

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2003-2004

15 OCTOBRE 2003

Proposition de loi visant à instaurer un complément logement au revenu d'intégration

(Déposée par Mme Clotilde Nyssens)

DÉVELOPPEMENTS

La présente proposition de loi reprend le texte d'une proposition qui a déjà été déposée au Sénat le 9 avril 2003 (doc. Sénat, n° 2-1625/1 — 2002/2003).

Au 1^{er} octobre 2002 est entrée en vigueur la loi relative au revenu d'intégration qui remplace le minimum de moyens d'existence. La philosophie générale du revenu d'intégration est de miser sur les capacités de la personne aidée pour réamorcer son ancrage dans la vie sociale et économique.

Une des conditions essentielles de cette intégration sont certainement les conditions de logement des personnes les plus pauvres. En effet, comment peuvent-elles envisager d'investir dans un projet d'intégration, que ce soit par la formation, l'emploi ou un stage, si les conditions minimales de logement sont déficientes ?

L'article 23, alinea 3, 3^o, de la Constitution affirme le droit de tous à un logement décent. Ce droit constitutionnel ne peut cependant être effectif qu'à condition qu'interviennent les modifications législatives et réglementaires susceptibles de le traduire dans le concret.

Dans les grandes villes surtout, le revenu d'intégration qui a remplacé le minimum de moyens d'existence ne permet pas, dans une grande majorité

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2003-2004

15 OKTOBER 2003

Wetsvoorstel tot invoering van een huisvestingsbijslag op het leefloon

(Ingediend door mevrouw Clotilde Nyssens)

TOELICHTING

Dit wetsvoorstel neemt de tekst over van een voorstel dat reeds op 9 april 2003 in de Senaat werd ingediend (stuk Senaat, nr. 2-1625/1 — 2002/2003).

Op 1 oktober 2002 is de wet in werking getreden die het leefloon invoert ter vervanging van het bestaansminimum. Als algemene filosofie achter het leefloon zit het uitgangspunt dat men de persoon die de hulp krijgt, moet aanmoedigen om zich opnieuw in het sociale en economische leven te integreren, als hij daartoe bekwaam is.

Een van de basisvoorwaarden voor die integratie is natuurlijk de huisvesting van de armsten. Hoe kan er immers van hen verwacht worden dat zij investeren in hun integratie, bijvoorbeeld via een opleiding, een baan of een stage, als hun huisvesting ontoereikend is ?

Artikel 23, derde lid, 3^o, van de Grondwet bepaalt dat ieder het recht heeft op een behoorlijke huisvesting. Dat grondwettelijk recht kan in de praktijk echter alleen effectief worden afgedwongen als de nodige wijzigingen in wet- en regelgeving worden aangebracht.

Voorals in grote steden blijkt het leefloon, dat het bestaansminimum vervangt, voor degenen die er recht op hebben veelal niet toereikend om hun huur-

de cas, à ses bénéficiaires d'assumer la charge d'un loyer. Les listes d'attente sont extrêmement longues pour qui sollicite l'obtention d'un logement social et cette situation pénalise tout particulièrement les personnes issues du quart monde. Les dépenses de logement ont augmenté cette dernière décennie beaucoup plus rapidement que le niveau général des prix et que le revenu disponible. Et cela surtout pour les logements de moindre qualité: ces habitations mal équipées qui sont habitées par des bénéficiaires de faibles revenus. D'où un problème d'accessibilité. L'absence croissante de logements, l'usage croissant des caravanes comme lieu de résidence fixe, ou l'occupation précaire de chambres meublées ou non, l'augmentation du nombre de sans-abri, constituent les conséquences extrêmes de cette évolution générale.

La Commission consultative de la famille de Bruxelles-Ville a fait savoir en mars 2002 que pour les personnes fragilisées, le problème du logement est le problème n° 1 avant l'emploi.

En 2001, dans son rapport sur l'avancement de la mise en œuvre des recommandations du Rapport général sur la pauvreté, le service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale de la cellule pauvreté du ministère des Affaires sociales, Santé publique et Environnement faisait les constats et recommandations suivants:

«Le coût mensuel du logement englouti une grande part du budget des familles et des isolés à bas revenus. Selon des chiffres de 1992, plus de 30% des locataires en Flandre consacrent plus du cinquième de leurs revenus au seul loyer (hors chauffage et éclairage), et 9% y consacrent même plus du tiers de leurs revenus. Dans le secteur locatif privé, ce sont 38% des ménages en situation précaire qui dépensent plus d'un cinquième de leurs revenus pour le loyer.

«Les familles les plus pauvres estiment [...] que, en l'absence d'un revenu familial décent, l'instauration d'une aide financière directe sous forme d'allocation logement constitue probablement un des moyens les plus efficaces pour permettre l'accès au logement des catégories à très bas revenus» (Rapport général sur la pauvreté, p. 240).

Dans le même temps, il apparaît nécessaire de limiter l'effet spéculatif d'une allocation logement et de veiller à ce qu'elle soit bien à l'avantage du locataire. Dans cette optique, un lien doit être établi avec un niveau de loyer «objectif» et un contrôle de qualité.

Les trois régions ont chacune leur propre forme d'allocations destinées à permettre aux personnes à faibles revenus de louer un meilleur logement sur le marché privé (ADIL et *huursubsidies*). Ces possibilités sont peu connues des plus pauvres et sont donc peu

kosten te betalen. De wachtlijsten voor een sociale woning zijn bijzonder lang. Dat heeft vooral kwalijke gevolgen voor mensen uit de vierde wereld. Uitgaven voor huisvesting zijn het afgelopen decennium veel sneller gestegen dan het algemeen prijsniveau en dan het beschikbaar inkomen. Dat is zelfs voornamelijk het geval voor huisvesting van bedenkelijke kwaliteit: slecht uitgeruste woonruimte die betrokken wordt door mensen met lage inkomens. Aldus is er sprake van beperkte toegang. Het groeiende tekort aan woningen, het stijgende gebruik van caravans als vaste woonplaats, de benarde woonsituatie in al dan niet bemeubelde kamers en het stijgend aantal daklozen zijn de gevolgen van deze algemene tendens.

De «*Commission consultative de la famille de Bruxelles-Ville*» heeft in maart 2002 meegedeeld dat huisvesting voor de zwakkeren het allergrootste probleem is, groter dan werkgelegenheid.

In 2001 heeft de cel armoede van het federaal ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu in zijn «Vooruitgangsrapport over de uitvoering van de aanbevelingen in het Algemeen Verslag over de armoede» de volgende vaststellingen en aanbevelingen geformuleerd:

«De maandelijkse woonkosten nemen een grote hap uit het budget van de gezinnen en alleenstaanden met een laag inkomen. Volgens cijfers uit 1992 besteedt meer dan 30% van de huurders in Vlaanderen meer dan een vijfde van hun inkomen aan enkel de huur (zonder verwarming en verlichting) en 9% zelfs meer dan een derde. In de privé-huursector geeft 38% van de bestaansonzekere gezinnen meer dan een vijfde van hun inkomen uit als huur.

«De armste gezinnen vinden dat, bij gebrek aan een waardig gezinsinkomen, de invoering van een directe financiële hulp in de vorm van een huisvestingstoeelage waarschijnlijk een van de meest doeltreffende middelen is om de laagste inkomsten toegang te verlenen tot de huisvesting» (Algemeen verslag over de armoede, blz. 246).

Het blijkt tevens nodig het speculatief effect van een huurtoelage te beperken en ervoor te zorgen dat zij wel degelijk de huurder ten goede komt. Daarom moet een band gelegd worden tussen een «objectief» huurprijsniveau en een kwaliteitscontrole.

De drie gewesten hebben elk hun eigen vorm van toelagen die personen met een gering inkomen moeten toelaten een betere woning op de privémarkt te huren [toelagen voor verhuis, installatie en huur (TVIH), huursubsidies]. Deze mogelijkheden zijn

sollicitées. Les délais d'attente sont très longs, et la procédure est assez complexe.

L'intervention dans les frais de logement est par ailleurs une des formes les plus fréquentes de l'aide sociale dispensée par les CPAS. Cela reflète les problèmes déjà exprimés (inabordabilité des loyers sur le marché privé), mais amène également à s'interroger quant à l'efficacité des systèmes régionaux d'allocations loyer à l'égard des plus démunis. »

La Belgique est le seul pays de l'Europe de l'Ouest (à l'exception de l'Italie) à ne pas connaître un système national de subsides au logement et à ne pas prévoir de compensation pour les dépenses logement des locataires. Le système des aides personnelles au logement a d'ailleurs démontré qu'il améliorerait l'accès au logement, en particulier en France.

Le revenu d'intégration couvre-t-il les besoins de base ?

Le besoin d'une réponse objective se fait plus que jamais sentir et ce à différents niveaux (par exemple pour fixer les conditions d'une pension alimentaire ou mettre au point un plan d'apurement de dettes). Pour fournir une réponse à cette question simple plusieurs méthodes ont été élaborées. Mais, curieusement, elles ne reposent que rarement sur des normes de revenus objectives.

L'exception à cette règle est la méthode de calcul élaborée par Karel Van den Bosch de l'Université d'Anvers. Cette méthode de calcul de budget prend en compte les « besoins » supposés de trois types de famille : une femme retraitée vivant seule, une famille monoparentale avec deux enfants, et un couple avec deux enfants de 4 et 10 ans. Notons que les éléments retenus dans la composition du panier de biens ne sont pas toujours exempts de jugements de valeur. Ainsi, l'alcool, le tabac et les repas hors de la maison ne sont pas pris en considération. Par contre, on y inclut le téléphone, des vêtements neufs, la télévision couleur avec câble, une revue hebdomadaire et des camps de vacances pour les enfants. Pour les transports, pas de voiture mais une bicyclette et 22 trajets en transports en commun par mois. Karel Van den Bosch est bien conscient du fait que la composition du panier de biens est influencée par des jugements de valeur. Il considère toutefois que c'est la seule méthode qui permet de s'approcher de la norme de revenu minimum.

weinig bekend bij de armsten en er wordt dan ook weinig gebruik van gemaakt. Er zijn vrij lange wachttijden en de procedure is nogal omslachtig.

Een tegemoetkoming in de woonkosten is overigens een van de meest frequente vormen van maatschappelijke dienstverlening door de OCMW's. Dit wijst niet alleen op de reeds vermelde problemen (onbetaalbare huurprijzen op de privémarkt) maar stelt ook vragen bij de doelmatigheid van de gewestelijke systemen van huurtoelagen voor de minstbedeelden. »

Op Italië na is België het enige West-Europese land zonder nationale regeling van huisvestingsubsidies en zonder compensaties voor de uitgaven voor huisvesting door huurders. De regeling van individuele tegemoetkoming voor huisvesting heeft trouwens met name in Frankrijk bewezen dat de toegang tot huisvesting toeneemt.

Dekt het leefloon de basisbehoeften ?

De noodzaak van een objectief antwoord is steeds duidelijker voelbaar op verschillende niveaus (bijvoorbeeld om het bedrag van de alimentatie te bepalen of om een plan voor de aflossing van schulden op te stellen). Om dat antwoord te vinden zijn verschillende methodes ontwikkeld, die echter zelden gebaseerd zijn op objectieve inkomensnormen.

De uitzondering vormt de berekingsmethode van Karel Van den Bosch van de Universiteit van Antwerpen. Die methode voor budgetberekening houdt rekening met de « noden » van drie type-gezinnen : een alleenstaande bejaarde, een eenoudergezin met twee kinderen en een koppel met twee kinderen van 4 en 10 jaar. Op te merken valt evenwel dat af en toe wel een waardeoordeel samenhangt met de goederen die zijn opgenomen in de korf. Zo staan bijvoorbeeld tabak en maaltijden buitenshuis niet in de lijst. Telefoon, nieuwe kleren, kleurentelevisie met kabel, een weekblad en vakantiecampen voor de kinderen maken er wel deel van uit. De uitgaven voor vervoer zijn niet gebaseerd op het gebruik van een auto, maar van de fiets en 22 verplaatsingen met het openbaar vervoer per maand. Karel Van den Bosch beseft maar al te goed dat de samenstelling van zijn korf beïnvloed is door waardeoordelen. Volgens hem is dat echter de enige methode om in de buurt van een norm voor een minimuminkomen te komen.

Composantes — Componenten	Retraîtée vivant seule — Alleenstaande bejaarde			Famille monoparentale, 2 enfants — Eenouder, 2 kinderen			Couple, 2 enfants — Koppel, 2 kinderen		
	FB	EUR	%*	FB	EUR	%*	FB	EUR	%*
	BF	EUR	%*	BF	EUR	%*	BF	EUR	%*
Nourriture. — <i>Voeding</i> . . .	5 378	133,32	21 %	11 912	295,29	25 %	16 066	398,27	28 %
Énergie. — <i>Energie</i>	3 446	85,42	13 %	4 138	102,58	9 %	4 478	111,01	8 %
Vêtements et chaussures. — <i>Kleding en schoeisel</i>	1 493	37,01	6 %	4 758	117,95	10 %	6 228	154,39	11 %
Meubles, appareils électroménagers. — <i>Meubels, huishoudgoederen</i>	1 332	33,02	9 %	4 929	122,19	10 %	5 244	130,00	9 %
Services à usage domestique. — <i>Huishoudelijke diensten</i>	348	8,63	1 %	139	3,45	0 %	312	7,73	1 %
Téléphone. — <i>Telefoon</i>	807	20,01	3 %	1 133	28,09	2 %	1 133	28,09	2 %
Soins personnels, etc. — <i>Persoonlijke verzorging en dergelijke</i>	429	10,63	2 %	847	21,00	2 %	1 301	32,25	2 %
Santé. — <i>Gezondheidszorg</i>	597	14,80	2 %	953	23,62	2 %	953	23,62	2 %
Transports. — <i>Vervoer</i>	866	21,47	3 %	1 566	38,82	3 %	2 182	54,09	4 %
Frais scolaires. — <i>Schoolkosten</i>	0	0,00	0 %	547	13,56	1 %	547	13,56	1 %
Biens de loisirs. — <i>Vrijetijdsgoederen</i>	226	5,60	1 %	1 604	39,76	3 %	1 674	41,50	3 %
Services de loisirs. — <i>Vrijetijdsdiensten</i>	1 837	45,54	7 %	2 426	60,14	5 %	2 722	67,48	5 %
Assurances. — <i>Verzekeringen</i>	380	9,42	1 %	521	12,92	1 %	521	12,92	1 %
Taxes, eau. — <i>Belastingen, water</i>	409	10,14	2 %	702	17,40	1 %	912	22,61	2 %
Budget total (sans loyer). — <i>Totaal budget (zonder huur)</i>	18 938	469,46	16 %	36 175	896,75	9 %	44 273	1 097,50	6 %
Loyer dans secteur social (I). — <i>Huur in sociale sector (I)</i>	4 262	105,65	30 %	4 105	101,76	24 %	3 417	84,71	21 %
Loyer dans secteur privé (II). — <i>Huur in privésector (II)</i>	8 161	202,31		11 658	288,99		12 124	300,55	
Budget total (I). — <i>Totaal budget (I)</i>	23 200	575,11		40 280	998,52		47 690	1 182,20	
Budget total (II). — <i>Totaal budget (II)</i>	27 099	671,77		47 833	1 185,75		56 397	1 398,05	

Source: K. Van den Bosch (UFSIA)

* Pourcentage du budget total avec loyer privé.

Le montant du revenu d'intégration(1), même majoré de 4 % tel que cela a été fait au 1^{er} janvier 2002, ne permet pas à ses bénéficiaires d'assumer l'ensemble de ses dépenses de première nécessité. À côté des

(1) Minimum de moyens d'existence au 1^{er} février 2002:
— conjoints cohabitants (montants annuels): 9 338,56 — (montants mensuels): 778,213
— personne isolée avec charge d'enfant(s) (montants annuels): 9 338,56 — (montants mensuels): 778,213
— personne isolée (montants annuels): 7 003,92 — (montants mensuels): 583,66
— personne cohabitante (montants annuels): 4 669,28 — (montants mensuels): 389,17.

Bron: K. Van den Bosch (UFSIA).

* Percentage van totaal budget met privéhuur.

Het leefloon(1), zelfs met de verhoging van 4 % die op 1 januari 2002 is doorgevoerd, volstaat niet om alle kosten voor primaire behoeften te dekken. Behalve de zogenaamde lopende uitgaven is de huur,

(1) Bestaansminimum op 1 februari 2002:
— samenwonende echtgenoten (jaarlijkse bedragen): 9 338,56 — (maandelijkse bedragen): 778,213
— alleenstaande met kinderen (jaarlijkse bedragen): 9 338,56 — (maandelijkse bedragen): 778,213
— alleenstaande (jaarlijkse bedragen): 7 003,92 — (maandelijkse bedragen): 583,66
— samenwonende (jaarlijkse bedragen): 4 669,28 — (maandelijkse bedragen): 389,17.

dépenses dites courantes, la charge d'un loyer, particulièrement dans le secteur du logement privé est extrêmement lourde dans un budget (la fondation Roi Baudouin mettait déjà ce fait en exergue en 1993, surtout pour ce qui concerne les grandes villes).

Il s'avère donc indispensable d'octroyer un «complément logement» à toute personne ne pouvant, par ses propres moyens, satisfaire ses besoins légitimes en matière de logement. La présente proposition de loi a pour objet de favoriser l'accès à tous à un logement décent en particulier en incitant les pouvoirs publics responsables à une politique novatrice en matière de logement social.

À cette fin, un complément logement au revenu d'intégration sera octroyé à toute personne ne pouvant par ses propres moyens satisfaire à ses besoins légitimes en matière de logement. Ce complément logement est octroyé lorsque le coût supporté ou à supporter par une personne pour subvenir à ses besoins en matière de logement dépasse le tiers du montant du revenu d'intégration auquel il a droit. Le Roi peut fixer un plafond au montant de ce complément. Pour le surplus, les conditions d'octroi et de compétence sont identiques à celle de l'octroi du revenu d'intégration.

Clotilde NYSENS.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

Dans l'article 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, les mots «et d'un complément logement» sont insérés entre les mots «revenu d'intégration» et les mots «, assortis ou non».

Art. 3

L'article 3 de la même loi est complété par l'alinéa suivant:

«Pour pouvoir bénéficier du complément logement, la personne doit être disposée à accepter, sauf

vooral dan in de sector van de privé-huisvesting, een zware hap uit het budget (de Koning Boudewijnstichting wees in 1993 al op dit probleem, met name in de grote steden).

Het is dan ook absoluut noodzakelijk een «huisvestingsbijslag» toe te kennen aan mensen wier eigen middelen ontoereikend zijn om in hun huisvestingsbehoeften te voorzien. Dit voorstel strekt ertoe iedereen een behoorlijke huisvesting te verschaffen, in het bijzonder door de bevoegde overheden aan te sporen tot een innoverend beleid inzake sociale huisvesting.

Daarom zal samen met het leefloon een huisvestingsbijslag worden toegekend aan iedere persoon die niet over de nodige eigen middelen beschikt om in zijn gewettigde behoeften inzake huisvesting te voorzien. Een huisvestingsbijslag wordt toegekend wanneer de kosten die een persoon heeft of zou hebben om in zijn behoeften inzake huisvesting te voorzien, meer dan een derde bedragen van het bedrag van het leefloon waarop hij recht heeft of zou kunnen hebben. De Koning kan voor die bijslag een maximumbedrag bepalen. De voorwaarden inzake toekenning en bevoegdheid zijn dezelfde als die voor de toekenning van het leefloon.

*
* *

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

In artikel 2, eerste lid, van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, worden de woorden «en een huisvestingsbijslag» ingevoegd tussen de woorden «een leefloon» en de woorden «die al dan niet geïmponeerd zijn».

Art. 3

Artikel 3 van dezelfde wet wordt aangevuld met het volgende lid:

«Om recht te hebben op de huisvestingsbijslag moet de betrokkene ingaan op elk voorstel voor een

refus valablement motivé, toute proposition de logement convenable qui aurait permis la suppression ou la diminution du montant du complément.»

Art. 4

Dans le titre II de la même loi, il est inséré un chapitre I^{er}bis, rédigé comme suit :

«Chapitre I^{er}bis. Le complément logement

Art. 15bis. — Un complément logement est octroyé lorsque le coût supporté ou à supporter par une personne pour subvenir à ses besoins en matière de logement dépasse le tiers du montant du revenu d'intégration auquel elle a ou aurait droit.

Art. 15ter. — Le montant du complément logement est égal à la différence entre le tiers du montant du revenu d'intégration auquel la personne concernée a ou aurait droit en fonction de sa situation financière et familiale et le coût total que la personne concernée consacre ou doit consacrer mensuellement à son logement.

Art. 15quater. — Le Roi peut, sur base d'une étude du logement dans les différentes communes de Belgique, fixer un plafond au montant du complément logement.

Le plafond peut être différencié selon les communes ou selon les arrondissements et adapté annuellement par le Roi. Le plafond ne peut cependant en aucun cas être inférieur au 1/3 du montant du revenu d'intégration auquel la personne concernée a droit.»

Art. 5

Le titre II, chapitre VI, de la même loi, est complété par une section 7, rédigée comme suit :

«Section 7. Le complément logement

Art. 46bis. — Les dispositions du présent chapitre sont également applicables par analogie à l'octroi et au paiement du complément logement.»

9 octobre 2003.

Clotilde NYSSENS.

behoorlijke huisvesting die het opheffen dan wel de vermindering van de bijslag mogelijk had kunnen maken, behoudens geldig gemotiveerde weigering.»

Art. 4

In titel II van dezelfde wet wordt een hoofdstuk *Ibis* ingevoegd, luidende :

«Hoofdstuk *Ibis*. Huisvestingsbijslag

Art. 15bis. — Er wordt een huisvestingsbijslag toegekend wanneer de huisvestingskosten die een persoon gedragen heeft of draagt, hoger liggen dan een derde van het bedrag van het leefloon waarop hij recht heeft of zou hebben.

Art. 15ter. — Het bedrag van de huisvestingsbijslag is gelijk aan het verschil tussen een derde van het bedrag van het bestaansminimum waarop de betrokkene volgens zijn financiële of gezinstoestand recht heeft of zou hebben, en het totale bedrag dat hij maandelijks aan huisvesting besteedt of moet besteden.

Art. 15quater. — De Koning kan, op basis van een studie van de woningmarkt in de verschillende Belgische gemeenten, een maximumbedrag vaststellen voor de huisvestingsbijslag.

Dat maximumbedrag kan per gemeente dan wel per arrondissement verschillen en wordt door de Koning jaarlijks aangepast. Het maximumbedrag mag evenwel in geen geval lager liggen dan een derde van het bedrag van het leefloon waarop de betrokkene recht heeft.»

Art. 5

Aan titel II, hoofdstuk VI, van dezelfde wet wordt een afdeling 7 toegevoegd, luidende :

«Afdeling 7. Huisvestingsbijslag

Art. 46bis. — De bepalingen van dit hoofdstuk zijn van overeenkomstige toepassing op de toekenning en uitbetaling van de huisvestingsbijslag.»

9 oktober 2003.