

Avis du BAPN sur la proposition de loi n° 952 : modifiant diverses dispositions relatives à une meilleure utilisation de la prime d'installation – Mars 2022

1. Introduction

1.1. Le Réseau Belge de Lutte contre la Pauvreté

En tant que Réseau Belge de Lutte contre la Pauvreté (BAPN), notre mission principale est de conseiller et de soutenir la politique fédérale de lutte contre la pauvreté, en partant de l'expérience des personnes en situation de pauvreté. BAPN représente les quatre réseaux régionaux de lutte contre la pauvreté et leurs associations affiliées où les personnes en situation de pauvreté prennent la parole, c.-à-d. le Vlaams Netwerk tegen Armoede, le Brussels Platform Armoede, le Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté et le Forum - Bruxelles contre les Inégalités.

Pour l'élaboration de ce document, BAPN a travaillé en étroite collaboration avec les réseaux régionaux de lutte contre la pauvreté afin de représenter au mieux les signaux du terrain.

1.2. La proposition de loi

Les personnes sans-abri qui trouvent un endroit pour vivre et laissent le sans-abrisme derrière eux peuvent recevoir une prime d'installation une fois dans leur vie. L'objectif de cette allocation est de doter le nouveau logement d'équipements de base. Actuellement, il existe deux législations différentes régissant la prime d'installation :

- la prime d'installation prévue par la loi sur le droit à l'intégration sociale (DIS) pour les personnes ayant un revenu d'intégration ;
- la prime d'installation prévue par la loi du 23 août 2004 pour les personnes en situation socio-économique précaire.

La prime d'installation pour les personnes sans domicile fixe ayant un revenu d'intégration est un droit individuel. La prime d'installation en vertu de la loi du 23 août 2004 est accordée par adresse. La proposition de loi vise à harmoniser les deux systèmes, la prime d'installation n'étant pas accordée par personne mais par adresse.

La proposition de loi veut donner aux CPAS la possibilité de payer la prime en plusieurs fois et après présentation d'une preuve d'achat. De cette façon, la prime ne sera utilisée que pour le mobilier nécessaire et une réserve pourra être constituée si la personne redevient sans abri plus tard.

Une allocation supplémentaire de 125 EUR par enfant est prévue dans la proposition de loi.

Cette proposition de loi reprend en grande partie la proposition de loi DOC 54 2886/001 mais contient également quelques nouvelles mesures :

- La nouvelle proposition prévoit une majoration pour les enfants mineurs et majeurs.
- Les jeunes qui quittent une institution de l'aide à la jeunesse et qui ont droit à une allocation d'intégration sont explicitement mentionnés comme ayant droit à une prime d'installation.
- Dans la nouvelle proposition, la résidence des enfants chez chaque parent peut également être établie par un travailleur social au moyen d'une visite à domicile.
- La nouvelle proposition précise que toute personne vivant à la même adresse forme une famille.

2. Remarques de BAPN sur la proposition de loi

2.1. Harmonisation : une prime par adresse?

'Dans le cas où deux ou plusieurs sans-abri s'établissent à la même adresse et constituent un ménage (le ménage étant constitué de personnes habitant à la même adresse), une seule prime d'installation est octroyée.' (Proposition de loi modifiant diverses dispositions relatives à une meilleure utilisation de la prime d'installation, page 5.)

La situation actuelle, dans laquelle une prime d'installation est octroyée par adresse dans certains cas et par individu dans d'autres, est injustifiable. Nous sommes donc heureux de lire que le Parlement souhaite s'attaquer à cette inégalité. Or, selon le principe de standstill, les droits acquis ne peuvent pas simplement être supprimés. Les droits existants ne peuvent pas non plus être limités par toutes sortes de restrictions ou de conditions. En d'autres termes, si le pouvoir législatif veut harmoniser, il doit choisir le modèle le plus favorable, en l'occurrence la prime d'installation par individu et non par adresse.

En outre, la proposition de loi ne tient pas compte des personnes qui vivent à la même adresse mais ne forment pas une famille. La Cour de Cassation a statué le 9 octobre 2017 que le fait de partager une adresse est insuffisant pour constituer une cohabitation. En d'autres termes, les personnes qui partagent la même adresse n'appartiennent pas nécessairement à la même famille et peuvent en effet être considérées comme des individus isolés et ouvrir les droits individuels ¹.

La proposition de loi actuelle crée également, une fois de plus, une inégalité de traitement entre les personnes sans domicile. Par exemple, une mère avec un enfant adulte recevra une prime d'installation plus une majoration de 125 euros. Deux jeunes qui vivent en colocation n'auront droit qu'à une seule prime d'installation, même si leur situation n'est pas fondamentalement différente. Les personnes vivant dans la pauvreté indiquent que les personnes sans-abri qui décident de partager un logement sont doublement pénalisées. Bien qu'ils ne forment pas une "famille", dans de nombreux cas, ils ne bénéficient pas de toutes les allocations, et si cette proposition est votée, ils devront se contenter d'une seule prime d'installation pour tous les occupants.

La proposition de loi indique que le coût de l'ameublement d'une maison n'augmente pas proportionnellement au nombre de résidents adultes et conclut ensuite qu'une prime d'installation

¹ https://www.luttepauvrete.be/publications/jurisprudence/dec_cass_20171009.pdf

par adresse devrait être suffisante. La réalité est, bien sûr, beaucoup plus complexe. L'aménagement d'une maison où 3 jeunes vont vivre ensemble coûtera beaucoup plus cher que l'installation d'un jeune dans un petit studio. La prime d'installation, qui est déjà insuffisante dans de nombreux cas, sera encore réduite pour ce groupe de personne sans-abri.

La proposition de loi soulève également un certain nombre de questions. Qui a droit à la prime lorsque plusieurs personnes sans-abri commencent à vivre ensemble, ou la prime est-elle répartie entre les résidents ? La prime doit-elle être utilisée pour des biens "collectifs" (réfrigérateur, four, table, canapé, télévision commune, etc.) ou pour des biens "privés" (lit, vaisselle personnelle, draps, armoire, etc.) ? Que se passe-t-il, par exemple, lorsque l'un des cooccupants déménage et souhaite emporter avec lui plusieurs objets à usage commun ? Que se passe-t-il si un résident souhaite utiliser sa part de la prime uniquement pour des biens privés ? Une prime d'installation par adresse place donc les gens dans une position très dépendante par rapport à leurs colocataires.

En attribuant la prime d'installation par adresse et non par individu, les initiateurs de la proposition veulent limiter le risque qu'une part trop importante des primes d'installation versées soit dépensée pour des biens qui ne sont pas nécessaires à une existence digne. Bien qu'aucun chiffre exact ne soit disponible, une audition précédente sur la prime d'installation a montré que ce sont principalement les personnes isolées qui font appel à cette prime². La question se pose donc de savoir si la proposition, avec tous ses effets indésirables, est proportionnée.

2.2. Une prime payée par plusieurs tranches, sur présentation d'une preuve d'achat et uniquement pour les aménagements nécessaires.

La nouvelle proposition de loi donne aux CPAS la possibilité légale de payer la prime par plusieurs tranches et sur présentation d'une preuve d'achat ou d'offres. De cette façon, l'ex-sans-abri ne fera pas d'achats inutiles. Nos interlocuteurs soulignent que cette pratique est déjà appliquée par plusieurs CPAS aujourd'hui.

Quand le CPAS travaille avec des preuves d'achat, cela signifie que les personnes sans-abri doivent payer les achats à l'avance. Cependant, compte tenu de leur précarité financière, la plupart d'entre eux n'y parviennent pas, ce qui les prive de leur prime d'installation. Les allers-retours pour les devis provoquent à leur tour beaucoup de stress inutile et des situations embarrassantes. Il y a aussi des personnes qui préfèrent acheter leurs objets dans des marchés aux puces ou des magasins d'occasion. Nous avons déjà reçu des signaux de personnes qui ont acheté un objet d'occasion à bas prix, mais qui n'ont pas pu présenter de preuve d'achat pour cette raison. Le CPAS a ensuite refusé de les rembourser. Cela ne peut, bien entendu, être l'intention.

En outre, cette procédure met immédiatement sous pression la relation de confiance entre le travailleur social et le client. Une personne qui n'a pas eu de maison à elle depuis longtemps a souvent d'autres besoins que la famille ou l'individu moyen. Ce qui peut sembler nécessaire à un travailleur social peut ne pas l'être pour une ancienne personne sans-abri et vice versa. Il faut laisser aux gens

² Mme Valérie Proumen du SPP Intégration sociale a déclaré que la prime est accordée aux personnes seules plutôt qu'aux familles : <https://www.dekamer.be/FLWB/PDF/54/2886/54K2886004.pdf>

suffisamment d'espace pour vivre d'une façon digne comme ils l'entendent. Travailler avec des reçus peut sérieusement compromettre cet objectif, car l'ex-sans-abri devra justifier chaque achat. Les gens ont l'impression d'être traités avec condescendance sans raison.

Se réinsérer dans un foyer et dans la société prend également du temps et implique des essais et des erreurs. Si nous voulons que les personnes sans-abri reprennent le contrôle de leur vie, nous ne pouvons le faire qu'en leur donnant la confiance nécessaire pour faire leurs propres choix. Un bon accompagnement est nécessaire, mais il se tient aux côtés du client sans prendre complètement le contrôle. Nous demandons donc qu'au lieu d'inscrire ces pratiques locales dans la loi, on les interdise.

La prime d'installation est actuellement un montant fixe égal à un mois de revenu d'intégration sociale taux famille à charge. Cela ne couvre généralement que les besoins les plus élevés pour quelqu'un qui veut s'installer et est, à notre avis, parfaitement justifiable. Cependant, la proposition de loi veut abandonner ce principe et *n'allouer que la part nécessaire à l'aménagement et de conserver le solde en réserve*". Un tel changement éroderait le droit à la prime d'installation. En outre, le suivi des montants en souffrance auprès du CPAS nous semble difficile sur le plan administratif et technique. Nous craignons donc que de nombreuses personnes sans-abri ne soient pas en mesure de retirer une partie de leur prime d'installation, même après une rechute. De même, l'imposition de toutes sortes de conditions (telles que la présentation d'une preuve d'achat) entraînera une non-utilisation croissante.

2.3. La prime d'installation, allouée qu'une seule fois

La prime d'installation est allouée qu'une seule fois dans la vie pour permettre à une personne, après un état de sans-abri, de se construire à nouveau une vie décente. Cependant, nous constatons sur le terrain que de nombreuses anciennes personnes sans-abri retournent temporairement dans la rue et perdent à nouveau tout. BAPN croit qu'il faut continuer à donner des opportunités, surtout à un groupe cible qui a souvent connu des moments très difficiles dans le passé et qui ne peut se reconnecter à notre société que par tâtonnements. Nous demandons donc que, si nécessaire, le CPAS puisse décider d'allouer la prime d'installation plusieurs fois.

2.4. La définition du sans-abrisme

Dans l'arrêté royal du 21 septembre 2004 visant l'octroi d'une prime d'installation par le centre public d'action sociale à certaines personnes qui perdent leur qualité de sans abri, nous trouvons la définition suivante du sans-abrisme :

"la personne qui ne dispose pas de son logement qui n'est pas en mesure de l'obtenir par ses propres moyens et qui n'a dès lors pas de lieu de résidence, ou qui réside temporairement dans une maison d'accueil en attendant qu'un logement soit mis à sa disposition".

Le sans-abrisme a de nombreux visages. Il ne concerne pas seulement les personnes qui dorment dans la rue, mais aussi les personnes qui vivent temporairement chez des amis ou de la famille, qui séjournent dans un hôpital, une institution, un squat, un box de garage, une maison de vacances, etc. Malgré la définition large mentionnée ci-dessus, les personnes vivant dans la pauvreté nous disent qu'il y a encore beaucoup de confusion sur le sans-abrisme dans les CPAS. Certaines personnes sans-abri

voient leur prime d'installation presque systématiquement refusée. Nous demandons donc que toutes ces facettes du sans-abrisme soient explicitement mentionnées dans les propositions ou initiatives législatives, et qu'une campagne de sensibilisation soit entreprise pour les organisations et institutions qui entrent en contact avec le groupe cible. Nous sommes heureux de lire que la proposition stipule clairement que les jeunes qui quittent une institution d'aide à la jeunesse ont droit à une prime d'installation.

Nous demandons également que l'on prête attention aux personnes sans domicile fixe qui emménagent dans un logement par étapes. Parce que, trop souvent, ils ne bénéficient pas d'une prime d'installation. Les personnes qui passent d'un asile de nuit à un service de logement protégé, par exemple, n'ont pas droit à la prime. Après tout, dans la plupart des cas, la chambre dans laquelle ils emménagent est meublée. Lorsqu'ils passent à une vie indépendante et doivent repartir de zéro, ils ne sont plus considérés comme des personnes sans-abri et l'allocation est refusée. Pour les personnes qui quittent la rue et n'ont pas besoin d'une prime en premier lieu, "garder la prime en réserve" serait une solution.

D'autres personnes sans domicile sont reconnues comme telles, mais ne reçoivent pas la prime d'installation parce que leurs revenus sont trop élevés. La limite de revenu est fixée au revenu d'intégration, majoré de 10 %. Ce plafond de revenus est très bas et se situe en dessous du seuil de pauvreté. Nous demandons donc que toute personne bénéficiant d'une intervention majorée ait également droit à une prime d'installation.

Certaines personnes sans domicile peuvent avoir une capacité financière sur le papier, mais ne peuvent pas l'utiliser en raison, par exemple, d'une saisie sur salaire, d'un divorce inachevé ou d'un règlement collectif de dettes. Nous demandons qu'ils puissent eux aussi meubler leur maison grâce à la prime d'installation.

2.5. Une prime adéquate?

La prime d'installation est égale à 1 mois de revenu d'intégration sociale pour les cohabitants avec charge de famille, soit 1478,22 €. Cela couvre généralement les besoins les plus élevés pour une personne souhaitant s'installer et est parfaitement justifiable, si l'on se réfère au seuil de pauvreté SILC d'une personne seule de 1 284 euros par mois (sur la base des revenus de 2019)³. Toutefois, ce montant ne tient pas compte des adultes ayant des besoins spécifiques, comme les personnes handicapées.

Nous saluons le fait que la proposition prévoit une allocation pour les enfants mineurs et adultes. À notre avis, le montant de 125 euros est trop bas et devrait être le minimum absolu.

Dans la pratique, nous constatons que les personnes sans domicile fixe qui emménagent dans un logement ont du mal à s'en sortir financièrement au cours des premiers mois. Ils ont souvent une période de transition problématique. À la fin du mois, le revenu d'intégration est utilisé, par exemple, pour payer la maison d'accueil, mais en même temps, la caution et le premier mois de loyer doivent

³ L'évolution actualisée du seuil de pauvreté est estimée à 1307 € par mois pour les revenus 2022, effets de la hausse des coûts de l'énergie et de l'inflation non inclus.



BELGISCH NETWERK ARMOEDEBESTRIJDING
RÉSEAU BELGE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ
BELGISCHES NETZWERK ARMUTSBEKÄMPFUNG
BELGIAN ANTI-POVERTY NETWORK

également être payés. À cela s'ajoutent les frais de déménagement, de transport, d'assurance incendie, d'ouverture des compteurs d'électricité et de gaz, les frais de téléphone, etc.

Les personnes peuvent demander au CPAS une garantie locative, mais celle-ci est souvent refusée par les propriétaires. Les personnes peuvent également demander une intervention pour le premier mois de loyer ou une aide supplémentaire pour d'autres coûts supplémentaires. Toutefois, nous tenons à souligner qu'il ne s'agit pas de droits individuels, et qu'ils ne sont donc pas exécutoires. Nous demandons des mesures supplémentaires afin de fournir un soutien financier plus important pour les personnes sans domicile qui s'installent dans un logement. Entre-temps, il doit être possible pour ces personnes d'utiliser la prime d'installation comme une sorte de paiement anticipé pour combler cette période.