose principalement sur l'article 16 de la Charte, qui impose des obligations aux États parties en matière de logement des familles. Le droit au logement revêt une importance capitale pour la famille et permet l'exercice de nombreux autres droits – tant civils et politiques qu'économiques, sociaux et culturels. Pour se conformer à l'article 16, les États parties doivent s'efforcer de proposer une offre suffisante de logements pour les familles, prendre en compte les besoins de ces dernières dans les politiques de logement, et veiller à ce que les logements existants soient décents et dotés des commodités essentielles (chauffage

et électricité, notamment) (Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Grèce, réclamation n° 15/2003, décision sur le bien-fondé du 8 décembre 2004, §24 ; Centre européen des droits des Roms c. Bulgarie, réclamation n° 31/2005, décision sur le bien-fondé du 18 octobre 2006, §§16-17). Bien que la présente réclamation porte sur l'incidence des politiques du logement menées par les autorités flamandes sur les ménages les plus vulnérables, et qu'elle n'est, pour l'essentiel, pas axée sur les familles en tant que telles, la majorité des personnes lésées font partie de familles. Par conséquent, l'article 16 de la Charte s'applique aux faits visés dans la présente réclamation (voir, *mutatis mutandis*, Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. Croatie, réclamation n° 52/2008, décision sur le bien-fondé du 22 juin 2010, §56). Compte tenu du chevauchement important entre les deux articles de la Charte pour ce qui concerne le droit au logement, les principes développés sous l'angle de l'article 31 sont directement applicables pour déterminer la portée des obligations en matière de droit au logement découlant de l'article 16 (CEDR c. Bulgarie, *op. cit.*, §17, Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. France, réclamation n° 51/2008, décision sur le bien-fondé du 19 octobre 2009, §89).

44. La réclamation de la FEANTSA comporte des chapitres distincts pour chaque type de régime d'occupation, à savoir la propriété, la location privée et le logement social, chaque chapitre comportant une série de revendications spécifiques. Par exemple, le chapitre sur la location privée contient des revendications spécifiques sur la disponibilité des logements, la discrimination en matière de logement, la sécurité des logements et la qualité des logements. Le Comité estime que le droit des groupes vulnérables à un logement d'un coût abordable et décent devrait être réalisé au moyen d'une approche équilibrée qui facilite l'accès à un éventail de régimes d'occupation, comprenant l'accession à la propriété, la location privée et/ou le logement social. En ce sens, les politiques relatives aux différents régimes d'occupation doivent être considérées comme interdépendantes et indissociables.

45. Le Comité considère en outre que la présente réclamation concerne essentiellement la situation des ménages vulnérables, qui sont majoritairement présents sur le marché locatif privé, lequel est considéré en Région flamande comme un marché résiduel. La FEANTSA renvoie à des études indiquant que les plus importants problèmes d'accessibilité économique se situent dans ce segment du logement, par rapport à celui des propriétaires-occupants et celui des locataires de logements sociaux (voir ci-dessous §88). Le manque de logements abordables revêt différents aspects : les ménages peuvent être exclus d'un logement qu'ils ne peuvent pas se permettre et se retrouver sans abri, ils peuvent être confrontés à l'insécurité du logement, parce que le logement devient inabordable pour eux, ou ils peuvent ne pas avoir les moyens de se payer un logement adapté à leur situation et donc vivre dans un logement inadéquat. La FEANTSA évoque également le problème de la discrimination dont feraient l'objet les locataires privés, dans leurs relations avec les bailleurs, et les locataires de logements sociaux, en raison des dispositions légales régissant l'accès au logement social, respectivement. Par conséquent, le Comité examinera les questions interdépendantes suivantes du point de vue des dispositions pertinentes de la Charte : accessibilité économique, caractère suffisant du logement, sans-abrisme et discrimination.

46. En conséquence, le Comité examinera les allégations présentées dans la réclamation de la manière suivante :

- violation alléguée de l'article 16 de la Charte en ce qui concerne l'accessibilité économique des logements ;
- violation alléguée de l'article 16 de la Charte en ce qui concerne le niveau suffisant des logements ;
- violation alléguée de l'article 16 de la Charte en ce qui concerne la situation des personnes sans-abri ;
- violation alléguée de l'article E lu en combinaison avec l'article 16 de la Charte en ce qui concerne les critères d'attribution des logements sociaux ;
- violation alléguée de l'article E lu en combinaison avec l'article 16 de la Charte en ce qui concerne l'accès au logement locatif privé.

47. La FEANTSA allègue des violations de l'article 11 de la Charte (droit à la protection de la santé), de l'article 17 (droit des enfants et des adolescents à une protection sociale, juridique et économique), de l'article 19§4.c (droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance, en particulier en matière de logement) et de l'article 30 (droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale). Le Comité considère cependant que la réclamation ne fournit pas d'informations suffisamment précises pour lui permettre d'évaluer ces allégations.

48. La FEANTSA allègue que la Belgique ne respecte toujours pas les articles 16 et 30 de la Charte, lus seuls et en combinaison avec l'article E, au motif qu'elle ne met toujours pas à disposition des Gens du voyage suffisamment de sites de halte dans la Région flamande, renvoyant à cet égard à l'affaire Fédération internationale des ligues des droits de l'homme (FIDH) c. Belgique, réclamation n° 62/2010, décision sur le bien-fondé du 21 mars 2010. Cependant, ici aussi, le Comité considère que la réclamation ne fournit pas d'informations suffisamment précises pour lui permettre d'évaluer ces allégations.

49. Le secteur du logement social flamand mène actuellement un processus de fusion majeur visant à regrouper les entreprises de logement social (« *sociale huisvestingsmaatschappij* », « SHM ») et les organismes de location sociale (« *sociaal verhuurkantoor* », « SVK ») au sein de sociétés de logement plus importantes (gérant au moins 1 000 logements). La réforme inclut une redistribution globale des secteurs d'intervention des bailleurs sociaux et s'accompagne d'une révision des règles d'attribution. En outre, un nouveau mécanisme de financement est mis en œuvre afin de subventionner les promoteurs privés pour qu'ils construisent des logements sociaux et d'un coût abordable (le programme de « location sous conditions »). Selon les parties, les principaux éléments de la réforme devaient entrer en vigueur le 1^{er} octobre 2023, après l'achèvement de la procédure écrite relative à la présente réclamation. Cependant, les parties sont en profond désaccord au sujet de l'effet de ces réformes sur le groupe visé par la présente réclamation. Le Comité fonde normalement son appréciation sur la situation de droit et de fait existant au moment de la décision sur le bien-fondé de la réclamation (Conseil européen des syndicats de police (CESP) c. France, réclamation n° 57/2009, décision sur le bien-fondé du 1^{er} décembre 2010, §52). Toutefois, le Comité comprend que la mise en œuvre de la politique annoncée par le Gouvernement prendra un certain temps et il est donc difficile d'évaluer à ce stade ses implications pour la présente réclamation. Le Comité considère donc qu'il serait prématuré d'examiner les allégations relatives à ces changements législatifs (voir, *mutatis mutandis*, Commission internationale de Juristes (CIJ) et Conseil

européen sur les réfugiés et exilés (ECRE) c. Grèce, réclamation n° 173/2018, décision sur le bien-fondé du 26 janvier 2021, §95).

En ce qui concerne l'existence d'une stratégie globale du logement

50. Le Comité note l'existence de désaccords considérables entre les parties sur certains thèmes transversaux liés à la réalisation du droit au logement, à savoir l'absence de stratégie globale, l'existence d'importantes lacunes dans les données et le rôle des autorités locales dans ce contexte. Le Comité rappelle que les droits énoncés par la Charte sont des droits qui doivent revêtir une forme concrète et effective et non pas théorique (voir, *mutatis mutandis*, Commission internationale de juristes c. Portugal, réclamation n° 1/1998, décision sur le bien-fondé du 9 septembre 1999, §32). Il en résulte que les États parties, pour assurer la mise en œuvre satisfaisante du droit au logement des familles sous l'angle de l'article 16 de la Charte, ont l'obligation :

- a. de mettre en œuvre des moyens normatifs, financiers et opérationnels propres à permettre de progresser réellement vers la réalisation des objectifs assignés par la Charte ;
- b. de tenir des statistiques exploitables sur les besoins, les ressources et les résultats obtenus ;
- c. de procéder à une vérification régulière de l'effectivité des stratégies arrêtées ;
- d. de définir des étapes et ne pas reporter indéfiniment le terme des performances qu'ils se sont assignées ;
- e. d'être particulièrement attentifs à l'impact des choix opérés par eux sur l'ensemble des catégories de personnes concernées et notamment celles dont la vulnérabilité est la plus grande (Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) c. France, réclamation n° 39/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007, §54).

51. Le Gouvernement indique que le principal document de planification visant à concrétiser le droit au logement en Région flamande est le « Programme d'action pour le logement 2050 » (« *Woonbeleidsplan Vlaanderen* », « le Programme 2050 »), adopté en 2018. Ce document fixe des objectifs à long terme pour que chaque personne ait accès à un logement convenable, de qualité et d'un coût abordable d'ici 2050, fournit des indicateurs pour le suivi de sa mise en œuvre et prévoit une évaluation tous les dix ans. Le Comité note cependant que le Gouvernement n'a fourni aucune information sur la mise en œuvre du Programme 2050 à ce jour. En outre, le document manque d'objectifs suffisamment précis, n'identifie pas les domaines d'action – urbanisme, réglementation foncière, fiscalité, finances, prestations sociales ou services sociaux – dans lesquels des mesures doivent être prises pour atteindre les objectifs, et ne définit pas de calendrier précis ni de procédures solides de suivi et d'évaluation. Autres points importants, le Programme 2050 ne traite pas de manière approfondie des besoins des groupes les plus vulnérables, ne fixe pas de résultats attendus concernant l'objectif de fournir à toutes les personnes un « logement d'un coût abordable » et exclut le logement social de son champ d'application. Même si des plans d'action sectoriels ont également été adoptés dans des domaines tels que le logement social ou le sans-abrisme, qui seront examinés plus avant ci-dessous.

En ce qui concerne la collecte de données

52. La FEANTSA fait valoir qu'il existe des lacunes importantes dans les données disponibles concernant divers aspects du droit au logement, tandis que le Gouvernement met en avant les efforts qu'il déploie pour améliorer la collecte de données. Le Comité rappelle à cet égard que l'obligation de produire des statistiques est particulièrement importante en matière de droit au logement en raison de la multiplicité des moyens d'intervention, de l'interaction entre ces différents moyens, ainsi que des effets indésirables qu'ils peuvent générer du fait de cette complexité (Mouvement international ATD Quart Monde c. France, réclamation n° 33/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007, §§63-64). Dans la décision FEANTSA c. France, le Comité a considéré que « les carences du système français en matière de collecte de données concernant les besoins en centres d'hébergement/foyers d'accueil, et plus généralement le phénomène des sans-abri, constituaient une lacune fondamentale qui empêchait les autorités de déterminer l'adéquation des mesures prises pour réduire le phénomène des sans-abri » (FEANTSA c. France, réclamation n° 39/2006, *op. cit.*, §103). Dans FIDH c. Irlande, le Comité a noté que l'intervalle entre les différents relevés statistiques sur l'état du parc de logements sociaux était considérable et qu'il n'existait aucun calendrier national prévoyant la réhabilitation du parc de logements sociaux. Le manque de données statistiques a joué un rôle déterminant dans la conclusion selon laquelle il y avait violation de l'article 16 de la Charte (Fédération internationale des ligues des droits de l'homme (FIDH) c. Irlande, réclamation n° 110/2014, décision sur le bien-fondé du 12 mai 2017, §§115 et 120-121). En ce qui concerne la présente réclamation, le Comité reconnaît les efforts déployés par la Belgique pour collecter des données complètes sur le droit au logement. Dans le même temps, des lacunes importantes subsistent en ce qui concerne, en particulier, le sans-abrisme et les expulsions, qui seront examinées ci-après.

En ce qui concerne la responsabilité des autorités locales

53. La FEANTSA se réfère à un certain nombre de mesures prises par les autorités locales qui, selon elle, ne respectent pas l'article 16 de la Charte, telles que la condition de rattachement local ou le fait d'entraver la réalisation des objectifs fixés en matière de logement social et d'autre part, sur le manquement de la Région flamande à prendre des mesures d'exécution efficaces contre elles. De son côté, le Gouvernement insiste sur l'importance qu'il y a à adopter une approche fondée sur le partenariat avec les autorités locales pour atteindre ses objectifs dans le domaine du logement. Le Comité a précédemment souligné que la mise en œuvre de la Charte relevait à titre principal de la responsabilité des autorités nationales (*The Central Association of Carers in Finland* c. Finlande, réclamation n° 71/2011, décision sur le bien-fondé du 4 décembre 2012, §45). Celles-ci pouvaient à leur tour, compte tenu de leur organisation constitutionnelle et de leur système national de relations institutionnelles, rétrocéder aux autorités locales ou aux partenaires sociaux l'exercice de certaines compétences. Ces stratégies de mise en œuvre risquaient toutefois, si elles n'étaient pas assorties de précautions appropriées, de mettre en péril le respect des engagements souscrits au titre de la Charte (FIDH c. Belgique, réclamation n° 62/2010, *op. cit.*, §55, Conclusions 2006, Introduction générale, § 10). La responsabilité sinon de la mise en œuvre d'une politique, du moins de la surveillance et de la régulation des interventions locales, incombe, en dernier ressort, à l'État. Il lui revient également de faire état des diligences concrètes conduites par les autorités locales et de ses propres diligences en vue de s'assurer de l'effectivité des actions locales (Centre européen des droits des

Roms (CEDR) c. Italie, réclamation n° 27/2004, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2005, §26, FEANTSA c. France, réclamation n° 39/2006, *op. cit.*, §79). L'État belge, en tant qu'État partie à la Charte, doit veiller à ce que les obligations issues de la Charte soient respectées par les Régions et les Communautés (FIDH c. Belgique, réclamation n° 62/2010, *op. cit.*, §55). La question des autorités locales et de la coordination des politiques est abordée plus en détail ci-dessous.

I. VIOLATIONS ALLÉGUÉES DE L'ARTICLE 16 DE LA CHARTE

54. L'article 16 de la Charte est ainsi libellé :

Article 16 – Droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique

Partie I : « La famille, en tant que cellule fondamentale de la société, a droit à une protection sociale, juridique et économique appropriée pour assurer son plein développement. »

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

EN CE QUI CONCERNE L'ACCESSIBILITÉ ÉCONOMIQUE DES LOGEMENTS

A – Arguments des parties

1. L'organisation auteur de la réclamation

55. La FEANTSA fait valoir que, dans la mesure où l'aide publique a été historiquement orientée vers les personnes qui possèdent ou achètent un logement, il n'a pas été répondu aux besoins en matière de logement des groupes vulnérables, en violation de l'article 16 de la Charte. Dans ce contexte, la FEANTSA décrit la situation des groupes vulnérables dans le cadre des différents régimes d'occupation, à savoir les propriétaires-occupants, les locataires privés et les locataires sociaux.

L'accession à la propriété

56. Le soutien public à l'accession à la propriété, au détriment d'autres régimes d'occupation, s'est poursuivi même après que la Région flamande a obtenu la compétence en matière de politiques de logement, à partir des années 1980. Cette politique s'est traduite par un taux élevé d'accession à la propriété, qui a culminé à 74,4 % du parc immobilier en 2005. Il a ensuite légèrement baissé pour atteindre 72 % en 2019. Plus récemment, l'accent mis sur l'accession à la propriété a été illustré par le régime de déduction fiscale des paiements hypothécaires, connu sous le nom de « prime au logement » (« *woonbonus* »), introduit en 2005 et progressivement supprimé à partir de 2022. La prime au logement a été remplacée par une réduction des droits d'enregistrement de 6 % à 3 % pour les logements occupés par leur propriétaire. Les dépenses du Gouvernement fédéral en matière d'avantages fiscaux pour les logements occupés par leur propriétaire en Région flamande, qui s'élevaient à 1,5 milliard d'euros en 2011, devraient atteindre 2,4 milliards d'euros d'ici 2024. En

2011, 60 % du budget de la Région flamande alloué au logement était consacré aux logements occupés par leur propriétaire, 35 % au logement social et 5 % au secteur locatif privé.

57. La FEANTSA reconnaît que le fait de donner la priorité à l'acquisition de biens immobiliers peut être un choix politique légitime et que la proportion élevée de propriétaires n'est pas un problème en soi. Cependant, les mesures d'incitation peuvent avoir des effets pervers, tels qu'une augmentation des prix du logement, avec peu ou pas d'effet sur l'amélioration de l'accessibilité économique en général (c'est ce que l'on appelle « l'effet de capitalisation »). Les mesures d'incitation ne favorisent pas non plus l'accession durable à la propriété, les ménages vulnérables étant poussés à acheter des logements de mauvaise qualité sans avoir les moyens de les rénover. Les financements publics vont majoritairement à ceux qui peuvent déjà répondre par leurs propres moyens à leurs besoins en matière de logement. Il en résulte un soutien moindre aux segments pour lesquels les problèmes de qualité, de coût abordable, d'accessibilité et de sécurité sont les plus importants. La FEANTSA fait référence à ce que l'on appelle « l'effet Matthieu », que l'on observe en Région flamande, où 53 % du montant total des aides au logement reviennent aux 40 % de personnes ayant les revenus les plus élevés. Cet effet est encore plus marqué lorsque l'aide est accordée pour l'achat d'un logement. En 2018, sur le montant total des avantages fiscaux accordés aux propriétaires, comprenant la réduction des taxes foncières et des taxes sur les ventes, ainsi que la prime au logement, près de 70 % sont allés aux 40 % de personnes les mieux rémunérées, contre seulement 14 % pour les deux quintiles de revenus les plus bas.

58. La FEANTSA attire l'attention sur le manque de données disponibles concernant les avantages perçus de l'accession à la propriété. Se basant notamment sur des études de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), du Fonds monétaire international ou du Conseil flamand du logement, la FEANTSA affirme que l'accession à la propriété permet de moins en moins de répondre aux besoins contemporains en matière de logement, compte tenu des changements démographiques tels que le vieillissement de la population, de la réduction de la taille des familles, des migrations, des nouvelles formes de cohabitation ou les nouvelles structures familiales, d'un marché du travail plus flexible, de l'effet de blocage des transactions, des coûts de transaction et des barrières financières à l'entrée. L'accession à la propriété est souvent liée à une mobilité résidentielle relativement faible, à des problèmes de durabilité ou de mobilité de la main-d'œuvre, ou à des risques individuels et macroéconomiques résultant du poids de la dette ainsi créée.

59. Selon la FEANTSA, les propriétaires-occupants sont plus susceptibles d'appartenir à des catégories sociales à revenus élevés, d'avoir des logements de meilleure qualité, d'avoir moins de problèmes d'accessibilité économique, de jouir d'un niveau élevé de sécurité du logement et d'être moins exposés au risque de pauvreté. Néanmoins, une part importante des propriétaires-occupants sont des propriétaires ou des acheteurs en difficulté dont le logement n'est pas d'un niveau suffisant parce ils n'ont pas les moyens d'effectuer les travaux de réparation et d'amélioration indispensables. Environ 120 000 propriétaires-occupants sont confrontés à des problèmes de qualité et d'accessibilité économique, pour lesquels ils ont besoin d'une assistance des pouvoirs publics. La Région flamande offre aux propriétaires une

subvention à la rénovation, qui bénéficie principalement aux ménages à revenus moyens, en raison de facteurs tels que le montant limité et forfaitaire de la subvention, la complexité technique et administrative du dispositif, et le niveau de préfinancement requis. En 2019, la Région flamande a mis en place un fonds d'urgence (« *noodkoopfonds* ») qui propose des prêts sans intérêt pouvant aller jusqu'à 30 000 euros pour aider les propriétaires en difficulté financière à effectuer des travaux de rénovation. Toutefois, les taux d'utilisation de ce dispositif sont limités en raison d'obstacles bureaucratiques et de problèmes d'accessibilité économique au sein du groupe cible, avec seulement 308 rénovations attendues en 2020. Outre le fait qu'elles sont mal ciblées, les mesures telles que la subvention à la rénovation ou le fonds d'urgence profitent en définitive aux ménages plus aisés, en augmentant le prix de leurs biens immobiliers.

60. La FEANTSA fait observer qu'il existe une grande divergence entre, d'une part, les principes et les objectifs énoncés dans le Programme 2050 (voir ci-dessus §51), entre autres documents officiels, qui est censé promouvoir une politique de logement plus équilibrée, et, d'autre part, les actions réelles de la Région flamande, qui continuent de donner la priorité à l'accession à la propriété. Plutôt que d'être supprimée, la prime au logement est progressivement abandonnée, de sorte que d'importantes dépenses budgétaires continuent d'être engagées à long terme. Les économies réalisées ne sont pas réinjectées dans des mesures visant à améliorer l'accès au logement des catégories de personnes à faibles revenus. La réduction des droits d'enregistrement, à l'instar de la prime au logement, est une mesure inefficace qui n'améliore pas l'accessibilité économique du logement. Une étude de la Banque Nationale de Belgique publiée en 2020 indique que la réduction des droits d'enregistrement a entraîné des augmentations de prix dans les niveaux inférieurs du marché immobilier. En effet, étant donné que la réduction des droits d'enregistrement ne s'applique qu'au premier logement occupé par un propriétaire, ces derniers mettent souvent leur deuxième logement sur le marché locatif privé, et ont tendance à répercuter les coûts supplémentaires sur les locataires sous la forme d'augmentations de loyer. En fait, les buts visés par la réduction des droits d'enregistrement, tels que l'accroissement de la mobilité de la main-d'œuvre, l'absorption des chocs économiques ou l'aide financière aux retraités, ne sont ni liés au logement ni à la réduction de la pauvreté. Finalement, cette politique est une autre mesure qui profite principalement aux personnes qui ont les ressources suffisantes pour accéder à la propriété, tout en ignorant celles qui ne les ont pas.

61. En ce qui concerne la justification avancée par le Gouvernement selon laquelle l'accession à la propriété permet de réduire les frais de logement à la retraite, la FEANTSA estime qu'il est injuste de subordonner le fait de pouvoir mener une vie décente une fois à la retraite à la possession d'un logement, d'autant plus que les catégories de personnes à faibles revenus sont le moins en mesure d'accéder à ce statut. La justification selon laquelle l'acquisition de son propre logement correspond au désir des Flamands de vivre dans leur propre maison ne peut pas non plus être acceptée, étant donné qu'elle est générée par le subventionnement massif et constant de l'accession à la propriété. La FEANTSA ne nie pas que la Région flamande jouit d'un niveau de vie relativement élevé. Cependant, la présente réclamation ne vise pas la situation générale du logement en Région flamande, mais plutôt la situation du logement des ménages les plus vulnérables. La FEANTSA rejette l'idée que le marché offre aux ménages la liberté de choisir le logement qui correspond à leurs besoins et

préférences, tout comme l'hypothèse relative aux avantages procurés par le fait de posséder un logement qui guiderait la politique officielle. Au contraire, la préférence donnée à l'accession à la propriété provoque des distorsions du marché et réduit le choix des ménages, qui sont contraints de se tourner vers des bailleurs privés en l'absence d'autres options de logement. En soutenant que les interventions sur le marché du logement ne sont justifiées que pour corriger les imperfections, le Gouvernement ignore sa responsabilité dans la situation actuelle du marché locatif privé, qu'il a créé en menant des politiques fondées sur un sous-investissement historique dans le logement social, la prime au logement ou la réduction de la taxe sur les ventes.

Le secteur locatif privé

62. Selon la FEANTSA, le secteur locatif privé, qui représente 19 à 20 % du marché du logement en Région flamande, soit environ 550 000 logements, remplit différentes fonctions, telles que la fourniture de solutions de logement temporaire dans l'attente d'une accession à la propriété, une réponse souple à des besoins de mobilité spécifiques, ou un filet de sécurité pour ceux qui n'ont pas la possibilité d'acheter un logement ou d'obtenir un logement social. Toutefois, il s'agit d'un marché résiduel, de plus en plus caractérisé par un choix restreint et une qualité médiocre, en particulier dans sa tranche basse. Les bailleurs occupent souvent une position dominante et ne sont soumis à aucun contrôle, ce qui leur permet de sélectionner les locataires de manière discrétionnaire ou d'imposer des conditions abusives. Ce processus, dit de « résidualisation », est le résultat de décennies de soutien officiel à l'accession à la propriété, au détriment d'autres régimes d'occupation. La FEANTSA renvoie à des études selon lesquelles environ 250 000 ménages, soit près de la moitié des locataires privés, auraient besoin d'aide pour pouvoir vivre dans des conditions dignes, et de nombreux ménages vulnérables devraient de plus en plus souvent accepter des arrangements précaires et abusifs pour se loger.

63. La FEANTSA soutient que l'accessibilité économique des logements s'est considérablement dégradée au cours des deux dernières décennies et que les locataires privés ont été touchés de manière disproportionnée. Par exemple, la proportion de locataires de logements privés dont le rapport entre les dépenses de logement et le revenu brut est supérieur à 30 % a progressivement augmenté : il est passé de 20 % en 1997 à 52 % en 2018. De même, la proportion de locataires de logements privés dont le revenu restant est trop faible est passée de 27 % en 2005 à 31 % en 2018. Ces tendances suggèrent que le faible niveau d'accessibilité économique n'est pas un phénomène cyclique, mais un problème structurel. Les études montrent également que les familles à faibles revenus, les familles nombreuses et les personnes âgées rencontrent le plus de difficultés à trouver un logement d'un coût abordable dans le secteur locatif privé.

64. Les mesures prises par les autorités ne sont pas à la hauteur de l'ampleur du problème de l'accessibilité économique. Il existe deux systèmes d'allocation de logement. L'indemnité de logement (« *huursubsidie* ») est destinée aux ménages qui déménagent dans un logement loué par un organisme de location sociale (SVK), aux ménages précédemment sans-abri ou aux ménages qui quittent un logement d'un niveau insuffisant. La prime de logement (« *huurpremie* ») est accessible aux ménages inscrits depuis plus de quatre ans sur une liste d'attente de logement social.

Cependant, ces programmes ont une portée limitée et sont inefficaces, en raison des conditions d'attribution restrictives et de la lourdeur des procédures de demande. Les taux d'utilisation de ces prestations sont limités, surtout si on les compare à l'ampleur du problème d'accessibilité économique. En décembre 2020, environ 25 000 locataires de logements privés bénéficiaient d'allocations de logement, sans tenir compte des 11 618 locataires sociaux louant par l'intermédiaire d'organismes de location sociale (SVK). Si l'on prend comme référence le chiffre mentionné plus haut de 250 000 ménages confrontés à des problèmes d'accessibilité économique sur le marché locatif privé, il en découle qu'environ 230 000 ménages, définis comme les ménages des deux quintiles de revenus les plus bas qui paient plus de 30 % de leur revenu en loyer ou qui vivent dans de mauvaises ou de très mauvaises conditions de logement, ne bénéficient d'aucune aide. La FEANTSA attire également l'attention sur le nombre élevé de refus et d'annulations. Par exemple, en 2021, 3 194 sur 6 974 demandes d'allocations de logement ont été rejetées.

65. La FEANTSA soutient que le marché locatif privé se caractérise par une concurrence intense entre les ménages à faibles revenus pour un choix limité de logements d'un coût abordable. En conséquence, ces ménages sont souvent confrontés à des loyers excessifs, voire, dans des cas extrêmes, exorbitants et abusifs. Bien que des données ne soient pas systématiquement recueillies, une étude menée à Malines en 2020 confirme que le nombre de logements disponibles pour les ménages des quintiles de revenus les plus bas est très limité. Les familles nombreuses sont touchées de manière disproportionnée par la pénurie de logements et sont souvent contraintes de vivre dans des conditions de surpeuplement ou de passer de longues périodes dans des hébergements d'urgence. La FEANTSA met l'accent sur la situation constatée dans la tranche basse du marché locatif privé, où la demande dépasse l'offre et où les bailleurs sont autorisés à profiter de leur position dominante et à réaliser des profits déraisonnables. Cette situation pourrait être résolue par des règles rigoureuses de contrôle des loyers, afin d'endiguer le phénomène des loyers exorbitants, tout en veillant dans le même temps à ce que les bailleurs bénéficient d'un taux de rentabilité raisonnable.

Le logement social

66. Selon la FEANTSA, un important programme de construction de logements sociaux a été mis en œuvre pendant la période d'après-guerre, suivant la tendance observée dans d'autres pays européens. Cependant, les années 1980 ont été marquées par une baisse importante de la construction et par une dégradation de la qualité du parc de logements existants en raison d'un sous-investissement. Au 31 décembre 2020, la Région flamande comptait 171 629 logements sociaux, contre environ 100 000 au début des années 1980. La proportion de logements sociaux locatifs rapportée au parc total de logements est d'environ 6 %, ce qui est faible par rapport aux normes européennes. En Région flamande, le logement social est un bien immobilier loué à prix réduit, essentiellement par des sociétés de logement social, c'est-à-dire SVK et SHM. Le logement social est conçu pour offrir un filet de sécurité sociale aux ménages qui remplissent certaines conditions de revenus et certains critères relatifs à la propriété immobilière.

67. La FEANTSA fait observer que la demande de logements sociaux dépasse largement l'offre. Le nombre de demandeurs et demandeuses remplissant les

conditions d'enregistrement et d'admission et figurant sur la liste d'attente d'une entreprise de logement social (SHM) est passé de 95 862 en 2012 à 156 541 en 2020. Si l'on y ajoutait les locataires de logements sociaux actuels ayant besoin d'un logement plus grand, le nombre total serait de 107 090 en 2012 et de 169 096 en 2020. Le nombre de candidats locataires inscrits sur les listes d'attente des organismes de location sociale (SVK) a également augmenté, passant de 26 552 en 2012 à 72 645 en 2020. Il est à noter que les listes d'attente sont régulièrement révisées, en supprimant les candidats qui ne remplissent plus les conditions requises, sachant certains candidats peuvent figurer à la fois sur les listes d'une SHM et d'un SVK. Le délai d'attente pour obtenir un logement social d'une entreprise de logement social (SHM) est passé d'une moyenne de 1 131 jours en 2016 à 1 358 jours en 2020. Toutefois, le nombre total de ménages ayant besoin d'un logement social est bien plus élevé. Ce groupe comprend également les personnes qui, tout en remplissant les conditions de revenu et de propriété pour obtenir un logement social, s'abstiennent de faire une demande pour différentes raisons, telles que la stigmatisation, le manque d'informations ou les obstacles bureaucratiques. De ce fait, la FEANTSA rappelle qu'environ 250 000 ménages louant un logement privé remplissent les conditions de revenu et de propriété pour obtenir un logement social.

68. L'Objectif social contraignant (« *Bindend Sociaal Objectief* », BSO) est un programme d'investissement à long terme lancé en 2009, qui visait à l'origine à augmenter le nombre de logements sociaux locatifs en Région flamande de 43 500 unités jusqu'en 2020. Par la suite, cette échéance a été repoussée à 2023, puis à 2025, l'objectif ayant également été relevé à 50 000 unités. Le Gouvernement a confié la tâche de construire des logements sociaux aux SHM et aux SVK. Les communes étaient tenues de construire des logements sociaux à hauteur de 9 % de leur parc immobilier et encouragées à s'engager à construire des logements sociaux supplémentaires à hauteur de 15 % de leur parc immobilier, au-delà desquels elles ne pouvaient plus prétendre à un financement supplémentaire dans le cadre du BSO. La FEANTSA indique que seulement 2 000 à 2 500 nouveaux logements par an ont été achevés entre 2016 et 2020. Selon un rapport de la Cour des comptes publié en 2021, la demande accumulée de logements sociaux, conjuguée à la lenteur des taux d'achèvement, risque de créer des délais d'attente encore plus longs et intolérables.

69. S'appuyant sur des sources officielles, dont un rapport de la Cour des comptes, la FEANTSA formule plusieurs critiques concernant la manière dont le BSO a été conçu et est mis en œuvre. L'objectif obligatoire de 9 %, qui se rapporte au nombre de ménages en Région flamande au 31 décembre 2007, n'a pas été actualisé pour refléter la croissance de la population et l'évolution de la taille des familles. Même si les objectifs étaient pleinement atteints, la part du logement social demeurerait statique en termes relatifs, soit environ 6-7 % du secteur total du logement, ce qui est bien en deçà de l'objectif de 9 %. La FEANTSA soutient par ailleurs que le refus d'accorder un financement supplémentaire du BSO dès lors qu'une proportion de 15 % de logements sociaux a été atteinte démontre l'ambivalence des autorités vis-à-vis du logement social. La sous-utilisation systématique des budgets entrave également la mise en œuvre du BSO. Par exemple, quelque 500 millions d'euros sont restés inutilisés en 2021, et une sous-utilisation similaire est attendue en 2022. Du reste, une grande partie de l'enveloppe budgétaire consacrée au logement social est employée pour rénover le parc existant, afin de compenser le sous-investissement historique. La FEANTSA soutient que les retards dans la réalisation des objectifs du BSO sont dus

à un engagement insuffisant des communes, et à un manque de contrôle de l'exécution du programme par la Région flamande. De nombreuses communes tardent à atteindre leurs quotas obligatoires et/ou refusent de prendre des engagements supplémentaires. L'objectif de 9 %, initialement envisagé en tant que limite inférieure, est désormais largement considéré comme une limite supérieure. De plus, 14 767 logements faisant partie de l'objectif final du BSO n'ont encore été attribués à aucune commune. La FEANTSA considère qu'il y a un manque de volonté politique au niveau local pour s'engager dans de nouveaux projets de logement social, comme l'illustrent également le langage méprisant et préjudiciable employé contre les locataires de logements sociaux, les conditions d'octroi de plus en plus strictes, ou les très nombreuses campagnes « NIMBY » (*Not In My Back-Yard*, pas de ça chez moi), qui sapent systématiquement le soutien public au logement social.

2. Le Gouvernement défendeur

70. Selon la doctrine constitutionnelle belge, le Gouvernement dispose d'un large pouvoir d'appréciation dans le choix des mesures les plus appropriées pour réaliser le droit au logement. Le Gouvernement soutient fermement que l'article 16 de la Charte n'impose qu'une obligation de moyens et non une obligation de résultat. Dans ce contexte, le Gouvernement estime que les progrès réalisés par étapes en vue d'aider les ménages pauvres à exercer leur droit au logement ont été suffisants pour assurer le respect de la Charte. La politique du logement est généralement guidée par le postulat selon lequel une intervention n'est justifiée que pour corriger les imperfections du marché, et seulement lorsque l'individu n'est pas en mesure de réaliser son droit de manière autonome. Le Gouvernement souligne également que si l'on considère son taux d'accession à la propriété (78 % en Région flamande contre 70 % dans l'Union européenne), l'évolution des prix du logement, son taux de surcharge des coûts du logement, les arriérés de paiement des frais de logement et son taux de privation grave de logement, la situation de la Région flamande coïncide globalement avec celle des pays voisins et suit l'évolution de la moyenne de l'Union européenne. La Région flamande entend s'orienter vers une politique du logement plus équilibrée, qui ne sera plus axée sur l'accession à la propriété, mais il faut du temps pour apporter des changements dans un domaine aussi complexe que le logement.

71. Le Gouvernement soutient que la portée de ses obligations au titre de l'article 16 de la Charte devrait tenir compte de facteurs tels que la crise financière ou la crise énergétique. Il considère en outre que la FEANTSA adopte une vision maximaliste du droit au logement qui équivaut en fait à une obligation de résultat. Alors que les autorités ont à concilier des priorités concurrentes, le niveau des ressources mobilisées pour assurer l'accès au logement des personnes qui en ont le plus besoin est considérable et ne cesse d'augmenter. L'approche diversifiée actuellement mise en œuvre pour assurer l'accès au logement des ménages vulnérables, qui s'appuie sur l'augmentation de l'offre de logements sociaux, la fourniture d'une aide sur le marché locatif privé après un délai d'attente et l'amélioration du ciblage, est efficace et économiquement rentable.

L'accession à la propriété

72. L'accession à la propriété est un choix politique légitime, dont les avantages ont été amplement démontrés, à savoir qu'elle garantit la sécurité du logement, un

allègement financier pour les ménages vieillissants (étant donné que l'accumulation d'actifs compense la faiblesse relative des pensions), la stabilité et la résistance aux chocs économiques. Cela n'empêche pas que des mesures soient prises simultanément pour répondre aux besoins en matière de logement des groupes à faibles revenus. La décision de supprimer progressivement la prime au logement et de la remplacer par une réduction des droits d'enregistrement vise à faire en sorte que l'avantage fiscal aille aux acquéreurs d'un logement plutôt qu'aux propriétaires d'un logement et, ce faisant, accroît la mobilité et évite les hausses de prix. En particulier, la réduction de la taxe sur les ventes a pour but d'aider les familles dont le revenu se situe juste au-dessus du niveau permettant de bénéficier d'une aide sur les marchés de la location privée et du logement social à acquérir leur premier logement pour y habiter. La politique actuelle, qui continue de soutenir l'accession à la propriété tout en évitant les effets pervers de la prime au logement a été évaluée positivement par l'OCDE et la Commission européenne. Le Gouvernement indique également qu'il a aboli la transférabilité de la taxe sur les ventes, qui permettait à l'acheteur de déduire la taxe versée pour un logement précédent de celle qu'il devait payer pour un logement familial acheté ultérieurement. Ces mesures visent à établir un équilibre fiscal plus équitable entre les locataires et les propriétaires et à simplifier le système de l'impôt foncier.

73. Le Gouvernement soutient que l'accession durable à la propriété ne constitue pas une option viable pour les ménages les plus pauvres et que les marchés locatifs privés et sociaux répondent davantage à leurs besoins. Dans le même temps, des mesures ciblées, telles que les prêts sociaux et l'achat de logements sociaux pour y habiter, ou des mesures génériques telles que la réduction de la taxe sur les ventes, sont disponibles pour aider les ménages modérément pauvres à devenir propriétaires s'ils le souhaitent. Dans ce contexte, le Gouvernement fait état d'un programme dans le cadre duquel des logements sociaux destinés à être occupés par leur propriétaire et des parcelles de terrain sociales sont vendus à des prix inférieurs à ceux du marché, sous réserve de conditions de revenus et de propriété immobilière. En 2020, 568 logements sociaux occupés par leur propriétaire ont été vendus à un prix moyen de 215 500 euros, et 14 parcelles sociales ont été vendues à un prix moyen de 65 470 euros. Un autre dispositif propose des prêts sociaux préférentiels pour l'achat de logements sociaux destinés à être occupés par leur propriétaire, dans le cadre duquel 4 130 prêts ont été accordés en moyenne chaque année entre 2017 et 2021.

74. Plusieurs mesures sont disponibles pour aider les propriétaires à rénover leur logement. La subvention à la rénovation est destinée aux personnes à revenus moyens, car les personnes à faibles revenus ne peuvent pas se permettre d'acheter un logement. Le Fonds d'urgence pour l'aide à la rénovation fait l'objet d'un examen régulier afin d'améliorer ses performances. En outre, un système d'assurance est en place pour protéger les propriétaires contre la perte de leur logement en cas de perte de revenus.

Le secteur locatif privé

75. Le Gouvernement fait observer que plusieurs mesures réglementaires visent à remédier aux problèmes d'accessibilité économique, de disponibilité et de qualité sur le marché locatif privé. Le document de réflexion sur la location privée (2016) définit les principes et les objectifs de la législation relative à la location de logements. Le

décret relatif à la location de logements, qui vise à créer un cadre stable, durable et équilibré pour les relations locatives, comporte plusieurs éléments essentiels : il fixe la durée du contrat de location à neuf ans, sous réserve d'exceptions, garantit un taux de rentabilité raisonnable pour les bailleurs, impose des normes minimales de qualité des logements et prévoit des mesures de facilitation de l'accès au logement telles que le prêt sans intérêt pour le dépôt de garantie. Le Gouvernement souligne que, conformément au principe du libre marché, toute intervention sur le marché doit être une mesure de dernier recours et ménager un juste équilibre entre les intérêts des bailleurs et des locataires. Sur cette base, le Gouvernement a choisi de ne pas réglementer le niveau des loyers, qui sont laissés à l'appréciation du marché. Dans le même temps, les loyers ne peuvent pas être modifiés pendant la durée d'un contrat de location, sauf exception strictement réglementée.

76. Tout en reconnaissant les problèmes existant dans la tranche basse du marché locatif privé, le Gouvernement soutient qu'entre 2013 et 2018, les niveaux d'accessibilité économique sont à tous le moins restés stables, tandis que la proportion de logements locatifs privés en mauvais ou très mauvais état a été ramenée de 18,4 % à 15,9 %. Un marché locatif tendu avec une demande importante de logements d'un coût abordable et de qualité requiert une approche prudente, qui empêche les bailleurs de causer des perturbations supplémentaires en vendant leurs biens. Pour éviter des fluctuations indésirables ou des pressions sur l'offre, le problème de l'accessibilité économique est abordé principalement sous l'angle de la demande, en fournissant aux locataires une aide financière et en facilitant la progression vers le logement social.

77. En ce qui concerne les allocations de logement, leur portée a été élargie et le processus de demande a été simplifié et rendu plus accessible. En conséquence, le nombre de bénéficiaires a régulièrement augmenté, avec plus de 45 000 ménages remplissant les conditions requises en 2021. Cependant, un plus ample développement de ces programmes pourrait exercer une pression à la hausse sur les loyers. Le Centre de recherche sur les politiques du logement (« *Steunpunt Wonen* ») a été chargé d'étudier les manières de résoudre le problème du faible taux d'utilisation – ses travaux devaient être achevés d'ici 2023. Les personnes de 65 ans et plus reçoivent l'allocation de logement pour une durée indéterminée, tandis que la limite est de neuf ans pour les autres locataires. Un dispositif destiné à faciliter l'accès au logement locatif et à apporter une certaine sécurité aux bailleurs propose aux locataires des prêts sans intérêts pour payer les dépôts de garantie et la première mensualité de loyer.

78. Des mesures de contrôle des loyers inciteraient les bailleurs à retirer leurs biens du marché locatif, ce qui réduirait encore l'offre et exercerait une pression à la hausse sur les loyers. Elles dissuaderaient en outre les bailleurs d'investir dans l'entretien. Par conséquent, seules des mesures facultatives, et non obligatoires, sont appropriées. L'une de ces mesures est l'estimateur de loyer en ligne, qui fournit une estimation indicative du loyer, basée sur les caractéristiques du bien locatif en question. Le Gouvernement soutient que, dans l'ensemble, les augmentations de loyer ont été proportionnelles aux améliorations de la qualité des logements. Dans le même temps, les grandes villes ont connu une pression plus importante sur les prix, tandis que la demande plus forte dans la tranche basse du marché locatif privé a exercé une pression à la hausse sur les loyers.

Le logement social

79. Le Gouvernement fait état d'une augmentation du nombre de logements sociaux, qui est passé de 146 536 unités en 2012 à 159 885 unités en 2021 en ce qui concerne les logements gérés par les entreprises de logement social (SHM), et de 6 401 unités en 2011 à 12 987 unités en 2021 en ce qui concerne les logements gérés par les organismes de location sociale (SVK). Le budget du logement locatif social en Région flamande est passé de 438 490 408 euros en 2012 à 1 122 312 938 euros en 2021, à la différence d'autres pays européens dont les niveaux d'investissement dans le logement social sont en baisse. Les retards dans la réalisation de l'Objectif social contraignant (BSO) sont dus à des difficultés pratiques pour obtenir des terrains en vue de nouvelles constructions, mais ils ne compromettent pas la réalisation finale de ses objectifs. Le Gouvernement fait état des mesures prises pour améliorer les niveaux d'utilisation des financements alloués au BSO, telles que la mise en place de procédures accélérées d'approbation des projets de construction sociale, l'actualisation des normes de calcul des coûts, la simplification des procédures de conclusion des conventions de politique du logement, qui devraient faciliter l'utilisation maximale des allocations budgétaires, ou la simplification des procédures d'approbation des projets de rénovation. En outre, le Centre de recherche sur les politiques du logement a été chargé d'examiner le problème de la sous-utilisation des financements et de proposer des solutions. Ces mesures auront un impact ultérieurement.

80. Le BSO est conçu dans une optique de partenariat avec les sociétés de logement et les pouvoirs locaux : il s'agit davantage d'orienter, de dialoguer et d'assurer un suivi que d'imposer des directives et de sanctionner. Cette façon de procéder, qui laisse aux autorités locales une certaine marge de manœuvre dans la réalisation de leurs quotas, est conforme au principe de l'autonomie locale. Bien qu'il soit possible d'appliquer des sanctions, cela n'a pas été nécessaire, car l'approche consistant à travailler en partenariat avec les autorités locales s'est avérée efficace. Contrairement aux allégations de la FEANTSA, le Gouvernement indique que 5 915 logements ont été réalisés par le biais de conventions, qui correspondent à des engagements volontaires allant au-delà des quotas obligatoires. L'affirmation selon laquelle les autorités locales ne sont guère disposées à accepter des locataires de logements sociaux sur leur territoire est infondée et erronée.

81. Le Gouvernement conteste l'analyse de la FEANTSA concernant l'ampleur de la demande de logements sociaux. À cet égard, il affirme que tous les ménages ayant un revenu inférieur au seuil fixé pour pouvoir bénéficier d'un logement social n'ont pas les mêmes besoins en matière de logement ou n'accepteraient pas nécessairement de vivre dans ce type d'habitation. L'augmentation de l'offre obtenue grâce au BSO est en passe de correspondre à la part équivalente de ménages vivant sous le seuil de pauvreté, qui est de 8,5 % selon l'EU-SILC. Le processus de réforme en cours, qui consiste en la fusion des principaux fournisseurs de logements sociaux et la révision des critères d'attribution des logements sociaux, devrait permettre de réaliser de nouveaux gains d'efficacité. Le Plan d'action pour le climat, dont l'objectif est de rendre les logements sociaux climatiquement neutres d'ici 2050, est actuellement mis en œuvre, avec des niveaux importants de dépenses publiques. Au 23 décembre 2022, un texte de loi prévoyant de subventionner les promoteurs privés qui construisent des

logements sociaux et d'un coût abordable (« le programme de location sous conditions ») était en attente d'adoption.

B – Appréciation du Comité

82. Le Comité rappelle qu'il importe que les pouvoirs publics soient particulièrement attentifs à l'impact des choix opérés par eux sur les groupes dont la vulnérabilité est la plus grande, en l'occurrence tout particulièrement les familles et les personnes en situation d'exclusion ou de pauvreté (Autisme Europe c. France, réclamation n° 13/2002, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003, §53). En outre, l'un des objectifs intrinsèques des droits sociaux protégés par la Charte est d'exprimer la solidarité et de favoriser l'inclusion sociale (CEDR c. Grèce, *op. cit.*, §19).

83. Le Comité a précédemment noté qu'une offre de logement d'un coût abordable doit être assurée. Un logement est d'un coût abordable lorsque le ménage qui l'occupe peut supporter les coûts initiaux (garantie, loyer d'avance), le loyer courant et les autres frais (charges de fonctionnement, d'entretien et de gestion, par exemple) sur le long terme tout en conservant un niveau de vie minimum, tel que l'entend la collectivité dans laquelle il évolue (Conclusions 2003, Suède). En vue d'établir que des mesures sont prises afin de rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes, il appartient aux États parties à la Charte de faire apparaître, non quel est le taux d'effort moyen requis de l'ensemble des candidats à un logement, mais que le taux d'effort des demandeurs et demandeuses de logement les plus défavorisés est compatible avec leur niveau de ressources (Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) c. Slovaquie, réclamation n° 53/2008, décision sur le bien-fondé du 8 septembre 2009, §72). En vertu de l'article 31§3 de la Charte, les États parties doivent mettre en place de vastes dispositifs d'aides au logement pour protéger les personnes aux revenus modestes et les catégories défavorisées de la population (Conclusions 2003, Suède ; Conclusions 2019, Grèce). L'allocation-logement est un droit individuel : tous les ménages qui y ont droit doivent la percevoir effectivement ; des voies de recours doivent être prévues en cas de refus de l'allocation (Conclusions 2003, Suède).

84. Il incombe aux États parties de se doter de dispositifs appropriés pour la construction de logements, en particulier de logements sociaux (Conclusions 2003, Suède). Dans *Mouvement international ATD-Quart Monde c. France*, le Comité a conclu à une violation de l'article 31§3 de la Charte au motif que l'offre de logements d'un coût abordable était insuffisante. Le Comité a observé que, même si tous les objectifs prévus par le vaste programme de construction de logements sociaux en cours étaient atteints, c'est-à-dire si 591 000 unités étaient construites d'ici 2009, l'on observerait toujours un déséquilibre considérable par rapport aux besoins, dans la mesure où ces derniers pouvaient être quantifiés d'après le nombre de demandes d'attribution de logements sociaux. Le fait que le programme prévoit la construction de logements sociaux plus onéreux pour répondre à une demande plus large ne suffisait pas à justifier le manque de logements sociaux pour les ménages les plus défavorisés (*Mouvement international ATD-Quart Monde c. France, op. cit.*, §§98-99). Des listes d'attente très longues pour l'attribution de logements sociaux peuvent donner lieu de plein droit à une violation de l'article 31§3 de la Charte (Conclusions 2005, Slovaquie, France), sachant que des délais d'attente de deux ans et quatre mois

sont jugés excessifs (Mouvement international ATD-Quart Monde c. France, *op. cit.*, §129).

85. La FEANTSA affirme que la politique du logement en Région flamande privilégie l'accession à la propriété au détriment des autres modes d'occupation, ce qui a aggravé la situation des ménages vulnérables en matière de logement. En réponse, le Gouvernement soutient que la préférence donnée à l'accession à la propriété est justifiée par des avantages tels que la sécurité du logement, un allègement financier pour les ménages vieillissants, la stabilité ou la résistance aux chocs économiques, et qu'en tout état de cause, il y a eu récemment une évolution vers une politique plus équilibrée dans ce domaine. Le Comité note que la présente réclamation ne concerne pas nécessairement les avantages de l'accession à la propriété en tant que telle, mais qu'elle porte plutôt sur les mesures prises pour faciliter la réalisation du droit au logement des ménages vulnérables, y compris en évaluant l'impact sur ces derniers des politiques destinées à soutenir l'accès à la propriété.

86. Comme l'a également reconnu le Gouvernement, le développement de l'accession à la propriété en Région flamande au cours des dernières décennies a notamment été encouragé par le fait que les acquéreurs d'un logement ont largement pu bénéficier de généreuses réductions d'impôts sur les intérêts relatifs aux prêts hypothécaires. Or, s'il est indéniable que les propriétaires jouissent en moyenne d'une meilleure qualité de vie que les autres occupants, ces avantages ne sont pas répartis de manière égale entre les différents groupes de revenus. En 1976, la proportion de propriétaires en Belgique dans chaque quintile de revenu se situait entre 60 et 70 % et la différence entre le quintile supérieur et le quintile inférieur était de 8 points de pourcentage. En 2018, la proportion de propriétaires dans le quintile inférieur était tombée à 50 %, tandis que cette proportion avait augmenté dans le quintile supérieur pour atteindre 90 % (Eurofound (2023), *Unaffordable and inadequate housing in Europe*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, p. 8). Il est largement admis que les aides au logement sous forme de déductions fiscales et d'autres subventions tendent à bénéficier aux tranches supérieures de revenus, en augmentant les prix que les acheteurs peuvent payer pour les logements et en contribuant à l'inflation des prix de l'immobilier. En fait, la décision du Gouvernement flamand de supprimer progressivement la prime au logement a été motivée par des préoccupations liées aux coûts de la subvention et à l'équité (c'est-à-dire que les 40 % de propriétaires disposant des revenus les plus élevés ont reçu 72 % de la prestation, Eurofound, *op. cit.*, p. 49). La subvention à la rénovation cible également les personnes disposant de revenus moyens, étant donné que, comme le reconnaît le Gouvernement, les ménages à faibles revenus n'ont pas les moyens d'acquérir leur propre logement.

87. Le soutien apporté aux propriétaires va de pair avec une dégradation de l'accessibilité économique des logements pour les ménages à faibles revenus. Cela fait longtemps que les listes et les délais d'attente pour les logements sociaux sont importants et ils ne cessent de s'allonger. Par exemple, en 2020, les candidats remplissant les conditions requises ont dû attendre 1 358 jours, soit environ trois ans et sept mois, avant d'obtenir un logement social. En l'absence de toute chance réaliste d'obtenir un logement social dans un délai raisonnable, les ménages à faibles revenus génèrent une forte demande dans la tranche basse du marché locatif privé. La proportion de locataires de logements privés dont le rapport entre les dépenses de

logement et le revenu brut est supérieur à 30 % a progressivement augmenté : il est passé de 20 % en 1997 à 52 % en 2018. Entre 2005 et 2018, le taux de surcharge des coûts du logement a augmenté davantage pour les locataires privés que pour les autres régimes d'occupation. La FEANTSA allègue qu'en raison des coûts élevés du logement, de nombreux ménages vulnérables sont menacés d'expulsion, vivent dans des logements d'un niveau insuffisant, peuvent être exclus de l'accès au logement parce qu'ils n'ont pas les moyens d'en supporter les frais, ou doivent vivre dans la rue ou dans des centres d'hébergement. Le Gouvernement met l'accent sur les mesures prises pour faciliter l'accès des ménages vulnérables au logement, principalement en augmentant l'offre de logements par le biais d'un programme de construction de logements et en soutenant la demande par des allocations de logement. Les données disponibles semblent indiquer qu'une combinaison de logements sociaux et d'allocations de logement semble en effet être la meilleure solution pour améliorer l'accessibilité économique du logement (Eurofound, *op. cit.*, p. 56). L'appréciation du Comité portera donc sur la question de savoir si ces mesures sont adéquates et suffisantes pour atteindre les buts déclarés.

88. Les parties semblent convenir que les critères de revenu pour l'admission au bénéfice d'un logement social et d'allocations de logement, qui ont été récemment harmonisés, fournissent un indicateur pertinent pour déterminer la taille du groupe qui a le plus besoin d'une aide au logement sur le marché locatif privé. Sur la base de ces critères, il ressort qu'environ 250 000 ménages, soit 50 % de l'ensemble des ménages qui louaient dans le secteur privé en 2018, avaient besoin d'une aide au logement. Une étude utilisant une méthodologie différente est arrivée à des conclusions similaires (c'est-à-dire que 254 300 ménages avaient besoin d'une aide au logement, le groupe cible étant défini comme étant composé de tous les locataires privés payant plus de 30 % de leur revenu en loyer ou occupant une habitation en mauvais état et appartenant à la tranche des 40 % de revenus les plus faibles, Heylen, K. (2019), *Doelgroepen sociale huur en specifieke segmenten op de woningmarkt*, Leuven, Steunpunt Wonen)). Il est à noter que la Cour constitutionnelle a également fait référence à ce chiffre dans l'arrêt n° 92/2023 du 15 juin 2023 (voir ci-dessus §22-26, p. 10). Nombre de ces ménages seraient également inscrits sur des listes d'attente pour des logements sociaux (soit 156 541 ménages en attente d'un logement loué par une entreprise de logement social (SHM) et 72 645 ménages en attente d'un logement loué par un organisme de location sociale (SVK)). Par conséquent, le Comité considère que l'estimation de 250 000 ménages constitue un point de référence utile pour évaluer les mesures prises pour améliorer l'accessibilité économique des logements dans la Région flamande.

89. Un programme de construction de logements sociaux, le BSO, est en cours, les autorités régionales et locales se partageant la responsabilité de sa mise en œuvre. En ce qui concerne les autorités locales, elles participent au BSO en appliquant des quotas de construction obligatoires et facultatifs, et en organisant et supervisant les travaux de construction en partenariat avec les sociétés de logement. La FEANTSA affirme que de nombreuses communes refusent d'appliquer les quotas du BSO et que, ce faisant, elles profitent du laxisme des autorités régionales à cet égard. Pour sa part, le Gouvernement soutient que les communes sont, dans leur grande majorité, en bonne en voie de respecter leurs engagements et qu'une approche fondée sur la coopération est plus propice à la réalisation des objectifs du BSO. Le Comité indique que, dans la mesure où les informations présentées par les parties à cet égard ne lui

permettent pas de se faire une opinion définitive, il n'est pas en mesure de déterminer à quel point l'« inertie des communes » joue un rôle important dans le retard pris par le BSO. Cependant, dans son appréciation des résultats obtenus par le BSO, le Comité accorde davantage de poids à d'autres éléments tels que l'offre actuelle et projetée de logements sociaux par rapport à la demande, les retards et la sous-utilisation des budgets du BSO, ainsi que la qualité des principaux indicateurs employés pour définir les objectifs du BSO.

90. Le logement social en Région flamande représente 6 % du parc immobilier, ce qui est peu par rapport aux niveaux observés dans l'Union européenne. Par exemple, les Pays-Bas comptent 28 % de logements sociaux, l'Autriche 23 %, le Danemark 20 % et la France 17 % (Eurofound, *op. cit.*, p. 45). Les objectifs fixés par le BSO et les crédits alloués pour atteindre ces objectifs ne sont certes pas négligeables. Cependant, ce programme accuse des retards, avec 2 000 à 2 500 nouveaux logements sociaux achevés chaque année entre 2016 et 2020. L'échéance principale du BSO a été repoussée à deux reprises, soit de 2020 à 2023, puis à 2025, bien que l'objectif global de construction de logements ait dans le même temps été porté de 43 500 à 50 000 unités. Bien que le Gouvernement reconnaisse ces retards, il affirme que des mesures ont été prises pour y remédier. Par ailleurs, une importante sous-utilisation des crédits alloués au BSO a été constatée, celle-ci s'élevant par exemple à 2 027 914 026 euros pour les années 2020 et 2021 (comme indiqué par la Cour constitutionnelle dans l'arrêt n° 92/2023 du 15 juin 2023, voir ci-dessus §§22-26, p. 11).

91. Le Comité note également que le système de quotas sur lequel repose le BSO prêle à confusion et pourrait même nuire à la réalisation de ses objectifs finaux. Selon une étude référencée par la FEANTSA et non contestée par le Gouvernement, le quota obligatoire de 9 % a de plus en plus été considéré comme un plafond supérieur et non, comme il était envisagé à l'origine, comme un seuil minimal. Ainsi, la Cour constitutionnelle a relevé qu'au 31 décembre 2019, une grande majorité des communes flamandes, à savoir 254 sur 300, comptaient une proportion réelle ou prévue de logements sociaux de 9 % ou moins (comme indiqué par la Cour constitutionnelle dans l'arrêt n° 92/2023 du 15 juin 2023, voir ci-dessus §§22-26, p. 8). De plus, bien que le Gouvernement fasse état de 5 915 constructions attribuées dans le cadre d'engagements volontaires, 14 767 unités sur l'objectif total des 50 000 prévues par le BSO n'ont encore été attribuées à aucune commune. En outre, le plafond de 15 % utilisé pour l'admission au bénéfice d'un financement du BSO, qui s'appliquait jusqu'à récemment avant d'être annulé par la Cour constitutionnelle, révèle une ambivalence plus générale des autorités régionales vis-à-vis du logement social. La Cour constitutionnelle a notamment estimé que le seuil de 15 % ne tenait pas compte du fait que la demande de logements sociaux était inégalement répartie dans la région (voir ci-dessus §§22-26). Le Comité note qu'en définitive, l'augmentation de l'offre grâce aux travaux de construction et de rénovation réalisés dans le cadre du BSO est largement dépassée par l'allongement concomitant des listes d'attente et des délais d'attente pour l'obtention de logements sociaux, ce qui a pour effet de creuser l'écart entre la demande et l'offre. En fait, même si les objectifs du BSO étaient atteints comme prévu, la proportion de logements sociaux stagnerait à environ 6-7 % du parc total de logements, ce qui n'est pas suffisant pour répondre à la demande existante.

92. En décembre 2020, environ 25 000 locataires de logements privés bénéficiaient d'allocations de logement, sans tenir compte des 11 618 locataires sociaux louant par l'intermédiaire d'organismes de location sociale (SVK). La FEANTSA affirme que ces dispositifs sont sous-utilisés en raison de conditions d'attribution restrictives et de procédures de demande fastidieuses. Le Gouvernement soutient qu'un plus large développement de ces dispositifs fausserait le marché en exerçant une pression à la hausse sur les loyers. Le Comité considère qu'il n'est pas nécessaire d'examiner les critères d'attribution ni la procédure de demande, car, en tout état de cause, le nombre de ménages qui peuvent en bénéficier est faible par rapport au besoin d'aide au logement. Si l'on considère le chiffre de référence de 250 000 mentionné plus haut (voir ci-dessus §88), on peut en déduire qu'environ 225 000 ménages sont laissés sans aide au logement bien que répondant aux critères d'attribution. Le Comité note également que la proportion de ménages bénéficiant d'une allocation de logement en Région flamande est de 0,8 % contre 21 % en France, 18 % aux Pays-Bas ou 14 % en Finlande. Ce chiffre est également faible si on le rapporte à la proportion de ménages locataires, 2,9 % d'entre eux bénéficiant d'une allocation de logement en Région flamande, 47 % en Finlande, 49 % au Danemark et 60 % en France et aux Pays-Bas (Eurofound, *op. cit.* p. 40). Le Comité souligne que les allocations de logement ont l'avantage de permettre un accès rapide au logement pour les demandeurs et les demandeuses, comparé au fait de construire de nouveaux logements. Les disparités susmentionnées dans le contexte européen laissent à penser qu'il est possible de développer le système d'allocations de logement en Région flamande sans effets indésirables, à condition qu'elles soient correctement ciblées et appliquées parallèlement à des mesures visant à augmenter l'offre de logements d'un coût abordable.

93. Le Gouvernement cite plusieurs dispositifs d'aide au logement démontrant que, selon lui, une politique du logement plus équilibrée est actuellement en place. C'est le cas, par exemple, de la réduction des droits d'enregistrement d'un premier logement occupé par son propriétaire, qui a remplacé la prime au logement en 2022. Toutefois, l'effet de ces mesures à court terme semble incertain. D'une part, les détenteurs de prêts hypothécaires au moment de la suppression de la prime au logement ont conservé leur droit pour la durée de leur prêt hypothécaire. D'autre part, une étude de la Banque Nationale de Belgique a laissé entendre que la réduction des droits d'enregistrement avait entraîné une hausse des prix des logements d'environ 3 % en moyenne, qui touchait de manière disproportionnée les locataires de logements de faible valeur (G. Domènech-Arumi, P. E. Gobbi and G. Magerman, *Housing inequality and how fiscal policy shapes it: Evidence from Belgian real estate*, NBB Working Paper, Brussels, National Bank of Belgium, 2022). À l'instar des allocations de logement, d'autres dispositifs mentionnés par le Gouvernement, tels que le Fonds d'urgence ou le Fonds d'expulsion, présentent un faible taux d'utilisation, pour des raisons telles qu'un ciblage insuffisant ou un manque de sensibilisation du groupe cible. Enfin, d'autres mesures mentionnées par le Gouvernement, telles que la prime à la rénovation ou les prêts sociaux, s'adressent à des catégories de revenus situés juste au-dessus des ménages à faibles revenus. Le Comité conclut par conséquent que ces mesures n'ont pas un impact suffisant sur la situation des groupes disposant de faibles revenus.

94. Le Gouvernement fait valoir que l'accession à la propriété contribue à atténuer l'impact d'une baisse de revenus à la retraite et de la faiblesse relative des pensions

en Région flamande. Cependant, comme le Comité l'avait déjà mentionné, les avantages de l'accession à la propriété ne sont pas répartis de manière égale entre les groupes de revenus (voir ci-dessus §86). Cette politique laisse sans protection la plupart des personnes disposant de faibles revenus, qui risquent de devoir faire face à des frais de logement élevés tout en ayant de faibles pensions de vieillesse. De plus, le Gouvernement insiste sur le rôle du marché dans la régulation de l'accès au logement, les interventions de l'État étant justifiées dès lors qu'il s'agit de mesures de dernier recours. En conséquence, la confiance dans le pouvoir régulateur du marché est invoquée pour ne pas adopter des mesures plus interventionnistes comme plafonner les loyers, élargir la portée des allocations de logement ou faire activement appliquer les normes de qualité du logement. Le virage politique consistant à ne plus considérer le logement comme un bien social et comme un droit humain, mais essentiellement comme un moyen d'accumuler des richesses individuelles et de générer des gains financiers est connu sous le nom de « financiarisation » (en ce sens, voir le rapport de la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur le droit à un logement convenable cité ci-dessus au §37). Dans le cas de la Région flamande, ce virage se traduit par des politiques de déréglementation du marché locatif privé ou par la prépondérance des avantages fiscaux pour les propriétaires, entraînant, d'une part, un gonflement des prix des terrains et des logements, et, d'autre part, une réduction considérable du nombre de logements économiquement accessibles aux groupes les plus vulnérables. Une approche qui s'appuie uniquement sur le marché pour assurer l'accès au logement est incompatible avec l'article 16 de la Charte, car elle ne garantit pas de manière adéquate que les besoins des groupes vulnérables sont satisfaits.

95. Le Comité conclut que la politique de soutien à l'accession à la propriété menée par la Région flamande a eu un effet préjudiciable sur la capacité des groupes vulnérables à jouir du droit au logement. Dans le même temps, les mesures prises pour améliorer l'accessibilité économique des logements pour les groupes vulnérables ont été insuffisantes, l'offre insuffisante de logements sociaux et de la portée limitée des allocations de logement contribuant notamment à cette situation. Le Comité dit par conséquent qu'il y a violation de l'article 16 de la Charte à cet égard.

EN CE QUI CONCERNE LE NIVEAU SUFFISANT DES LOGEMENTS

A – Arguments des parties

1. L'organisation auteur de la réclamation

96. La FEANTSA indique que les données les plus complètes dont on dispose concernant le caractère suffisant des logements en Région flamande proviennent d'une enquête réalisée en 2012-2013. Cette enquête avait révélé que 37 % des logements, soit près d'un million, étaient de qualité insuffisante, sachant que 47 % de ces logements se trouvaient sur le marché locatif privé, et que la mauvaise qualité était fortement liée au niveau de revenus de l'occupant et à l'année de construction. En outre, 35 % des logements jugés insuffisants présentaient des problèmes structurels, tels que l'humidité ou l'absence d'installations sanitaires de base, ce qui nécessitait des interventions plus complexes et plus coûteuses. La proportion de logements présentant des problèmes structurels était nettement plus élevée chez les locataires d'habitations privées (21 %) que chez les propriétaires-occupants (10 %). Bien qu'une enquête de portée plus limitée réalisée en 2018 ait fait état d'une amélioration globale

de la qualité des logements, la proportion de logements médiocres ou très médiocres sur le marché locatif privé est restée relativement élevée, avec la même forte corrélation entre la qualité du logement et le niveau de revenu.

97. La FEANTSA décrit la situation des locataires de logements privés présentant des problèmes de qualité structurelle et dont les revenus se situent dans les trois quintiles les plus bas. Ce groupe, composé de 93 000 ménages, vit dans des conditions extrêmement précaires, à savoir que 70% des logements en question présentent des infiltrations ou des remontées d'humidité, 54 % présentent des dommages causés par la condensation, 41 % présentent un risque d'électrocution, 40 % un risque d'intoxication au monoxyde de carbone et 26 % sont dépourvus d'équipements de base pour la cuisine et la salle de bains. Ces locataires, qualifiés de « locataires captifs », sont piégés dans des logements de mauvaise qualité, en l'absence d'autres choix viables dans la tranche basse du marché locatif privé.

98. Les mécanismes disponibles pour faire respecter les normes de logement dans la tranche basse du marché locatif privé sont inefficaces, car ils reposent excessivement sur le signalement des locataires eux-mêmes. En effet, après une inspection technique sur place, les maires peuvent déclarer un logement insalubre et/ou inhabitable, et des enquêtes pénales peuvent être ouvertes dans les cas les plus graves. À la suite de telles procédures, les résidents peuvent être contraints à quitter leur logement sans disposer d'autres solutions sérieuses de relogement. Il est dès lors peu probable qu'ils fassent des signalements, de peur de se mettre les bailleurs à dos ou de devoir échanger un logement certes inadéquat contre un avenir incertain sur le marché locatif. La FEANTSA soutient que l'abattement fiscal et la subvention à la rénovation mentionnés par le Gouvernement n'ont pas entraîné d'améliorations tangibles du logement dans la tranche basse du marché locatif privé. Les bailleurs ne sont pas suffisamment incités à rénover leurs logements, sachant qu'il y aura toujours une demande au bas du marché, même pour des habitations de qualité médiocre ou très médiocre.

2. Le Gouvernement défendeur

99. Le code flamand du logement fixe des normes détaillées de qualité du logement et prévoit des procédures d'application efficaces. Sur le marché locatif privé, le respect de ces normes est principalement assuré au moyen d'inspections menées par les autorités locales et régionales. Cependant, ces inspections reposent dans une large mesure sur les signalements des locataires, car elles ne sont pas censées interférer avec le principe du libre marché. Dans le même temps, certains ménages sont par principe opposés à l'intervention des pouvoirs publics, ce qui est également leur libre choix.

100. Le Gouvernement soutient que la Région flamande développe actuellement une nouvelle approche pour faire respecter les normes de qualité du logement, qui est fondée sur ce que l'on appelle la pyramide de la qualité du logement et qui dépend moins des signalements des locataires. Le premier étage de la pyramide concerne les mesures de sensibilisation aux normes de qualité du logement et les incitations destinées aux bailleurs qui louent leur bien en tant que logement social pour une durée d'au moins neuf ans, comme le prêt à la rénovation (« *mijn verbouwen* »). Ce dispositif a été lancé le 1^{er} octobre 2022 et a donné lieu à 204 demandes de prêt au

cours de ses trois premiers mois de fonctionnement. En outre, les bailleurs bénéficient de faibles taux d'imposition visant à encourager la location et à faciliter les rénovations. Le deuxième étage de la pyramide porte sur la surveillance préventive, et met un accent particulier sur les certificats de conformité, qui sont exigés dans de nombreuses communes avant qu'un bien puisse être loué. En 2021, l'Agence du logement de Flandre (« *Agentschap Wonen-Vlaanderen* ») et les autorités locales ont procédé respectivement à 10 196 et 20 816 inspections de conformité.

101. Le troisième étage de la pyramide concerne la procédure de déclaration du caractère insalubre ou inhabitable d'un logement. Un logement est inhabitable s'il présente un ou plusieurs défauts graves qui empêchent une bonne qualité de vie, voire présentent un risque immédiat pour la sécurité ou la santé des habitants. La première étape de la procédure consiste à adresser aux bailleurs un avertissement qui leur laisse un délai de trois mois pour remédier aux problèmes identifiés. S'il n'est pas donné suite à cet avertissement, le maire peut exiger la « rectification rapide » des défauts graves présentant un risque aigu pour la sécurité ou la santé, dans un délai qui ne peut excéder 15 jours. En cas de refus d'obtempérer, la commune peut réaliser les travaux d'office et se faire rembourser les frais engagés par le bailleur. En 2021, date d'entrée en vigueur de la procédure d'avertissement, 391 procédures d'avertissements ont été menées pour 423 logements et des certificats de conformité ont été délivrés pour 247 logements. Sur les 6 377 décisions rendues au cours de cette même année, 48 % ont conclu au caractère insalubre ou inhabitable du logement concerné. À la fin de l'année 2021, l'inventaire des logements insalubres et/ou inhabitables comprenait 9 173 logements. Des procédures pénales peuvent être engagées en cas de location de taudis, le plus souvent à l'initiative de la commune, du parquet ou de l'Inspection flamande du logement. En 2021, 2 313 logements ont fait l'objet d'une procédure pénale.

102. Le Gouvernement indique que les maires sont tenus de reloger les familles résidant dans des logements inhabitables ou surpeuplés. Toutefois, l'obligation de relogement est limitée aux ménages qui remplissent les conditions pour bénéficier d'un logement social. Les ménages concernés peuvent avoir la priorité pour obtenir un logement social, recevoir une allocation de logement ou être placés dans un logement d'urgence. Le Gouvernement a consacré 11 millions d'euros par an en 2020 et 2021, et 5,1 millions d'euros en 2022 en subventions pour le logement d'urgence, ce qui a permis la livraison de 350 logements en 2020 et 2021, tandis que d'autres travaux de construction sont en cours.

B – Appréciation du Comité

103. Le Comité rappelle qu'il entend par « logement d'un niveau suffisant » un logement salubre, présentant des structures saines, non surpeuplé et assorti d'une garantie légale de maintien dans les lieux (Conclusions 2003, France). Les critères constitutifs d'un logement d'un niveau suffisant doivent être appliqués non seulement aux nouvelles constructions, mais aussi, progressivement, au parc immobilier existant et concernent aussi bien les logements locatifs que les logements occupés par leur propriétaire. Il incombe aux pouvoirs publics de s'assurer que le logement est d'un niveau suffisant en recourant à différents moyens – analyse des caractéristiques du parc immobilier, injonctions aux propriétaires qui ne respectent pas leurs obligations, règlements d'urbanisme, obligation d'entretien imposée aux bailleurs (Conclusions

2003, France). Il est attendu des États parties qu'ils indiquent ce qui est fait pour vérifier que l'ensemble du parc immobilier (locatif ou non, privé ou public) est d'un niveau suffisant, s'il est procédé à des inspections régulières, et quelles suites sont données aux décisions établissant qu'un logement n'est pas conforme à la réglementation (Conclusions 2019, Türkiye, Ukraine).

104. Le Comité note que la Région flamande a mis en place des normes détaillées de qualité du logement ainsi que des mécanismes pour assurer leur application. En outre, la Région flamande a consacré près de 4,5 milliards d'euros à la rénovation écologique et à la construction de logements sociaux entre 2019 et 2024, en utilisant également les fonds de la Facilité pour la reprise et la résilience pour financer la rénovation des logements sociaux, y consacrant un budget spécifique de 35 millions d'euros, tandis qu'une enveloppe de 243 millions d'euros a été allouée aux subventions énergétiques pour les bâtiments privés (Housing Europe, *Housing in Europe 2023*, p. 38).

105. Cependant, la FEANTSA fournit des éléments démontrant que bien que la proportion de logements de bonne qualité ait globalement augmenté au cours des deux dernières décennies, en revanche, la proportion de logements en mauvais ou très mauvais état est resté stable, la plupart d'entre eux se situant dans la tranche basse du marché locatif privé. La forte demande et les loyers prohibitifs poussent les ménages les plus pauvres vers les logements les plus vétustes, tandis que l'offre limitée et le marché très concurrentiel permettent aux bailleurs d'augmenter les prix et de mettre en location des logements de mauvaise qualité. Selon les données présentées par la FEANTSA, et non contestées par le Gouvernement, 93 000 ménages à faibles revenus vivent dans de très mauvaises conditions, avec des problèmes tels que des infiltrations ou des remontées d'humidité, de la condensation, des risques d'électrocution ou d'empoisonnement au monoxyde de carbone, et l'absence d'installations de cuisine et de salle de bain, même les plus basiques.

106. Alors que le Gouvernement fournit des informations détaillées sur ce que l'on appelle la pyramide de la qualité du logement, la FEANTSA affirme que les mécanismes disponibles pour faire respecter les normes de qualité des logements dans la tranche basse du marché locatif privé sont inefficaces car ils dépendent trop fortement du signalement des locataires eux-mêmes. Le Comité estime qu'il est appelé à examiner si les mesures invoquées par le Gouvernement ont eu un impact tangible dans la tranche basse du marché locatif privé, par opposition au marché du logement en Région flamande dans son ensemble. En ce sens, le Comité note qu'il est peu probable que les locataires fassent des signalements, car s'il s'avère que le logement qu'ils occupent est en mauvais état et/ou inhabitable, ils pourraient être contraints de le quitter, sachant que les possibilités de relogement sont très incertaines en raison de la rareté des logements d'urgence disponibles. Le Gouvernement fait valoir que la construction de 350 unités d'hébergement d'urgence a été achevée en 2020 et 2021, et que d'autres travaux de construction sont en cours. Cependant, le Comité souligne que l'hébergement d'urgence a vocation à répondre à un éventail de besoins, et qu'outre le relogement de ménages mal logés, il est aussi destiné aux personnes sans-abri ou ayant sollicité l'asile. À cet égard, le Comité renvoie au récent arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme *Camara c. Belgique*, qui a mis en évidence la non-exécution systématique par les autorités belges des décisions contraignantes des juridictions nationales ordonnant de prêter assistance aux demandeurs et aux

demandeuses d'asile et d'assurer leur hébergement, ce qui a pour conséquence qu'un grand nombre de personnes dans toute la Belgique vivent dans des conditions désastreuses, sont privées de logement et sont exposées à de graves risques sanitaires (voir ci-dessus §27). Le Gouvernement cherche dans le même temps à justifier l'absence d'une politique d'exécution plus active en invoquant le pouvoir régulateur du marché, voire l'aversion que certains locataires éprouveraient contre une intervention de l'État. Toutefois, le Comité considère qu'une approche entièrement axée sur le marché pour garantir la qualité du logement ne protège pas suffisamment les droits des locataires et qu'au contraire, le Gouvernement doit s'engager activement pour soutenir les locataires vivant dans des logements d'un niveau insuffisant et confrontés à des choix difficiles.

107. La FEANTSA affirme par ailleurs que les bailleurs ne sont pas suffisamment incités à améliorer la qualité de leurs biens locatifs. Le Gouvernement invoque à cet égard le prêt à la rénovation récemment introduit et les faibles taux d'imposition auxquels sont soumis les biens locatifs, qui devraient fournir aux bailleurs une marge de manœuvre financière suffisante pour procéder à des rénovations. Le Comité considère cependant que ces mesures n'ont, à ce jour, pas entraîné d'améliorations tangibles de la qualité des logements dans la tranche basse du marché locatif privé, comme cela a été démontré ci-dessus (voir §105). Les circonstances propres à ce segment du marché, où les bailleurs sont assurés de trouver des locataires quelle que soit la qualité des logements proposés, ne semblent pas propices à des travaux d'amélioration de l'habitat, même subventionnés par l'Etat.

108. Le Comité dit par conséquent qu'il y a violation de l'article 16 de la Charte aux motifs qu'il existe une proportion élevée de logements d'un niveau insuffisant et que les mesures visant à faire respecter les normes de logement dans la tranche basse du marché locatif privé sont inadéquates.

EN CE QUI CONCERNE LE SANS-ABRISME

A – Arguments des parties

1. L'organisation auteur de la réclamation

109. La FEANTSA soutient qu'il n'y a pas de collecte systématique de données sur le sans-abrisme et que les rares études disponibles donnent une image incomplète de la situation. Le dernier comptage régional disponible, effectué entre le 15 janvier et le 15 février 2014, couvrait les personnes hébergées dans des centres d'accueil d'hiver et de nuit ou dans des centres d'action sociale globale (« CAW »), les personnes séjournant temporairement dans des logements des Centres publics d'action sociale (« *Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn* », « OCMW ») et les ordres d'expulsion reçus par les OCMW, mais ne prenait pas en compte les personnes à la rue. Ce comptage a donné les résultats globaux suivants : 711 adultes et 53 enfants étaient sans abri (hébergés dans des centres d'accueil d'hiver et d'urgence) ; 3 019 adultes et 1 675 enfants étaient sans domicile (hébergés dans des logements pour personnes sans domicile des CAW et dans des logements d'urgence des OCMW) et 599 ordres d'expulsion avaient été reçus dans 179 OCMW. Des données plus récentes sur la situation dans les villes de Gand et de Louvain, ainsi que dans la province du Limbourg, semblent indiquer que le nombre de sans-abri est beaucoup

plus élevé que prévu, que le problème n'est pas réservé aux grandes agglomérations et que des enfants sont souvent concernés. Le comptage réalisé à Gand a recensé 1 472 adultes et 401 enfants sans domicile. Par ailleurs, 57,3 % des personnes sans-abri et sans domicile recensées étaient en situation irrégulière, et beaucoup étaient des jeunes, des femmes et des personnes de couleur. D'autres études attirent l'attention sur la présence de nombreuses personnes vulnérables parmi celles qui n'ont pas de domicile, telles que les enfants, les personnes précédemment placées en institution ou incarcérées, les personnes reconnues comme réfugiées et les personnes ayant des problèmes d'addictions. La FEANTSA estime que, bien que de nombreuses familles avec enfants soient sans abri, la Région flamande ne dispose pas d'une politique cohérente pour remédier à leur situation.

110. La FEANTSA fait également valoir que la Région flamande ne dispose pas d'un plan global de réduction du sans-abrisme. Le Plan d'action pour la prévention et la lutte contre le sans-abrisme, mentionné par le Gouvernement, prévoit des mesures distinctes en faveur de la protection sociale et en faveur du logement sans chercher à les coordonner. De plus, le plan assigne des tâches aux autorités locales sans identifier la source de financement, et les dispositions relatives au suivi et à l'évaluation sont très limitées. La FEANTSA fait également état d'une pénurie de logements d'urgence et d'un manque de solutions structurelles de logement pour les personnes sans domicile. Les familles sont souvent contraintes de rester dans des hébergements précaires pendant des durées inacceptables, en raison des longs délais d'attente pour obtenir un logement social ou du manque d'accès à un logement décent et d'un coût abordable dans le secteur locatif privé. Le décompte réalisé à Gand indiquait que 38,8 % des personnes sans domicile se trouvaient dans cette situation depuis plus de deux ans.

111. La FEANTSA fait savoir qu'en Région flamande, les expulsions sont généralement justifiées par des arriérés de loyer et requièrent normalement une décision de justice. On sait également que des expulsions administratives surviennent dans des logements inadéquats, pour lesquels aucun logement de remplacement approprié n'est trouvé, ainsi que des expulsions illégales. Cependant, il n'y a pas de collecte systématique de données sur les expulsions et seules des estimations partielles sont disponibles. Une enquête annuelle menée par l'Association flamande des villes et communes (« *Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten* ») indique que le nombre de procédures d'expulsion, soit environ 12 000 par an, est resté stable au cours des dix dernières années, ces procédures ayant abouti à des expulsions effectives dans environ 30 % des cas.

112. La FEANTSA soutient que les moyens employés par les pouvoirs publics pour prévenir les expulsions sont inefficaces. Le décret relatif à la location de logements fixe à neuf ans la durée normale des contrats de location, dans le but de corriger le déséquilibre des pouvoirs entre les bailleurs et les locataires, de se prémunir contre la hausse des loyers et de contrebalancer l'absence de mesures de contrôle des loyers. Cependant, la prolifération des contrats de courte durée, censés être exceptionnels, va à l'encontre de ces objectifs. S'appuyant sur les chiffres fournis par des associations de locataires, la FEANTSA indique que 53 % des baux sont initialement conclus pour une durée d'un an seulement, et que 44 % d'entre eux sont conclus pour la durée normale de neuf ans. Ainsi, les baux de courte durée étant devenus la règle plutôt que

l'exception, les locataires sont plus vulnérables aux augmentations de loyer, aux refus de prolonger la location et aux expulsions.

113. Le Fonds flamand de garantie des loyers (« *Vlaams Huurgarantiefonds* »), en vigueur de 2014 à 2020, permettait aux bailleurs ayant adhéré volontairement au dispositif de demander de manière individuelle à récupérer une partie des arriérés de loyer. Ce système était conçu pour protéger les revenus des bailleurs et prévenir les expulsions. Toutefois, il n'a eu qu'un impact très limité, seulement 123 demandes ayant été traitées pendant sa durée d'existence, dont 63 ont été approuvées. En 2020, le Fonds de garantie des loyers a été remplacé par le Fonds de lutte contre les expulsions (« *Fonds ter Bestrijding van uithuiszettingen* »), qui fait intervenir les centres publics d'action sociale (OCMW) en plus des bailleurs. Le fonds prend en charge la moitié des arriérés d'un ménage jusqu'à un maximum de 1 250 euros, si le montant de ces arriérés est compris entre deux et six fois le montant d'un loyer. Les bailleurs, les centres publics d'action sociale et les locataires peuvent solliciter l'aide du fonds. Une enquête sociale vérifie quels sont les besoins du locataire et quelle est sa capacité à rembourser les arriérés avec le soutien du fonds. Le locataire et le bailleur doivent être prêts à conclure une convention de soutien et à signer un plan de remboursement sans intérêts. En 2020, des accords de conseil ont été établis dans 101 cas. Selon la FEANTSA, bien que, sur le plan conceptuel, le fonds représente une amélioration par rapport à son prédécesseur, il a également très peu été utilisé par manque de connaissance du public, en raison de conditions d'octroi restrictives et du fait de la rigidité de la procédure de demande. L'étude mentionnée par le Gouvernement (voir ci-dessous §119) indiquait que le fonds était plus efficace pour résoudre les problèmes temporaires d'accessibilité économique rencontrés par les ménages relativement plus aisés, mais qu'il l'était moins lorsque les problèmes étaient plus profonds. En ce sens, l'étude a conclu que les problèmes structurels d'accessibilité économique sur le marché du logement ne pouvaient pas être résolus uniquement par des conseils et des plans de paiement, mais surtout par un plus large recours aux allocations de logement et par une offre plus étendue de logements sociaux.

114. La FEANTSA se plaint que à compter du 1^{er} janvier 2023, les locataires sociaux dont le bail a été résilié pour inconduite ou négligence sont privés de la possibilité de s'inscrire sur une liste d'attente pour un logement social pendant trois ans. Alors que la résiliation d'un contrat de location relève initialement de la décision du juge, ce sont les bailleurs sociaux qui interdisent l'inscription sur liste d'attente à titre de sanction supplémentaire, laquelle n'est pas soumise à un contrôle juridictionnel. Les bailleurs sociaux peuvent toutefois admettre des dérogations en fonction de la situation individuelle du demandeur. La FEANTSA soutient qu'une telle sanction est excessive et risque d'avoir un effet disproportionné sur les personnes en situation de handicap psychosocial. Celles-ci risquent en effet de se retrouver sans-abri si, à cette interdiction de trois ans s'ajoutent les délais d'attente normaux et d'autres conditions restrictives telles que la condition de rattachement local.

2. Le Gouvernement défendeur

115. En ce qui concerne le manque de données disponibles, le Gouvernement invoque les difficultés rencontrées pour collecter des données sur un phénomène aussi complexe que le sans-abrisme. Dans ce contexte, il mentionne les bases de

données tenues par différents organismes qui concernent le nombre d'expulsions de logements sociaux, le nombre de personnes accueillies dans des centres d'hébergement, ou le nombre de logements déclarés impropres et/ou inhabitables. Des travaux de comptage sont en cours pour couvrir des zones urbaines supplémentaires. Basés sur la méthodologie utilisée pour les enquêtes de Gand, de Louvain et du Limbourg, ils fourniront à terme une bonne indication de la situation au niveau national.

116. Le Plan général de lutte contre le sans-abrisme pour la période 2020-2024, qui comprend des mesures de protection sociale et d'aide au logement, est conçu pour promouvoir quatre objectifs stratégiques visant à mettre fin au sans-abrisme, à savoir prévenir les expulsions, éviter le sans-abrisme chez les jeunes, lutter contre le sans-abrisme chronique et élaborer une politique intégrée de lutte contre le sans-abrisme. Une plateforme collective consacrée au sans-abrisme regroupe un éventail d'acteurs flamands du logement et de la protection sociale, qui sont chargés d'assurer la mise en œuvre et le suivi du plan.

117. Le Gouvernement soutient que les organismes concernés ont une obligation d'information à chaque étape d'une procédure d'expulsion, à savoir lorsque la procédure est engagée, qu'une décision de justice est rendue et que l'exécution a lieu. Toutefois, les données disponibles sont incomplètes en raison de la répartition complexe des compétences entre les différents niveaux de Gouvernement (c'est à dire fédéral et régional) et les organismes concernés. Le Gouvernement présente des données relatives aux expulsions provenant d'une enquête périodique menée par la Chambre nationale des huissiers de justice et d'une base de données du ministère fédéral de la Justice. En outre, des travaux sont en cours pour améliorer la collecte de données à cet égard.

118. En ce qui concerne la durée des contrats de location, le Gouvernement indique que le contrat de neuf ans reste la règle. Les bailleurs peuvent résilier un contrat standard de neuf ans de manière anticipée pour de bonnes raisons, notamment s'ils souhaitent habiter eux-mêmes le logement, en cas de travaux de rénovation complets qui les rendent inhabitables ou encore moyennant le versement d'une indemnité de résiliation. La possibilité de conclure des contrats de courte durée est toujours en place, mais avec des meilleures conditions pour les locataires. Contrairement aux règles précédemment en vigueur, les locataires peuvent résilier un bail de courte durée à tout moment, moyennant un préavis de trois mois et une indemnité de résiliation réduite. À l'inverse, les bailleurs ne sont pas autorisés à mettre fin à un contrat de location de courte durée de manière anticipée. Les contrats de location de courte durée ne peuvent être renouvelés qu'une seule fois et aux mêmes conditions, y compris en ce qui concerne le prix du loyer, sachant que la durée totale du contrat renouvelé ne peut excéder trois ans. Le loyer ne peut pas non plus être augmenté si le bail de courte durée a été converti en un bail standard de neuf ans en l'absence de préavis. Ces dispositions visent à empêcher les bailleurs d'abuser du régime des contrats de location de courte durée en augmentant systématiquement le loyer.

119. Le Gouvernement attribue l'impact limité du Fonds de lutte contre les expulsions à son lancement pendant la pandémie. Cependant, en 2021, des accords de conseil ont été établis dans 214 cas et 212 869 euros de cotisations ont été versés. Le fonds a été évalué favorablement par le Centre de recherche sur les politiques du logement,

notamment en ce qui concerne le choix d'un suivi décentralisé et autonome par les centres publics d'action sociale (OCMW), qui permet de personnaliser l'accompagnement proposé en fonction de la situation locale. Plusieurs modifications ont été apportées pour améliorer l'efficacité du fonds. À la suite de la crise énergétique, la Région flamande a augmenté, en octobre 2022, l'enveloppe budgétaire allouée aux centres publics d'action sociale. La condition selon laquelle les arriérés de loyer doivent représenter au moins deux loyers et au maximum six loyers pour pouvoir bénéficier du fonds a été supprimée. Les centres publics d'action sociale ont été habilités à décider du règlement de la dette restante en concertation avec le locataire et le bailleur, après avoir réglé la moitié des arriérés de loyer, et sans devoir préciser s'ils rendent le montant versé récupérable. Le groupe cible a été élargi aux locataires de logements gérés par des organismes de location sociale (SVK). Une campagne de sensibilisation a été lancée pour faire mieux connaître le fonds auprès des locataires et des bailleurs.

120. En ce qui concerne l'interdiction de trois ans imposée aux locataires de logements sociaux dont les contrats de location ont été résiliés par un tribunal, le Gouvernement considère qu'elle sert à protéger les droits des autres locataires et à maintenir le soutien en faveur du logement social. L'interdiction découle directement d'une décision judiciaire, alors que l'expulsion est une mesure de dernier recours, appliquée après que des mesures moins restrictives, telles que la médiation et le conseil, ont été tentées et ont échoué. Le contrôle juridictionnel permet de s'assurer que toutes les circonstances sont dûment prises en compte. En outre, les bailleurs sociaux peuvent déroger à l'interdiction d'inscription pour des raisons d'équité, à condition que la personne concernée accepte de recevoir des conseils spécialisés. La décision d'un bailleur peut faire l'objet d'un recours devant un organe de contrôle indépendant et peut également être soumise au Conseil d'État.

B – Appréciation du Comité

121. Les personnes sans-abri désignent les personnes qui ne disposent pas légalement d'un logement ou d'une autre forme d'hébergement d'un niveau suffisant au sens de l'article 31§1 (Conclusions 2003, Italie). Les États parties sont tenus de réduire progressivement le phénomène des sans-abri en vue de l'éliminer. Pour ce faire, des actions correctives s'imposent ; elles consistent notamment à leur fournir immédiatement un abri et à mettre en place des dispositifs pour les aider à surmonter leurs difficultés et ne pas y retomber (Conclusions 2003, Italie).

122. Des procédures doivent être mises en place pour limiter les risques d'expulsion (Conclusions 2003, Suède). La protection juridique des personnes visées par une menace d'expulsion doit notamment comporter une obligation de concertation avec les parties concernées pour rechercher d'autres solutions que l'expulsion. Le Comité a déjà constaté des violations de l'article 31§2 pour des motifs incluant le nombre élevé d'expulsions, la mauvaise coordination entre tous les acteurs impliqués dans la démarche préventive, l'existence de failles concernant les mesures d'ordre financier destinées à prévenir les expulsions (Mouvement international ATD Quart Monde c. France, réclamation n° 33/2006, *op. cit.*, §§80-83), les carences du système de collecte de données fiables sur le sans-abrisme (FEANTSA c. France, réclamation n° 39/2006, *op. cit.*, §103) ou le repli excessif sur des formes d'hébergement de fortune

ou de transition, n'offrant à terme aucune perspective d'accès à un logement normal (idem, §107).

123. Le Comité note que l'on ne dispose que de données partielles concernant le nombre et le profil de la population sans-abri en Région flamande. Toutefois, plusieurs recensements ont récemment été réalisés dans des zones urbaines et d'autres sont en cours, sur la base d'une méthodologie élaborée par la Fondation Roi Baudouin et les universités de Louvain et de Liège. Il est ressorti de ces recensements que le nombre de sans-abri était plus important que ce qui était attendu. On ne dispose également que de données partielles concernant le nombre total d'expulsions ayant lieu chaque année. Bien que le Gouvernement tente d'invoquer les difficultés liées à la répartition complexe des compétences en matière de traitement du sans-abrisme et des expulsions entre différents organismes d'État, cela ne justifie pas le non-respect de ses engagements en vertu de la Charte. Conformément aux principes établis dans sa jurisprudence (voir ci-dessus §52), le Comité considère que l'absence de données quantitatives et qualitatives complètes concernant tous les aspects du sans-abrisme et des expulsions, notamment de données ventilées en fonction du sexe, de la race, du handicap, de l'âge, de la situation familiale et du revenu, ainsi qu'en fonction du type et des circonstances des expulsions recensées, constitue un obstacle important à l'élaboration et à la mise en œuvre de stratégies efficaces pour réaliser le droit au logement.

124. Le Comité note également que, depuis 2008, le nombre annuel de locataires de logements privés menacés d'expulsions oscille autour de 12 000, soit 2,5 % de l'ensemble de ces locataires, et qu'une expulsion sur six ayant lieu en Région flamande aboutit à une situation de sans-abrisme (Eurofound, *op. cit.*, p. 17). Une étude de la Commission européenne a révélé que le nombre d'expulsions avait culminé à la suite de la crise économique de 2008, qui avait été l'un des principaux facteurs de développement du sans-abrisme en Belgique (European Social Policy Network, *ESPN Thematic Report on National strategies to fight homelessness and housing exclusion: Belgium, 2019*). Les expulsions ont été attribuées à des problèmes concentrés dans la tranche basse du marché locatif privé, comme le surendettement, le poids excessif des frais de logement ou la procédure de déclaration d'habitations inhabitables sans possibilité de relogement. En 2014, 25 % des procédures d'expulsion menées en Région flamande concernaient notamment des enfants. Fin 2014, environ 1 800 enfants en Région flamande étaient hébergés par des services d'aide aux sans-abri, y compris dans des centres d'accueil de nuit et des logements provisoires. L'étude a également révélé que le nombre d'expulsions était resté stable sans aucune amélioration structurelle. Pour sa part, le CESCR, dans ses dernières Observations finales concernant la situation de la Belgique, s'est déclaré préoccupé par l'augmentation des expulsions forcées et l'invisibilité du phénomène, notamment en raison de l'absence de données globales à cet égard au niveau fédéral (voir ci-dessus §33-35). Il a recommandé de veiller à ce que les expulsions ne soient effectuées qu'en dernier recours, même lorsque le logement a été déclaré inhabitable, à l'exception des situations de risque imminent pour la santé ou la sécurité, et d'interdire les expulsions forcées sans l'attribution d'un logement de remplacement. C'est dans cette perspective que le Comité examine les trois facteurs potentiels du sans-abrisme mentionnés par la FEANTSA, à savoir la prolifération des contrats de location de courte durée, l'efficacité du Fonds de lutte contre les expulsions et le placement sur liste noire des locataires de logements sociaux indisciplinés.

125. L'instauration de contrats de location standard d'une durée de neuf ans, sous réserve d'exceptions étroitement définies, visait officiellement à renforcer la position des locataires par rapport aux bailleurs et à les protéger contre les augmentations de loyer arbitraires. Ces objectifs concordent avec l'article 16 de la Charte, qui exige que les locataires de logements privés ou publics jouissent de la plus grande sécurité d'occupation possible. Cependant, il s'avère que la plupart des contrats de location (53 %) sont actuellement des contrats de courte durée, dont la durée est souvent inférieure à un an. Une situation dans laquelle l'exception devient, dans la pratique, plus courante que la règle constitue une infraction à la législation nationale, tant dans la lettre que dans l'esprit. En affirmant simultanément que les contrats de neuf ans offrent aux locataires la plus grande sécurité en matière de logement et que la protection des locataires n'est pas compromise du fait des contrats de courte durée, le Gouvernement laisse entendre que des locataires (déjà vulnérables) choisiraient librement de bénéficier d'une moindre protection juridique, une position qui, de l'avis du Comité, n'est pas défendable. Les contrats de courte durée, par leur nature, réduisent la sécurité d'occupation, poussent les ménages vulnérables vers des solutions de logement non durables et augmentent les risques d'expulsion.

126. Le Comité considère que le Fonds de lutte contre les expulsions, procédure de conseil et de règlement des dettes, qui s'applique spécifiquement dans le cas d'expulsions causées par des arriérés de loyer, contribue à assurer le respect de l'article 16 de la Charte, dans la mesure où les parties concernées sont consultées afin de trouver d'autres solutions que l'expulsion. Cependant, cette procédure est, de surcroît, peu utilisée, 101 accords de consultation ayant été conclus en 2020 et 241 en 2021, alors qu'environ 12 000 procédures d'expulsion sont engagées chaque année contre des locataires de logements privés en Région flamande. À la suite de consultations, une série de mesures ont été prises pour améliorer l'efficacité du fonds, notamment en élargissant sa portée et en menant des actions de sensibilisation auprès des bénéficiaires visés. Cela étant, il s'avère qu'aucun mécanisme efficace n'a été mis en place pour rechercher d'autres solutions que l'expulsion, en l'occurrence un mécanisme qui réglerait toute dette impayée.

127. La FEANTSA allègue également que les locataires de logements sociaux dont le bail a été résilié pour inconduite ou négligence sont privés de la possibilité de s'inscrire sur une liste d'attente pour un logement social pendant trois ans après leur expulsion initiale. Le Comité note que l'interdiction de trois ans équivaut à une sanction supplémentaire contre des personnes qui ont déjà été expulsées par décision de justice, que la procédure est susceptible d'avoir des effets défavorables sur des personnes présentant un handicap psychosocial confrontées à un risque accru de se retrouver sans abri, et qu'un accompagnement socio-thérapeutique plus systématique serait une solution préférable. Le Comité considère donc que la mesure contestée n'est pas conforme à l'obligation de l'État de prévenir le retour à l'état de sans-abri en vertu de l'article 16 de la Charte. Le Comité rappelle toutefois qu'il fonde normalement son appréciation sur la situation de droit et de fait existant au jour de sa décision sur le bien-fondé (voir ci-dessus §49), et que la disposition contestée n'est plus en vigueur suite à une décision de la Cour constitutionnelle belge l'invalidant pour violation du droit constitutionnel à un logement décent (voir ci-dessus §23). Le Comité considère donc que la situation juridique à cet égard est compatible avec l'article 16 de la Charte (voir *mutatis mutandis*, *Validity Foundation – Mental Disability Advocacy Centre c.*

Tchéquie, réclamation n° 188/2019, décision sur le bien-fondé du 17 octobre 2023, §68).

128. Le Comité dit par conséquent qu'il y a violation de l'article 16 de la Charte aux motifs de l'absence de collecte systématique de données sur les expulsions et le sans-abrisme ; de la prolifération des contrats de location de courte durée au détriment des baux standard de neuf ans ; que les mesures prises pour prévenir les expulsions de logements loués sont insuffisantes.

II. VIOLATIONS ALLÉGUÉES DE L'ARTICLE E EN COMBINAISON AVEC L'ARTICLE 16 DE LA CHARTE

129. Les articles 16 et E de la Charte sont ainsi libellé :

Article 16 – Droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique

Partie I : « La famille, en tant que cellule fondamentale de la société, a droit à une protection sociale, juridique et économique appropriée pour assurer son plein développement. »

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

Article E – Non-discrimination

« La jouissance des droits reconnus dans la présente Charte doit être assurée sans distinction aucune fondée notamment sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'ascendance nationale ou l'origine sociale, la santé, l'appartenance à une minorité nationale, la naissance ou toute autre situation. »

EN CE QUI CONCERNE LES CRITÈRES D'ATTRIBUTION DES LOGEMENTS SOCIAUX

A – Arguments des parties

1. L'organisation auteur de la réclamation

130. La FEANTSA dénonce plusieurs conditions et obligations dans l'attribution des logements sociaux, notamment celles en matière de revenus, de rattachement local, de connaissance de la langue et d'inscription au chômage. Dans la pratique, ces règles créent une situation dans laquelle les ménages qui ont le plus besoin d'un logement ne sont plus prioritaires dans les attributions. Ces critères ne reposent pas sur une évaluation raisonnable des faits, ne sont pas proportionnés aux objectifs poursuivis, soumettent l'accès au logement à des exigences qui n'ont pas de rapport avec celui-ci et stigmatisent les locataires de logements sociaux. La FEANTSA indique que les règles d'attribution de logements sociaux ont été si souvent modifiées ces dernières années (24 fois entre 2007 et 2018) et sont devenues si complexes qu'elles sont pratiquement incompréhensibles pour les locataires actuels et potentiels, ou même pour les bailleurs.

131. Au moment où la présente réclamation a été déposée, il existait deux filières d'attribution des logements sociaux, utilisées par les entreprises de logement social (SHM) et les organismes de location sociale (SVK). Celles-ci reposaient sur des formules combinant des règles d'occupation du logement, des règles de priorité absolue et facultative, un système de points et/ou une chronologie. Ce système a été remanié en 2023, notamment par l'introduction d'un mécanisme unique d'attribution à trois piliers qui combine les besoins de logement, la condition de rattachement local, la chronologie et l'appartenance à un groupe cible (voir ci-dessus §49). Les conditions de revenus, de patrimoine immobilier et de connaissances linguistiques, entre autres, s'appliquent aux deux systèmes, bien que les méthodes utilisées pour déterminer si une personne remplit les conditions requises soient différentes. Les autorités locales conservent une certaine marge de manœuvre pour adapter les critères d'attribution dans le cadre des deux systèmes, afin d'assurer une plus grande adaptation au niveau local et de renforcer le soutien local en faveur du logement social.

132. La FEANTSA affirme que les fonctionnaires présentent régulièrement les locataires de logements sociaux comme des profiteurs et des fraudeurs, ce qui sape le soutien public au logement social au niveau local. Par exemple, en décembre 2022, le ministre flamand du Logement a déclaré publiquement qu'un locataire de logement social inspecté sur deux possédait des biens immobiliers non déclarés à l'étranger, mais a omis de mentionner que seulement 300 de ces locataires au total, soit 0,2 % du nombre total de locataires de logements sociaux, ont été reconnus comme ayant enfreint la règle d'attribution en question. La FEANTSA affirme également que la batterie de vérifications et d'exigences ciblant les locataires de logements sociaux sert à détourner l'attention du rôle joué par les autorités dans la crise que traverse le secteur du logement.

133. En 2017, les contrats de location de logements sociaux ont été soumis à des règles plus strictes. Les contrats qui étaient auparavant à durée indéterminée ont été remplacés par des contrats de neuf ans, pouvant être prolongés pour des périodes de trois ans. Dans le même temps, si, après neuf ans, les revenus d'un locataire dépassent de 25 % le seuil maximal fixé pour bénéficier d'un logement social pendant deux années consécutives, son bail est résilié. Cependant, l'introduction de baux temporaires a un effet très limité sur l'augmentation du nombre de logements sociaux disponibles pour les ménages les plus nécessiteux, compte tenu de la surreprésentation des ménages aux revenus les plus bas parmi lesdits locataires et du fait que les plus aisés sont davantage susceptibles de quitter spontanément leur logement social. Toutefois, le seuil de 25 % a pour effet d'exclure les ménages dont les revenus sont trop élevés pour le secteur locatif social, mais encore insuffisants pour obtenir un logement sur le marché locatif privé. En ce sens, la FEANTSA soutient que cette règle porte excessivement préjudice aux ménages présentant certaines caractéristiques, comme les familles dont un membre est handicapé, les familles nombreuses ou les familles issues de l'immigration, car elle les contraint à chercher un logement dans la tranche basse du marché locatif privé, où l'offre est particulièrement limitée.

134. En 2020, une exigence plus stricte en matière de propriété immobilière a été introduite, selon laquelle les locataires de logements sociaux ne doivent pas posséder une part d'une maison ou une parcelle d'un terrain destiné à la construction de logements, que ce soit en Belgique ou à l'étranger. La FEANTSA souligne que cette

condition s'applique indépendamment de la question de savoir si le bien en question pourrait être utilisé pour répondre aux besoins de logement des personnes concernées. Elle ne tient pas non plus compte de la difficulté que représente le fait de devoir céder dans un court délai une part potentiellement petite d'un bien situé à l'étranger. En outre, la condition relative à la propriété immobilière est discriminatoire, en ce qu'elle prévoit des exceptions pour les propriétaires de biens immobiliers insalubres et/ou inhabitables situés en Région flamande, mais pas pour les propriétaires de biens immobiliers similaires situés à l'étranger. La FEANTSA allègue que la Région flamande a confié à des organismes privées la réalisation d'enquêtes sur les locataires soupçonnés de posséder des biens immobiliers à l'étranger.

135. La condition de rattachement local suppose d'évaluer la durée de résidence dans la commune où se trouve le logement. Cette condition est largement appliquée par les communes, celle-ci étant exigée dans 143 sur les 300 communes flamandes. La FEANTSA considère que cette exigence restreint la liberté de choix, avec un effet disproportionné sur les ménages vulnérables, qui ont tendance à être plus mobiles. Elle rend impossible l'installation de tout nouvel arrivant, y compris de personnes reconnues comme réfugiées, et crée des distinctions inadmissibles pour des motifs sans rapport avec les besoins en matière de logement. La FEANTSA soutient que bien qu'il s'agisse en théorie d'une règle de priorité, la condition de rattachement local est une source d'exclusion. Si l'on ajoute une condition de durée de résidence à la rareté de l'offre, à la forte demande et aux délais d'attente habituels, les personnes ne disposant pas du lien requis seront sans cesse reléguées derrière d'autres personnes figurant depuis moins longtemps sur la liste d'attente ou pour lesquelles il est moins urgent d'obtenir un logement. Les communes rivalisent pour imposer des exigences de plus en plus strictes en matière de rattachement local, avec l'assentiment des autorités régionales. Par exemple, en réponse à une question parlementaire, le ministre flamand du Logement a indiqué qu'il serait légitime d'exiger « un rattachement local de toute une vie ». La FEANTSA fait savoir que 43 villes ou communes flamandes appliquent une règle de priorité fondée sur le lieu de naissance. La condition de rattachement local devrait jouer un rôle encore plus important dans le cadre du système à trois piliers introduit en 2023. En effet, alors qu'auparavant, les communes avaient le droit de formuler leur propre condition de rattachement local, le nouveau système impose une condition de durée de résidence minimale de six ans au cours des dix dernières années, à laquelle il ne peut être dérogé.

136. La FEANTSA allègue que la dernière version de la condition de connaissance de la langue est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2023, après avoir été progressivement renforcée au cours des dix années précédentes. La réglementation concernée prévoit actuellement que les locataires de logements sociaux qui ne sont pas en mesure de démontrer une connaissance de base du néerlandais après un an de location sont passibles d'une amende administrative pouvant aller de 25 euros à 5 000 euros. La FEANTSA reconnaît que l'acquisition de la langue facilite l'inclusion sociale, mais considère qu'une telle politique peut être source d'exclusion. Selon les avis de la communauté éducative flamande et du Conseil social et économique de Flandre (*Sociaal Economische Raad van Vlaanderen*), l'exigence de connaissance linguistique peut être contre-productive, voire préjudiciable à l'intégration de certains nouveaux arrivants non qualifiés ou de locataires analphabètes, et des politiques fondées sur l'encouragement positif peuvent produire de meilleurs résultats.

137. Les locataires de logements sociaux de moins de 64 ans qui sont aptes à travailler sont également tenus de s'inscrire auprès de l'Office flamand de l'emploi et de la formation professionnelle (VDAB), sous peine d'une amende administrative. Si la FEANTSA n'a rien contre les politiques d'activation du marché du travail en tant que telles, elle conteste l'idée qu'elles doivent cibler spécifiquement les locataires de logements sociaux. Le Conseil d'État belge a mis en garde contre le risque que cette obligation crée une discrimination entre les locataires de logements sociaux non actifs, mais pouvant potentiellement travailler, et les autres personnes non actives.

2. Le Gouvernement défendeur

138. Le Gouvernement fait observer que le système d'attribution des logements sociaux fera l'objet d'une révision complète en 2023, afin de garantir un service public plus efficace et plus équitable. En ce qui concerne l'affirmation de la FEANTSA selon laquelle les critères d'octroi alimentent un discours négatif au sujet des locataires de logements sociaux, le Gouvernement soutient qu'au contraire, ils sont destinés à lutter contre la fraude et à dissuader d'éventuels abus, ce qui renforce le soutien public au logement social.

139. Les conditions de revenu et de propriété immobilière sont justifiées par la nécessité de réserver les logements sociaux aux ménages les plus vulnérables. Le Gouvernement soutient que les ménages dont les revenus dépassent de 25 % le seuil maximal d'accès au logement social peuvent se permettre de louer un logement sur le marché privé. Dans le même temps, diverses mesures d'atténuation sont prévues. Par exemple, les bailleurs sociaux sont autorisés à accorder des dérogations individuelles pour des raisons particulières telles qu'un départ imminent à la retraite entraînant une perte de revenus. En outre, la résiliation ne peut être imposée qu'à l'issue du contrat initial de neuf ans. En ce qui concerne la condition relative à la propriété immobilière, la distinction discriminatoire qui existait auparavant entre les locataires de logements sociaux en fonction de la forme de propriété ou de la quote-part du bien possédé a été supprimée. Des aménagements sont également possibles en ce qui concerne cette condition : un délai de grâce peut être accordé le temps de se séparer du bien en question, de même qu'une dérogation pour cas de force majeure peut être accordée aux personnes reconnues comme réfugiées ou bénéficiant d'un statut de protection subsidiaire qui ne peuvent pas retourner dans leur pays d'origine pour céder leurs biens immobiliers.

140. La condition de rattachement local permet de renforcer le soutien public au logement social au niveau local, de faire en sorte que les ménages locaux vulnérables bénéficient prioritairement d'un logement et d'une protection et de lutter contre les déplacements sociaux. La lutte contre le phénomène de déplacement social des habitants les moins riches est un objectif politique légitime, reconnu par les institutions européennes et les publications spécialisées. S'appuyant sur des données de l'OCDE, le Gouvernement fait observer que des règles de priorité similaires existent dans au moins neuf autres États membres de l'Union européenne et au Royaume-Uni. Le Gouvernement renvoie également à la législation européenne applicable au statut des ressortissants de pays tiers ou des ressortissants économiquement inactifs de l'Union européenne, qui ne bénéficient d'un droit de séjour permanent donnant accès aux prestations sociales qu'après avoir résidé légalement pendant cinq ans de manière ininterrompue dans le pays concerné.

141. La condition relative à la connaissance de la langue vise à faciliter la vie en commun au sein d'ensembles de logements sociaux entre locataires d'origines différentes et à prévenir l'isolement social. Dans le cadre de la réglementation actuelle, la connaissance de la langue ne constitue plus une condition d'admission au bénéfice d'un logement social, mais une obligation contractuelle pouvant donner lieu à une amende administrative, et non à la résiliation du bail. En outre, des dérogations sont prévues pour des motifs tels que la maladie, le handicap ou la déficience cognitive, ainsi que des mesures de soutien sous forme de conseils et d'un large éventail de cours de langue.

142. L'obligation de s'inscrire auprès de l'Office flamand de l'emploi et de la formation professionnelle (VDAB) vise à promouvoir l'inclusion sociale et à éviter le piège du chômage pour le locataire concerné. Elle favorise également la viabilité du logement social, en ce qu'une activité rémunérée permettrait au locataire concerné de payer un loyer social plus élevé, voire de déménager vers un meilleur logement sur le marché locatif privé. Il ne s'agit pas non plus d'une condition d'admission et des exceptions raisonnables sont prévues.

B – Appréciation du Comité

143. Le Comité rappelle que la discrimination consiste en une différence de traitement entre des personnes se trouvant dans des situations comparables qui ne poursuit pas un but légitime et ne repose pas sur des motifs objectifs et raisonnables ou n'est pas proportionnée à l'objectif poursuivi (Syndicat national des professions du tourisme c. France, réclamation n° 6/1999, décision sur le bien-fondé du 10 octobre 2000, §25). Le principe d'égalité sous-tendant l'article E de la Charte implique non seulement de traiter les personnes sur un pied d'égalité, mais également d'appliquer un traitement différent à des personnes dont les situations sont sensiblement différentes. L'article E interdit non seulement la discrimination directe, mais aussi toutes les formes de discrimination indirecte pouvant résulter de l'absence de prise en compte effective et appropriée de toutes les différences pertinentes ou de l'absence de mesures propres à assurer que les droits et avantages collectifs ouverts à tous sont effectivement accessibles à tous (*Associazione sindacale « La Voce dei Giusti »* c. Italie, réclamation n° 105/2014, décision sur le bien-fondé du 18 octobre 2016, §63). La liste des motifs de discrimination prohibés citée à l'article E de la Charte ne sont pas exhaustifs et incluent la pauvreté (Conclusions 2013, observation interprétative de l'article 30) et le statut socio-économique (FIDH c. Irlande, réclamation n° 110/2014, *op. cit.*, §124).

144. À l'instar de l'article E, les dispositions de la Charte qui traitent du logement attachent une grande importance à l'égalité. L'article 19§4.c exige l'élimination de toute discrimination de droit et de fait concernant l'accès au logement public et privé (Conclusions 2006, Italie), y compris au logement social (Conclusions 2019, Albanie). De même, l'article 16 exige que les ressortissants d'autres États parties et les familles de réfugiés bénéficient de l'égalité de traitement en ce qui concerne le versement d'aides au logement (Conclusions 2019, Autriche). Le droit à un logement d'un coût abordable garanti par l'article 31§1 ne saurait faire l'objet d'une quelconque discrimination fondée sur l'un des motifs énoncés à l'article E de la Charte (Conclusions 2019, Türkiye). Le Comité a conclu à la violation des dispositions susmentionnées en raison de discriminations dans l'attribution de logements sociaux

fondées sur la nationalité (Conclusions 2005, Slovénie, article 31§3), la durée de résidence (Conclusions 2015, Autriche, article 16) ou l'emploi (Conclusions XVIII-1, Autriche, article 16).

145. Le Comité a développé des principes relatifs au processus d'attribution des logements sociaux dans *Mouvement international ATD Quart Monde c. France*. Dans cette décision, le Comité a considéré que dans la mesure où les logements sociaux nouvellement construits étaient de plus en plus destinés à des groupes disposant d'un revenu plus élevé, l'augmentation de l'offre n'améliorait pas l'accès des ménages les plus vulnérables à ces logements. De plus, l'application du principe de mixité sociale dans le processus d'attribution de logements sociaux avait souvent pour résultat d'exclure les foyers pauvres sur une base discrétionnaire. L'absence de mécanisme d'intervention pour s'assurer que l'offre de logements sociaux aux plus défavorisés bénéficie de toute la priorité qui convient et l'absence de toute ligne directrice sur la mise en œuvre en pratique du concept de mixité sociale constituaient une violation de l'article 31§3 de la Charte (*Mouvement international ATD Quart Monde c. France*, réclamation n° 33/2006, *op. cit.*, §§98-100 et 130-133).

146. Dans *CEDR c. Italie*, l'organisation réclamante soutenait notamment que les Roms étaient largement privés d'accès au logement social dans la mesure où il leur était impossible de remplir certains critères d'attribution liés à la nature et à la durée de leur titre de séjour ou au type de logement précédemment occupé. Le Comité a conclu qu'il y avait violation des articles 31§1 et 31§3 de la Charte combinés à l'article E au motif que le Gouvernement n'avait fourni aucune information démontrant que le droit d'accès au logement social était effectif dans la pratique ou que les critères régissant l'accès au logement social n'étaient pas discriminatoires (*CEDR c. Italie*, réclamation n° 27/2004, *op. cit.*, §§45-46). Le Comité a examiné le critère de rattachement local qui était largement utilisé dans les communes des Pays-Bas pour régir l'accès aux centres d'hébergement pour sans-abri (*Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) c. Pays-Bas*, réclamation n° 86/2012, décision sur le bien-fondé du 2 juillet 2014, §§118-129). Le Comité a constaté que le Gouvernement néerlandais n'avait pas veillé à ce que les municipalités compétentes assurent l'accès aux centres d'hébergement même en l'absence d'attaches locales. Il aurait notamment pu le faire en imposant aux municipalités et aux autres prestataires qui s'occupent des centres d'hébergement mis à disposition par les collectivités des règles contraignantes précisant les critères d'admission dans ces structures. Le Comité a conclu à la violation de l'article 31§2 de la Charte.

147. En ce qui concerne le cas présent, le Comité rappelle qu'en règle générale, les critères d'attribution des logements sociaux doivent viser à donner la priorité aux groupes les plus vulnérables (voir *Mouvement international ATD Quart Monde c. France*, réclamation n° 33/2006, *op. cit.*, voir ci-dessus §145). Le Gouvernement insiste également sur la nécessité de donner la priorité aux ménages qui ont le plus besoin d'un logement, par exemple au sujet des conditions de revenus ou de propriété immobilière (voir ci-dessus §139). Par conséquent, le Comité évaluera si les critères d'attribution contestés sont fondés sur des motifs objectifs et raisonnables, ou s'ils sont proportionnés au but légitime poursuivi, qui est de donner la priorité aux groupes les plus vulnérables.

148. Premièrement, la FEANTSA se plaint des conditions de revenus et de propriété immobilière. En ce qui concerne la condition de revenus, la FEANTSA soutient que les ménages à faibles revenus qui ne sont plus admis au bénéfice d'un logement social en raison de l'application du seuil de 25 % se retrouvent dans une situation précaire, contraints de rechercher un logement dans les conditions difficiles qui ont cours dans la tranche basse du marché locatif privé. En ce qui concerne la condition de propriété, la FEANTSA soutient qu'elle constitue une discrimination à l'égard des locataires d'origine étrangère et qu'elle alimente un discours de méfiance à leur sujet. Le Comité note que l'attribution d'un logement social implique inévitablement une évaluation des revenus, afin d'assurer un ciblage précis sur les ménages les plus vulnérables, et que diverses mesures d'atténuation sont prévues par la législation nationale afin de tenir compte de la diversité des situations individuelles. Le problème fondamental n'est pas le ciblage en tant que tel, mais la pénurie de logements sociaux et le manque de logements d'un coût abordable dans la tranche basse du marché locatif privé, de sorte que les ménages qui pourraient encore avoir besoin d'aide sont éliminés avant d'avoir développé une capacité de résistance suffisante pour s'en sortir sur le marché locatif privé. Cela étant, le Comité considère que les détails précis relatifs aux plafonds de revenus, ou les modalités de cession des biens immobiliers existants, relèvent de la marge d'appréciation de l'État partie, et ne permettent pas, en l'absence d'autres informations concernant leur impact concret, de conclure à une violation de l'article E combiné à l'article 16 de la Charte.

149. Deuxièmement, la FEANTSA se plaint de la condition de rattachement local, qui implique une évaluation de la durée de résidence dans la commune où le logement est situé. Tout d'abord, le Comité constate que la condition de rattachement local est utilisée pour éliminer des ménages qui ont réellement besoin d'une aide au logement en se fondant sur des considérations sans rapport avec le sujet. Si la durée de résidence requise est variable, elle peut être importante, étant donné que 43 villes ou communes appliquent une règle de priorité fondée sur la naissance. Selon un décompte fourni par la FEANTSA, près de la moitié des communes flamandes, soit 143 sur 300, appliquent une condition de rattachement local. Cela signifie que les personnes qui n'ont pas de liens au niveau local sont systématiquement exclues du logement social dans une grande partie de la Région flamande, si l'on tient également compte de la pénurie de logements sociaux. Dans la mesure où ils sont moins susceptibles d'avoir des attaches locales, et encore moins d'être nés en Région flamande, une telle exigence a un effet disproportionné sur les ménages à faibles revenus et/ou les ménages issus de l'immigration. Cette absence d'attaches peut s'expliquer par le fait que ces ménages sont arrivés plus récemment dans le pays, ou par le fait que les ménages à faibles revenus en général sont plus mobiles, car ils sont à la recherche de possibilités de logement et d'emploi.

150. Le Gouvernement soutient que la condition de rattachement local est justifiée en tant qu'expression de l'autonomie locale, en ce qu'elle contribue à prévenir le déplacement de la population locale et à renforcer le soutien local au logement social. Ce faisant, le Gouvernement laisse entendre que les collectivités locales devraient pouvoir mettre leur veto au fait de loger des ménages à faibles revenus – issus ou non de l'immigration – qui n'ont pas les attaches locales requises, ce qui va clairement au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs susmentionnés. À cet égard, le Comité constate qu'il n'existe aucun mécanisme permettant de limiter le pouvoir discrétionnaire dont jouissent les communes pour imposer un critère de rattachement

local ou fixer la durée de résidence requise, en se fondant sur des facteurs objectifs. La protection des ménages locaux ne requiert pas nécessairement d'exclure les autres groupes à faibles revenus. Le Comité note également que le nouveau système d'attribution à trois piliers entend généraliser la condition de rattachement local à l'ensemble de la Région flamande, en donnant la priorité aux personnes qui ont vécu dans la commune concernée pendant au moins cinq ans au cours des dix dernières années. Le Comité conclut que la condition de rattachement local dans l'attribution des logements sociaux n'est pas fondée sur des motifs objectifs et raisonnables et qu'elle est discriminatoire en raison du statut socio-économique et de la race.

151. Le Comité dit par conséquent que la condition de rattachement local dans l'attribution des logements sociaux constitue une violation de l'interdiction de l'article E lu en conjonction avec l'article 16 de la Charte.

152. Troisièmement, la FEANTSA conteste l'obligation d'acquérir les bases du néerlandais et de s'inscrire auprès de l'Office flamand de l'emploi et de la formation professionnelle (VDAB). Dans ce contexte, le Comité renvoie aux principes développés dans le cadre de l'article 13 de la Charte (droit à l'assistance sociale et médicale), selon lesquels les États peuvent établir « un lien entre l'accès à ce droit et l'empressement à rechercher un emploi ou à suivre une formation professionnelle [...] si ces conditions sont raisonnables et correspondent à l'objectif poursuivi, qui est de trouver une solution durable aux problèmes que rencontre l'intéressé pour s'insérer dans le marché de l'emploi » (Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie, réclamation n° 48/2008, décision sur le bien-fondé du 18 février 2009, §39). Le Comité considère que ce principe s'applique *mutatis mutandis* dans le contexte du logement social.

153. Le Comité a déjà examiné la condition de connaissance linguistique en la Région flamande à la suite des modifications adoptées en 2017 et a conclu que la situation avait été rendue conforme à l'article 19§4.c de la Charte (Conclusions 2019, Belgique). Il a noté à cet égard que la connaissance de la langue n'était plus une condition d'octroi d'un logement social, que le fait de ne pas acquérir le niveau de maîtrise linguistique requis était au pire passible d'une amende administrative, et que les personnes en quête d'un logement pouvaient soumettre leurs griefs à un organe de contrôle du logement social.

154. En ce qui concerne les faits de la présente affaire, le Comité observe que les modifications de 2023 n'ont pas fondamentalement modifié la situation décrite dans ses conclusions de 2019. Si les exigences en matière de connaissances linguistiques ont été progressivement renforcées au cours des dernières années, dans leur version actuelle, on peut toujours dire qu'elles servent l'objectif de contribuer à alléger la situation difficile des personnes concernées. Le Comité considère que les mêmes considérations s'appliquent *mutatis mutandis* à l'obligation de s'inscrire auprès du VDAB. Compte tenu de l'éventail des exemptions et des mesures de soutien prévues en réponse à une série de circonstances individuelles, le Comité conclut que ces exigences ne sont ni déraisonnables ni disproportionnées et ne révèlent pas en tant que telles une violation de l'article E lu en combinaison avec l'article 16 de la Charte.

EN CE QUI CONCERNE L'ACCÈS AU LOGEMENT LOCATIF PRIVÉ

A – Arguments des parties

1. L'organisation auteur de la réclamation

155. La FEANTSA soutient que, bien qu'il n'y ait pas de collecte systématique de données sur cette question, les enquêtes existantes montrent que la discrimination est répandue dans le secteur locatif privé. La pénurie de logements et la concurrence intense entre les locataires pour obtenir un logement décent et d'un coût abordable créent des conditions propices à la discrimination en matière de location. Si la discrimination est multidimensionnelle, les bénéficiaires de l'aide sociale et les personnes issues de l'immigration sont particulièrement touchés. La FEANTSA renvoie à plusieurs études menées dans de grands centres urbains tels que Gand, Malines ou Louvain, qui ont régulièrement confirmé l'existence d'une discrimination structurelle. Par exemple, selon une enquête menée auprès des bailleurs en 2013, 22 % des personnes interrogées sur leur attitude à l'égard des personnes d'origine étrangère ont indiqué qu'elles préféreraient rechercher un autre locataire, et 32 % ont donné la même réponse concernant les personnes à faibles revenus.

156. Bien qu'une interdiction de la discrimination dans l'accès au logement soit en place, son efficacité et son potentiel de dissuasion restent limités dans la pratique. Depuis qu'il est devenu compétent en la matière en 2014, la Région flamande s'est concentré presque exclusivement sur les mesures de sensibilisation. Les victimes hésitent à porter plainte, en raison du caractère insidieux de la discrimination locative, du manque de connaissances, de la complexité de la procédure, des difficultés à établir les preuves ou l'absence de perspectives de réparation effective. Unia, l'organisme belge de promotion de l'égalité, a indiqué qu'il n'avait été saisi que de 110 plaintes pour discrimination en matière de logement en 2021. En outre, seulement trois cas de discrimination en matière de location ont fait l'objet d'une décision de justice formelle entre 2014 et 2020. Une procédure distincte prévue en cas d'allégation de discrimination par des agents immobiliers a donné lieu à l'enregistrement de 12 plaintes entre 2012 et 2016, dont une seule a abouti à une sanction.

157. La FEANTSA s'étonne de ce que le Gouvernement prétende ne pas s'ingérer dans les relations entre bailleurs et les locataires, sachant qu'il existe une interdiction de la discrimination couvrant clairement l'accès aux biens et aux services, y compris le logement. En ce qui concerne le plan d'action mentionné par le Gouvernement (voir ci-dessous §158), la FEANTSA indique que l'autodéclaration et la sensibilisation se sont avérées insuffisantes au vu de l'ampleur de la discrimination sur le marché de la location privée. De plus, les mesures prévues par le plan d'action n'atteignent pas les bailleurs privés, qui louent de nombreux logements, mais qui sont peu susceptibles d'appartenir à des organisations de bailleurs.

2. Le Gouvernement défendeur

158. Le Gouvernement fait savoir que la Région flamande dispose d'un cadre juridique visant à garantir l'égalité des chances et de deux organismes spécialisés chargés de surveiller et de combattre la discrimination dans le domaine du logement, à savoir Unia et l'Institut flamand des droits humains. Un plan d'action adopté en 2018,

la « Politique flamande de lutte contre la discrimination sur le marché locatif privé », privilégie délibérément l'autorégulation et la sensibilisation au détriment de mesures plus intrusives, sur la base de l'idée que le Gouvernement ne devrait pas s'ingérer dans la relation contractuelle entre les bailleurs et les locataires, et compte tenu du fait que la Région flamande n'est compétente pour réglementer la discrimination en matière de location que depuis 2014. Le plan d'action cible les organisations de bailleurs, les agents immobiliers et les autorités locales, et prévoit une procédure de suivi spécifique. L'Institut professionnel des agents immobiliers (« *Beroepsinstituut van Vastgoedmakelaars* ») est habilité à examiner les plaintes pour discrimination et à imposer des sanctions disciplinaires à ses membres. Les autres mesures prévues pour lutter contre la discrimination en matière de location comprennent la diffusion de publications thématiques, l'organisation de formations, le développement d'un outil numérique multilingue qui met en relation les locataires et les logements locatifs appropriés et la création de centres communaux de signalement des discriminations.

B – Appréciation du Comité

159. Le Comité note, sur la base des éléments de preuve présentés par la FEANTSA, que la discrimination en matière de location est répandue et qu'elle prospère dans les situations particulières qui s'est développée dans la tranche basse du marché locatif privé. Les organes internationaux de surveillance tels que l'ECRI, le CERD ou le Groupe d'experts sur les personnes d'ascendance africaine, se sont également déclarés préoccupés par cette pratique et ont demandé que des mesures soient prises pour y remédier (voir ci-dessus §§29, 36, 38).

160. La FEANTSA soutient par ailleurs que l'interdiction de discrimination en matière d'accès aux biens et aux services n'est pas appliquée dans la pratique, car elle repose trop sur l'initiative des victimes. Sans nier l'ampleur de la discrimination locative, le Gouvernement indique que la Région flamande a opté pour une approche non interventionniste de l'application de la législation antidiscriminatoire dans ce domaine, qui privilégie la sensibilisation et l'autorégulation par les acteurs institutionnels tels que les agents immobiliers ou les organisations de bailleurs. Le Comité prend note du décalage très net existant entre l'ampleur de la discrimination locative et le faible de nombre de plaintes traitées par les tribunaux ou les organismes de promotion de l'égalité à cet égard. L'application de l'interdiction de la discrimination ne saurait être confiée uniquement aux victimes, qui peuvent être peu disposées à dénoncer la discrimination pour différentes raisons. Par conséquent, les autorités devraient adopter des mesures compensatoires qui reconnaissent la vulnérabilité des victimes en prévoyant des aménagements procéduraux comme le partage de la charge de la preuve, les plaintes collectives, l'octroi de la qualité pour agir à des ONG, l'application de sanctions effectives et la protection contre les représailles. Elles devraient également veiller à instituer des organismes de promotion de l'égalité dotés d'un mandat complet et de ressources adéquates. Le Comité considère que la position des autorités flamandes excluant toute ingérence dans les relations entre bailleurs et les personnes en quête d'un logement est incompatible avec cette approche, et qu'une politique d'exécution fondée exclusivement sur la sensibilisation et l'autorégulation des contrevenants présumés est insuffisante. Le Comité renvoie en outre, dans ce contexte, à la Recommandation de politique générale n°7 (révisée) de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, qui énonce les éléments clés qui devraient figurer dans une législation nationale complète

pour lutter efficacement contre le racisme et la discrimination raciale, et fournit un cadre de référence utile à ces fins (voir ci-dessus §30).

161. Le Comité dit par conséquent qu'il y a violation de l'article E lu en combinaison avec l'article 16 de la Charte en raison du manquement à l'obligation d'assurer la mise en œuvre effective de l'interdiction de discrimination en matière d'accès au logement locatif.

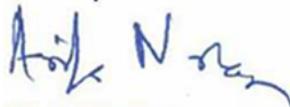
CONCLUSION

Par ces motifs, le Comité conclut :

- à l'unanimité, qu'il y a violation de l'article 16 de la Charte au motif que les mesures prises pour améliorer l'accessibilité économique des logements pour les groupes vulnérables sont insuffisantes ;
- à l'unanimité, qu'il y a violation de l'article 16 de la Charte aux motifs qu'il existe une proportion élevée de logements d'un niveau insuffisant et que les mesures visant à faire respecter les normes de logement dans la tranche basse du marché locatif privé sont inadéquates ;
- à l'unanimité, qu'il y a violation de l'article 16 de la Charte en raison de l'absence de collecte systématique de données sur les expulsions et le sans-abrisme ; de la prolifération des contrats de location de courte durée au détriment des baux standard de neuf ans ; et de l'insuffisance des mesures prises pour prévenir les expulsions de logements loués ;
- par 8 voix contre 7, qu'il y a violation de l'article E lu en combinaison avec l'article 16 de la Charte au motif que la condition de rattachement local dans l'attribution de logements sociaux est discriminatoire ;
- par 8 voix contre 7, qu'il n'y a pas violation de l'article E lu en combinaison avec l'article 16 de la Charte en ce qui concerne l'obligation d'apprendre le néerlandais et l'obligation de s'inscrire auprès de l'Office flamand de l'emploi et de la formation professionnelle (VDAB) ;
- à l'unanimité, qu'il y a violation de l'article E lu en combinaison avec l'article 16 de la Charte en raison du manquement à l'obligation d'assurer la mise en œuvre effective de l'interdiction de discrimination en matière d'accès au logement locatif.



Mario VINKOVIC
Rapporteur



Aoife NOLAN
Présidente



Henrik KRISTENSEN
Secrétaire exécutif adjoint