

HET INROEPBAAR RECHT OP WONEN: EEN HERVORMING MET BELANGRIJKE GEVOLGEN VOOR HET OPTREDEN VAN DE OVERHEID*

BERNARD LACHARME

— HET AL LANG AFGEKONDIGDE RECHT OP WONEN IS VOORTAAN GEWAARBORGD DOOR EEN RECHTSMIDDEL

De wet van 5 maart 2007 die het inroepbaar recht op wonen instelde, voerde in Frankrijk geen nieuw recht in. Het recht op wonen stond al impliciet in de Grondwet, die bepaalt dat elke burger recht heeft op normale levensomstandigheden. Het recht op wonen werd bovendien expliciet vermeld in de internationale verdragen die Frankrijk heeft ondertekend, zoals het verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten van 1966. Sinds 1982 werd het ook herhaaldelijk door de wetgever bevestigd, in het bijzonder door de wet-‘Besson’¹ van 31 mei 1990 die in elk departement de initiatieven ten voordele van de huisvesting van achtergestelde personen organiseerde. Artikel 1 van de zogenoemde wet-‘DALO’ (“droit au logement opposable” = inroepbaar recht op wonen) nam overigens de definitie van de wet-Besson over, die stelt dat het recht op wonen een recht van elke persoon in moeilijkheden is. Deze wet is niet gekoppeld aan bijzondere voorwaarden op het vlak van middelen of statuut. Het is een wet voor iedereen, maar die aangepaste maatregelen vergt zodat de armsten ervan kunnen genieten.

Nieuw is dat het recht op wonen voortaan inroepbaar is. Dat betekent dat de eigenlijke toepassing van de wet voor burgers met problemen gewaarborgd is. De wet duidt een verantwoordelijke instantie aan tot wie de burger zich kan richten - de Staat - en bepaalt dat wanneer deze in gebreke blijft, de burger een beroep kan doen op justitie. De wet heeft drie termijnen vastgesteld om deze rechtsmiddelen beschikbaar te maken.

Vanaf 1 januari 2008 moest in alle 100 departementen van Frankrijk een minnelijke schikking worden ingevoerd. Dat vereiste de installatie van een bemiddelingscommissie bestaande uit vertegenwoordigers van de Staat, lokale gemeenschappen, verhuurders en verenigingen. Drie cate-

* Tekst vertaald uit het Frans.

1 Naar Louis Besson, toenmalig minister van Huisvesting.

gorieën aanvragers kunnen een beroep doen op de bemiddelingscommissie:

- personen die een aanvraag indienden voor een sociale woning en waarvoor de wachttijd in de lokale context abnormaal lang blijkt;
- personen die recenter een aanvraag indienden, maar die geen woning hebben, een tijdelijk onderkomen hebben, dreigen uitgezet te worden, in ongezonde of onbewoonbare woningen leven, of die – wanneer het gezin een minderjarig kind of gehandicapte persoon telt – in overbevolkte of ongeschikte woningen wonen;
- personen die opvang in een opvanghuis of andere aangepaste structuur vragen.

De commissie beoordeelt de goede trouw van de aanvrager: het is niet de bedoeling het recht op wonen te garanderen van personen die opzettelijk weigeren huur te betalen, of vooraf niet de normale stappen hebben gezet om een woning te vinden. Wanneer de commissie echter vaststelt dat een persoon te goeder trouw is en voldoet aan één van de voorwaarden van de wet, beschouwt ze deze persoon als prioritair en vraagt ze de prefect dringend te voorzien in huisvesting voor deze persoon door gebruik te maken van het reservatierecht bij de sociale verhuurders. Er zijn maximumtermijnen vastgesteld: over het algemeen 3 maanden voor de beslissing van de commissie, daarna 3 maanden voor de uitvoering.

In de dichtst bevolkte departementen worden deze termijnen verdubbeld. Voor de aanvragers van opvang bedraagt de termijn echter overal 6 weken.

De tweede termijn van de 'DALO'-kalender is 1 december 2008. Op die datum wordt een geschillenprocedure ingesteld voor aanvragers van wie de toestand het meest kritiek is, dat wil zeggen aanvragers van een woning die aanspraak mogen maken op een minnelijke schikking zonder termijnvoorwaarde, en aanvragers van opvang. Dankzij de geschillenprocedure kunnen ze naar de rechter stappen, als de bemiddelingscommissie hen als prioritair beschouwt en ze binnen de reglementaire tijdsperiode geen geschikte woning kregen aangeboden. De rechter stelt de feiten vast en geeft de prefect het rechterlijke bevel hen een woning toe te wijzen. Hij kan ook een dwangsom opleggen, die de Staat moet storten in een fonds dat bijdraagt in de financiering van sociale woningen.

De derde termijn is vastgesteld op 1 januari 2012. Op die datum wordt de geschillenprocedure opengesteld voor aanvragers van wie het beroep uitsluitend is gebaseerd op de anciënniteit van hun aanvraag voor een sociale woning. Die laatste stap heeft slechts zin als er voldoende betaalbare woningen zijn om een redelijke 'abnormaal lange' termijn te bepalen². In dit geval bestaat de uitdaging erin om ervoor te zorgen dat de voorrang van personen die in de slechtste omstandigheden leven, niet ten koste gaat van de andere legitieme aanvragers van sociale woningen: de wet-DALO moet iedereen ten goede komen die in min of meerdere mate geconfronteerd wordt met woningproblemen.

² Vandaag varieert deze termijn van 6 maanden (departement Aube) tot 10 jaar (departement Parijs).

_ WAAROM MOET HET RECHT OP WONEN INROEPBAAR ZIJN?

Het Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées (Hoog Comité voor de huisvesting van achtergestelde personen) stelde sinds haar achtste rapport – overhandigd aan de Franse president in december 2002 - steevast het inroepbaar recht op wonen voor. Aan de basis van dit voorstel lag natuurlijk het feit dat het onaanvaardbaar is dat een zo fundamenteel recht niet zou worden gerespecteerd. Waartoe dienen officiële afkondigingen en wetten als ze niet worden vertaald in concrete veranderingen voor de burgers? Maar er was ook een analyse van de oorzaken van het falen om het recht op wonen voor iedereen waar te maken. Deze analyse leidde tot het besluit dat we het recht op wonen alleen kunnen garanderen als het inroepbaar is.

De wet-Besson had departementale actieplannen voor de huisvesting van achtergestelde personen ingesteld, die door de Staat en het departement samen worden vastgesteld. De instrumenten van die plannen waren hoofdzakelijk sociale maatregelen, gericht op mensen met bijzondere sociale problemen: uitzonderlijke financiële steun en sociale begeleiding. Er is geen sprake van de productie van sociale woningen, behalve wanneer het woningen betreft die aan specifieke noden beantwoorden. Die maatregelen zijn noodzakelijk en ze werken, maar ze zijn vergeefs in het licht van de stijgende huurprijzen en de geringe bouw van sociale huurwoningen. We moeten niet alleen in het sociale beleid en via specifieke instrumenten rekening houden met het recht op wonen, maar ook in het stedenbouwkundige beleid, het beleid rond ruimtelijke ordening. Dat wordt echter noch door de Staat, noch door de departementen gestuurd, maar valt onder de bevoegdheid van de gemeenten en hun verenigingen.

De institutionele organisatie van Frankrijk is complex. De macht van de overheid bestrijkt vijf verantwoordelijkheidsniveaus: Staat, regio's, departementen, intercommunale verenigingen en gemeenten. De respectieve bevoegdheden zijn door de wet geregeld, maar in de praktijk stellen we bijvoorbeeld vast dat we er niet in slagen sociale woningen te bouwen zonder dat de financiering van de Staat wordt aangevuld met vrijwillige steun van de betrokken gemeenten, het departement en vaak ook de regio. Frankrijk telt 36.000 gemeenten en elke gemeente beslist wat wel of niet op haar grondgebied wordt gebouwd. Sommige gemeenten voeren een beleid dat het Hoog Comité bestempelt als 'gemeentelijk protectionisme'. Ze schermen hun grondgebied af voor sociale woningen, waarvan ze het nut niet betwisten, maar die ze liever op het grondgebied van de buurgemeente zien.

Het recht op wonen zoals bepaald vóór de wet-DALO was 'een doelstelling voor de hele maatschappij'. Het gold voor iedereen, maar verplichtte niemand. Die doelstelling moest opboksen tegen andere doelstellingen van de overheid, zowel het lokale stedenbouwkundige beleid (de stad niet uitbreiden, de stad niet concentreren...) als het nationale begrotingsbeleid (de overheidsuitgaven drukken).

Een voorbeeld van die toestand van collectieve onmacht is het plan van Ile de France van 1990 dat voorzag in de bouw van 53.000 woningen per jaar. Er werden er maar 43.000 gebouwd en we blijven vaststellen dat het beoogde doel niet wordt gehaald. De overheid beschikt over de middelen

om doelstellingen vast te stellen, maar heeft niet de nodige beslissingsmechanismen vastgesteld om ze te bereiken. De gevolgen voelt iedereen: het aandeel van de uitgaven voor huisvesting in het gezinsbudget zijn gestegen van 14% in het begin van de jaren '80 tot 22%. Maar de meest kwetsbare gezinnen worden het hardst getroffen.

Door de inroepbaarheid van het recht op wonen wordt in deze kwestie de goede orde hersteld: het recht op wonen is niet langer het gehoopte resultaat als gevolg van de beslissingen van de overheid, de beslissingen van de overheid moeten voortvloeien uit het recht op wonen. Wanneer de wetgever het recht op een geschikte woning bevestigt, gaat hij ervan uit dat de sociale cohesie dit vereist én dat de rijkdom van het land volstaat om dat te kunnen garanderen. De keuzes die daaruit volgen, moeten doeltreffend zijn: de erkenning van een recht houdt een resultaatverplichting in.

— EEN MOEILIJKE HERVORMING DOOR HAAR EISEN AAN DE OVERHEID

Het is nuttig even terug te komen op de lange weg die het voorstel van inroepbaar recht op wonen heeft afgelegd, want de weerstand tegen de beslissing en de omstandigheden waarin die beslissing werd genomen, maken duidelijk waarom de toepassing ervan nu zo moeilijk is.

De inroepbaarheid van het recht op wonen is geen onschuldige hervorming. Ze heeft op twee gebieden belangrijke gevolgen voor de overheid:

1. De organisatie van de aansprakelijkheid tussen de Staat en de verschillende gemeenschappen: De laatste decentralisatiewet³ heeft helaas een trend bevestigd. Het Parlement, dat vooral uit lokale verkozenen bestaat, neigt naar een verdeling van de door de Staat afgestane bevoegdheden, zonder dat de lokale initiatieven daarom meer coherentie vertonen.
2. De budgettaire middelen: De bouw van meer sociale woningen, het versterken van de financiële situatie van de huurders, de strijd tegen onwaardig wonen, het voorkomen van uitzettingen, de kwalitatieve en kwantitatieve aanpassing van het aanbod van sociale woningen vragen meer middelen. Het zou natuurlijk logisch zijn dat de Staat, in het kader van de nationale solidariteit, die taak op zich zou nemen. De Staat heeft echter, integendeel, de laatste jaren zijn inbreng nog teruggeschroefd.

De doelstelling van een inroepbaar recht op wonen wordt amper gecontesteerd. Vanaf begin 2004 werd het als perspectief in het overheidsbeleid opgenomen. De regering vond echter dat eerst de nodige woningen moesten worden gebouwd. Het recht op wonen wordt pas inroepbaar wanneer het aanbod voldoende groot is. Het Hoog Comité stelde echter dat de resultaatverplichting in de wet moest staan zodat de sociale woningen ook echt zouden worden gebouwd. We stelden niet

³ Wet nr. 2004-809 van 13 augustus 2004 betreffende de lokale vrijheden en verantwoordelijkheden.

voor om de burger onmiddellijk dit recht te laten opeisen, maar vroegen dat de verantwoordelijkheid zou worden vastgelegd en dat het rechtsmiddel geleidelijk zou worden ingevoerd volgens een vooraf bepaalde kalender.

Het Hoog Comité heeft het idee in haar rapporten en adviezen uitgediept en bevestigd. Het werd al snel opgepikt door verenigingen die het beu waren om steeds meer energie in het probleem te steken en achteraf telkens weer te moeten vaststellen dat de problemen alleen maar groter werden. Al in 2003 hebben ze een 'platform voor een inroepbaar recht op wonen' opgericht dat efficiënt lobbyde en dat steunde op het werk van het Hoog Comité.

Hun militante acties hebben geleid tot de beslissing, die president Jacques Chirac bekend maakte in zijn laatste nieuwjaarstoespraak van 31 december 2006. Tijdens de campagne voor de presidentsverkiezingen zijn de verenigingen achter de rode tenten van de 'Enfants de Don Quichotte' langs het kanaal Saint Martin voor de huisvesting van daklozen, erin geslaagd om het inroepbaar recht op wonen eindelijk op de agenda van het Parlement te plaatsen.

De wet betreffende het inroepbaar recht op wonen werd bij hoogdringendheid opgemaakt, besproken en aangenomen. Ze werd op 3 januari door de eerste minister aangekondigd terwijl de tekst nog niet klaar was, op 17 januari aan de Ministerraad voorgelegd, definitief aangenomen op 22 februari, de laatste dag van de legislatuur, en uitgevaardigd op 5 maart. De wet stond mijlenver van het door het Hoog Comité voorgestelde schema dat voorzag in een fase van nationaal overleg tussen de Staat, de lokale gemeenschappen en de belangrijkste actoren die betrokken waren bij het opstellen van de wet, en dat werd gevolgd door lokaal overleg over de in te zetten middelen, afhankelijk van regio tot regio.

In een vorig rapport had het Hoog Comité gesteld dat een inroepbaar recht op wonen maar zin had als aan drie voorwaarden was voldaan:

- er moet een verantwoordelijke instantie komen;
- de burger moet de nodige rechtsmiddelen krijgen: via minnelijke schikking of via een geschillenprocedure;
- de verantwoordelijke instantie moet de nodige middelen krijgen.

De wet-DALO voldeed duidelijk aan de eerste twee voorwaarden: de Staat werd als verantwoordelijke instantie aangeduid en een kalender bepaalde de invoering van de rechtsmiddelen. Bleef over: de derde voorwaarde. Het was de bedoeling om mensen met problemen te huisvesten, niet om de Staat te laten veroordelen. Hoe kan de Staat een recht garanderen waarvan de toepassing onder de bevoegdheid van lokale gemeenschappen valt?

Is het niet nodig naast de verantwoordelijkheid van de Staat ook een tweedelijnsverantwoordelijkheid te organiseren? En welke budgettaire middelen zijn er?

Ondanks deze beperkingen was de wet ongetwijfeld een grote historische stap vooruit voor de huisvesting van achtergestelde personen. Ze zorgde voor een resultaatverplichting waarop niet kon worden teruggekomen. Daarom keurde het Hoog Comité de ontwerpwet-DALO in zijn advies

van januari 2007. Maar het verklaarde tegelijk dat een tweede wet na overleg noodzakelijk was. Het Comité verkreeg dat naast het 'Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées' en zijn voorzitter een begeleidingscomité werd opgericht, bestaande uit vertegenwoordigers van alle actoren (lokale gemeenschappen, sociale verhuurders, private verhuurders, verenigingen...). Op 1 oktober 2007 diende dit comité voorstellen in bij de nieuwe Franse president. In oktober 2008 legde het zijn tweede rapport voor.

_ DE RECHTSMIDDELEN VAN DE WET-DALO ... TE WEINIG GEBRUIKT, MAAR WEL EEN OPENBARING

De bemiddelingscommissies werden op het afgesproken tijdstip geïnstalleerd, namelijk in januari 2008. Op 31 augustus hadden ze al 40.000 aanvragen ontvangen. We stellen echter vast dat het niet volstaat om een procedure op te stellen. Er is meer nodig om ze ook echt toegankelijk te maken voor iedereen die er behoefte aan heeft. De betrokkenen moeten op de hoogte zijn: de wet verplicht de Staat om in elk departement voor de nodige informatie te zorgen, maar de Staat is niet geneigd om acties te ondernemen die het aantal aanvragen de hoogte injagen... De aanvragers moeten advies krijgen en bij hun stappen worden begeleid, want een beroep doen op de wet-DALO is niet hetzelfde als een aanvraag voor een sociale woning. De eiser moet zijn problemen uitdrukkelijk formuleren, aantonen dat hij alle nodige stappen heeft gezet, en indien nodig zijn goede trouw bewijzen. Maatschappelijk werkers kennen de wet-DALO niet goed en zijn niet opgeleid voor dergelijk begeleidingswerk. De verenigingen beginnen nu gebruik te maken van de wet, maar beschikken niet altijd over de middelen om iedereen bij te staan die er een beroep op zou moeten en willen doen.

Er is dus nog veel werk aan de winkel. We moeten wel onderstrepen dat nu echt recht geschiedt. In plaats van soms jarenlang geen antwoord te krijgen op zijn of haar aanvraag voor een woning, kan iemand zonder woning of iemand die slecht is gehuisvest, nu een beslissing afdwingen. Als de beslissing positief uitvalt en niet wordt uitgevoerd, kan de betrokkene vanaf 1 december naar de rechtbank stappen. Maar als die beslissing niet positief is, kan die persoon de beslissing nu al voor de rechter betwisten. Dat is een culturele omwenteling die het gevoerde beleid ter discussie stelt. Dat geldt ook voor de woningverenigingen die moeten vaststellen dat de commissies soms mensen aanwijzen die de sector prioritair in zijn structuren moet opvangen. We waren eraan gewend om aan de ingang van sommige opvangcentra en van sociale woningen voorrang te verlenen aan bepaalde mensen en om soms de 'spoedgevallen' te rangschikken, hoewel geen enkele ervan redelijkerwijs had moeten worden uitgesteld. We vonden het normaal dat personen die in onmenselijke omstandigheden leefden – onbewoonbaar, gevaarlijk, overbezet, volgepropt... - jarenlang op de wachtlijst stonden.

De rechtsmiddelen in de wet-DALO hebben ook een grote ongelijkheid tussen de regio's aan het licht gebracht. Twee derde van de gevallen hebben betrekking op de regio Ile de France. In de regio Côte d'Azur is de situatie ook kritiek, met zeer veel rechtszaken en een totaal ontoereikend aanbod. We weten dat de overzeese gebieden ook in moeilijkheden zullen komen, omdat er te weinig goede woningen en te veel ongezonde woningen zijn.

En dan zijn er nog een tiental departementen met grote steden (Lyon, Nantes, Lille, Bordeaux, Toulouse...) waar de toestand precair is. In drie departementen op vier tellen we echter minder dan 25 gevallen per maand. In deze 'rustige' departementen is de wet-DALO een ultieme garantie op het recht op wonen. De wet moet de instrumenten nog verbeteren, maar de Staat kan hier zonder problemen zijn verplichtingen nakomen. Dat geldt niet voor de 'problematische' departementen en a fortiori voor de kritieke departementen. Het begeleidingscomité beklemtoont de noodzaak om budgettaire middelen vast te leggen zodat de Staat in die regio's niet zal worden veroordeeld.

Die regionale verschillen zijn natuurlijk al langer bekend, maar door de wet-DALO moeten we er nu wel rekening mee houden. Frankrijk, dat erg gehecht is aan het republikeinse principe van gelijkheid, heeft de neiging om het hele grondgebied te behandelen volgens dezelfde regels, met dezelfde instrumenten en met dezelfde steunmaatregelen. Vandaag is bewezen dat we rekening moeten houden met de diversiteit van het grondgebied, als we iedereen eenzelfde recht willen garanderen, van de kleinste gemeenten in de Lozère over de overzeese departementen tot Parijs. Nationale doelstellingen in de sociale huisvesting hebben maar zin als ze de optelsom zijn van lokaal vastgestelde doelstellingen, op basis van de behoeften die voor elk departement verschillend kunnen zijn.

_ EEN WET WAARVAN ALLE GEVOLGEN NOG NIET HELEMAAL DUIDELIJK ZIJN

Het begeleidingscomité voor de invoering van het inroepbaar recht op wonen heeft zijn tweede rapport opgesteld. Dit gebeurde in de context van enerzijds het onderzoek door het Parlement van een nieuw wetsontwerp op de huisvesting dat maar een beperkt antwoord biedt op de vragen over goed bestuur⁴, en anderzijds van een ontwerpbegroting 2009 die minder geld voor sociale woningen en opvang vrijmaakt. Voor de regering zijn de gevolgen van de wet-DALO blijkbaar nog niet helemaal duidelijk.

De betrokkenen die bezig zijn met huisvesting en integratie, hebben het gevoel dat de beslissingen worden genomen zonder te anticiperen op de vervaldata van de wet-DALO. In oktober 2007 vroeg het begeleidingscomité al om bijkomende middelen te mobiliseren, vooral voor de sanering van ongezonde woningen, het voorkomen van uitzettingen of het afsluiten van overeenkomsten met privé-eigenaars om de vervaldatum van 1 december 2008 in het hele land te halen. Het comité adviseerde om dringende maatregelen te treffen en veel meer sociale woningen te bouwen om de vervaldatum van 2012 te halen: tussen de beslissing om een programma voor sociale woningbouw te lanceren en de leveringsdatum, verloopt minstens drie jaar. Het tweede rapport van het begeleidingscomité bevestigt nogmaals de noodzaak van dergelijke maatregelen en de titel 'Assumer l'obligation de résultat sur l'ensemble du territoire' (De verantwoordelijkheid dragen voor de resultaatverplichting op het hele grondgebied) is een duidelijke oproep aan de Staat.

4 In de versie die de regering heeft voorgelegd, maar we hopen dat het parlementaire debat voor verbetering kan zorgen.

De wet van 5 maart 2007 is geen eindpunt, maar het vertrekpunt van een hervorming die we sneller hadden gewild, maar die uiteindelijk toch zal moeten worden uitgevoerd. We kunnen ons niet voorstellen dat we achterblijven op de bepalingen van de wet, die niet meer doet dan het aansprakelijkheidsprincipe aan de uitoefening van een fundamenteel recht koppelen. We kunnen ons ook niet voorstellen dat de Staat zich geregeld door de rechtbank zal laten veroordelen en dat de rechter de Staat uiteindelijk dwangsommen zal opleggen die de regering niet in haar begroting wou inschrijven. Door de juridische aansprakelijkheid van de Staat vast te stellen heeft de wetgever ook een politieke aansprakelijkheid vastgelegd: die van de regering.

Daarom is het inroepbaar recht op wonen in bepaalde departementen een zware bevalling, maar we zijn ervan overtuigd dat de baby levensvatbaar is. De wet-DALO heeft effect en zal effect blijven hebben. Woonverenigingen en sociale werkers beseffen dat de wet tegelijk een middel is om individuele situaties te deblokken en een hefboom om de overheid te dwingen bij haar beslissingen rekening te houden met het recht op wonen. Ze zullen het nodige doen om de procedure te gebruiken wanneer dit nodig is.

Wanneer het recht op wonen volledig wordt uitgeoefend, zal blijken dat het niet alleen positieve effecten heeft voor de armsten of de zwaksten, maar voor de hele stedelijke bevolking. De overheid zal worden gedwongen om coherent op te treden, een beleid uit te stippelen en uit te voeren, gebaseerd op de werkelijke behoeften van iedereen, een beleid dat zo dicht mogelijk aansluit bij de wensen van de bewoners.