

NOTE D'ANALYSE

CEG

CENTRE D'ÉTUDES
JACQUES GEORGIN

DISCRIMINATIONS AU LOGEMENT EN PÉRIPHÉRIE BRUXELLOISE : ÉTAT DE LA QUESTION

Christophe Verbist et Pierre Malka



Introduction

La présente note a pour objet de faire le point juridique et politique sur la situation vécue par les Francophones (dont la langue maternelle est le français) dans les communes à régime linguistique spécial et sans régime linguistique spécial de la périphérie bruxelloise.

Une étude menée par Dedicated Research en 2009, en l'absence certes d'un recensement linguistique et ce depuis 1947, a mis en évidence le fait que l'on pouvait dénombrer entre 306 800 et 420 200 francophones en Région flamande¹.

La population francophone en périphérie se concentre essentiellement dans l'arrondissement administratif de Hal-Vilvorde, composé de 35 communes, dont six à régime linguistique spécial (Crainhem, Drogenbos, Linkebeek, Rhode-Saint-Genèse, Wemmel, Wezembeek-Oppem), et d'autres communes unilingues flamandes où vivent une minorité significative de Francophones (Beersel, Dilbeek, Hoeilaart, Leeuw-Saint-Pierre, Overijse, Vilvorde, Zaventem...).

Les francophones vivant dans la large périphérie bruxelloise, où il n'existe pas de régime à facilités, sont dépourvus de toute protection et d'une impossibilité de disposer d'une représentation parlementaire au niveau du Parlement fédéral.

Les problèmes rencontrés par les francophones de la périphérie trouvent leur source dans la fixation arbitraire de la frontière linguistique par la loi du 8 novembre 1962.

Cela dit, la situation s'est aggravée depuis le plan du Gouvernement flamand de 1996, qui avait pour objectif de mettre à mal tout ce qui touchait de près ou de loin à la vie publique en français en périphérie. Ce plan marque véritablement le début de l'offensive de la Flandre afin de réduire progressivement le fait francophone en Flandre.

À ce sujet, le gouvernement flamand soutient une organisation publique nommée « Vlaams Rand ». On peut y lire dans sur son site de documentation les termes de « refoulement social » des habitants flamands face aux « immigrants francophones »². **En Flandre, la vision selon laquelle les francophones sont des envahisseurs, est assumée par les autorités publiques.**

C'est également un enjeu électoral important : Ben Weyts, ministre flamand de la mobilité ET de la périphérie flamande (cette notion fait partie de son titre officiel) écrit que, selon lui la périphérie flamande doit rester « verte, habitable et flamande »³.

Dans ce cadre, on peut dès lors comprendre que le gouvernement flamand est prêt à tout pour empêcher des francophones de vivre en périphérie.

Nous aborderons dans cette note la problématique sous l'angle de la **discrimination au logement**. Un sujet qui a évolué ces dernières années et que la NV-A veut aujourd'hui pousser plus loin.

¹ Christian LAPORTE, Il y a aujourd'hui 367 000 francophones en Flandre, *La Libre Belgique*, 7 octobre 2009.

² <http://docu.vlaamserand.be/ned/webpage.asp?Webpagelid=608>, documentatiecentrum van de Vlaamse Rand.

³ C'est-à-dire que tous les ministres flamands devraient être un peu ministres de la périphérie.

Les mesures en matière de logement et d'accès à la propriété

1. Le décret « Wooncode » et les règlements communaux visant à restreindre l'accès au logement social dans les communes de la périphérie bruxelloise

Le décret « Wooncode » de 2006 (Code flamand du logement)

Les dispositions du « Wooncode »⁴ imposent **aux locataires et aux candidats locataires de logements sociaux en Flandre de démontrer, au minimum, leur disponibilité à l'apprentissage du néerlandais.**

En décembre 2005, la Commission européenne avait émis un avis selon lequel cette législation était **contraire aux principes de droit européen que sont la libre circulation et l'égalité de traitement**⁵.

Le Comité pour l'élimination des discriminations raciales des Nations-Unies, s'est également prononcé sur ce décret au regard de la Convention internationale relative à l'élimination de toutes formes de discrimination raciale

Il a invité les autorités flamandes à « *veiller à ce que les obligations linguistiques n'entraînent pas de discrimination indirecte à l'encontre des ressortissants et des non-ressortissants qui ne parlent pas néerlandais, sur la base de leur origine nationale ou ethnique, ce qui compromettrait l'exercice de leurs droits économiques, sociaux et culturels, en particulier de leur droit au logement.* »⁶

Interrogée à son tour, **la Cour constitutionnelle a validé le texte dans son principe. Cependant, elle a mis en exergue le fait qu'il violait les garanties constitutionnelles au bénéfice des Francophones des six communes à « facilités » linguistiques de la périphérie.** Partant, elle a déclaré le texte inapplicable dans ces six communes⁷. Il faut noter que les requérants n'ont pas interrogé la Cour sur les règles du droit européen.

La Cour constitutionnelle a considéré que cette réglementation s'inscrit dans la politique régionale du logement qui est étrangère à la réglementation de l'emploi des langues.

La Cour termine son argumentation en expliquant que l'obligation de parler néerlandais ou de s'engager n'est qu'une obligation de moyen et non de résultat. Cette jurisprudence est toutefois

⁴ Décret de la région flamande du 15 décembre 2006 portant modification du décret du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du Logement.

⁵ Martin BUXANT, « L'Europe torpille le "Wooncode" », *La Libre Belgique*, 9 décembre 2006.

⁶ Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD), observations finales de 20085 (CERD/C/BEL/CO/15), rapport de mars 2008.

⁷ Arrêt n°101/2008 du 10 juillet 2008.

DISCRIMINATIONS AU LOGEMENT EN PÉRIPHÉRIE BRUXELLOISE : ÉTAT DE LA QUESTION

critiquée par certains politiques ou auteurs, dans la mesure où en **réalité l'obligation d'apprendre le néerlandais vise bel et bien une obligation de résultat**⁸. La suite leur donnera d'ailleurs raison.

En effet, le Code flamand du logement ne se contente pas d'exiger un effort de la part du locataire social, mais bien un niveau déterminé de connaissance du néerlandais à atteindre, précisé en détail par l'arrêté d'exécution du Gouvernement flamand du 12 octobre 2007.

Il est difficile de quantifier le nombre de familles victimes du décret Wooncode, directement ou indirectement (dissuasion). Le ministre Keulen annonçait en 2008 qu'en 4 mois, 169 personnes avaient échoué au test de néerlandais et ont été obligées de suivre des cours⁹.

La modification du Wooncode du 10 mars 2017

Avant d'aborder cette dernière partie, il est nécessaire de rappeler que, à partir de 2004, le parti nationaliste NVA est entré au gouvernement flamand. Si son poids était faible au départ, il s'est renforcé tout au long des élections régionales.

C'est ainsi qu'en 2014, la NVA remporte les élections régionales avec 43 sièges sur 124. Dès 2014, Lisbeth Homans, ministre du logement, déclare ouvertement que « *On passe d'une obligation d'engagement à une obligation de résultats* »¹⁰.

Les dispositions de 2006 ne suffisaient visiblement pas. **En mars 2017, la ministre Homans fait voter de nouvelles dispositions¹¹ qui vont plus loin que le décret "Wooncode" de 2006 :**

1. Il exige une obligation de connaissance du néerlandais dans le chef des candidats locataires sociaux domiciliés dans les communes à facilités, qui constitue une **réelle obligation de résultat**, et non pas seulement une obligation de moyen.
2. Le décret prévoit un pouvoir exorbitant au bénéfice du Gouvernement flamand pour déterminer :
 - la façon dont l'aptitude linguistique est déterminée.
 - la date à partir de laquelle le locataire doit répondre à l'obligation.

Ce décret porte atteinte, selon nous, au droit du logement en ce qu'il vise des populations défavorisées (article 23 de la Constitution).

En aout 2018, pour obtenir un logement social en Flandre, le Gouvernement flamand exige aux futurs occupants un niveau d'expression orale A1 en néerlandais. Il est nécessaire de le prouver après un an d'occupation du logement social¹².

⁸ Voy. à ce sujet Nicolas BERNARD, « L'arrêt Wooncode de la Cour constitutionnelle du 10 juillet 2008 : quand l'arbre (linguistique) cache la forêt », *J.T.*, 2008, pp. 689 et ss.

⁹ Belga, « Keulen: "Franstalig verzet Wooncode is overroepen" », *Het Laatste Nieuws*, 12 avril 2008.

¹⁰ Thomas Gadisseux, « En Flandre, le locataire de logement social devra parler le néerlandais », *RTBF Info*, 23 novembre 2014, en ligne sur : <https://www.rtbf.be/info/article/detail?id=8439388&cat=BELGIQUE>.

¹¹ Décret flamand du 10 mars 2017 modifiant le Code flamand du Logement.

¹² Art. 30bis de l'arrêté du Gouvernement flamand du 12 octobre 2007 réglementant le régime de location sociale et portant exécution du titre VII du Code flamand du Logement

DISCRIMINATIONS AU LOGEMENT EN PÉRIPHÉRIE BRUXELLOISE :

ÉTAT DE LA QUESTION

Le décret flamand a été attaqué par une association devant la Cour constitutionnelle en octobre 2017.

L'arrêt de la Cour constitutionnelle est toujours attendu.

2. Le décret « Wonen in eigen streek » contre la mixité linguistique

Le 27 mars 2009, le Législateur flamand adoptait un décret relatif à la politique foncière et immobilière, qui prévoit en son article 5.2.1 que les terrains et constructions érigées sur ces derniers ne peuvent être transférés qu'à des personnes « *qui disposent, selon l'avis d'une commission d'évaluation provinciale, d'un lien suffisant avec la commune* ».

Selon le décret, une personne a un lien suffisant avec la commune si elle satisfait à une ou plusieurs conditions suivantes :

1. Avoir été domiciliée dans la commune ou dans une commune avoisinante pendant au moins six ans de manière ininterrompue.
2. À la date du transfert, réaliser des activités dans la commune pour autant que ces activités occupent en moyenne au moins la moitié d'une semaine de travail.
3. Avoir construit avec la commune un lien professionnel, familial, social ou économique en raison de circonstances importantes et de longue durée (condition, semble-t-il, très arbitraire¹³).

Ce décret visait spécifiquement 69 communes de la Région flamande, situées à la Côte, au Nord d'Anvers et dans l'ensemble de la périphérie bruxelloise.

Le décret est appelé Wonen in eigen streek qui signifie « Vivez dans votre propre région ». Il suit donc la logique flamande qui veut qu'en Région flamande, le pouvoir de la Communauté flamande doit être total. Cette conception a, par exemple, donné lieu à de nombreux débats au sujet des écoles francophones en périphérie¹⁴.

Ce décret ensuite fait l'objet d'un recours devant la Cour constitutionnelle fédérale belge ainsi que d'une plainte devant la Commission européenne¹⁵.

¹³ Les observateurs, « Ils me rejettent parce que je parle français et que je ne suis pas une grande blonde », *France 24*, 23 avril 2010.

¹⁴ Thomas Nagant avec Belga, Inspection pédagogique en périphérie : toujours l'imbroglio, *RTBF Info*, 24 juillet 2009.

¹⁵ Aux motifs que ces dispositions :

- Violent les articles 10 et 11 de la Constitution, qui prescrivent les principes de l'égalité et de la non-discrimination, en ce qu'elles restreignent de manière disproportionnée l'accès à la propriété.
- Méconnaissent l'article 2 du quatrième Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'Homme garantissant la liberté de circuler librement sur le territoire de l'État et la liberté de choisir librement sa résidence.
- Sont contraires aux articles 18, 39, et 43 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et garantissant la libre circulation au sein de l'Union.

Ce recours fut introduit notamment par le Syndicat national des propriétaires, et Eric Libert, échevin de Rhode-Saint-Genèse, pour le FDF.

DISCRIMINATIONS AU LOGEMENT EN PÉRIPHÉRIE BRUXELLOISE :

ÉTAT DE LA QUESTION

Par un arrêt [n° 49/2011 du 6 avril 2011](#), la Cour constitutionnelle émet des doutes quant à la pertinence des critères fixés par le décret : n'intégrant aucune dimension socio-économique, comment pourrait-il permettre l'accès au logement à une population moins favorisée ?

Les juges décident ensuite d'interroger la Cour de justice de l'Union Européenne. Cette décision n'était pas absolument nécessaire mais on peut penser que vu la composition de la Cour constitutionnelle¹⁶, elle décida de faire appel à l'arbitre européen.

La CJUE répond par un [arrêt du 8 mai 2013](#)¹⁷ et considère que le décret visait à « *assurer une offre de logement suffisante à des personnes ayant un faible revenu ou à d'autres catégories défavorisées* ». **Elle constate cependant que les conditions énoncées par le décret pour pouvoir démontrer un « lien suffisant » avec la commune ne sont pas en rapport avec l'objectif poursuivi.**

La Cour va constater que cette mesure peut concerner tout aussi bien les populations défavorisées que toutes les autres. Par ailleurs, la Cour relève « **que d'autres mesures moins restrictives** » n'emportant pas une interdiction d'acquisition ou de location, étaient envisageables et évoque une prime à l'achat en faveur des personnes moins fortunées¹⁸.

La Cour constitutionnelle, tenue par la question de droit tranchée par la CJUE, annule le décret par son [arrêt n° 144/2013 du 7 novembre 2013](#).

Cet arrêt est une victoire pour les minorités linguistiques mais nous verrons dans la conclusion que la NV-A n'exclut pas de réintroduire un décret similaire.

3. Les règlements communaux visant à restreindre l'accès à la propriété et au logement

Le 30 mai 2006, le conseil communal de Zaventem adoptait un règlement concernant la vente de terrains appartenant à la commune en vue de l'attribution de logements sociaux. L'article 5, 13° de ce règlement dispose que **le candidat acquéreur doit s'engager à suivre des cours de néerlandais auprès de la Maison du Néerlandais ; en cas de refus, la parcelle de terrain à bâtir communale ne pourra lui être octroyée**¹⁹.

Ce règlement communal est directement inspiré des dispositions du Code flamand du Logement (« Wooncode ») précité.

Ce règlement a valu à la commune de Zaventem d'être directement interpellée par la Commission européenne, et par le Comité pour l'élimination des discriminations raciales des Nations Unies²⁰.

¹⁶ 6 francophones et 6 néerlandophones et considérant qu'ils sont nommés par les partis politiques.

¹⁷ CJUE, 8 mai 2013, aff. C-197/11, *Libert e.a.*

¹⁸ Pt. 56.

¹⁹ « (...) *effectief de Nederlandse taal machtig is. (...) Dit kan het bewijs over te maken dat de betrokkenen zich heeft aangemeld bij het Huis van het Nederlands om desgevallend Nederlandse taallessen te volgen. Indien de betrokkenen weigeren zich aan de test te onderwerpen, of weigeren een taalcursus te volgen, wordt het bouwperceel hen niet toegewezen (...).* »

²⁰ V. infra concernant le Wooncode ; Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD), observations finales de 20085 (CERD/C/BEL/CO/15), rapport de mars 2008.

DISCRIMINATIONS AU LOGEMENT EN PÉRIPHÉRIE BRUXELLOISE :

ÉTAT DE LA QUESTION

Une semaine plus tôt, le 19 mai 2008, le conseil communal de Vilvorde décidait également d'octroyer 15 logements moyens aux seuls candidats démontrant leur connaissance du néerlandais²¹.

L'article 4 §2 du règlement adopté précise de plus que la personne qui se soustrait au test de connaissance linguistique ou qui refuse de prendre part à une formation linguistique sera rayée de la liste des candidats acquéreurs.

Christian Van Eyken, député francophone au Parlement flamand, avait introduit en juillet 2008 une plainte auprès de la Commission européenne à l'encontre des communes de Vilvorde et de Zaventem suite à l'adoption de ces règlements litigieux, pour non-respect du droit communautaire²². Aucune réponse ne lui fut jamais adressée.

Conclusion

Il est patent de remarquer que le Code du Logement (Wooncode) a donné le ton et a servi de modèle pour un ensemble de réglementations communales en matière de logement, qui, pour certaines d'entre elles, poussent plus loin encore les exigences linguistiques.

En effet, si le Code du Logement imposait au candidat à un logement de faire preuve de sa « disponibilité » à l'apprentissage du néerlandais, les deux règlements communaux de Vilvoorde et Zaventem vont plus loin, en imposant au candidat-acheteur de rapporter la preuve de sa capacité effective de connaissance de la langue ou à tout le moins un engagement ferme à suivre des cours de néerlandais.

Depuis, comme nous l'avons expliqué, le gouvernement flamand a modifié son décret Wooncode concernant les logements sociaux pour épouser les termes qu'avaient adopté ces communes.

Les autorités locales flamandes se basent désormais sur ce Code pour justifier les mesures linguistiques qu'elles prennent au détriment des minorités francophones.

D'autres communes flamandes de la périphérie bruxelloises ont adopté des règlements identiques (Vilvorde, Gooik, Zemst).

Cependant, il est important de mentionner qu'il n'y a pas que le logement qui est utilisé par les communes flamandes pour discriminer les francophones, il existe souvent un ensemble de mesures légales, en plus d'un climat parfois inhospitalier des habitants.

Par exemple, à Overijse, des mesures discriminatoires particulières ont vu le jour, comme la création d'un service communal recueillant les plaintes à l'égard des « atteintes » portées par des citoyens au caractère flamand de la localité et appelant ainsi les citoyens à la délation²³.

²¹ L'article 3 du règlement stipule en effet que : « *De kandidaat-koper dient op het kandidaatstellingstellingsformulier te verklaren dat hij de Nederlandse taal voldoende machtig is of bereid is een taal cursus te volgen volgens de modaliteiten bepaald door het college van burgemeester en schepenen (...)* ».

²² Cette plainte porte le numéro 2008/4731/SG (2008) A/5610/3.

²³ Voy. à ce propos le reportage de Sophie DEVILLERS, « Overijse, "vlaams" et accueillante ? », *La Libre Belgique*, 17 mars 2011.

DISCRIMINATIONS AU LOGEMENT EN PÉRIPHÉRIE BRUXELLOISE :

ÉTAT DE LA QUESTION

Autre exemple : A Merchtem, un règlement interdit l'emploi par les maraîchers de dénominations ou slogans dans une autre langue que le néerlandais. A Geraardsbergen, le bénéfice de l'aide sociale financière (CPAS) est conditionné à la démonstration dans l'année d'une connaissance élémentaire du néerlandais²⁴, etc.

Nous touchons ici à d'autres matières que le logement. Comme nous avons choisi cet angle spécifique dans cette note, nous nous en tiendrons là.

Au vu de l'analyse qui précède, **nous nous inquiétons d'une surenchère de discriminations au mépris des droits fondamentaux, tout cela sous la bénédiction du gouvernement flamand**, accusé par certains « d'institutionnaliser les discriminations au logement »²⁵.

A l'appui de leurs critiques, ils mentionnent un texte, en ce moment à l'étude au parlement flamand et poussé par la N-VA. Ce texte vise à rétablir le décret « Wonen in eigen streek » annulé en 2013²⁶.

²⁴ RTBF Info, « A Grammont et à Gand il faut parler néerlandais pour le CPAS », 31 juillet 2008 en ligne sur : https://www.rtbf.be/info/belgique/detail_a-grammont-et-a-gand-il-faut-parler-neerlandais-pour-le-cpas?id=5231383

²⁵ Sophie Rohonyi (DéFI), José Garcia (Syndicat des Locataires) et Olivier Hamal (Syndicat national des Propriétaires), « La Flandre institutionnalise les discriminations au logement », 2 février 2018, *RTBF Info*, en ligne sur : https://www.rtbf.be/info/opinions/detail_la-flandre-institutionnalise-les-discriminations-au-logement?id=9828995 .

²⁶ Agence Belga, « La N-VA souhaite relancer le décret "Wonen in eigen streek" », *Le Vif*, 4 octobre 2017.

CEG

CENTRE D'ÉTUDES JACQUES GEORGIN

127, chaussée de Charleroi
1060 Bruxelles

Tél. 02 533 30 16
Télec. 02 539 36 50
chverbist@cejg.be

www.cejg.be

 [cejgdefi](https://www.facebook.com/cejgdefi)