

**Faculté des sciences économiques,
sociales, politiques et de communication**

À chacun sa justice.

**Principe de justice en tension dans le
cadre de la mise en application des
mutations dans le secteur du logement
social en Région de Bruxelles-Capitale.**

Auteure : Ioana Luca
Promoteur : Martin Wagener
Lecteurs : Nicolas Bernard et Caroline Gerardi
Année académique 2020-2021
Master en politique économique et sociale

Remerciements

Je remercie sincèrement les membres de ma commission d'accompagnement qui, avec beaucoup de patience, de compréhension et de bienveillance, m'ont donné l'occasion de mûrir ma réflexion et de rédiger ce travail de recherche.

J'exprime ma reconnaissance envers Madame Caroline Gerardi qui, par sa disponibilité, ses conseils, ses lectures et son esprit critique, m'a permis de recueillir de précieuses informations sur le terrain mais aussi de réviser certains arguments dans ce travail.

Je remercie tous ceux et celles qui m'ont apporté un soutien intellectuel et qui, en temps de surcharge de travail due à la crise sanitaire, ont pu libérer du temps pour participer à la réalisation des entretiens. Je remercie Mesdames Anissa Hamrouni et Estelle Duterme pour leurs relectures et maîtrise de la langue.

Je remercie tendrement Ciro Giove qui, durant les trois années d'étude, m'a remplacée dans mes tâches, m'a soutenue, motivée, conseillée et encouragée pour réaliser ce projet.

« *Qu'une réalité se cache derrière les apparences, cela est, somme toute, possible; que le langage puisse la rendre, il serait ridicule de l'espérer. Pourquoi s'encombrer alors d'une opinion plutôt que d'une autre, reculer devant le banal ou l'inconcevable, devant le devoir de dire et d'écrire n'importe quoi ? Un minimum de sagesse nous obligerait à soutenir toutes les thèses en même temps, dans un éclectisme du sourire et de la destruction* » (Cioran E., 1952)¹.

« *La noblesse de la politique, c'est qu'elle se mesure aux actes et aux acteurs, non aux êtres et aux auteurs* » (Tassin E., 2003)².

¹ Cioran E. (philosophe, poète et écrivain roumain), 1952, *Syllogisme de l'Amertume*.

² Tassin E. (philosophe français), 2003, *Un monde commun: pour une cosmo-politique des conflits*.

Table des matières

Chapitre 1 : Quelques éléments de contexte	6
1. Introduction	6
2. Question de départ	7
3. Contour du logement social	10
3.1. <u>La conjoncture sociale, démographique et économique</u>	10
3.2. <u>La diminution des revenus et l'augmentation des loyers</u>	10
3.3. <u>Les listes d'attente allongées</u>	11
3.4. <u>Le logement social est un bien rare</u>	13
3.5. <u>Les préoccupations pour une bonne occupation des logements</u>	13
Chapitre 2 : Cadre juridique	15
1. <u>L'ordre des priorités des attributions – règles et dérogations</u>	15
2. <u>Le logement adapté</u>	16
3. <u>Le logement inadapté</u>	17
4. <u>Le plan de mutation et sa mise en place</u>	18
5. <u>Le contrôle de l'inadéquation des logements</u>	19
6. <u>Droits et incitants au déménagement</u>	19
6.1. <u>Droit à la prime de déménagement</u>	19
6.2. <u>Droit au lissage à 120% du loyer du logement quitté</u>	20
7. <u>Le refus du logement</u>	20
8. <u>Les sanctions</u>	21
8.1. <u>Sanction liée au nombre de chambres pour un ménage n'ayant pas une mutation</u>	22
8.2. <u>Sanction suite à un refus non-motivé en fonction du nombre de chambres</u>	23
9. <u>De la mutation volontaire à la mutation forcée</u>	25
Conclusions liées au chapitre 1 et 2	26
Chapitre 3 : Cadres théoriques	28
1. Première partie : Principes de justice	28
1.1. <u>L'égalité</u>	30
1.2. <u>Le mérite</u>	31
1.3. <u>L'autonomie</u>	32
1.4. <u>Principes de justice liés et contradictoires</u>	33
1.5. <u>Principes de justice intermédiaires ou de stabilisation</u>	33
1.6. <u>Principes de justice et les réajustements</u>	34
1.7. <u>Conclusions sur le premier cadre d'analyse</u>	34
2. Deuxième partie : Action publique	36
2.1. <u>Sociologie de l'action publique</u>	35
2.2. <u>Perspective politiste et sociologique de l'action publique</u>	36
2.3. <u>L'évaluation de la politique publique à partir de la mise en œuvre</u>	39
2.4. <u>Les instruments de l'analyse publique</u>	40
2.5. <u>Conclusions sur le deuxième cadre d'analyse</u>	41
3. Articulation entre les principes de justice et les concepts de l'action publique	42

<u>Chapitre 4 : Objet de la recherche</u>	45
1. <u>Problématique et question de la recherche</u>	45
2. <u>Justification méthodologique</u>	46
2.1. <u>Recherche qualitative</u>	46
2.2. <u>La collecte des données</u>	46
2.2.1. <u>L'entretien semi-structuré</u>	47
2.2.2. <u>Le guide d'entretien</u>	47
2.2.3. <u>L'échantillon</u>	48
2.3. <u>Les limites de la méthode</u>	49
2.4. <u>Les déroulements des entretiens et les difficultés</u>	50
3. <u>L'analyse des données</u>	50
3.1. <u>L'interprétation des données</u>	50
3.2. <u>L'égalité contre le mérite : le droit</u>	51
3.2.1. <u>Défendre le droit</u>	53
3.2.2. <u>L'usage aléatoire du droit</u>	54
3.2.3. <u>La pratique de l'interprétation juridique</u>	55
3.3. <u>L'autonomie</u>	60
3.3.1. <u>L'autonomie contre l'égalité : l'anomie</u>	62
3.3.2. <u>L'autonomie contre le mérite : le pouvoir</u>	65
3.3.3. <u>L'autonomie : la critique interne</u>	66
3.4. <u>Le mérite non/performant</u>	67
3.4.1. <u>Le mérite contre l'égalité : le statut</u>	69
3.4.2. <u>Le mérite contre l'autonomie : le favoritisme</u>	70
3.4.3. <u>Le mérite contre l'égalité : l'égoïsme</u>	73
3.5. <u>L'égalité imparfaite</u>	76
3.5.1. <u>L'égalité contre le mérite : les privilèges – des inégalités justes</u>	78
3.5.2. <u>L'égalité et l'autonomie : protéger les règles</u>	81
3.6. <u>Sortir de la victimisation</u>	83
3.7. <u>Les limites du juste</u>	85
<u>Conclusions générales</u>	89
<u>Pistes de réflexions pour une justice moins injuste</u>	93
<u>Bibliographie</u>	100
<u>Annexes</u>	

Chapitre 1 : Quelques éléments de contexte

1. Introduction

« *Patientez ! C'est n'est pas encore votre tour, il faut encore attendre !* ». Voilà un mot souvent prononcé face à la crise que j'entends depuis longtemps, et qui résonne aussi loin que remontent mes souvenirs en tant que stagiaire dans le secteur. Lorsque « *je faisais moi-même la file* », ce mot n'était pas différent et fut toujours accompagné d'une vive émotion. C'est avec ce terme, que j'ai tenté de rassurer le candidat ou le plaignant des années plus tard, lorsque celui-ci venait demander son droit au logement à l'assistante sociale et/ou à la déléguée sociale que je représentais en son temps. « *Patientez !* ». Le temps passe et le discours n'est pas différent aujourd'hui. Il se couvre d'un voile désolant et plus personne ne comprend, pourquoi on le disait déjà à l'époque alors que les files d'attente étaient bien moins longues.

Nul besoin de rappeler que sur le marché immobilier, le logement est un bien rare et cher, à tel point que le marché est complètement dérégulé. Que le logement soit « *une brique dans le ventre* », « *un toit sur la tête* » ou un objet de « *spéculation déraisonnée* », il ne reste pas moins prisé sur le marché.

Il serait insensé de croire que le « *laisser faire* » ou la « *main invisible* » pourrait ramener l'ordre naturel des choses et que ce fait puisse rencontrer l'intérêt de tous. L'Etat, par son autorité politique, se désole à son tour face à la complexité du contexte et fait appel aux acteurs pour un changement en profondeur.

C'est dans ce contexte qu'un nouveau Code Bruxellois du Logement³ voit le jour, en 2013, proposant une série de modifications normatives touchant et révolutionnant le domaine en apportant une réponse à revendications du marché et du secteur. Parmi les réponses à la crise du logement, l'optimisation de l'occupation du logement social, l'intensification des mutations contraignantes en font partie. « *Le législateur, animé par ses propres objectifs et son agenda politique, et attaché à certaines valeurs, n'a pu faire droit à l'ensemble des revendications – souvent antagoniques d'ailleurs – des acteurs* »⁴. La crise nous interpelle, nous touche, nous pousse à trouver des solutions de sortie moyennant les nouvelles dispositions.

³ Ordonnance du 23 juillet 2012 modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement publiée au Moniteur belge le 27 août 2012.

⁴ Bernard & Mahoux, 2014, *Le nouveau Code Bruxellois en débat(s)*, p. 8.

2. Question de départ

Que dire de plus pour convaincre le lecteur que dans ces conditions, un changement pour le logement social s'impose « *au-delà d'une simple modification afin de suivre une série d'évolutions* »⁵ ?

Eu égard à une la demande croissante, on comprend vite que la tâche du législateur et des acteurs est loin d'être aisée. En 2013, une nouvelle réforme du Code bruxellois du Logement a vu le jour dans le but de suivre les évolutions sociétales en introduisant plusieurs dispositions, parmi lesquelles : la lutte contre la vacance locative, la diminution de la durée du bail social, le remaniement de la procédure des mutations⁶.

C'est précisément ce dernier volet qui nous intéresse dans le cadre de cette recherche. Ce travail tentera donc de rendre compte de la manière dont le législateur régule l'offre insuffisante par les mutations, en l'absence ou dans l'attente des réalisations de grands projets de rénovation.

Nous essayons de comprendre comment les dispositions relatives aux mutations dans le secteur du logement social tentent de résoudre, en partie, la crise structurelle du logement. Nous observerons avec quel raisonnement les acteurs appliquent la réglementation sur les mutations.

Les mutations sont des délocalisations c'est-à-dire des déménagements (volontaires ou forcés) des locataires sociaux, au sein de la même Société Immobilière de Service Public (SISP), qui habitent dans des logements dont la taille n'est plus compatible avec leur composition de ménage. Nous allons centrer la recherche sur les mutations forcées octroyées aux ménages dont les enfants sont partis, occupant des logements trop grands d'au moins deux chambres supplémentaires par rapport au prescrit légal. Mais les deux sont intimement liées puisque le refus d'une mutation volontaire entraîne une mutation forcée.

Nous chercherons à comprendre comment le comportement des professionnels et des locataires modifie peu ou pas les résultats attendus suite à l'application des règles de mutation. Nous essayerons de montrer comment leurs stratégies participent au ralentissement du dispositif, voire à son échec dans certains cas ; comment les acteurs chargés de la mise en application de

⁵ Bernard & Mahoux, 2014, *Le nouveau Code Bruxellois en débat(s)*, p. 5-6.

⁶ Ibidem, p. 7.

la législation par les programmes de gestion et des plans stratégiques sophistiqués cherchent en permanence un souci d'efficacité ; comment les employés, les assistants sociaux, les directeurs et les responsables des services en charge des mutations s'attellent à la mise en application des concepts à la fois analytiques et normatifs qui décrivent en même temps des valeurs et ceux qui les représentent.

L'idée de cette recherche découle de mon expérience personnelle et professionnelle dans le secteur du logement social en tant, qu'à la fois et successivement : candidate, locataire, assistante sociale dans une SISF, déléguée sociale à la Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale (SLRB), membre de plusieurs groupes de travail à la SLRB sur diverses problématiques dans le logement social.

Au fur et à mesure de l'évolution de mon statut, mes points de vue évoluèrent m'efforçant d'appliquer le langage de l'organisation tout en trahissant mes propres discours passés. Au fil de ces expériences, j'ai nourri un intérêt particulier pour la problématique des mutations et pour l'objectif que celle-ci représente. En effet, la mutation pourrait apporter une solution à la recherche de grands logements pour les candidats nécessiteux.

Pour ce faire, la présente recherche propose un travail d'investigation, une « *démarche de factualisation* »⁷, c'est-à-dire, la description et la compréhension du phénomène social étudié, en l'espèce, les mutations et plus précisément les mutations forcées. Nous traçons un bref contour du secteur du logement, pour en conclure qu'il y a crise, en passant par l'intervention du législateur et des acteurs pour comprendre les mesures d'atténuation d'impact. Nous proposons quelques éléments de contexte de la problématique.

Nous décrivons le cadre juridique, les concepts liés à la mutation volontaire et obligatoire, les incitants, les droits et les sanctions des locataires lorsqu'ils refusent un logement adapté. Nous ferons appel à la sociologie du droit pour montrer comment les acteurs interprètent ce cadre, comment ils se l'approprient et comment ils l'appliquent.

Nous présenterons une double composante théorique basée sur les travaux de François Dubet⁸ et Lascoumes & Le Galès⁹ réalisés en sociologie et sociologie de l'action publique. En sus, la première recherche retenue pour la construction de notre cadre théorique est celle de Dubet qui

⁷ Pongo T., 2019-2020, cours d'« *Epistémologie de recherche et méthodes qualitatives* », point 4, 4.1., dia 28.

⁸ Dubet F., 2006, *Injustices l'expérience des inégalités au travail*.

⁹ Lascoumes & Le Galès, 2012, *Domaines et approches, Sociologie de l'action publique*.

s'interroge sur les valeurs, sur ce qui donne sens aux activités des individus, sur ce qu'ils trouvent *juste* lorsqu'ils sont confrontés à des situations *injustes*. Les critères de justice sociale mis en place par les acteurs peuvent constituer la réussite ou l'échec de la politique.

Grâce à la deuxième recherche, nous proposons de passer en revue une approche empirique de la politique publique par le bas ou par les acteurs qui la mettent en place. Il s'agit d'un regard sur la manière dont les acteurs s'approprient, modifient, rejettent ou engendrent des effets totalement inattendus, inédits, voire inespérés au démarrage. Les issues, les conséquences des ajustements, des interactions et des arrangements des acteurs lors de la mise en œuvre délivrent des éléments explicatifs sur l'efficacité de la politique.

Dans cette investigation empirique, la méthode qualitative a été retenue, en l'occurrence les entretiens semi-structurés avec les acteurs du terrain. Nous éviterons, autant que possible, toute sorte d'évaluation et de jugement durant la mise en lumière des concepts juridiques, l'analyse et l'interprétation des données récoltées. Cette étape nous dirige vers la rupture épistémologique dans laquelle nous estimons que nos croyances sont à écarter, autant que possible, afin d'interpréter les données avec un maximum de neutralité que tout chercheur se doit.

Nous clôturerons cette étude par plusieurs perspectives et pistes de solutions.

Au-delà de la compréhension de la législation sur les mutations obligatoires, cette recherche a pour but de comprendre le changement de la société, la mise en œuvre des nouvelles normes structurant la réalité, l'interaction des acteurs et des valeurs, les sentiments de justice en conflit lors des expériences de mise en application des mutations obligatoires. Elle s'efforce de démontrer comment le législateur est amené à changer une réglementation, comment l'appropriation de celle-ci par les acteurs laisse de l'espace à la mise en place des divers mécanismes et dispositions, selon l'intériorisation des valeurs, certains dissuasifs, d'autres contraignants, pour réguler le marché, ou du moins essayer.

3. Contour du logement social

Le focus sur le marché du logement bruxellois laisse apparaître plusieurs facteurs de la crise et la pression à laquelle notre métropole est confrontée.

3.1. La conjoncture sociale, démographique et économique

Bruxelles est une ville caractérisée par une diversité particulièrement riche, qui est le reflet de la richesse et malheureusement, aussi une ville qui a de gros problèmes démographiques¹⁰. Les nombreuses études à Bruxelles démontrent que la construction des logements n'a pas suivi la croissance démographique. La courbe a commencé une progression lente dans les années 1980 pour s'affoler au début du siècle à l'aube des grandes migrations et enfin monter en flèche durant les récentes crises financières et économiques sans manquer de citer celle sanitaire qui ajoutera une strate de difficulté.

3.2. La diminution des revenus et l'augmentation des loyers

L'offre locative ne suit pas la demande et la part du loyer dans le budget des ménages privés s'élève, en 2018, à 34%¹¹. Indépendamment de l'indexation annuelle des loyers, les loyers des logements bruxellois ont augmenté de près de 20% depuis 2004. Le loyer mensuel moyen du stock de logements privés en 2018 est estimé à 739€¹².

À Bruxelles, le nombre de locataires est supérieur aux propriétaires. En 2018, le revenu total net imposable par habitant en Région bruxelloise (14.372€) est inférieur à celui national (18.331€)¹³.

Pour ce qui est du logement social, les éléments susmentionnés ne sont pas plus réjouissants. Ils sont toutefois nécessaires pour dresser le décor et comprendre que la tendance dans le secteur du logement social n'est pas meilleure. Celle-ci se confirme au niveau du prix du loyer. Bien que celui-ci soit « social » il ne cesse d'augmenter. Cette augmentation est due dans une

¹⁰ Willaert D. et Deboosere P., 2005, Brussels Studies, La revue scientifique pour les recherches sur Bruxelles / Het wetenschappelijk tijdschrift voor onderzoek over Brussel / The Journal of Research on Brussels/Notes de synthèse | 2009 URL : <https://journals.openedition.org/brussels/898>. DOI : 10.4000/brussels.898, consulté le 14 décembre 2020.

¹¹ IBSA, <https://ibsa.brussels/themes/revenus-et-dependences-des-menages>, consulté le 14 décembre 2020.

¹² De Keersmaecker M-L. et Sonecom, Observatoire des loyers, enquête 2018.

¹³ IBSA, <https://ibsa.brussels/themes/revenus-et-dependences-des-menages/statistique-fiscale-des-revenus> (tableau 2.1.2.1, Revenus 2018), consulté le 14 décembre 2020.

moins mesure à l'indexation des loyers et dans une grande partie au coût des rénovations répercuté sur les loyers.

En 2008, le loyer social moyen en Région de Bruxelles-Capitale était de 230€. Pour les petits logements (0-1 chambre), il était de 179€, de 234€ pour les logements pourvus de deux chambres et de 278€ pour les logements avec trois chambres¹⁴.

En 2018, le loyer moyen pour un logement social¹⁵ par types de chambres était le suivant :

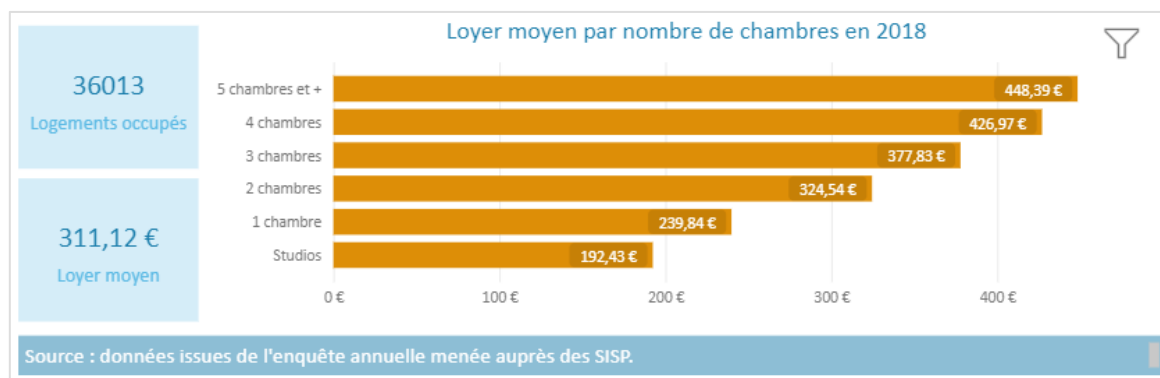


Tableau n°1 – Loyer moyen d'un logement social par nombre de chambres en 2018¹⁶.

3.3. Les listes d'attente allongées

Les listes d'attente pour un logement social, modéré ou moyen ne cessent de s'allonger, les délais d'attente oscillent entre 10 et 16 années en fonction de la taille du logement demandé. Les candidats se résignent à patienter. Le nombre de ménages candidats pour un logement social au 09/12/2020 atteint 50.562¹⁷ pour un parc locatif de 40.241 unités dont 36.013¹⁸ occupés. Le revenu annuel net imposable¹⁹ des candidats locataires en Région bruxelloise en 2019 est de 13.483€²⁰ contre un revenu moyen des locataires dans les logements sociaux de 19.107€²¹.

Outre la liste des candidats, il existe bien d'autres listes toutes aussi longues, engendrant des périodes d'attente toutes aussi longues. Voici quelques exemples : liste des demandeurs d'un

¹⁴ Monitoring de quartiers, 2008, <https://monitoringdesquartiers.brussels/maps/statistiques-logement-bruxelles/parc-du-logement-social-region-bruxelloise/loyer-moyen-dun-logement-social/0/2011/>, consulté le 14 décembre 2020.

¹⁵ SLRB, Statistiques des SISF, 2018, <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiOWIxdMkwYjQ0ZTNkYi00ZDU2LTg0M2YtODEyYTY2OGJiYzcyIiwidCI6IjBiNmViODcwLTc5ZDEtNDAzZS1hZTk0LWEzZWQ0ZjQyNmNmMiIsImMiOiJ9>, consulté le 14 décembre 2020.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ https://insmult.irisnet.be/Stat_Web/sel_reg_mois/JBUAADXUBckBAA, consulté le 14 décembre 2020.

¹⁸ <https://slrb-bghm.brussels/fr/particulier/publications/nos-publications/statistiques-des-SISF-2019>, consulté le 14 décembre 2020.

¹⁹ Il s'agit du revenu annuel net imposable.

²⁰ Rapport annuel des délégués sociaux, 2019.

²¹ <https://slrb-bghm.brussels/fr/particulier/publications/nos-publications/statistiques-des-SISF-2019>, consulté le 14 décembre 2020.

logement en mutation car ils occupent un logement soit trop grand ou soit trop petit, liste des transferts, liste des ménages en relogement pour cause de rénovation, liste des demandeurs pour un logement conventionné, ...

Autant dire qu'il y a pénurie de logements et matière à réflexion pour tenter de trouver des solutions à cette problématique.

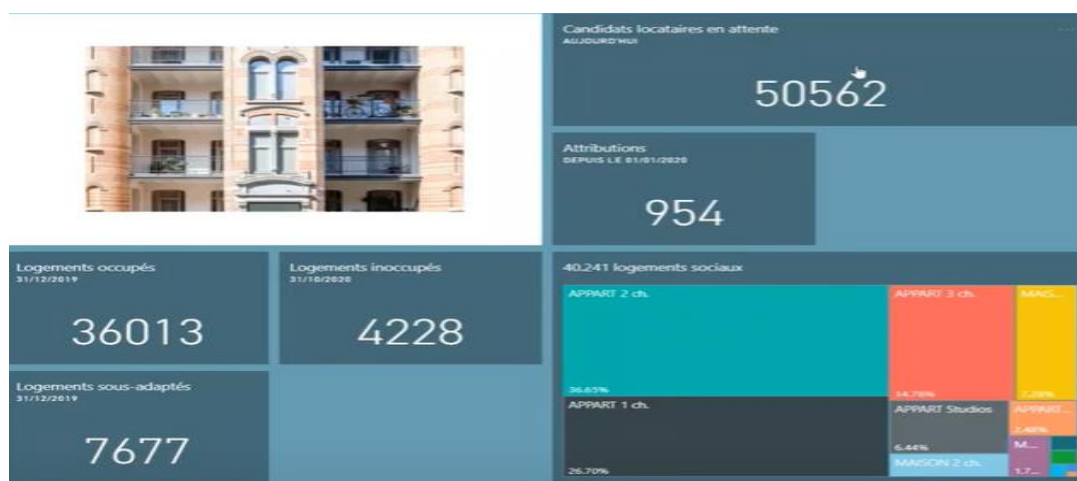


Tableau n°2 – Reporting des données locatives des SISP²².

La Région de Bruxelles-Capitale n'a pas omis d'anticiper une telle demande, au contraire, nous pouvons témoigner de son ingéniosité eu égard au foncier limité. Plus que jamais, elle a fait preuve de créativité en cherchant à nouer des ponts avec les communes et même avec le marché privé. C'est dans cet esprit que la dernière Déclaration de Politique Générale du Gouvernement de Bruxelles-Capitale mentionne la création d'un plan d'urgence pour la politique du logement social afin d'apporter une solution urgente à 15.000 ménages²³. La SLRB a déjà entamé un processus d'urgence concrétisé par la construction et la mise sur le marché de logements prévus dans le cadre du « Plan Logement » et de « L'Alliance Habitat », par l'acquisition de logements en partenariat public-privé « Clé sur Porte » et par la mise en œuvre de logements « innovants »²⁴. Tous ces efforts sont encore insuffisants.

²² BGHM colloquium / Colloque SLRB du 09.12.2020/Exposé du programme Business Intelligence.

²³ SLRB/publication/Contour 2020, consulté le 14.12.2020.

²⁴ SLRB, Rapport Annuel, 2019.

3.4. Le logement social est un bien rare

Le taux de rotation²⁵ des logements avoisine à peine 4% du total de patrimoine occupé ce qui représente seulement 1.420 unités libérées durant l'année 2019²⁶. Face à une demande qui dépasse largement l'offre annuelle de logements disponibles à la location, la patience est de mise.

Lorsque l'on observe la ventilation des ménages en fonction de l'origine de leurs revenus, 17% proviennent d'un revenu de travail et 49% des ménages sociaux présentent un arriéré locatif auprès de la société bailleuse²⁷.

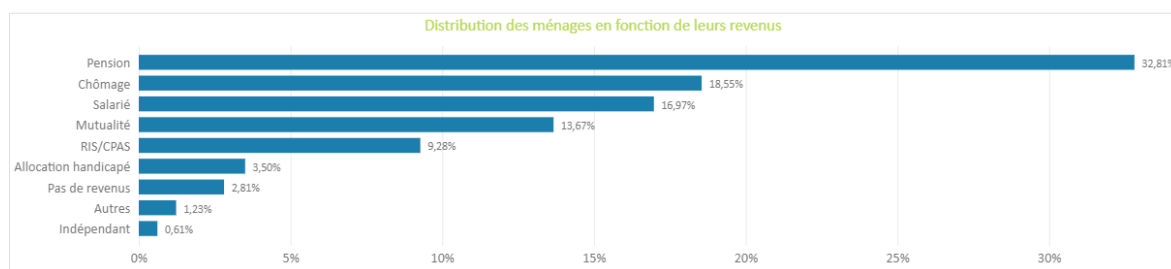


Tableau n°3 – Distribution des ménages en fonction de leurs revenus²⁸.

L'appauvrissement de la population conjugué au manque criant de logements, à la croissance démographique exponentielle, à l'éclatement des familles, au prix des loyers, il va sans dire que la sortie du logement social par l'ascension à la propriété n'est plus qu'un souvenir du passé.

3.5. Les préoccupations pour une bonne occupation des logements

L'occupation du parc immobilier social bruxellois n'est pas dans une situation d'adaptation normative idéale. Là encore les chiffres en disent long.

En 2018, la situation d'occupation est la suivante : 59% des logements sont adaptés à la composition de ménage, 16,14% sont sur-occupés, 19,2% sont sous-occupés (une chambre excédentaire), 5,7% sont sur adaptés (deux chambres excédentaires) et 7,4% sont inoccupés²⁹.

²⁵ Taux de rotation → nombre d'entrées + nombre de sorties / nombre de logements dans le patrimoine.

²⁶ Taux calculé par l'étudiante comme suit : patrimoine social par rapport au nombre des attributions sur l'année en cours.

²⁷ SLRB, Statistiques des SISP 2019, consulté le 17 décembre 2020.

²⁸ Ibidem.

²⁹ Note aux membres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, *Etat des lieux sectoriel des logements adaptés et inadaptés, Pourcentage 2017 des SISP*.

En 2019, la situation se présente comme suit³⁰ :

- 57,4% des logements occupés sont adaptés à la composition des ménages ;
- 17,4% des logements occupés sont sous-adaptés (sur-occupés), c'est-à-dire trop petits ;
- 19,4% des logements occupés sont sous-occupés avec une chambre excédentaire ;
- 5,67% des logements occupés sont sur adaptés avec deux chambres excédentaires.

Les chiffres démontrent que la progression de logements adaptés sur deux ans est de 1,6% et qu'un peu plus de 40% des ménages qui occupent les logements vivent dans des logements soit trop petits, soit trop grands.

Le pourcentage concernant les mutations obligatoires (deux chambres excédentaires et plus) est en apparence faible, soit 5,67% du patrimoine. Lorsque nous traduisons le pourcentage en chiffres et que nous mettons ces derniers en relation avec les listes d'attente, la situation est interpellante. Il existe des statistiques sur la progression de mutations obligatoires faites dans le secteur mais elles ne sont pas publiques. Toutefois, la SLRB et le Gouvernement dispose de chiffres plus précis.

Type de logement quitté	vers 0 CH	1 CH	2 CH	3CH	4 CH	5 CH	6 CH	7 CH	8 CH
D'un 0 chambre			26	3	0	0	0	0	0
D'un 1 chambre			32	5	1	0	0	0	0
D'un 2 chambres	2	38	0	132	21	2	0	0	0
D'un 3 chambres	0	46	57	0	28	6	0	0	0
D'un 4 chambres	0	5	33	17	0	4	1	0	0
D'un 5 chambres	0	0	3	3	0	0	1	0	0
D'un 6 chambres	0	0	0	1	2	0	0	0	0
D'un 7 chambres	0	0	0	0	0	0	0	0	0
D'un 8 chambres	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	2	89	151	161	52	12	2	0	0

Tableau n°4 – Mutations réalisées en 2019³¹.

Nous retenons que 5,67% des logements sur-adaptés représente 2.042 logements qui sont trop grands et potentiellement sujets à une mutation obligatoire. En 2019, les SISF ont réalisés 93 (chiffres entourés et additionnés) mutations de locataires en logements sur-adaptés.

³⁰ Réponse orale de Madame la Secrétaire d'Etat au Logement Nawal Ben Hammou en Commission Logement suite à l'interpellation de Madame Joëlle Maison (femme politique belge bruxelloise, membre du parti Démocrate fédéraliste indépendant, licenciée en droit, avocate au Barreau de Bruxelles) concernant "Les mutations au sein des sociétés immobilières de service public", 24 octobre 2019, <http://weblex.irisnet.be/data/crb/biq/2019-20/00021/images.pdf>.

³¹ Service des Délégués Sociaux, Statistiques/Mutations/Total SISF-2019.

Les chiffres dont nous disposons sont à nuancer car ils ne font pas la distinction entre les personnes protégées et mutées volontairement et celles qui sont obligées de déménager pour cause de rénovation. Ils ne font pas la distinction non plus entre les locataires demandeurs d'une mutation vers un logement plus petit et les locataires forcés à muter pour libérer les grands logements.

Nous tenterons de comprendre dans le cadre de notre recherche pourquoi le chiffre de 93 mutations est si faible alors que 2.042 ménages vivent dans des logements trop grands d'au moins deux chambres et que la priorité d'attribution d'un logement, selon la législation, est donnée à ce groupe cible ?

Chapitre 2 - Cadre juridique

Il est nécessaire de passer en revue la législation pour identifier et mobiliser les concepts, les définitions, les droits, les obligations, les sanctions, les protections et les conséquences dans le cadre des mutations volontaires et obligatoires.

1. L'ordre des priorités des attributions – règles et dérogations

En règle générale, lorsqu'un logement se libère, qu'il soit social, modéré ou moyen, la société l'attribue, selon les priorités prescrites par l'arrêté locatif³², à un candidat ou un locataire en tête de classement selon un système de titre de priorité dû à l'ancienneté et à la situation sociale. Les candidats et les locataires attendent d'être premiers sur la liste sauf quelques exceptions prévues par la législation pour des situations urgentes et exceptionnelles³³ ou alors en raison de leur discrimination sur le marché³⁴.

Compte tenu de la pénurie de logements, d'emblée un choix entre les deux est opéré en fonction des dispositions de la législation et, nous le verrons plus loin, en fonction de la spécificité, la performance financière et la situation locative de la SISP. La législation prévoit une hiérarchie pour les candidats et une autre pour les locataires, à savoir : « *Une priorité absolue est accordée au candidat locataire ou au locataire lésé à l'attribution du premier logement adapté disponible*

³² L'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (AGRBC) du 26 septembre 1996.

³³ Article 33 de l'AGRBC du 26 septembre 1996.

³⁴ Ibidem, article 36bis lequel prévoit un quota des attributions en faveur des victimes des violences conjugales et intrafamiliales. Article 32 §5°, 6°, 7° lequel prévoit un quota des attributions en faveur des personnes reconnues handicapées, âgées ou conventions conclues avec des organismes ayant un public fortement défavorisé.

dans la catégorie de logement pour laquelle il était inscrit dans la société où il a été lésé³⁵ ». Pour être considéré comme « lésé », il faut passer par la procédure de recours, à la SLRB, et que ce recours soit reconnu comme étant fondé³⁶.

Ensuite, la priorité est donnée aux locataires sociaux habitants dans des immeubles voués à réhabilitation et enfin, selon un pourcentage annuel soumis pour avis au délégué social et validé par le Gouvernement, aux locataires de logements sur-adaptés, de logements sous-adaptés pour autant qu'ils en aient fait la demande et de logements comprenant une chambre excédentaire³⁷.

Pour l'attribution des logements sociaux, l'article 32§1^{er} de l'arrêté locatif prévoit que *« l'attribution se fait par le Conseil d'administration de la société ou l'organe qu'il délègue à cette fin, selon l'ordre chronologique des inscriptions dans le registre des candidatures sauf les exceptions ».*

2. Le logement adapté

L'attribution des logements en faveur des candidats et des locataires se fait en fonction de la composition de ménage. Dans tous les cas, le logement devra être adapté selon la norme définie à l'article 3 de l'arrêté locatif³⁸. La dérogation à cette norme s'appelle une dérogation spatiale laquelle peut être négative (ex : un logement de deux chambres sera attribué en lieu et place d'un logement de trois chambres) ou positive. Cette dérogation doit être acceptée par le délégué social³⁹ en charge du contrôle des attributions.

³⁵ Article 9 de l'AGRBC du 26 septembre 1996.

³⁶ Article 76 de l'ordonnance du 23 juillet 2012 modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement publiée au Moniteur belge le 27 août 2012.

³⁷ Article 7 de l'AGRBC du 26 septembre 1996.

³⁸ Ibidem, article 3 précise que : *« Pour être considéré comme adapté à la location, le logement doit comprendre, en fonction de la composition de la famille, le nombre de chambres suivant : 1° une chambre par personne seule, par couple marié ou vivant maritalement. Les flats ou studios sont également adaptés au logement d'une personne isolée ou d'un couple ; 2° deux chambres pour le couple marié ou vivant maritalement dont l'un des membres est une personne reconnue handicapée pour autant que le candidat locataire en ait fait la demande ; 3° une chambre supplémentaire par enfant; toutefois, pour deux enfants du même sexe ayant moins de 15 ans ou pour deux enfants de sexe différent ayant tous deux moins de 12 ans, une chambre seulement à condition que la chambre ait une superficie d'au moins 6 m², pour autant qu'aucun de ces enfants ne soient reconnus handicapés; 4° une chambre supplémentaire pour la personne majeure ou le couple membre du ménage; 5° deux chambres pour le couple sans enfant dont les deux membres ont moins de 35 ans pour autant que le candidat locataire en ait fait la demande ».*

³⁹ Délégué social est une personne détachée de la SLRB dans les SISF pour exercer un contrôle sur plusieurs matières dont les attributions des logements.

Lors du début du bail, le logement est adapté à la composition du ménage. Or, l'évolution de l'âge des enfants, l'ajout et le départ des membres dans le ménage modifie l'adaptation du logement. En fonction de la situation, celui-ci devient inadapté, sous-occupé ou sur-adapté.

3. Le logement inadapté

Le logement inadapté est un logement qui ne répond pas au prescrit de l'article 3. C'est soit un logement qui est trop petit (suroccupé, sous-adapté ou surpeuplé), ou soit trop grand (sous-occupé – avec une chambre en plus et suradapté – avec deux chambres excédentaires, voire plus) par rapport à la composition de ménage. Lorsque le locataire se trouve dans un logement inadapté, il peut faire une demande de mutation, de changement vers un logement adapté (plus petit ou plus grand) sous certaines conditions. Deux conditions existent pour pouvoir introduire une telle demande (mutation volontaire)⁴⁰ : le demandeur doit être lié par un contrat de bail conclu avec la société pour le logement qu'il occupe depuis au moins deux ans et pour autant qu'il en ait respecté les obligations en ce qui concerne l'état des lieux loués, le paiement régulier du loyer et des charges locatives. Cependant, la SISP peut renoncer, notamment, à ces deux conditions lorsque la demande porte sur une habitation dont le loyer est inférieur à celui du logement initial. La législation ne détermine pas le montant ! Lors de l'introduction de la demande, le locataire peut opérer ou non un choix de localisations pour le futur logement : le quartier, le site, parfois la commune – s'il s'agit d'une SISP ayant un patrimoine sur plusieurs communes – mais jamais le choix ne peut se porter sur l'adresse exacte d'un logement. Si cette possibilité de localisation est donnée par la SISP, tous les locataires peuvent en bénéficier. Le délai d'attente (5 à 12 ans) varie en fonction de la taille du logement attendu.

Certains locataires sont dans une situation d'inadaptation mais n'introduisent pas de demande pour diverses raisons. Avant l'attribution d'un logement social, tout ménage, qu'il soit composé d'une personne seule, d'un couple avec un, plusieurs ou sans enfant, a dû attendre un certain nombre d'années en fonction du logement demandé. Certains signeront un bail à durée déterminée, d'autres à durée indéterminée en raison de l'âge d'au moins d'un des membres (65 ans accompli lors de l'entrée en vigueur du bail) ou de la reconnaissance d'handicap. Lors du départ des enfants de la cellule familiale, de plus en plus tardif, si le logement devient sur-adapté, un complément de loyer peut être réclamé au ménage mais celui-ci n'est plus dû à partir de l'âge de 60 ans d'un des membres et en fonction d'autres situations. Parfois la mutation

⁴⁰ Article 7 de l'AGRBC du 26 septembre 1996.

obligatoire devient caduque en raison de « l'âge de la protection ». En effet, après l'âge de 70 ans d'un des membres du ménage, la SISP ne peut plus le contraindre à déménager. Supposons que celle-ci malgré tout insisterait et que le locataire refuserait, la société ne dispose d'aucun recours. En effet, elle ne peut ni adresser de renon, ni sanctionner.

Durant la location, les locataires s'investissent dans leur milieu de vie. Le logement constitue, en effet, un facteur d'intégration qui se traduit par la capacité d'intégrer son propre espace et son environnement, de l'apprécier, de se l'approprier et de nouer des liens sociaux. Au vu des ressources et du statut des locataires, nous comprenons que le changement de logement est fonction de nombreux liens d'attachements et d'ancrages autour de celui-ci mais également des revenus du ménage. Quoi qu'il arrive sur le plan de l'emploi, le logement social reste une « valeur sûre », car le loyer se modulera en fonction de la situation des revenus du ménage. Dans ce contexte de précarité, les frais d'un déménagement ne sont pas négligeables. C'est pour toutes ces raisons, qu'il n'y a aucune motivation à la mobilité.

4. Le plan de mutation et sa mise en place

Le contrat de gestion conclu entre les SISP et la SLRB a comme objectif stratégique notamment, de réduire les situations d'inoccupation, de faire progresser la qualité de vie des habitants⁴¹, d'assurer une gestion locative performante compte tenu des spécificités socio-économiques⁴², de poursuivre la gestion de la rotation locative et la mise en place du plan de mutations⁴³ et de garantir une gestion professionnelle et efficiente⁴⁴.

« Les parties s'engagent à évaluer le temps moyen requis pour la remise en location des logements disponibles dans le circuit locatif, à identifier les facteurs critiques et à améliorer les procédures pour limiter le temps d'inoccupation ponctuelle. Par ailleurs, afin de contribuer à l'optimisation de l'occupation du parc, les actions suivantes seront réalisées :

- *Chiffrer le nombre de logements inadaptés et analyser les évolutions en la matière ;*
- *Mettre en place une stratégie d'optimisation de l'occupation des logements ;*
- *Etablir des plans de mutations pluriannuels intégrés au plan stratégique ;*
- *Objectiver les coûts et les effets des mutations »⁴⁵.*

⁴¹ Contrat de gestion 2017-2022, version coordonnée au 21 mars 2018, article 15, objectif stratégique 2, p. 20.

⁴² Ibidem, article 23, objectif stratégique 3, p. 26.

⁴³ Ibidem, article 27, p. 27.

⁴⁴ Ibidem, article 39, objectif stratégique 5, p. 32.

⁴⁵ Contrat de gestion 2017-2022, version coordonnée au 21 mars 2018, article 27, objectif stratégique 3, p. 27.

Le plan de mutation est donc une représentation, à long terme, intégrée dans un plan stratégique réalisé par la SISP lequel combine plusieurs variables techniques et socio-économiques tendant vers l'optimisation du parc et une meilleure régulation de l'offre. Celui-ci comprend les mutations volontaires et les mutations forcées.

5. Le contrôle de l'inadéquation des logements

La législation ne précise pas à quel moment et comment la récurrence des contrôles relatifs à l'inadéquation du logement doit s'effectuer. « *La vérification relative au caractère adapté du logement est susceptible de s'opérer à tout moment (et, corrélativement, la résiliation du bail également) et plus uniquement au terme de la neuvième année* »⁴⁶, soit aux termes d'un contrat de bail déterminé. « À tout moment », sur le terrain, c'est ponctuellement : lors de la récolte des revenus pour le calcul du loyer, lors de la conception du plan de mutation ou au terme de la neuvième année pour les baux à durée déterminée. Par la volonté de ramener le bail social d'une durée indéterminée à une durée déterminée de 9 ans, le législateur rationalise l'offre et l'adéquation des logements et intensifie les moments de contrôle de l'adaptation du logement.

6. Droits et incitants au déménagement

6.1. Droit à la prime de déménagement

La législation prévoit une prime de déménagement de 739,16€⁴⁷ aux ménages contraints de déménager et aux ménages volontaires qui libèrent les grands logements pour autant que les revenus du ménage ne dépassent pas le revenu de référence. Par ailleurs, le locataire « *doit se retrouver dans un des cas de figure suivant : - il est contraint de muter conformément à l'article 140 de l'Ordonnance; (...) - il a introduit une demande de mutation et est âgé de plus de 70 ans ou est reconnu handicapé. Cette diminution du loyer est à charge de la société* »⁴⁸.

⁴⁶ Bernard & Mahoux, 2014, *Le nouveau Code Bruxellois en débat(s)*, p. 69-70.

⁴⁷ Article 57§2 de l'AGRBC du 26 septembre 1996. Montant en vigueur au 01.01.2020. Ce montant est indexé annuellement par circulaire.

⁴⁸ Ibidem.

6.2. Droit au lissage à 120% du loyer du logement quitté

Le locataire prenant en location un logement adapté dans le cadre d'une mutation obligatoire, pour lequel le loyer réel du nouveau logement – sans la cotisation de solidarité – excède de plus de 20% le montant du loyer payé pour le mois d'août de l'année qui précède, sera exonéré du surplus⁴⁹. Cette disposition ne veut pas pénaliser le locataire qui libère un logement grand et qui, par la prise en location, se trouverait à payer un loyer plus cher en raison de la qualité du logement.

7. Le refus du logement

Lorsque la SISP propose un logement adapté, il arrive que les locataires refusent de déménager. Il peut, sans être pénalisé, refuser un logement si son refus de logement correspond aux raisons stipulées à l'article 39 de l'arrêté locatif et aux critères prévus à l'article 140 du Code. Il s'agit alors d'un refus motivé. La plupart des raisons prévues dans l'arrêté sont relatives au respect des normes minimales de sécurité et d'équipement des logements (ex : stabilité des sols, largeur des portes, logement dépourvu d'un point d'eau potable ou de salle de bains, doté d'installations électriques et de gaz défaillants, ...). Les SISP sont plus souples que la législation et acceptent comme étant des « refus motivés » d'autres motifs faisant référence aux besoins personnels des candidats, aux raisons de santé, proximité des écoles, les quartiers, la localisation des logements en hauteur, absence d'ascenseur, Dans ce cas, le locataire se verra octroyer une autre attribution. Nous verrons plus loin que les refus non-motivés entraînent des sanctions pour les locataires et ce, en fonction de la gravité de l'inadaptation du logement.

Le logement proposé dans ce cadre à un ménage occupant un logement suradapté doit répondre, conformément à l'article 140 du Code Bruxellois du Logement, à certaines caractéristiques telles qu'un confort semblable au logement quitté, logement situé dans un rayon de 5 km ou dans la même commune et dont le loyer n'est pas supérieur à 15% de l'ancien loyer.

Notons que ces trois dispositions à elles seules sont sujettes à de multiples interprétations. La notion de confort n'est pas définie dans la législation mais indiquée par les circulaires. Celle-ci « *s'apprécie en fonction de la présence ou non des éléments suivants : salle de bains (à entendre par « pièce » séparée salle de bains), double vitrage (partout) et chauffage central.*

⁴⁹ Circulaire A/CIR/GDM/307 – mesures relatives à l'encadrement et à la maîtrise des loyers datée du 4 septembre 2003.

Le degré de confort d'un logement peut varier de 0 à 3 suivant qu'aucun, un ou plusieurs critères ci-dessus sont réunis »⁵⁰.

La notion de 5 km a été insérée dans le texte du Code bruxellois du Logement⁵¹ lors de la dernière réforme. Cependant, ce critère est fortement limitatif pour les SISP qui disposent d'un patrimoine éclaté sur plusieurs communes. La SLRB a incité les SISP à suivre les recommandations d'une circulaire⁵² qui interprète cette disposition dans l'objectif de poursuivre les mutations au-delà de la même commune sans pénaliser le locataire en cas de refus. L'interprétation se base sur « une analyse linguistique et sur ce qui est repris dans les travaux préparatoires ». Schématiquement l'application de ce principe est le suivant :

<p><u>Commune du logement occupé :</u> <u>en-dehors du rayon de 5 km</u></p> <p>a= logement proposé se situe dans ce champ</p> <p>Motif de refus pas acceptable</p>	<p><u>Autre commune</u> <u>en-dehors du rayon de 5km</u></p> <p>c = logement proposé se situe dans ce champ</p> <p>Motif de refus acceptable</p>
<p><u>Commune du logement occupé</u> <u>dans le rayon de 5 km</u></p> <p><i>x = logement occupé par le locataire concerné par la mutation</i></p> <p>b = logement proposé se situe dans ce champ</p> <p>Motif de refus pas acceptable</p>	<p><u>Autre commune</u> <u>dans le rayon de 5 km</u></p> <p>d = logement proposé se situe dans ce champ</p> <p>Motif de refus pas acceptable</p>

Tableau n°6 – Mutations motivations du refus du logement - confort semblable – Loyer – Rayon de 5km ou même commune⁵³.

Quant au loyer, non précisé dans la législation ni dans la circulaire 523, il pourrait être interprété comme le loyer de base, le loyer réel, le loyer avec charges et provisions comprises ou pas.

8. Les sanctions

Les sanctions sont graduelles et proportionnelles au degré d'inadaptation du logement. Elles concernent la pénalisation du locataire en absence de mutation et en cas de refus du logement adapté. Plus l'écart entre le logement adapté et le logement occupé est grand plus la sanction est croissante.

⁵⁰ Circulaire A/CIR/GDM/307 – mesures relatives à l'encadrement et à la maîtrise des loyers datée du 4 septembre 2003.

⁵¹ Article 140 – Amendement accepté dans le cadre de l'adoption de l'ordonnance du 23 juillet 2012 modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant sur le Code bruxellois du Logement.

⁵² Circulaire juridique – Lettre contenant une instruction ou une recommandation, adressée par une autorité à des fonctionnaires pour les aider à appliquer correctement une législation ou une réglementation. CRISP, Centre de recherche et d'information sociopolitiques, Vocabulaire politique, <https://www.vocabulairepolitique.be/>, consulté le 2 décembre 2020.

⁵³ A/Circ./CO/523 – Mutations motivations du refus du logement – confort semblable – Loyer – Rayon de 5km ou même commune datée du 25 octobre 2016.

8.1.Sanction liée au nombre de chambre(s) pour un ménage n'ayant pas introduit une demande de mutation

En absence de demande mutation, si le logement est trop grand, les sanctions diffèreront en fonction de plusieurs facteurs dont le nombre de chambres en plus par rapport à la norme, l'âge du titulaire du logement, la superficie des chambres.

Dans le logement social, au-delà de minimum et maximum établis, le loyer réel, après application de l'article 59⁵⁴, ne peut être supérieur à 20% des revenus du ménage⁵⁵ pour autant qu'ils soient inférieurs au revenu de référence⁵⁶, 22% des revenus du ménage⁵⁷ si ceux-ci se situent entre le revenu de référence et le revenu d'admission⁵⁸ et 24% des revenus du ménage⁵⁹ si ceux-ci dépassent le revenu d'admission.

Le loyer est donc plafonné à 20, 22, ou 24% des revenus du ménage selon les conditions susmentionnées si le locataire et les membres de son ménage occupent un logement adapté. Les ménages qui disposent d'une ou plusieurs chambres en plus par rapport à la norme et n'ayant pas introduit une demande de mutation ne bénéficieront pas du plafonnement.

En effet, si le ménage n'a pas introduit une demande de mutation alors qu'il dispose de deux ou plusieurs chambres supplémentaires, la sanction est plus grave. Non seulement le loyer n'est plus plafonné, mais en plus, il devra payer, à partir de la deuxième chambre excédentaire un supplément de loyer. Ce complément est de 4% des revenus annuels du ménage⁶⁰, sans pouvoir dépasser la limite au 1^{er} janvier 2021 de 654,94€/an. Il est dû à raison de 1/12^{ème} par mois (max. 54,58€/chambre/mois)⁶¹ en même temps que le loyer mensuel.

⁵⁴ L'application de l'article 59 de l'AGRBC du 26 septembre 1996 prévoit les diminutions de loyers pour la reconnaissance d'handicap ou d'enfants à charge du ménage.

⁵⁵ Ibidem, article 61§2, 2°.

⁵⁶ Ibidem, article 58§2. Le revenu fixé au 1^{er} janvier 2016 était à 18.791,20€ et est indexé annuellement par circulaire.

⁵⁷ Ibidem, article 61§2, 2bis.

⁵⁸ Ibidem, article 31. Le revenu total du ménage pris en compte pour l'admission au logement des candidats locataires varie en fonction de la composition de ménage, du nombre des revenus, du nombre des enfants à charge et de la reconnaissance d'handicap le cas échéant.

⁵⁹ Circulaire A/CIR/GDM/307 – mesures relatives à l'encadrement et à la maîtrise des loyers datée du 4 septembre 2003.

⁶⁰ Article 25 de l'AGRBC du 26 septembre 1996.

⁶¹ Ibidem, article 30. Les montants sont indexés au 01.01.2021 par la circulaire 729 datée du 2 septembre 2020.

Toutefois, ce complément n'est pas dû si le ménage introduit une demande de mutation ; si un des membres du ménage est âgé de 60 ans ou plus⁶² ; si un des membres du ménage est reconnu handicapé ; si au 1^{er} janvier 2016 puisque le logement était considéré comme étant adapté selon les normes en vigueur avant le 1^{er} janvier 2015 et pour autant que ces normes continuent à être respectées et ne sera pas du pour les chambres dont la surface est inférieure à 6m²⁶³. Le législateur a donc souhaité inciter le locataire qui occupe un logement inadapté à introduire une demande de mutation et, à contrario, souhaité les pénaliser.

8.2. Sanction suite à un refus non-motivé de mutation en fonction des chambres

Rappelons-le, la SISP propose un logement adapté soit parce-que le locataire l'a demandé soit, au contraire, elle impose dans le cadre d'une mutation forcée. En cas de refus non-motivé, les sanctions diffèrent selon le caractère de la mutation (volontaire ou forcée) et du nombre de chambres en plus. Nous proposons d'analyser les sanctions dans les deux cas de figure.

En ce qui concerne le refus non-motivé du logement adapté à la suite d'une demande de **mutation volontaire**, en vue de libérer le grand logement, la première sanction concerne la demande mutation. Celle-ci sera supprimée de la liste d'attente ayant comme conséquence le déplafonnement du loyer, même en cas de réinscription immédiate⁶⁴. Dans certains cas, les SISP imposent un moratoire⁶⁵ de 6 mois sur la demande.

Si le locataire occupe un logement ayant une chambre inoccupée, il sera soumis au déplafonnement du loyer et la SISP insérera sa candidature sur la liste de mutation obligatoire.

Si le locataire occupe un logement ayant deux ou plusieurs chambres supplémentaires, le loyer sera déplafonné et un supplément sera dû si le ménage n'est pas dans le cas d'une exonération. La SISP pourra notifier un renon et/ou, à défaut, insérer sa candidature sur la liste des mutations obligatoires, le locataire ayant de facto échappé au renon et aura une deuxième chance de se voir attribuer un logement adapté. Quant au renon que la SISP pourrait donner au locataire dans un logement sur-adapté et ayant fait une demande de mutation, cela reste un pouvoir discrétionnaire de la SISP. Elle n'est pas obligée de donner renon (sauf si elle le veut), mais

⁶² Conseil d'Etat, arrêt n°94.440 du 29 mars 2001 annulant la disposition prévue pour le complément indu à partir de l'âge de 70 ans (rabaissment de l'âge à 60 ans au lieu de 70 ans).

⁶³ Article 25 de l'AGRBC du 26 septembre 1996

⁶⁴ Circulaire A/CIR/GDM/307 – mesures relatives à l'encadrement et à la maîtrise des loyers datée du 4 septembre 2003.

⁶⁵ Moratoire – interdiction d'inscription.

elle sera contrainte de mettre le locataire dans la liste des mutations obligatoires et en cas d'un 2^{ème} refus non-motivé, elle donnera le renon.

En ce qui concerne le refus non-motivé du logement adapté à la suite d'une **mutation obligatoire** les sanctions susmentionnés s'appliquent avec la seule différence qu'il y a une chance d'échapper au renon pour le locataire ayant une chambre en plus et aucune chance d'échapper au renon pour celui dans un logement suradapté à moins que le locataire ou un membre de son ménage ait atteint l'âge de 70 ans au moment de la notification du renon.

Nous nous devons d'observer l'iniquité des sanctions et des traitements entre les locataires ayant une mutation volontaire ou forcée. Plusieurs constats s'imposent.

D'abord, il y a une différence des sanctions entre les demandeurs et les locataires forcées. Les premiers auront la possibilité de choisir la future localisation du logement et auront très probablement une deuxième chance en cas de refus. De plus, les volontaires auront un loyer plafonné durant toute la période d'attente d'un logement adapté.

Enfin, en cas de refus non-motivé, ils auront encore certainement l'opportunité d'échapper au renon et de transiter par la liste des mutations forcées. Rappelons-nous, que ceux qui n'introduisent pas une demande sont, dans la plupart des cas, des locataires qui sont exonérés du paiement d'un supplément pour les chambres excédentaires (60 ans et plus) et des locataires protégés d'un renon (70 ans et plus). On peut se dire que de cette manière qu'il est question d'inciter ceux qui n'ont pas introduit une demande à l'introduire. Nous constaterons, plus loin, que certains échappent à ces dispositions en fonction de l'âge.

La différence de sanction est plus visible quand on regarde le statut des locataires, lorsqu'ils sont demandeurs ou forcés, en fonction de l'inadaptation du logement. Le locataire qui dispose d'une chambre en plus, risque moins que celui qui en dispose de deux supplémentaires voire même plus. Nous comprenons ici la logique du dispositif puisqu'il s'agit de libérer les grands logements. Sauf que, les SISP, et nous le verrons plus loin, en se concentrant principalement sur la libération des logements suradaptés (2 chambres ou plus), perdent le contrôle des logements sous-occupés (1 chambre supplémentaire) qui échappent à leur vigilance avec le risque que le ménage ait acquis une protection au moment venu.

Le locataire ayant une chambre en plus aura une possibilité sur deux de se voir notifier un renon tandis que le locataire occupant un logement suradapté aura la certitude de se voir infliger cette peine. En cas de refus non valable du logement, on peut lire dans la circulaire : « *le renon pourra être notifié en cas de refus d'une mutation indiquée lorsque le locataire occupe un logement comprenant une chambre excédentaire* », mais également, « *en cas de mutation volontaire (sur base d'une demande introduite par le locataire)* »⁶⁶.

9. De la mutation volontaire à la mutation forcée

Un refus non-motivé d'un logement adapté à un ménage en demande d'une mutation descendante entraîne la suppression de sa demande de mutation de la liste d'attente. Suite à cela, soit le ménage se réinscrit sur la liste d'attente de son propre gré, soit la SISP sera forcée de lui proposer une mutation obligatoire. En l'occurrence, le locataire sera forcé de l'accepter. Le locataire n'est pas le seul à subir la pression d'un déménagement, puisque la SISP est obligée de provoquer celui-ci dans le cas d'un logement suradapté.

Pour le ménage habitant un logement ayant une chambre excédentaire, le risque d'un renon est moindre mais toutefois possible et laissé au pouvoir discrétionnaire de la SISP : « *Une mutation est indiquée lorsqu'il y a une chambre excédentaire par rapport au nombre de chambres prévu dans la définition du logement adapté. Si le ménage refuse le logement adapté à sa nouvelle composition (de confort semblable et situé dans la même commune ou dans un rayon de 5 kilomètres) que la société de logement peut lui proposer, dans la mesure de ses disponibilités, il pourra être mis fin au bail moyennant préavis de 6 mois (prenant cours le premier jour du mois suivant celui au cours duquel il a été notifié), pour autant que le nouveau loyer ne soit pas supérieur de plus de 15% à l'ancien loyer (...). Cette disposition ne trouve cependant pas à s'appliquer pour les personnes âgées de plus de septante ans* »⁶⁷.

Le Code bruxellois du Logement oblige les SISP à proposer ou à sensibiliser ces ménages à déménager vers un logement adapté indépendamment de la durée du bail. Quoi qu'il en soit, même si le locataire n'en fait pas la demande, la SISP est tenue de déménager le ménage qui occupe un logement dans lequel il y a au moins deux chambres excédentaires : « *Si le ménage*

⁶⁶ A/Circ./CO/523 – Mutations motivations du refus du logement – confort semblable – Loyer – Rayon de 5km ou même commune datée du 25 octobre 2016.

⁶⁷ Article 140, alinéa 7 de l'ordonnance du 23 juillet 2012 modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement publiée au Moniteur belge le 27 août 2012.

occupe un logement sur-adapté (comportant au moins deux chambres excédentaires) et refuse le logement adapté à sa nouvelle composition (de confort semblable et situé dans la même commune ou dans un rayon de 5 kilomètres) la société de logement doit lui proposer un logement et, dans la mesure de ses disponibilités, la société devra mettre fin au bail moyennant un préavis de 6 mois (prenant cours le premier jour du mois suivant celui au cours duquel il a été notifié), pour autant que le nouveau loyer ne soit pas supérieur de plus de 15% à l'ancien loyer »⁶⁸.

Conclusions liées au chapitre 1 et 2

L'augmentation de la pression démographique à Bruxelles exerce une pression sur les demandes de logements et les prix des loyers dans le marché locatif tant privé que public. La demande dépasse largement l'offre du logement social et les listes des candidats et des locataires, en attente d'un logement adapté, s'allongent. À la lecture de la législation et l'analyse du contexte, il n'est pas simple d'honorer la demande ni de suivre les priorités lorsqu'un logement se libère. A quel candidat un logement doit-il être donné en location ? Si le taux de rotation était important dans les SISP les choses seraient très simples. Dans la pratique, très peu de logements, toute typologie confondue, se libèrent et les SISP doivent les attribuer à plusieurs listes de candidats aux logements (liste de demandes de mutations ascendantes ou descendantes, de locataires n'ayant pas fait de demande, de logements pour les associations ayant une convention d'attribution, de dérogations pour raisons urgentes et exceptionnelles, de transferts pour raisons de santé ou de trauma vécu dans le logement, ...).

L'arbitrage s'impose lorsque, pour un logement libéré, plusieurs candidats se trouvent en tête de listes et le choix se fera ou pas, nous le verrons plus loin, selon le prescrit de la législation, ensuite en fonction des indicateurs de performance de la société (l'adaptation, la santé financière, l'état du patrimoine, l'in/adéquation de logements, ...) et en dernier lieu, dans la mesure du possible, en fonction des besoins des locataires.

Pour libérer les grands logements occupés par des locataires sociaux, le législateur oblige les SISP à concevoir des plans annuels de mutations, à user des moyens coercitifs pour contraindre les locataires à déménager et efface, en quelque sorte, « les droits acquis » des locataires (bail

⁶⁸ Article 140, alinéa 7 de l'ordonnance du 23 juillet 2012 modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement publiée au Moniteur belge le 27 août 2012.

à durée indéterminée, envoi d'un renon en cas d'inadéquation du logement, suppression de la protection en raison d'une invalidité, augmentation du plafond de l'âge de la protection, ...).

La procédure de mutation a pour but de déménager, au sein de la même SISP, les ménages dont la taille est devenue incompatible avec le nombre de chambres prévu. *« Il s'agit souvent d'un ménage dont les enfants sont partis et qui occupe dès lors un logement trop grand (et qui ne redeviendra jamais adapté probablement). Or, dans le même temps, les familles nombreuses sont en attente d'un logement de ce type, précisément, et ce, depuis de très longues années. La situation a quelque chose d'absurde, puisque ce ménage dans le parc social dispose de chambres dont il n'a plus besoin, alors que la famille nombreuse candidate a un impérieux besoin de ce bien, faute de quoi elle restera bloquée à la porte du parc social. Et l'iniquité s'accroît lorsque l'on s'avise que le ménage dans le parc privé paie en moyenne deux fois plus cher pour son logement que le locataire social »*⁶⁹.

Pour contraindre les locataires sociaux à quitter leurs logements trop grands par rapport à leur composition de ménage plusieurs sanctions existent. Si le ménage dispose d'une chambre inoccupée, le loyer du logement n'est plus plafonné. S'il dispose de deux chambres inoccupées ou plus, le locataire devra payer un supplément de loyer pour chaque chambre supplémentaire. En l'occurrence, si le locataire est dans une de deux situations précitées et qu'il n'a pas fait une demande de mutation, il sera contraint de déménager, sauf s'il est protégé. Et si le locataire refuse la proposition de logement sans « motif valable » il encourt un préavis.

*« En ce qui concerne la mutation obligatoire (avec résiliation du contrat en cas de refus), elle ne s'enclenche qu'à partir de la deuxième chambre excédentaire (« logement sur-adapté »). Dit autrement, le locataire qui occupe un logement avec une (seule) chambre de trop peut y rester aussi longtemps qu'il veut, même probablement à vie. Par ailleurs, la sanction n'est pas automatique en cas de refus par le locataire du logement adapté fourni par la SISP ; il faut, pour cela, que la SISP ait trouvé un bien qui réponde aux critères établis. La mutation est indiquée entre autres lorsque le logement devient trop petit consécutivement à un agrandissement de la famille, on le sait »*⁷⁰.

⁶⁹ Bernard N., 2013, *Concrétiser le droit au logement notamment à la lumière de la précarisation croissante des ménages*, recherche réalisée pour le compte du Secrétaire d'Etat au Logement – M Christos Doulkeridis.

⁷⁰ Ibidem.

Chapitre 3 – Cadres théoriques

1. Première partie : Principes de justice

Dubet analyse les expériences sociales des individus, leurs activités normatives selon deux points de vue : d'une part, comme un ensemble de principes légitimes au sens Durkheimien et, d'autre part, comme un exercice de délibération qui donne sens à nos jugements « *le sceau de leur véritable moralité* »⁷¹. Il se pose la question de ce que les acteurs pensent de la justice, de leur situation et du monde dans lequel ils vivent, du principe mis en avant lors de la construction des arguments et analyse les sentiments d'injustices dans les contextes sociaux où ils se forment.

Pour Dubet, seules les expériences perçues comme injustes sont pertinentes d'un point de vue sociologique. « *Pour comprendre les injustices sociales, il ne suffit pas de les décrire et de dénoncer les inégalités, ..., car les seules qui comptent sont les inégalités que les individus tiennent pour injustes* »⁷².

Il part du postulat que « *toutes les inégalités ne sont pas injustes à priori* »⁷³ et démontre que les personnes qui exposent une situation ou une relation de travail perçue comme injuste, mobilisent trois principes de justice : le principe de l'égalité, du mérite et de l'autonomie. « *Chaque fois que nous jugeons de la justice d'une situation, nous mobilisons, plus au moins consciemment, des principes de justice différents* »⁷⁴. Ces trois principes sont contradictoires entre eux et génèrent une dynamique normative basée sur des valeurs qui fondent les jugements des personnes victimes d'une injustice. « *Les inégalités et les injustices ne sont pas des faits, elles sont le produit d'activités normatives qui leur donnent du sens* »⁷⁵. Pour être victime d'une injustice sociale il faut qu'il y ait un « spectateur impartial » capable de se détacher de ses propres intérêts et de se mettre à la place de la victime⁷⁶.

Dubet s'interroge également sur la nature des principes : sont-ils des opinions, des valeurs ou des codes culturels, des idéologies ou des « fictions intermédiaires » entre les catégories

⁷¹ Dubet F., 2006, *Injustices l'expérience des inégalités au travail*, p. 15.

⁷² Ibidem, p.10.

⁷³ Ibidem, p.12.

⁷⁴ Ibidem, p.13.

⁷⁵ Ibidem.

⁷⁶ A. Smith cité par M. Forsé, M. Parodi, *La priorité du juste. Eléments pour une théorie des choix moraux*, Paris, PUF, 2004 cité in Dubet, 2006, *Injustices l'expérience des inégalités au travail*, p. 14.

sociales et les concepts philosophiques ? Il souligne que les normes des justices sont inscrites dans les cultures, qu'elles ont un caractère systémique, qu'elles sont contradictoires et complexes. Les acteurs s'en servent et les mobilisent pour dénoncer les injustices.

Les principes sont « des cadres « fonctionnels » auxquels il n'est pas nécessaire de croire « vraiment » pour construire des relations stables et des ordres de jugements créatifs et partagés »⁷⁷.

Le monde du travail est traversé par des inégalités et des injustices permanentes. Les travailleurs ne cessent de se plaindre et oscillent entre trois principes de justice : égalité, mérite et autonomie qui génèrent une dynamique critique. Ils aspirent à l'égalité tout en espérant que leurs performances soient valorisées et que l'autonomie leur soit reconnue. Cette critique est circulaire, chaque principe pouvant être critiqué du point de vue de deux autres (critique externe) et aussi du même point de vue (critique interne). Les critiques sont complexes et contradictoires, et satisfaire un principe implique que les deux autres ne les sont pas.

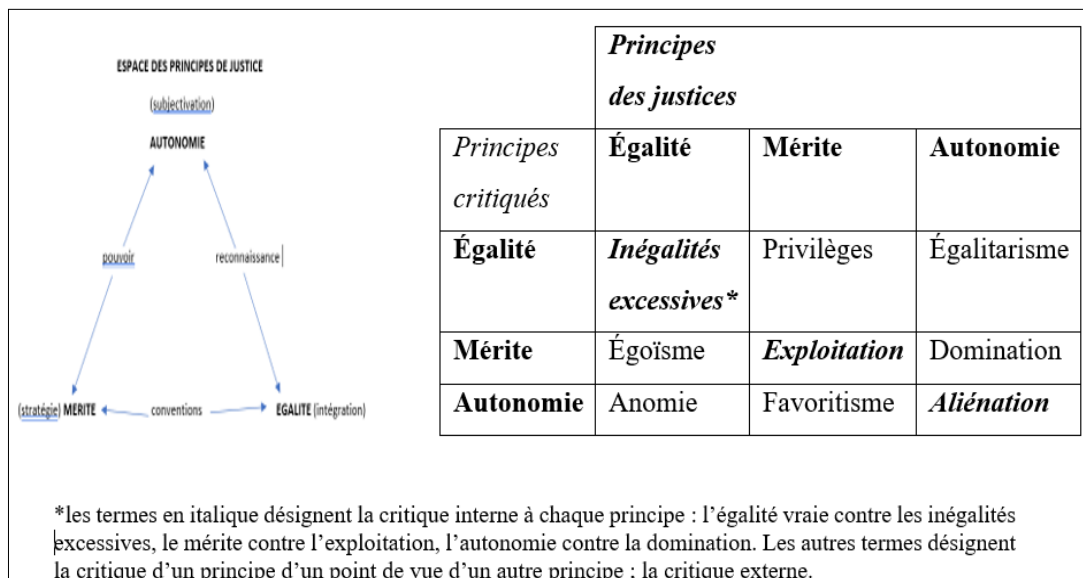


Tableau n°7 – Principe de justice⁷⁸.

⁷⁷ Ibidem, p. 30.

⁷⁸ Dubet F., 2006, *Injustices l'expérience des inégalités au travail*, p. 36.

1.1. L'égalité

Selon Dubet, le statut du travail positionne l'individu dans un ordre social hiérarchique et représente une « *valeur essentielle* », un « *vecteur d'intégration sociale* » et l'égalité « *ne vaut que pour la communauté de référence qui est le cadre de l'intégration sociale des individus* »⁷⁹.

Les inégalités excessives laissent apparaître deux critiques internes qui se dégagent de ce principe : les inégalités des positions et les inégalités des chances. L'inégalité de position est dénoncée à travers le sentiment d'injustice par l'argument « *telle inégalité est injuste parce qu'elle heurte ma (notre) conception d'un ordre hiérarchique juste* »⁸⁰.

La première critique dénonce les conduites de « castes » et les distances sociales qui opposent les individus dans les relations de travail. Les situations vécues dénoncent les barrières de classes : ceux qui occupent une « position haute » et ceux une « position basse » dans la hiérarchie et le mépris des uns vis-à-vis des autres. Les situations et les sentiments d'inégalités sont tels que les personnes sont réduites et condamnées à rester dans l'ombre, leurs besoins sont déniés. Le constat d'inégalité va au-delà des barrières existantes entre les classes pour toucher les personnes dont les « rangs » ne sont pas respectés, les travailleurs au service de la personne, les femmes, les diplômés moins reconnus. « *Les castes se diffractent dans une longue chaîne de rangs attachés à des positions, et le maintien de cette position est une affaire d'honneur* »⁸¹.

La deuxième critique interne est constituée par l'inégalité des chances et la discrimination dans le monde du travail. Ces inégalités ne sont pas critiquées pour ce qu'elles sont mais pour le fait d'empêcher d'accéder aux positions auxquelles les individus peuvent prétendre. « *La justice consiste à donner à chacun son dû selon son rang, son âge, son sexe, sa nationalité, ses diplômes...* »⁸², donner à chacun ce qui lui revient en fonction de sa position.

En fonction de l'angle de vue et de la position dans laquelle un individu se place pour dénoncer les inégalités et exposer leurs sentiments d'injustices : celles-ci deviennent scandaleuses, relatives, tolérables, multiples et vivables. « *Si l'on se place du point de vue de l'égalité pure*

⁷⁹ Ibidem, p. 16.

⁸⁰ Ibidem, p. 17.

⁸¹ Ibidem, p. 56.

⁸² Ibidem, p. 18.

– ce qui est une position morale honorable, une position politique difficile et une position personnelle risquée –, il est évident que le « Pour moi, ça va » des travailleurs interrogés est à la fois une ruse et une consolation »⁸³.

1.2. Le mérite

La critique interne de ce principe vise l'exploitation et se base sur le sentiment d'injustice qui surgit lorsqu'un écart ou un déséquilibre se forme entre la contribution et la rétribution des personnes dans le cadre de leur travail. « *Le travailleur évalue la justice de son sort en mesurant l'adéquation entre ses contributions et les rétributions qu'il en retire* »⁸⁴. La critique s'approche de la vision « marxiste » de l'exploitation. Le travail est une valeur d'échange. De manière générale, le mérite en tant que tel n'est pas contesté et il devient par conséquent, une norme de justice grâce à laquelle les individus libres et égaux se placent en fonction de leurs talents, leur courage et leurs efforts. Le sentiment d'injustice apparaît lorsque les conditions de travail sont rudes, lorsque certains individus se voient récompensés sur base des performances et lorsque ceux-ci se comparent.

Le mérite possède une valeur morale car les individus libres et égaux, quand ils sont payés équitablement, estiment que c'est grâce à leur travail. Ils mobilisent ce principe parce qu'ils vendent leur force du travail. Il est associé « à une reconnaissance morale allant bien au-delà de la seule rétribution financière »⁸⁵ car il exige un engagement personnel, un dévouement et des compétences qui contribuent au bien commun. Le mérite est moral car son absence « démoralise ceux qui travaillent bien et qui ont droit à quelque chose, alors que d'autres, n'ayant pas le mérite, profitent du travail des premiers »⁸⁶.

La croyance dans le mérite varie selon la position sociale et la nature du travail. La force du mérite permet de justifier une position acquise et dénonce des privilèges quand le principe « à travail égal, salaire égal » n'est pas respecté. Dans ce cas, il est difficile de mesurer et de dissocier la part du mérite de l'opinion qu'on se forge. Dans la comparaison, le mérite apparaît tantôt stable, tantôt instable. Il permet l'émergence des frustrations, des jalousies et des envies.

⁸³ Dubet F., 2006, *Injustices l'expérience des inégalités au travail*, p. 83.

⁸⁴ Ibidem, M. Deutsch, 1985 cité par Dubet, 2006, p. 89.

⁸⁵ Ibidem, p. 97.

⁸⁶ Ibidem, p. 98.

Il déstabilise les individus qui se posent la question : est-ce que je mérite mon mérite ? Ma position est-elle juste grâce à mes efforts ?

Le mérite ne se mesure pas uniquement en faisant la comparaison avec la hiérarchie ou les collègues. L'absence de la reconnaissance financière, matérielle ou symbolique provoque un sentiment d'exploitation. Le sentiment d'exploitation est grand quand les individus ont de mauvaises conditions de travail et est encore plus grand quand la norme du mérite mesure la contribution et la rétribution.

1.3. L'autonomie

L'autonomie est un principe éthique. Le travail a deux significations : l'une attachée à la survie (*kako*) et l'autre à la dignité (*kalo*)⁸⁷. De ce point de vue, l'autonomie est un principe de jugement de la justice de son sort au travail.

L'auteur fait le choix du mot « autonomie » au lieu de « liberté » afin « *d'être au plus proche des catégories des acteurs et ne pas dériver vers une métaphysique de la liberté* »⁸⁸.

La critique interne - le travail est une éthique. « *La justice vient du fait de ce que le travail offre des gratifications intrinsèques en termes d'intérêt professionnel, de qualité des relations sociales, des possibilités de réalisation* »⁸⁹. Les individus mobilisent cette norme subjective lorsqu'ils ne sont pas satisfaits au travail au-delà de la satisfaction qu'ils peuvent en tirer de leurs salaires, de leurs statuts, de leurs positions ou de leurs activités. Il s'agit d'une satisfaction qui résulte de la représentation qu'ils ont de l'autosatisfaction ou de la créativité.

À contrario, les sentiments d'injustice découlent d'un travail stupide, aliénant, destructeur en s'inscrivant ainsi dans une tradition de la dénonciation du travail machinal et épuisant. D'un autre côté, les travailleurs dénoncent les ruses d'une autonomie exacerbée et utilisée comme un mode d'appropriation de la liberté de chacun par les dirigeants des entreprises.

⁸⁷ H. Arendt, 1983 cité par Dubet, 2006, *Injustices l'expérience des inégalités au travail*, p. 134-135.

⁸⁸ Dubet, 2006, *Injustices l'expérience des inégalités au travail*, p.129-130.

⁸⁹ Ibidem, p. 26.

1.4.Principes de justice liés et contradictoires

Les travailleurs souhaitent que leur satisfaction trouve la source à la fois dans la garantie de l'égalité, la reconnaissance de leur mérite et l'assurance de leur autonomie. Selon Dubet, la sphère du travail n'est pas soumise à une seule « cité de justice »⁹⁰ en référence à Boltanski et Thévenot⁹¹. « *La référence à trois principes de justice centraux et contradictoires engendre une dynamique critique à laquelle participent, peu ou prou, tous les individus et dans laquelle ils construisent leur expérience normative* »⁹². Les sentiments de justice ne sont pas figés et irréversibles, les acteurs adoptent plusieurs principes, ils changent d'angle, de perspective, de principe en accélérant la critique et les jugements. « *Il est vraisemblable qu'une société qui choisirait de privilégier un seul principe aux dépens des autres serait totalement injuste* »⁹³. D'abord, la satisfaction d'un principe de justice entraîne le fait que les deux autres principes ne le sont pas, pis encore, ils deviennent des menaces⁹⁴. Cette dynamique circulaire engendre des plaintes et des dénonciations interminables.

1.5.Principes de justice intermédiaires ou de stabilisation

Pour Dubet, les sentiments d'injustices ne dérivent pas que des principes élémentaires comme l'égalité, le mérite ou l'autonomie. Elles peuvent apparaître lorsque les trois principes rentrent en conflit.

La résolution des tensions et des contradictions fondamentales fait surgir des mécanismes de stabilisation. Celles-ci sont des constructions de normes de justice basées sur les routines et les arbitrages conçus pour les surmonter : le droit (les conventions), le pouvoir et la reconnaissance. Ceux-ci découlent des espaces intermédiaires qui se forment entre deux principes « purs » et « opposés » qui sont soumis à la critique. En fonction du principe de justice mobilisé, les deux autres sont critiqués. Cela expliquerait, en partie, les critiques ambivalentes et constantes dans les sociétés marquées de plus en plus par différentes inégalités. « *En construisant leurs jugements, en exposant leurs sentiments, les individus sont tenus de produire des arguments, de dire quel principe ils mettent en œuvre, quelles comparaisons ils mobilisent, et souvent,*

⁹⁰ Dubet F., 2006, *Injustices l'expérience des inégalités au travail*, p. 33.

⁹¹ Dans l'ouvrage « *De la justification. Les économies de la grandeur* » les auteurs soulignent que lorsqu'il y a un conflit entre acteurs, ils parviennent à trouver des accords par des justifications appartenant aux « cités différentes ».

⁹² Dubet F., 2006, *Injustices l'expérience des inégalités au travail*, p.37.

⁹³ Ibidem, p. 459.

⁹⁴ Ibidem, p. 459-461.

parce qu'ils changent d'angle, de focale et de perspective les sujets énoncent des jugements hétérogènes et contradictoires »⁹⁵.

1.6.Principes de justice et les réajustements

Dubet conclut que le monde juste ne peut être pensé qu'en termes d'ajustements locaux, que la société juste n'est pas une société parfaite et vertueuse mais celle qui permet à chacun de combiner les principes de justice permettant de mener la vie qu'ils veulent en tant que sujets. « *La justice doit permettre à chacun d'affirmer ce qui est bien pour lui et pour le collectif de travail dans lequel il est engagé* » en tant qu'acteur social et enjeu. Il est enjeu car l'acteur fait partie de la société et en conséquence, une production continue de celle-ci et de soi car « *ils se forment contre les injustices en affirmant leur propre valeur éthique et en construisant ce qui, pour eux semblait être le bien* »⁹⁶.

1.7.Conclusion sur le premier cadre d'analyse

Les principes de justice ne sont pas des normes mais des pensées, des jugements cognitifs liés au sens que les acteurs donnent à leurs activités. La capacité de juger ce qui est injuste permet aux travailleurs de développer une argumentation par rapport à ce qui serait juste pour remédier à ces injustices dont ils sont victimes dans le contexte du travail.

S'ils sont capables de juger que ce n'est pas juste parce que « nous sommes égaux » ou que « je mérite » ou que « je suis exploité » ou que « le contrat de travail, la règle ne sont pas respectés », ils sont aussi capables de produire des jugements similaires pour sortir de cette injustice. Ces jugements permettent aux travailleurs de s'ajuster les uns aux autres tout en évitant la conflictualité. Ce jugement rationnel est considéré comme une « fiction nécessaire » car les individus ne sont pas convaincus, « ils ne sont pas dupes » mais cette imagination, cette représentation est nécessaire pour construire une éthique, un cadre commun pour un bien commun. Nous verrons plus loin que cette représentation est remplie de valeurs et d'une éthique morale de ce qui est juste ou pas.

⁹⁵ Dubet F., 2006, *Injustices l'expérience des inégalités au travail*, p. 43.

⁹⁶ Ibidem, p. 464-468.

Si nous considérons le travail comme étant un bien commun et nécessaire à l'émancipation, tout comme le logement, nous avons toutes les raisons de croire que le secteur du logement social, en l'occurrence la mutation obligatoire, n'échappe pas aux injustices. Nous tenterons d'user de ces concepts empiriques pour comprendre quelles sont les inégalités et les injustices qui traversent notre problématique et qui animent les acteurs en présence. Nous tenterons de comprendre quels sont les jugements de valeurs qui se forment lorsqu'il s'agit de distribuer les biens rares et verrons quels sont les choix rationnels auxquels les acteurs recourent pour une distribution qu'ils considèrent juste selon leur contexte.

2. Deuxième partie : Action publique

2.1. Sociologie de l'action publique

L'appel à la sociologie de l'action publique nous engage dans une démarche de compréhension de l'action de l'autorité publique à travers l'analyse de la mise en place d'une politique publique. La polysémie du terme « politique » recouvre trois sphères : 1) la sphère politique dans son opposition à la société civile (*Polity*) ; 2) l'activité politique et sa compétition (*Politics*) ; 3) le processus de mise en place de programmes d'action publique (*Policies*)⁹⁷.

La polysémie du terme est remise en question et nuancée par les écoles de la Nouvelle Gestion Publique (NGP)⁹⁸. Le positionnement des trois sphères sera décortiquée pour proposer de faire la différence entre conception et exécution d'une politique publique et de revoir le « *positionnement des hauts fonctionnaires vis-à-vis du pouvoir politique* »⁹⁹.

Partant d'une pléthore de définitions proposées par des approches différentes, Lascoumes P. et Le Galès P. s'accordent sur le fait que « *Les politiques publiques sont des puzzles à résoudre*

⁹⁷ Lévêque A., 2008 <https://www.cairn.info/epistemologie-de-la-sociologie--9782804157081-page-53.htm>, consulté le 14 décembre 2020.

⁹⁸ *Les écoles de la Nouvelle Gestion Publique (Québec) proposent, à partir d'études de cas multiples, une analyse des stratégies et des outils de mise en œuvre de la politique d'amélioration des résultats des élèves dans les écoles. Les commissions scolaires cherchent à rendre visible, à changer et à rendre plus « efficace » le travail pédagogique des enseignants « gestion axée sur les résultats ». Les résultats soulignent que la mise en œuvre de nouveaux outils de gestion pour l'atteinte des résultats ne découle pas seulement des politiques centrales du gouvernement du Québec, mais s'appuient sur des dispositifs institutionnels et des acteurs situés au niveau intermédiaire contribuant à diffuser de façon mimétique ou normative plusieurs outils ou référents clés de la gestion axée sur les résultats.* Christian M. (Octobre-Décembre 2017), *La nouvelle gestion publique de l'école au Québec : vers une gestion de la pédagogie*, New Public Management in Quebec Education : Towards the Management of Pedagogy, Revue Sociologie du travail, Vol. 59 - n° 4 : Varia (<https://journals.openedition.org/sdt/1353>, consulté le 24 novembre 2021).

⁹⁹ Lévêque A., 2008 <https://www.cairn.info/epistemologie-de-la-sociologie--9782804157081-page-53.htm>, de Visscher C., 2005 cité par Lévêque A., 2008, p.53, consulté le 14 décembre 2020.

compte tenu de la fragilité des moyens, de l'incertitude des fins et de l'importance des jeux d'acteurs dans la mise en œuvre »¹⁰⁰.

Il existe plusieurs manières d'aborder une politique publique telle que par (1) les institutions, (2) les processus et (3) les acteurs. Nous proposons, dans le cadre de cette recherche, de se saisir la troisième approche comme outil de recherche. Cette démarche compréhensive et explicative, constitue un modèle d'analyse de la manière dont une politique est conçue et dont les comportements des acteurs sociaux structurent, éthiquement, les critères de justice des instances politiques.

2.2. Perspective politiste et sociologique de l'action publique

Pour comprendre l'action publique, Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès marquent une rupture avec 50 ans de recherches sur les travaux des analyses des politiques publiques, au moyen de visions hiérarchiques, rationnelles et étatiques en proposant trois postulats :

1. *« Il ne suffit pas d'une loi ou d'une annonce pour modifier les comportements »¹⁰¹ ;*
2. *« Elles [les politiques publiques] sont influencées par les groupes d'intérêts ou les associations qui défendent leurs avantages (matériels et/ou symboliques) »¹⁰². L'État n'est plus central et unique dans la prise de décisions ;*
3. *« Les politiques publiques sont souvent analysés en termes de choix politique ou en fonction d'une analyse de coût/efficacité »¹⁰³. Cela souligne « le fétichisme de la décision » et propose un au-delà des non-décisions, des scènes invisibles et de la nécessité d'un regard et d'une attention sur les acteurs « cachés », soit sur les gestes et les comportements (in)visibles.*

Les auteurs font la distinction de deux branches d'analyse de l'action publique comme suit :

- L'analyse de la science politique ayant comme source le droit et les institutions (États, élites, gouvernants, ...). La visée de cette approche est pragmatique et centrée sur l'analyse de la place des institutions, du rôle de distribution, de régulation et de redistribution des ressources par l'État. Ces raisonnements pragmatiques mettent en lumière le processus de compréhension du changement de la société et se focalisent sur

¹⁰⁰ Lascoumes P., & Le Galès P., 2012, *Domaines et approches, Sociologie de l'action publique*, p. 18.

¹⁰¹ Ibidem, p. 21.

¹⁰² Ibidem.

¹⁰³ Ibidem, p. 22.

les décisions centrales et leurs effets. « *L'action publique contribue au changement social, à la résolution des conflits, aux ajustements des différents groupes et intérêts, mais elle vise également à répartir des ressources, à créer ou compenser des inégalités* »¹⁰⁴. Il s'agit d'arguments *top-down* selon lesquels il suffit de prendre des décisions conformes à ses intentions et de les mettre en œuvre pour qu'elles produisent les effets escomptés.

- L'analyse sociologique est plutôt descriptive et explicative. Le but est de comprendre le processus d'action publique par le bas (*bottom-up*), soit par les interactions entre les acteurs et leurs stratégies au sein desquelles la politique publique se dissout par le sens que ces acteurs donnent à leurs actions. L'État n'est alors plus central car il continue à jouer un rôle moins prédominant restant un acteur parmi les autres.

La frontière entre les deux perspectives est donc subtile car les acteurs intègrent les institutions et celles-ci les imprègnent. L'élément commun aux deux approches est la décision politique présente tant en amont et qu'en aval. L'action politique est la forme que prend la régulation lors de son application laquelle rendra compte du sens que chaque acteur, à son niveau, peut influencer sur la décision.

Nous comprenons que c'est lors de la mise en œuvre d'une politique publique que nous pourrions déceler ce que l'action publique signifie, comment elle s'articule entre régulation politique et régulation sociale.

Avant de plonger le lecteur dans les méandres de la mise en œuvre et, par la même occasion, dans la compréhension de l'action publique, nous proposons de nous arrêter sur les éléments et les combinaisons constitutifs d'un modèle d'analyse d'action politique, une clé de lecture de ce qui nous préoccupe dans cette recherche : l'action publique par le bas (*Policies*).

Partant du modèle linéaire d'analyse séquentielle de O'Jones¹⁰⁵, ces auteurs construisent un modèle contemporain interactif reprenant plusieurs variables reliées entre elles.

¹⁰⁴ Lascoumes P., & Le Galès P., 2012, *Domaines et approches, Sociologie de l'action publique*, p. 22.

¹⁰⁵ O'Jones cité par Lascoumes P., & Le Galès P., 2012, *Domaines et approches, Sociologie de l'action publique*, p. 18.

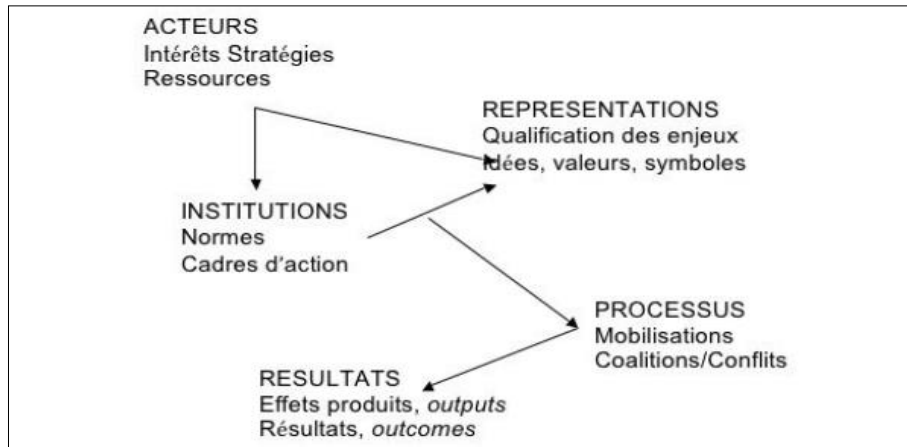


Tableau n° 8 – Variables de base de l'analyse de l'action publique et leurs combinaisons¹⁰⁶.

« Les acteurs sont des êtres individuels ou collectifs, rationnels, dotés des ressources, qui disposent d'une certaine autonomie afin de mettre en place des stratégies pour défendre leurs intérêts matériels et/ou symboliques ».

Les représentations sont les cadres cognitifs et normatifs qui donnent un sens aux actions, les conditionnent mais aussi les reflètent. Elles qualifient les enjeux et les relient aux valeurs et aux symboles.

Les institutions sont les cadres de l'action, c'est-à-dire les normes, règles, routines, procédures qui orientent les interactions. C'est la combinaison des trois premières variables qui détermine les processus, c'est-à-dire les mobilisations des acteurs et leurs dynamiques d'échange et d'évolution dans le temps.

Les résultats sont, d'une part, les effets produits sur les organisations et les comportements (outputs) et, d'autre part, les conséquences de l'action publique et les impacts sur le problème que l'on voulait traiter (outcomes) »¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Lascoumes P., & Le Galès P., 2012, *Domaines et approches, Sociologie de l'action publique*, p. 19.

¹⁰⁷ Ibidem.

2.3. L'évaluation de la politique publique à partir de la « mise en œuvre »

Analyser la mise en œuvre c'est pouvoir expliquer comment un programme est approprié et pas seulement comprendre comment il a été conçu. Lascoumes et Le Galès ont défini la mise en œuvre de la politique comme un analyseur de la politique publique. Pour eux, sa réalisation et son succès dépendent des acteurs. Ils proposent de centrer l'attention sur les acteurs et les bénéficiaires plutôt que les initiateurs et les concepteurs des programmes politiques. « *Usons d'une métaphore musicale : ce sont ici les interprètes et l'auditoire qui sont mis au centre de l'analyse et non plus la partition et le compositeur* »¹⁰⁸. La mise en œuvre est le résultat produit par les acteurs et une performance qui donnent légitimité et sens à « *leur activité de parole à partir d'un code qui est un répertoire abstrait de mots et de règles* »¹⁰⁹.

L'analyse des échecs des politiques publiques a permis de mettre en avant deux constats : d'une part, l'existence d'un écart entre les besoins sociaux, les intentions politiques et les effets observés et, d'autre part, la nécessité de rationaliser l'action publique. Le premier constat relève de l'interprétation de l'échec en termes d'ineffectivité, d'inefficacité et d'inefficience. Le deuxième est centré sur les obstacles à la mise en œuvre de la politique tels que l'insuffisance des systèmes de connaissances et de mesures, l'inadéquation des décisions face aux besoins, la mauvaise appropriation et l'interprétation des programmes. Le « *faible impact d'une politique est expliqué par le flou des objectifs, la faiblesse des incitations et l'importance laissée aux procédures locales* »¹¹⁰.

Ces constats seront la source d'inspiration des écoles de management public axées sur une approche rationalisée des affaires publiques d'un point de vue politique, économique et social à travers des procédures de planification, des critères de cohérence, de la précision des objectifs, de l'identification des moyens et des contrôles de résultats, des évaluations en termes d'efficience et d'efficacité. Cette nouvelle approche permet l'appropriation des programmes politiques par les acteurs à tous les niveaux vus que les opérateurs seront au centre de la réflexion et pourront produire un changement. « *Parler de mise en œuvre est donc une facilité pour désigner un ensemble d'activités hétérogènes combinant des dynamiques internes aux organisations et un ensemble de négociations externes* »¹¹¹.

¹⁰⁸ Lascoumes P., & Le Galès P., 2012, *Domaines et approches, Sociologie de l'action publique*, p. 29.

¹⁰⁹ Ibidem.

¹¹⁰ Ibidem.

¹¹¹ Ibidem, p. 36.

2.4. Les instruments de l'analyse publique

L'action politique est un espace sociopolitique construit autant par des techniques ou des instruments que par les croyances et les stratégies des acteurs, soit les finalités ou les contenus¹¹². La notion d'instrument d'action publique permet d'apercevoir cette action sous l'angle des techniques et des usages qui structurent les politiques. L'instrument permet d'analyser une politique dans la perspective de sa mise en œuvre, de formaliser le rapport gouvernant/gouverné et d'apercevoir le changement et les effets qu'elle produit.

« *Un instrument d'action publique constitue un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur [...] Ils sont porteurs de valeurs, nourris d'une interprétation du social et de conceptions précises du mode de régulation envisagé. Ils sont aussi producteurs d'une représentation spécifique de l'enjeu qu'ils traitent et induisent une problématisation particulière de l'enjeu, dans la mesure où ils hiérarchisent des variables et peuvent aller jusqu'à impliquer un système explicatif* »¹¹³.

Les instruments d'action publique font référence à une législation qui traite d'un enjeu, qui est productrice d'une représentation et du mode de régulation qu'elle envisage et qui produit des effets inattendus. Sous cet angle, l'instrument d'action publique est « *un traceur de changement* »¹¹⁴ expliqué par le mode d'appropriation par les acteurs dans un contexte donné. « *L'État ne fournit pas seulement des structures d'opportunité pour les acteurs des politiques publiques, mais aussi des systèmes de contraintes, notamment juridiques et financières (...) ce qu'a appelé après Michel Foucault les technologies de gouvernement...* »¹¹⁵.

Pour préciser la place des instruments dans les technologies du gouvernement, Lascoumes et Le Galès proposent cinq grands modèles d'instruments d'action publique à partir des travaux de Hood :

¹¹² Lascoumes P., & Le Galès P., 2012, *Domaines et approches, Sociologie de l'action publique*, p. 91.

¹¹³ Lascoumes P. & Le Galès P., 2004 cités par Lascoumes P., & Le Galès P., 2012, *Domaines et approches, Sociologie de l'action publique*, p. 92.

¹¹⁴ Hood, 1986 ; Hall, 1993 cités par Lascoumes P., & Le Galès P., 2012, *Domaines et approches, Sociologie de l'action publique*, p. 93.

¹¹⁵ Ibidem, p. 95.

Type d'instrument	Type de rapport politique	Type de légitimité
Législatif et réglementaire	État pédagogue	Imposition d'un intérêt général par des représentants mandatés
Économique et fiscal	État redistributeur	Recherche d'une utilité collective – Efficacité sociale et économique
Traditionnel et incitatif	État mobilisateur	Recherche d'engagement direct
Informatif et communicationnel	Démocratie du public	Explicitation des décisions et responsabilisation des acteurs
Normes et standards <i>Best Practices</i>	Ajustements au sein de la société civile – Mécanismes de concurrence	Mixte: scientifico-technique et démocratiquement négociée ; et/ou concurrence, mécanisme du marché

Tableau n°9 – Modèles d'instruments d'action publique¹¹⁶.

2.5. Conclusion sur le deuxième cadre d'analyse

Tant la politique publique que l'action publique est capable de produire des décisions et des changements. Pour comprendre la mise en application d'une politique il est nécessaire d'observer et d'analyser le contexte d'émergence, les rapports de pouvoir, les stratégies des acteurs en termes de système d'action concret local, les valeurs et les représentations qui conditionnent et donnent sens aux actions. L'instrument d'action publique n'est pas un dispositif figé, la manière dont il est interprété, approprié et appliqué par les acteurs amène un changement avec des effets imprévus.

Il peut être expliqué à partir des technologies de gouvernement (du système des contraintes), du type de pouvoir auquel il s'insère (gouverné/gouvernant) et du type de légitimité.

L'analyse des différents types d'instruments d'action publique permet de comprendre si l'intention politique et les effets visés s'éloignent des effets produits par les dynamiques déployées par les acteurs lors de la mise en œuvre de l'instrument politique, soit de l'application de la législation.

¹¹⁶ Lascoumes P., & Le Galès P., 2012, *Domaines et approches, Sociologie de l'action publique*, p. 18.

3. Articulation entre les principes de justice et le modèle d'analyse de l'action publique¹¹⁷

Nous proposons une articulation du cadre juridique selon deux approches sociologiques différentes : les principes de justice et la mise en œuvre de la politique. Grâce au premier cadre théorique nous sommes conscients que, pour dénoncer les injustices, les personnes mobilisent des arguments qui s'inscrivent dans des principes de justice.

L'opposition des acteurs et les arguments mobilisés renvoient à une dynamique normative, à une réalité sociale et à des injustices. L'égalité, le mérite et l'autonomie sont des normes de justice mais les sentiments d'injustice ne découlent pas directement de celles-ci. « Rendre justice » passe par la critique des acteurs obligés à dépasser la conflictualité et à recourir à des principes de stabilisation. *« Il ne s'agit pas là des principes fondamentaux de justices (...) si l'on accepte bien l'idée selon laquelle l'égalité, l'autonomie et le mérite sont des principes fondamentaux et contradictoires entre eux – poussés à leur terme, chacun d'eux annule les autres –, il faut bien que se forment les espaces de justice intermédiaires associant des principes opposés »*¹¹⁸. Ces principes de justice intermédiaires sont, comme on l'a vu, le droit (conventions, règles), la reconnaissance et le pouvoir. L'espace du droit stabilise et organise la tension entre le fait d'être « égaux » et la hiérarchie ou la place occupée dans l'ordre social en fonction du mérite.

Ce premier cadre théorique nous permettra de souligner et de répondre à quel principe de justice répond la législation sur les mutations et quel principe de justice dominant les acteurs ? Dubet nous incite à la prudence, car *« il ne suffit pas que le droit soit respecté pour que le sentiment d'injustice soit satisfait (...) la rationalité du droit ne satisfait donc pas nécessairement la rationalité axiologique, les attentes morales, des individus (...) »*¹¹⁹. Il est dans la nature du droit d'être un droit de compromis et de négociations, la « loi négociée » s'entend au-delà de la loi fondamentale, la *« régulation a un caractère de plus en plus instrumental et de plus en plus adapté aux besoins des entreprises »*¹²⁰.

¹¹⁷ Articulation grâce aux outils théoriques du cours : « Acteurs, politique et décision », Pitseys, J., FOPES, 2019-2020.

¹¹⁸ Dubet F., 2006, *Injustices l'expérience des inégalités au travail*, p. 169.

¹¹⁹ Ibidem, p. 171.

¹²⁰ Ibidem, p. 170-172.

De ce point de vue, le cadre juridique et les principes de justice se rejoignent et expliqueront le cadre normatif et cognitif de **la conception** d'un instrument d'action mais ne sont pas suffisants pour démontrer le caractère instrumental et la forme qu'il prend lors de **la mise en application**.

Lascoumes et Le Galès, nous invitent à la même prudence que Dubet, de ne pas se borner à l'analyse du droit et de porter son attention vers la « régulation sociale », vers l'importance qu'elle prend et les effets qu'elle produit. *« Analyser la mise en œuvre, c'est finalement chercher à expliciter de façon compréhensive les logiques d'une dynamique souvent imprévisible dans ses formes, ses intervenants et ses effets. Cette dynamique se développe souvent de façon dialectique : un projet plus ou moins cohérent donne lieu à des appropriations dispersées, qui sont suivies de moments de recentrage, à leur tour discutés et réorientés. La tentation est toujours forte à certains moments de réintroduire un point de vue normatif et de disqualifier telle séquence, tel acteur ou tel résultat. Au contraire, ce qui est utile c'est de comprendre ce qui les rend possibles »*¹²¹.

Le deuxième cadre théorique nous permettra de comprendre comment un instrument d'action juridique conçu pour répondre aux injustices change sous l'effet de l'utilisation des technologies, des procédures et des communications en produisant des effets attendus ou non lors de la mise en œuvre ou de l'application de la politique publique.

Nous pourrions ainsi comprendre, analyser et répondre si les principes de justice mobilisés par différents acteurs impliqués dans l'action politique sont en adéquation ou en tension avec les principes de justice mobilisés par les acteurs chargés de la mise en place de la politique publique.

Nous serons en mesure d'observer si la décision (ce qu'il convient de faire) dissoute dans l'action (comment on doit concrètement agir) peut changer les effets initiés (ce à quoi on doit arriver). Grâce au premier cadre théorique, nous pouvons affirmer que chaque espace d'action est imprégné par un cadre normatif et cognitif qui répond à un principe de justice dans un contexte qui répond lui-même à un principe de justice. Grâce au deuxième cadre théorique, nous avons connaissance du fait que les échecs des politiques publiques sont dus, d'une part entre l'écart entre les besoins sociaux, l'intentions politiques et effets observés et, d'autre part, aux obstacles à leurs mise en œuvre : la stratégie des acteurs, les freins et les obstacles. Partant

¹²¹ Lascoumes P. & Le Galès P., 2012, *Domaines et approches, Sociologie de l'action publique*, p. 40.

des choix des acteurs, nous observerons comment l'application rencontre ou pas les effets attendus. Ainsi sommes-nous parvenus à représenter ces concepts sous forme d'un tableau dans lequel nous avons intégré les différents concepts abordés.

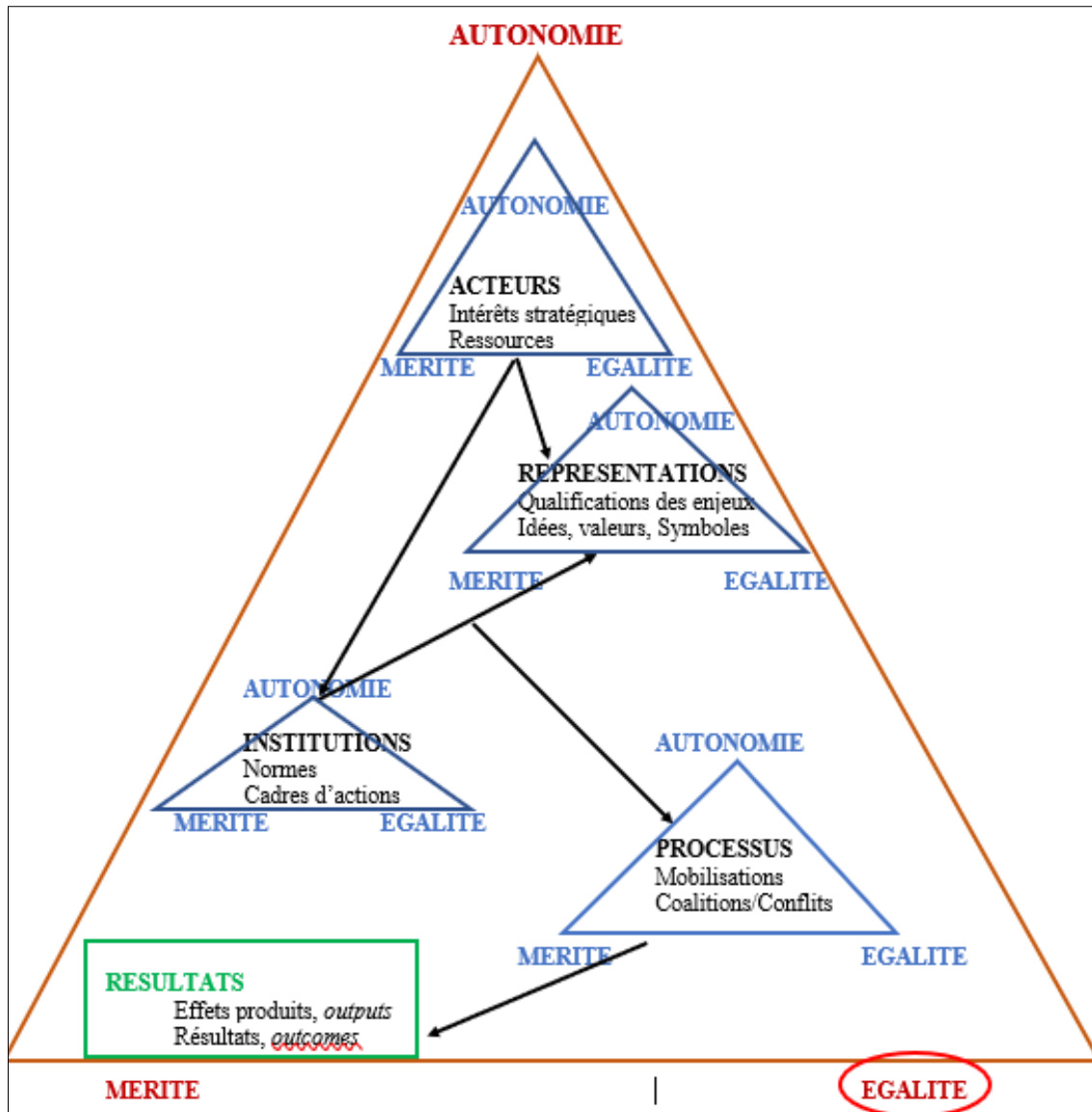


Tableau n°10 – Codage des concepts théoriques¹²².

Le grand triangle représente notre société qui répond à un principe de justice d'égalité : « *Il n'y a dans l'État aucune distinction d'ordres. Les Belges sont égaux devant la loi* »¹²³.

Les institutions, les acteurs, les processus et les procédures locales répondent également à un principe de justice. Ils sont représentés schématiquement par les triangles sous la couleur bleue.

¹²² Schéma réalisé par l'étudiante.

¹²³ Article 6 de la Constitution belge proclamée en 1831.

La suite à cette recherche permettra de répondre à quel principe de justice répond chaque élément constitutif de l'action publique, quelle critique interne ou externe est soumise à l'argumentation ou à la dénonciation, quels sont « *le vocabulaire et la grammaire de l'activité normative* » de chacun ?

Chapitre 4 – Objet de la recherche

1. Problématique et question de la recherche

Les mutations ont toujours existé. Déjà en 1935, le Foyer Anderlechtois avait lancé l'opération « Vieux conjoints » laquelle consistait à reloger les couples dont les enfants avaient quitté le ménage et qui occupaient des maisons pour laisser la place aux familles avec enfants. L'ambition de la société était de les persuader d'aller dans des appartements plain-pied, mieux adaptés à leurs besoins. Les dirigeants ont estimé que les nouvelles salles de bains devaient être un bon argument pour encourager les déménagements¹²⁴.

La problématique n'est donc pas nouvelle. C'est un exemple d'un jugement contextuel sur base duquel un choix de logement pouvait s'opérer et qui tracassait les acteurs pour mieux occuper les logements des ouvriers et réduire les inégalités alors que le logement n'était pas si rare sur le marché.

Nous connaissons la rareté du bien, l'existence des listes d'attente allongées et les conditions de vies auxquelles les potentiels candidats doivent faire face puisque qu'elles ont été largement étayées. Le parc social est limité, son occupation n'est pas optimale et la différence de confort de vie entre ceux qui sont dedans et ceux qui sont dehors ne cesse d'augmenter. Les inégalités et les injustices de toute sorte s'accumulent et cela a déterminé le législateur à renforcer les règles de la mutation. Nous savons qu'un peu plus de 2.000 unités de logements sont sur-adaptés et qu'un peu moins de 100 logements sont libérés par année grâce à ce dispositif.

Pour la suite, nous proposons de démontrer quels sont les jugements de valeurs qui ont déterminé l'adoption des nouvelles mesures contraignantes relatives aux mutations dans un esprit d'une meilleure rationalisation. Quels sont les jugements de valeurs de ceux qui doivent

¹²⁴ Foyer Anderlechtois 1907-2017 – Exposition pour célébrer les 100 ans d'existence.

concevoir les plans de mutations ? Comment combinent-ils les principes de justice et comment ces raisonnements déterminent l'efficacité ou l'inefficacité de la disposition ?

2. Justification méthodologique

2.1. Recherche qualitative

Dans cette investigation empirique, la méthode qualitative a été retenue. Nous nous concentrerons sur l'axe épistémologique du triangle de la recherche afin de construire les connaissances valables à notre problématique¹²⁵. Celle-ci propose d'observer comprendre et analyser les mutations du point de vue d'acteurs, de leurs stratégies qui cachent des jugements de valeurs, de l'expérience et du sens de leur activité. Les données liées aux jugements de justice qui dominent l'appropriation et l'interprétation des normes, l'application et les processus mis en place par les acteurs ont pu être saisies à l'aide d'entretiens.

2.2. La collecte des données

La collecte des données a été réalisée en deux parties. Lors de la phase exploratoire plusieurs chiffres, statistiques et normes présentés dans la première partie de la recherche ont pu être saisis ou recueillis au moyen de la consultation des sites internet des différentes institutions, soit fournis lors des entretiens exploratoires. Ainsi sommes-nous parvenus à observer la législation sur les mutations et nous allons observer et tenter de comprendre les acteurs.

Partant de deux cadres théoriques, nous avons réalisé un codage des concepts clés dans la recherche (cf. Annexe 4) et un guide d'entretien (cf. Annexe 2). En ce qui concerne le codage, nous proposons un tableau à double entrée, d'un côté les principes de justice et de l'autre, les éléments de l'action publique.

¹²⁵ Pongo T., 2019-2020, cours d'*Epistémologie de recherche et méthodes qualitatives*, point 4, 4.1., dia 28.

2.2.1. L'entretien semi-structuré

Ayant tenu compte de la question de recherche, il s'agissait de pouvoir relever des informations qui pouvaient nuancer, saisir au plus près les arguments permettant de déceler l'activité et le principe qui guident les acteurs et ainsi de respecter le cadre de référence de chaque interviewé, leurs langages et schémas mentaux¹²⁶. Il nous semblait pertinent de partir de leur quotidien, de leur niveau d'implication dans la conception des plans de mutations afin d'observer ce qu'ils mettent en place pour corriger ce qui leur semble injuste.

2.2.2. Le guide d'entretien

Préalablement aux entretiens réalisés, un guide d'entretien semi-directif a été élaboré en se basant sur des éléments issus de « *L'entretien semi-directif* » de Damhuis et Ruquoy (2012)¹²⁷ et les apports théoriques du cours « *Epistémologie de la recherche et méthodes qualitatives* »¹²⁸ enseigné à la FOPES. Ce guide¹²⁹ reprend les concepts-clés de l'action publique présentés dans le cadre théorique. Nous avons posé plusieurs questions autour des éléments constitutifs de l'action publique, à savoir quatre dimensions (acteurs, normes, représentations et processus). N'ayant pas pu construire une batterie de questions pour les institutions, nous préférons occulter cet élément partant du postulat qu'il est difficile de dissocier les acteurs et les institutions dans la mesure où le premier concept intègre le deuxième et que dès lors il est difficile, voire impossible, de dégager un discours propre à chacun. De surcroît, tenant compte de la spécificité de l'institution¹³⁰, il est impossible de requérir sa parole. En l'occurrence, nous avons posé des questions relatives aux normes instituant les mutations, à la facilité de compréhension et/ou d'interprétation, à leur efficacité, efficacité, utilité et pertinence.

Les questions concernant les acteurs visent à connaître leurs fonctions, leurs rôles et leur niveau d'implication dans les mutations, les plans de mutations, les stratégies, les outils dont ils disposent, les ressources et les moyens d'action. Celles relatives aux processus dévoilent les stratégies des acteurs/institutions, les arrangements locaux et les critères mis en place pour

¹²⁶ Quivy R. & Van Campenhoudt L., 1995, *Manuel des recherches en sciences sociale*, p. 196.

¹²⁷ Damhuis et Ruquoy 2012, p. 3-29.

¹²⁸ Pongo T., 2019-2020, cours d'*Epistémologie de la recherche et méthodes qualitatives*, point 4, 4.1., dia 28.

¹²⁹ Cfr. annexe n° 2 du présent mémoire.

¹³⁰ L'institution est un terme polysémique qui désigne communément des structures organisées ayant pour fonction de maintenir un état social
<https://books.google.be/books?hl=fr&lr=&id=TsUICwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT2&dq=sociologie,+definitions+institution&ots=9MN3JdhasO&sig=cOajwV8UIY8tcgZftj-Ww4Rkx9w#v=onepage&q=sociologie%2C%20definitions%20institution&f=false>, consulté le 14 décembre 2020.

répondre aux objectifs de la mutation. Dans ce cadre, d'autres questions ont été posées en vue de laisser les acteurs divulguer leur quotidien, leurs expériences, les conflits entre les besoins des locataires et ceux de la SISP, leurs tensions, leurs résolutions et les actions entreprises envers les situations qui leur semblaient injustes.

Deux questions ont été posées pour tenter de comprendre quels sont les obstacles rencontrés, les freins et les moyens dont les SISP et les acteurs disposent.

Enfin, le guide se clôture avec des questions supposées faire apparaître les représentations des acteurs par rapport aux mutations obligatoires : la qualification des enjeux, les valeurs, les idées et les idéaux qui pourraient nous permettre de discerner ce qui semblerait juste du point de vue éthique des acteurs.

2.2.3. L'échantillon

Le choix des acteurs a tenu compte de l'impératif de saisir les niveaux de l'action publique : les institutions, les normes, les processus et les acteurs impliqués. Les entretiens ont été réalisés avec différentes personnes travaillant à la SLRB (délégués sociaux, juristes), au sein des SISP (présidents, directeurs, responsables des services locatifs et assistants sociaux) en vue de recueillir plusieurs points de vue à plusieurs échelons¹³¹.

Pour la pertinence du choix, nous avons veillé à interpellier l'ensemble des acteurs en tenant compte des particularités suivantes :

- Les niveaux de l'action publique « bottom-up » : la SLRB, les SISP, les travailleurs administratifs et sociaux ;
- Les SISP dites « coopératives » dont le Conseil d'administration est composé par des locataires actionnaires et les SISP dites « communales » dont les actionnaires sont d'autres institutions lesquelles délèguent un mandataire ou un représentant au conseil d'administration ;
- Plusieurs niveaux d'action dans une même SISP : président et responsable, directeur et responsable du service en charge de proposition des logements par mutation et responsable et assistant social dans une même SISP ;

¹³¹ Cfr annexe n° 3 du présent mémoire.

- Les SISP détenant un grand patrimoine de plus de 2000 logements et une ayant moins de 1000 logements ;
- Les SISP détenant un patrimoine éclaté et local (limité à une ou deux communes proches l'une de l'autre).

Certaines SISP et certains acteurs cumulent plusieurs points et casquettes¹³² mentionnées comme suit :

- La SISP « Comensia » est une coopérative de locataires qui a un patrimoine éclaté sur 14 communes de Bruxelles.
- La SISP « Logis-Floréal » a un patrimoine restreint à deux communes situées en 2^{ème} couronne de Bruxelles (Watermael-Boitsfort et Auderghem).
- La SISP « Les Habitations à Bon Marché de Saint-Josse-ten-Noode », située en 1^{ère} couronne de Bruxelles, a le patrimoine le plus petit.
- La SISP « LOJEGA », située en 2^{ème} couronne de Bruxelles, a son patrimoine restreint sur deux communes : Jette et Ganshoren.
- La SISP « Le Logement Bruxellois », située en première et deuxième couronne de Bruxelles, a un patrimoine dispersé sur Haren, Neder-over-Heembeek, Bruxelles.
- Au total, six sociétés ont été interrogées à différents niveaux.

2.3. Les limites de la méthode

Tenant compte du choix de la problématique et de mon parcours professionnel en tant que déléguée sociale à la tutelle des SISP, nous devons reconnaître que l'objectif de neutralité risquait d'être contaminé par la connaissance et les relations avec les sujets interviewés.

Nous nous sommes rendu compte de certaines limites lors de la réalisation des entretiens. Certains acteurs ont effectivement clairement limité leurs réponses : « *Je ne vous l'explique pas, vous avez été déléguée sociale, vous êtes maintenant directrice de la gestion locative, vous savez bien comment est-ce que ça se passe* », « *Vous posez la question mais vous connaissez la réponse* » tandis que d'autres semblaient craindre d'être jugés malgré les assurances de rigueur : « *Tu es plus douée que moi pour les numéros d'article... Je ne sais pas si je réponds à tes questions* ».

¹³² Cfr annexe n° 3 du présent mémoire.

La recherche porte sur la problématique des jugements de justice. Or, interpréter la justice des autres passe par sa propre normativité. À tout moment, cela constitue un filtre et un frein à la justesse de l'interprétation. En tant que chercheuse, le doute s'installe et la grille d'analyse représente en soi une balise à l'interférence des jugements.

Bien qu'ayant essayé d'éviter toute forme de biais, nous ne pouvons pas garantir que, lors du déroulement des entretiens, certains propos n'aient pas été dissimulés et déformés par les sujets ou, au contraire, accentués étant donné cette proximité. Tout au long de notre recherche, nous avons été sensibles à la question de neutralité.

2.4. Les déroulements des entretiens et les difficultés

Neuf entretiens ont été réalisés par visioconférence, par l'application « Teams » et un entretien a été réalisé face-à-face. La transcription de ce dernier n'a pas pu s'effectuer correctement en raison de la distance imposée par les mesures sanitaires entre le chercheur et l'acteur. Les accords, la garantie de leurs anonymats et la possibilité d'arrêter l'enregistrement à tout moment ont été respectés. Les sujets ont fait le choix de ne pas rester complètement anonymes en donnant la permission de citer l'organisation et l'institution dont ils font partie. Toutefois, par souci déontologique nous avons préféré choisir un certain degré d'anonymisation, puisque seules les fonctions des personnes ont été retenues.

3. L'analyse des données

3.1. L'interprétation des données

Il est important de souligner que lorsque les acteurs mettent en exergue leurs champ d'action, il est indéniable qu'ils œuvrent à qualifier leur comportement, leurs stratégies et de faction ils démasquent les valeurs de justice auxquelles ils font appel. Dès lors, ils amènent et défendent une éthique, un jugement sur ce qu'ils pensent être juste ou injuste d'une situation. Or, sans notre analyse, l'interprétation de ce que veut dire justice sociale pour les acteurs passe elle-même par l'interprétation du chercheur mettant en lumière les enjeux éthiques et normatifs de la problématique au risque de tomber dans la morale¹³³. Nous veillerons à ce que cela ne se produise pas.

¹³³ Quivy R. & Van Campenhoudt L., 1995, *Manuel des recherches en sciences sociale*, p. 29.

Cinq entretiens ont été analysés de manière horizontale pour comprendre les processus et les stratégies en fonction de principes de justice défendus. Tous les entretiens (neuf) ont été analysés de manière verticale pour observer les obstacles rencontrés et les moyens dont les SISP disposent.

Bien conscients du risque de traduire nos propres représentations de ce qui est (in)juste, du danger d'influencer les acteurs et afin de nuancer la pensée et les propos de nos interviewées, nous mettrons les propos des acteurs entre guillemets et italique (« *abc* ») et ceux des locataires en italique avec un autre style de guillemets ("*abc*"). Pour la compréhension et la justesse des propos des acteurs, nous avons inséré, dans leur discours, certains mots manquants comme suit : [*abc*]. Les points de suspension « ... » sous-entendent un effet d'hésitation et les mêmes points entre parenthèses indiquent une interruption du discours « (...) ».

Nous veillerons à prendre le recul nécessaire, à rester vigilants et rigoureux pour ne pas déformer les propos ou les détacher de leur contexte. Nous tenons à préciser qu'en raison des nouvelles dispositions prévues par le RGPD¹³⁴, nous n'avons pas pu obtenir des SISP les coordonnées des locataires afin de pouvoir les interviewer. Cependant leurs propos ont été largement étayés par les acteurs.

3.2. L'égalité contre le mérite : le droit

Dubet affirme que le droit est un compromis qui se construit et se manifeste comme un mécanisme de correction et de stabilisation des injustices et des tensions entre le principe d'égalité et celui du mérite¹³⁵.

La Constitution belge inscrit chaque individu dans un ordre équivalent mais tous les Belges n'ont pas un accès égal au logement eu égard aux ressources dont ils disposent et cela crée en soi des inégalités. Mettre en place une politique qui viserait à corriger les inégalités des Belges viendrait à dire qu'ils ne sont pas égaux.

¹³⁴ RGDP - Règlement général de protection des données à caractère privé.

¹³⁵ Dubet, 2006, *Injustices l'expérience des inégalités au travail*, p. 37.

Pour résoudre cette dualité, la Constitution prévoit des dérogations : « *Tous les belges sont égaux en droit ; ils sont admissibles aux emplois civils et militaires, sauf les exceptions qui peuvent être établies par la loi pour des cas particuliers ...* »¹³⁶. Par conséquent, quand l'égalité est enfreinte, quand le mérite de certains groupes doit être reconnu, il est possible de déroger au principe d'égalité en corrigeant par une autre loi.

La naissance du Code bruxellois du Logement et des Arrêtés de Gouvernements et Ministériels régissant le droit au logement et la gestion des logements publics et privés trouvent leur origine dans l'incapacité à positionner tous les individus, en conditions de grandes inégalités, au même pied d'égalité tel que le prévoit la Constitution dans son article 23. Cela veut dire que les normes permettent d'effacer, de corriger et de rééquilibrer des désavantages accumulés par certains groupes, au fil de temps et des générations. Elles ne visent pas un marché parfaitement concurrentiel sur la ligne de départ, il s'agit de rendre les chances égales sur un marché idéal en vue d'égalisation des résultats (lutte de places).

Plusieurs personnes fragilisées, notamment d'un point de vue financier, sont favorisées par la législation tandis que les fortunés sont discriminés dans l'objectif de réduire les inégalités sans mettre en cause le principe d'indivisibilité du peuple¹³⁷.

Cinq ans après la mise en place d'une politique du logement plus juste, Nicolas Bernard s'accordait qu'il est plus que nécessaire de repenser le droit pour corriger les injustices liées à la précarité : « *Pas toujours au fait des spécificités des populations marginalisées ou des logiques internes au monde de la précarité, le législateur décode imparfaitement certaines demandes sociales, ce qui le conduit à en assurer une transposition normative inappropriée, engendrant parfois même de dramatiques effets pervers* »¹³⁸.

La remise en question et les changements successifs se constituent dans les rapports de force entre les acteurs défendant l'égalité et le mérite ayant pour objectif d'améliorer les conditions précaires des Bruxellois et presque toujours à l'intersection des principes contradictoires avec la nécessité d'une meilleure efficacité. Cela pose un sérieux problème de justice aux acteurs en présence.

¹³⁶ Article 6 de la Constitution belge.

¹³⁷ Article 31 de l'AGRBC du 26/09/1996 relatif aux conditions d'accès et les articles 10, 11 relatifs à la procédure d'attribution.

¹³⁸ Bernard N., 2006, *Repenser le droit au logement en fonction des plus démunis*, p. 21.

3.2.1. Défendre le droit

C'est dans le cadre des discussions qui ont animé l'adoption du nouveau Code en séances plénières en Commission du Logement et/ou au Parlement que nous pouvons déceler, dans un contexte de crise aigüe, ce que justice sociale signifie pour les acteurs. Le principe d'égalité est mis en avant par le Législateur : « *Chacun a droit à un logement conforme aux règles de qualité (...) il appartient aux pouvoirs publics, entre autres, de créer les conditions nécessaires à la réalisation de ce droit fondamental* »¹³⁹.

Nous constatons que très peu de discussions au sujet des mutations ont eu lieu. Les arguments en délibération concernaient des amendements sur des enjeux importants comme le droit au logement, la lutte contre les logements inoccupés et insalubres, l'accès à la propriété, ... C'est plus précisément lors de délibérations des amendements concernant les baux à durée déterminée que les mutations forcées sont soumises à la critique. « *Au nom de l'équité et de la justice sociale, il fallait avoir du courage politique pour décider d'en terminer avec les baux à durée indéterminée dans le logement social, afin de permettre aux plus précarisés d'y accéder* »¹⁴⁰.

Le renforcement de la mobilité résidentielle dans les SISP apparaît comme solution de résolution de crises et de tensions, tantôt une tentative d'ajustement, tantôt une dénonciation : « *La longueur de la file d'attente dans le logement social n'est cependant pas le seul problème auquel est confronté le secteur ; la sous-occupation des logements sociaux en est un autre* »¹⁴¹. « *Au niveau des mutations, il est impératif de résoudre ce problème de mobilité interne, car il est scandaleux que des personnes restent, pendant des dizaines d'années, à bloquer des logements sociaux de trois chambres et plus, alors que leurs enfants sont partis depuis longtemps...* »¹⁴² et « *Il était donc nécessaire de pousser vers la sortie les gens qui occupent un trop grand logement. C'est une question d'équité : est-il normal d'occuper un logement disproportionné par rapport à la taille actuelle de son ménage, alors que d'autres familles doivent occuper des logements beaucoup trop petits avec leur famille ?* »¹⁴³.

¹³⁹ Article 3 de l'ordonnance du 23 juillet 2012 modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement publiée au Moniteur belge le 27 août 2012.

¹⁴⁰ A-299/2 – 2011/2012 – Exposé des motifs/Projet d'Ordonnance modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement/ Session Ordinaire 2011-2012 20 juin 2012/ Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, p. 7.

¹⁴¹ Ibidem, p. 6.

¹⁴² Ibidem, p. 12-13.

¹⁴³ Ibidem, p. 17.

Justifié par la promotion du principe d'égalité et souvent en tension et contracté par la nécessité de trouver des solutions aux mal-logés, le Code soulève un problème d'effectivité. L'engagement et la responsabilité des acteurs œuvrant à la conception du Code sont mis à rude épreuve au point, nous le verrons plus loin, de le détourner.

3.2.2. L'usage aléatoire du droit

L'écart qui se creuse entre les besoins primaires et l'égalité du droit au logement déchaîne les critiques liées aux inégalités excessives qui surgissent à tous les niveaux : individuel, collectif et étatique. M. Vincent De Wolf estime que le droit au logement est un droit qui est sous la responsabilité de l'État n'impliquant pas une obligation de résultats et qui « *découle d'une obligation qui est faite d'assurer un niveau de vie suffisant pour pouvoir réaliser le droit au logement, mais aussi le droit à la santé, le droit à l'alimentation, etc. : il ne s'agit pas de permettre aux citoyens qui ont faim de se présenter devant la première boulangerie et d'exiger du pain, ou de personnes malades d'exiger la remise gratuite de médicaments dans une pharmacie. Il en va de même pour le logement* »¹⁴⁴. Il appartient donc à la personne de faire valoir son droit et à l'État de garantir que ses moyens lui permettent d'y répondre. Or, Ms. Vincent Lurquin et Alain Hutchinson jugent qu'il ne faut pas comparer « *le droit au logement, ce n'est quand même pas la même chose que de permettre aux gens qui ont faim de se présenter devant une boulangerie. Non, cela permet d'aller au tribunal et de demander l'activation du droit au logement* »¹⁴⁵.

En d'autres termes, le droit au logement relève des performances des individus et le principe qui est défendu n'est *in fine* pas l'égalité mais bien le mérite. Selon Mme Anne Sylvie Muzon le droit pose un souci d'effectivité et le non-respect atteint l'égalité : « *il faut se méfier de ce genre de profession de foi, en droit* »¹⁴⁶. Le Secrétaire d'État au Logement, M. Cristos Doulkeridis, présentant le projet de changement d'ordonnance, notamment des mutations forcées, assure qu'il a « *mesuré les conséquences de cet article. Il s'agit bien ici d'une obligation de moyens, et pas d'une obligation de résultats* »¹⁴⁷.

¹⁴⁴ A-355/2 – 2012/2013 – Rapport fait au nom de la commission du Logement et de la Rénovation urbaine/Projet d'Ordonnance modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement/ Session Ordinaire 2012-2013 – 18 juin 2013/Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, p. 102 -103.

¹⁴⁵ Ibidem, p. 103.

¹⁴⁶ Ibidem.

¹⁴⁷ A-355/2 – 2012/2013 – Rapport fait au nom de la commission du Logement et de la Rénovation urbaine/Projet d'Ordonnance modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement/ Session Ordinaire 2012-2013 – 18 juin 2013/Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, p. 104.

Pointant un problème structurel et un déséquilibre entre la demande et l'offre du logement, lors de la rencontre avec M. Doulkeridis, Secrétaire d'État au Logement, en séance plénière du 15 octobre 2010, le CCL¹⁴⁸ est d'avis qu'en ce qui concerne les mutations « *il est plus opportun de travailler avec les plans de mutations des SISP dont les modalités d'application pourraient être revues en concertation avec les sociétés de logement social* »¹⁴⁹. Il revient donc aux SISP la responsabilité de trouver des solutions et des stratégies pour libérer les logements et ce, en concertation avec les autorités. À ma connaissance, cette concertation ne s'est pas faite si ce n'est qu'il y a bien eu des discussions dans le cadre des nouveaux contrats de gestion. J'ignore la teneur et la longueur des argumentations.

3.2.3. La pratique de l'interprétation juridique

L'interprétation juridique ne se limite pas à la lecture et l'application. Elle est une action sociale posée par les acteurs et influencée par son contexte social¹⁵⁰. Nous avons interrogé plusieurs SISP afin de comprendre comment la législation est appliquée au sein de leur organisation. Lors des entretiens et de l'analyse de ceux-ci, nous allons comprendre quels sont les principes de justice qui sont défendus par les acteurs. Nous démontrerons comment ils appliquent la législation.

Il ressort des entretiens avec les concernés que la législation leur permet de remplir cette obligation de manière très différente parce qu'elle impose à chaque SISP d'établir un pourcentage – elle n'en dit pas de combien. Le pourcentage est imposé afin de libérer les grands logements, en l'occurrence, les logements les plus prisés, les sur-adaptés pour lesquels la priorité absolue est donnée sans préjudice des plans de relogement, le cas échéant. Cela veut dire qu'il est laissé libre choix à la SISP de déterminer annuellement son quota – fut-elle frappée d'une nullité – pour autant qu'elle puisse la justifier. En l'occurrence, si la SISP est pleine d'ambition, elle peut encore choisir les modalités, la hauteur et les critères de choix auxquels seront soumis les locataires forcés à déménager pour autant que la législation soit respectée.

¹⁴⁸ Conseil Consultatif des Locataires.

¹⁴⁹ A-299/2 – 2011/2012 – Exposé des motifs/Projet d'Ordonnance modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement/ Session Ordinaire 2011-2012 20 juin 2012/ Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, p. 32-41

¹⁵⁰ Van de Kerchove, M., 1978. *L'interprétation en droit : Approche pluridisciplinaire*. Bruxelles. doi :10.4000/books.pu1.8879, p. 505.

Dans le cadre de l'analyse des entretiens réalisés en SISP, nous nous sommes rendu compte que les résultats divergent entre elles de par leur différence de patrimoine, leurs stratégies, leurs expériences sociales et les choix qui sont laissés par la législation. Nous verrons quelle éthique et activité normative complète ou aggrave les effets escomptés.

Pour plus de clarté et de lisibilité, nous avons préféré compiler les données des SISP, de la SLRB et les exigences de la législation dans un tableau permettant d'appuyer nos propos et de nuancer la recherche.

Tableau n°10 – Synthèse des plans de mutations réalisée par l'étudiante à partir des données recueillies lors des entretiens.

Les plans des mutations des SISP interviewées									
SISP	Contrôle de l'adaptation	Stratégie locale		Critères stratégiques choisis		Besoins des locataires pris en compte		Gestion de l'attribution	Gestion des renons selon la procédure du Plan et la procédure d'attribution
		Mutation obligatoire/Nombre	Demande de mutation	Mutation obligatoire	Demande de mutation	Mutation obligatoire	Demande de mutation	Choix de procédure	
LOJEGA Communale	1 à 2 fois / an	RDV entre service social et locataire pour le persuader d'introduire une demande de mutation en présentant les avantages - Seuls 4 locataires concernés hormis les personnes protégées - En fonction du % choisi - Accompagnement social	Date de la demande en fonction du logement disponible et en fonction du % choisi.	- L'écart de chambres plus grand - Pas de distinction d'âge	Date d'introduction de la demande (date de prise d'effet – (DPE)).	- NON - Pas de choix possible sur communes, immeubles, sites ou logement - Oui en cas de refus analyse par le CA (cfr. renon)	- OUI - Choix possible → obligation de choisir 30% de sites - Besoins sociaux ou médicaux	- Procédure cumulée	! En cas de refus du logement adapté sous motif des besoins, la SISP n'envoie pas le renon mais décision CA.
LLB Communale	Régulièrement	- Ciblage locataires approchant 70 ans - Ciblage locataires dans le plan de relogement - En fonction du % choisi - Pas énormément hormis les locataires protégés - Accompagnement social	- L'écart le plus grand des chambres - DPE - En fonction du % choisi - Alternance entre sur-adaptés et sur-occupés	Ciblage des locataires « âgées » approchant 70 ans -L'écart de chambres plus grand	Date d'introduction de la demande (DPE) - L'écart de chambres	- OUI - Choix possible → - besoins sociaux ou médicaux	- OUI - Choix possible → - Besoins sociaux ou médicaux	- Procédure scindée : courrier annonçant l'attribution + courrier avec l'invitation de visiter le logement à une adresse précise	Renon en cas de refus (uniquement pour les sur-adaptés obligatoire).
HBM Communale	Mensuel à partir d'entrée en vigueur du CBL et dans le cadre de révision loyers	Pas de locataires concernés hormis les protégés - Accompagnement social si jamais le cas se présente	DPE - En fonction du nombre de ménages concernés	AVANT ceux approchant 70 ans MAINTENANT dès qu'un locataire est concerné	Date introduction demande En fonction du type de logement disponible	Oui dans la mesure du possible car patrimoine restreint	- OUI - Choix possible → - Besoins sociaux ou médicaux	- Procédure cumulée	Renon en cas de refus (uniquement pour les sur-adaptés obligatoire).si le cas se présente

SISP	Contrôle de l'adaptation	Stratégie locale		Critères stratégiques choisis		Besoins des locataires pris en compte		Gestion de l'attribution	Gestion des renons selon la procédure du Plan et la procédure d'attribution
		Mutation obligatoire/Nombre	Demande de mutation	Mutation obligatoire	Demande de mutation	Mutation obligatoire	Demande de mutation	Choix de procédure	
Comensia Coopérative	Une fois/an lors de la conception du plan et de manière ponctuelle en fonction du logement libéré.	<ul style="list-style-type: none"> - Analyse conjointe entre le service locatif et social - Plan de relogement - L'écart le plus grand - Ciblage de locataires approchant 70 ans - En fonction du % choisi - DPE - Accompagnement social - Pas beaucoup de locataires car ils ont fait une demande - Signature d'une charte morale 	<ul style="list-style-type: none"> - Particularité à Comensia : - Beaucoup de locataires en logement suradapté, sont en demande de mutation volontaire - Travail de sensibilisation en amont - DPE - En fonction des urgences et besoins des locataires 		- DPE		<ul style="list-style-type: none"> - Pour les locataires d'Evere et de NOH dans la mesure du possible prise en compte de besoins médicaux. - Pour les autres locataires prise en compte de tous les besoins. 	- Procédure cumulée	Renon en cas de refus (uniquement pour les sur-adaptés obligatoire). si le cas se présente
Logis-Floréal Coopérative	Annuellement lors de la conception du plan.	<ul style="list-style-type: none"> - En fonction du % choisi → 4 mutations/an 100 à 150 locataires concernés hormis les protégés 	<ul style="list-style-type: none"> - L'écart le plus grand des chambres - DPE - En fonction du % choisi 	Ciblage des locataires « plus jeunes » - Convention sur mesure en cas de décès	- DPE		Besoins sociaux et médicaux.	Les propos à ce sujet ne sont pas ressortis lors de l'entretien.	Les propos à ce sujet ne sont pas ressortis lors de l'entretien. Dans l'entretien la SISP affirme ne pas avoir de renon depuis longtemps.

SISP	Contrôle de l'adaptation	Stratégie globale		Critères stratégiques choisis		Besoins des locataires pris en compte		Gestion de l'attribution	Gestion des renons selon la procédure du Plan et la procédure d'attribution
		Mutation obligatoire/Nombre	Demande de mutation	Mutation obligatoire	Demande de mutation	Mutation obligatoire	Demande de mutation	Choix de procédure	
Législation	Prévu dans le CBL et CG2 (obligation de prévoir un plan annuel) et à la 9 ^{ème} année d'un CDD.	Obligation de prévoir un plan annuel, de définir un pourcentage et une stratégie des mutations.	Tout le monde a droit pour autant que le locataire réponde aux critères.	Le logement doit : - Être doté d'un confort semblable - Être situé dans la même commune (ou dans un rayon de 5 km) - Nouveau loyer ne doit pas être supérieur de + de 15% à l'ancien loyer.	1. suradapté 2. sousoccupés 3. une chbre excédentaire Ordre chronologie de la demande Choix des quartiers, sites ou communes	/	/	Trois procédures : 1. Préattribution (pas de logement défini, préparation dossier en vue d'une possible attribution). 2. Procédure scindée (proposition annoncée sans logement défini + courrier pour la visite d'un logement bien précis). 3. Procédure cumulée (proposition de visite + attribution d'un logement précis).	En cas de refus du logement adapté : 1. <u>Pour la demande de mutation descendante</u> : possibilité de <u>renon</u> selon la circulaire A/CIRC./CO/523 si la SISP a fait ce choix (décision entérinée par le CA) sinon transfert du dossier sur la liste PMO. 2. <u>Pour la mutation obligatoire</u> : - Possibilité de <u>renon</u> en cas de refus à partir de la 1 ^{ère} chambre supplémentaire si la SISP a fait ce choix (décision entérinée par le CA). - Obligation de <u>renon</u> à partir de la 2 ^{ème} chambre excédentaire.
SLRB Tutelle des SISP Délégué Social (DS) Personne détachée pour contrôler	Lors de la validation du plan par le DS sur base des données transmises par la SISP.	Pas de stratégie imposée. - Plan de mutations (volontaires + obligatoires) doit respecter la législation. - Formule un avis - Contrôle du respect de la stratégie et du pourcentage choisi par la SISP via le DS.	Contrôle du respect des critères et de l'ordre chronologique de la liste → Contrôle du traitement égal et équitable pour chacun quand leur tour est arrivé - Contrôle du pourcentage choisi	Rien n'est prévu et imposé → les DS veillent au contrôle des décisions prises par le CA de la SISP à un traitement égal des dossiers et doivent s'assurer du respect de l'intérêt collectif (si quelque chose est accordé à un locataire, la même chose doit être accordé aux autres en cas de demandes ou de besoins).			Contrôle du respect de la procédure d'attribution. Si une procédure a été choisie par la SISP elle doit s'appliquer tant aux locataires qu'aux candidats → traitement égal, équitable et intérêt collectif.	Contrôle de la légalité du renon conformément à la législation aux procédures et aux décisions prises par la SISP.	
Le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale valide les plans de mutations des SISP sur base d'un avis formulé par le délégué social en charge du contrôle de celles-ci.									

Bien que certaines explications s'imposent ne fût-ce que pour la compréhension de ce tableau, nous préférons, à ce stade, pointer plusieurs différences (en gras et en couleur) que nous expliquerons plus loin dans le cadre de l'activité normative de chacun. Un lexique des abréviations ainsi que la liste des personnes interviewées et leurs fonctions sont proposés en annexe à ce mémoire.

Une attention particulière sera accordée au choix de la procédure d'attribution et des critères de sélection des candidats soumis à la mutation. « *La procédure d'attribution des logements sociaux est censée être un instrument de justice sociale favorisant la rencontre entre les besoins des individus et l'égalité d'accès et ces critères de distribution forment un système de justice locale* »¹⁵¹.

J'ajouterai que par manque d'espace, il n'a pas été possible d'insérer dans la colonne « Critères stratégiques choisis – Mutation obligatoire » les trois critères mentionnés dans la législation. Toutes les SISP respectent ces critères de facto étant donné que leur patrimoine résultant de la fusion se situe dans un rayon de 5 km. Seule la SISP Comensia possède un patrimoine au-delà de cette règle, soit un patrimoine étendu sur 14 communes et nous verrons quelle stratégie a été privilégiée afin que ce critère ne supplante pas les mutations.

3.3.L'autonomie

L'autonomie et son expression prend de multiples facettes et degrés, elle n'est jamais une totale liberté. Elle donne le sentiment d'avoir une valeur propre, une certaine liberté ou indépendance, une autoréalisation qui se manifeste comme un « projet d'échapper », comme une « résistance à un destin »¹⁵².

Fière de ses « 26 ans de carrière », Sophie explique que lorsqu'un locataire se trouve dans un logement trop grand, elle choisit la procédure cumulée¹⁵³ et envoie d'abord un premier courrier en mentionnant : « *Vous occupez un logement trop grand pour vous, de 2 chambres au moins.*

¹⁵¹ Bruynix, Catherine. *Les critères de distribution d'un bien rare : l'exemple de l'attribution des logements sociaux en Région de Bruxelles-Capitale*, mémoire de master. Louvain-La-Neuve : UCL-FOPES, 2012, p. 27 et 47.

¹⁵² Dubet F., 2006, *Injustices l'expérience des inégalités au travail*, p. 138-139.

¹⁵³ Procédure cumulée – c'est une procédure d'attribution qui prévoit l'envoi des deux courriers au candidat. Le premier courrier annonce qu'il y a une attribution imminente et invite le candidat à constituer son dossier en vue du contrôle des conditions d'admission. Le deuxième courrier invite le candidat à visiter un logement à une adresse mentionnée. Selon, l'analyse des interviews, certaines SISP précise l'adresse du logement dans les deux courriers, d'autres ne le précise pas ce qui leur permettent d'annoncer un logement situé à une adresse X, et de donner un autre bien à une adresse Y lors de l'envoi du deuxième courrier.

Vous faites partie du plan de mutation obligatoire et donc, nous vous proposons un logement et si vous le refusez, nous pouvons aller jusqu'au renon ». Elle trouve ça violent, mais en attendant de mettre en place une procédure plus soft, elle se console que cette manière de faire lui permet d'avoir une certaine souplesse pour ne pas devoir envoyer un « renon sec » et aussi de rencontrer le locataire bousculé par la brutalité de son courrier. Lors de la rencontre, elle propose de visiter un logement qui est disponible et si la personne s'oppose, elle peut se rendre compte de ce qui est positif pour elle. *«Donc là, la première attribution passe, elle marche, tant mieux ! Si elle ne marche pas, on ne va pas donner le renon (...) on refait une 2^{ème} proposition officielle qui passe par la déléguée sociale mais, là, elle va être assortie d'un renon, évidemment s'il y a refus [non-motivé]* ». Ce choix de procédure lui laisse la possibilité de retarder la sanction en cas de refus non-motivé puisque non seulement le locataire ne recevra pas un renon mais il aura la possibilité de marchander le choix du logement (site, quartier, commune). En l'occurrence, la récupération du logement sera repoussée.

Pour ne pas devoir imposer un renon, Lyne fait les choses différemment. Elle fait une liste des locataires qui occupent des logements trop grands et les invite cordialement à un entretien individuel pour leur annoncer le changement de législation. *« On explique à la personne déjà que les grands logements, les logements 3, 4, 5 chambres ce sont des logements qui sont fort demandés, les délais d'attente sont très, très, longs et qu'en effet nous avons beaucoup de familles qui habitent déjà chez nous et qui sont aussi dans le besoin d'avoir un logement plus grand* ». Elle essaie de convaincre la personne d'introduire une demande de mutation volontaire en mettant en avant tous les avantages tels que le choix des quartiers, le bénéfice d'un loyer limité durant toute la période d'attente et d'une aide au déménagement. Cette ruse semble réussir à la SISF puisque celle-ci ne compte plus que 4 locataires en logement sur-adapté. Cette méthode lui permet ainsi de proposer, dans un premier temps, des logements à ceux qui ont fait une demande car *« la récupération du logement est plus aisée* ». De cette manière, elle pourra faire deux propositions de logement : une dans le cadre de mutation volontaire et l'autre dans le cadre de la mutation obligatoire si la première proposition est refusée. Lyne s'arrange pour ne jamais avoir de mutation obligatoire car elle convainc le locataire d'introduire une mutation volontaire.

Jacqueline, qui travaille dans la plus petite société de Bruxelles, dit ne pas avoir perdu de temps. Ayant compris la philosophie de la politique, dès que le Code est entré en vigueur, elle a tout de suite convoqué les locataires sans différencier les personnes protégées des autres afin

d'éviter que certains atteignent cette protection et de bien leur expliquer le bien-fondé de la mutation. C'est pour elle, l'occasion de prendre en compte les besoins de ses locataires et de faire intervenir le service social pour un accompagnement de la transition. Ce sont des locataires qui habitent le même logement depuis 20, 30, 40 ans et « *Ils se sont tous insurgés* ». Jacqueline procède autrement que ces collègues. Elle invite informellement les locataires pour pouvoir faire un choix de logement convenable pour eux. Elle fait une seule proposition et en cas de refus, elle donne un renon directement. Elle incite même les locataires protégés à bouger.

3.3.1. L'autonomie contre l'égalité : l'anomie

Quand l'autonomie est critiquée du point de vue de l'égalité elle apparaît « *sous le visage de l'anomie, du dérèglement social et de la morale* »¹⁵⁴. L'anomie durkheimienne est définie comme l'absence, le dérèglement ou le faiblissement de la loi dans certaines sphères d'activités¹⁵⁵. L'autonomie au sens de la liberté d'action des acteurs est en/cadrée par la législation, la tutelle et les délégués sociaux. Elle se définit par les actes des acteurs et par la marge de liberté laissée par la politique.

Fanny et Pauline expliquent les difficultés que leur société a éprouvées durant plusieurs années lorsqu'elle devait procéder à une mutation tout en respectant les trois critères du bien adapté. Dans les communes d'Evere et de Neder-Over-Heembeek, il y a de très grandes maisons ainsi que des logements habités par des ménages isolés. « *En effet, les gens avaient compris notre système et par exemple, ceux d'Evere – où on a des grandes maisons, et ceux de Neder, où on a nos grandes maisons, savent qu'on a très peu d'appartements et de petits appartements. Donc, ils mettent une demande de mutation que vers Evere ou que vers Neder et du coup, et d'ailleurs, je pense qu'ils sont même prêts à déménager que sur Evere ou que sur Neder, en tout cas la plupart, et d'autres ont compris qu'ils étaient tranquilles !! En effet, on n'arrivait pas à déménager parce qu'on n'a pas d'appartements qui correspondent à ce critère !* ».

Entre le devoir de respecter la règle de 5 km et l'obligation de récupérer les grands logements, la société était coincée et soumise à la pression. La déléguée sociale en charge du contrôle du respect des règles à Comensia affirme que cette règle est ineffective car la société fait appel au

¹⁵⁴ Dubet F., 2006, *Injustices l'expérience des inégalités au travail*, p. 215.

¹⁵⁵ Durkheim E. cité par 'O. Bobineau & P. N'Gahane, 2019, p. 171-175, <https://www.cairn.info/la-voie-de-la-radicalisation--9782200625108-page-171.htm>, consulté le 14 décembre 2021.

jugement de Salomon¹⁵⁶, faute de pouvoir offrir un logement dans ce rayon, elle oblige les gens à choisir un logement en dehors : « *Les effets pervers de ce truc, c'est qu'effectivement ils ont bien dit : Si vous ne confirmez pas 50 choix de localisations, sachez qu'on vous inscrit partout, mais que dans le cadre légal donc on vous fera une proposition, conformément aux prescrits de la circulaire* ». Ce qui veut dire que les personnes pour un départ volontaire qui ont pu choisir leur commune ou quartier dans le cadre d'une mutation, se sont vus imposer d'autres localisations. La SISF, dans ce cas, s'assurait de pouvoir libérer le logement sans pour autant respecter entièrement la législation. En obligeant le locataire à choisir d'autres communes, la société est consciente que le logement peut être refusé par le locataire, sans qu'il soit sanctionné, et ce, même si elle tient compte du critère « bien situé dans un rayon de 5 km ».

Pour sortir de cette impasse, la société a détourné la pression sur les locataires en les obligeant à effectuer un choix de minimum 50 unités de logements dans d'autres communes, ce qui fut une contrainte imposée « *sans gaieté de cœur* ». Pour libérer les grands logements et éviter les refus des locataires, ils ont dû investir dans l'achat d'un bâtiment avec des petits logements situés à mi-chemin entre les deux communes : « *Donc, en mettant un minimum de 50 logements pour un logement [ayant] une chambre à Evere ou à Neder, (...) ils sont obligés de mettre au moins 2 communes ces personnes-là. On a pu, un tout petit peu, travailler sur nos listes, avec ce nouveau critère qui s'est mis et parce qu'on était aussi bloqué par le 2^{ème} critère de mutation obligatoire qui est « le rayon de 5 km ou la même commune ». Nous, on a des logements tellement éparpillés dans tout Bruxelles que, pour ceux d'Evere, sur un rayon de 5 km ou dans la même commune, nous n'avons pas de « une chambre » où on peut les obliger d'habiter ! On était coincés, on a été coincés, vraiment, des années !! Et donc, cette année... pourquoi je parle de ce changement ? ... parce qu'il y a eu ce nouveau critère qu'on a ajouté et on a acheté un bâtiment à Corbeau (Schaerbeek) à moins de 5 km d'Evere et de Neder et donc, nous avons entamé dans notre liste, des propositions d'attribution. On a fait en fait une espèce de tri, c'est dur à dire mais il y a des gens qui ont refusé et qui ont accepté de passer à « sans limitation » dans leur loyer et de passer en statut de mutation obligatoire. On a même envoyé deux renons, malheureusement, suite à ça ! ».*

Eléonore reproche l'ineffectivité d'une autre règle dans la législation sur les mutations. Il s'agit du loyer réclamé entre le logement quitté et le logement adapté qui n'incite pas à déménager :

¹⁵⁶ Lorsque, dans un jugement, aucune partie n'est avantagée par rapport à l'autre, on peut parler de « jugement de Salomon », <https://www.cnews.fr/culture/2013-06-27/pourquoi-dit-un-jugement-de-salomon-496879>, consulté le 13 novembre 2021.

« ... l'effet stimulant il est là. C'est souvent le critère financier ou le montant qu'on te réclame pour le loyer ! Il y a déjà des dossiers, des locataires qui occupent un logement 5 chambres. Ils paient autant. On leur propose un logement plus petit et ils paient le même loyer parce qu'ils sont limités à 20% ». Nous ajoutons que dans ces conditions il est évident que le locataire veuille conserver son logement.

Une autre règle relative au critère que doit remplir le bien adapté empêche les mutations. Le loyer du logement proposé ne doit pas dépasser 15% du loyer quitté. Jacqueline a déjà rencontré des difficultés car les seuls logements disponibles étaient des logements récemment rénovés avec une très haute performance énergétique, forcément plus cher. À l'inverse, quand le locataire devait quitter un logement très performant il est difficile de trouver la même chose. Dans ce cas, parfois le locataire refuse, et il s'en va : « On a fait un nouveau bâtiment inauguré, passif, etc., magnifique, un des plus beau des HBM¹⁵⁷. Et on loue un 4 chambres. Et puis, les deux enfants majeurs s'en vont. Il devient un sur-adapté. Et donc, on ne savait pas proposer un peu du même style parce qu'on n'en avait pas d'autre et en proposant le logement, effectivement, ils sont tout de suite partis ».

Une personne souhaitant rester anonyme accuse la législation de faiblesse et d'inefficience. Elle s'exprime sur le fait que les locataires d'un logement trop grand doivent payer un complément de loyer pour chaque chambre supplémentaire. Le problème est que les personnes les plus susceptibles de devoir payer ce complément en sont exonérées. Laurent, dirigeant d'une société appuie cet argument : « le logement devient sur-adapté au moment où ils ont 66 ans ou 65 ans. Donc, je veux dire, c'est un coup dans l'eau. J'ai toujours dit : c'est un coup dans l'eau ».

L'autonomie ne se limite pas seulement aux actes. Selon Dubet, elle se manifeste comme une rupture avec la vocation d'accomplir la politique. Elle crée un espace dans lequel les acteurs peuvent rentrer dans un rapport de conflictualité pour négocier et œuvrer pour le bien commun et l'intérêt de tous. Sophie, responsable des attributions, dénonce les désorganisations des subjectivités auxquelles elle avait assisté à chaque changement de délégué. Ce changement lui alourdi la tâche, mais elle s'y attelle car l'autonomie lui est chère et veut la préserver. Cette charge de travail supplémentaire ne pèse pas plus lourd que sa liberté de travailler selon l'éthique qu'elle s'est formée : « Quand il y a le changement du délégué social, tous les 3 ans, c'est parfois un travail de reconstruire avec le délégué social par rapport à l'interprétation,

¹⁵⁷ La SISP HBM – Les Habitations à Bon Marché de Saint-Josse-ten-Noode.

par rapport à ce que on a obtenu avec le délégué social précédent. Je te donne un exemple. Nos logements à LOREBRU, enfin, maintenant au Logement Bruxellois, ils sont de 25-26m² avec une chambre minuscule. Evidemment que je le propose au premier de liste, même s'il y a deux enfants, parce que je ne connais pas la situation de ces gens-là mais s'il y a un refus, parce que la chambre d'enfant est trop petite, c'est un refus recevable. Et puis, tu changes le délégué et ça donnait un truc non recevable. Oui, mais... !!! C'est compliqué ! Ça c'est compliqué mais ça va de mieux en mieux, hein ? Il faut dire aussi que chat échaudée craint l'eau froide et qu'avant chaque changement de délégué social, je prends un peu la peine de lister toutes nos façons de travailler pour que le suivant ne puisse par tout rechanger à sa sauce quoi, tu vois ? Euh, donc oui, ça c'est un écueil. C'est un écueil, parce que suivant la personnalité des délégués sociaux, il y en a qui ont, intrinsèquement, la fibre sociale et d'autres, qui sont beaucoup plus administrativement rigides. Et donc, faire passer « un petit 2 chambres - 26m² » pour une femme seule parce qu'elle est grand-mère, avec un ça passe, avec l'autre ça ne passe [pas]! ».

3.3.2. L'autonomie contre le mérite : le pouvoir

Le pouvoir est perçu comme « fort » quand il est nourri par la bonne gouvernance, comme « manipulation » quand il devient rusé et comme « faible » quand il est absent. C'est un mécanisme de stabilisation lorsque les injustices menacent l'autonomie et le mérite des acteurs.

Animé par le souci de performance et de bonne gestion, Michel explique qu'il a dû faire usage de son pouvoir pour contrer la stratégie de refus d'un locataire soumis à la délocalisation forcée. Il suscite d'abord l'empathie du locataire : « Vous avez eu la chance, en son temps, de bénéficier d'un logement adapté à la composition de votre ménage qui vous a permis d'élever vos enfants et, en tout cas, de leur fournir un environnement plus adapté ». Lorsque les locataires n'hésitent pas à utiliser la même technique, son pouvoir augmente d'un degré : « Je me rappelle d'une famille qui occupait un 5 chambres. Donc, en termes de nombre de chambres ce n'est pas le type de logement qu'on a le plus et donc, ils sont particulièrement précieux. Ils avaient besoin d'un 3 chambres. Je me rappelle avoir dû intervenir dans la procédure, en ma qualité de directeur général, et de recevoir les gens au bureau et de hausser le ton suffisamment parce qu'il y avait une tentative de la part de cette famille de domicilier, de manière fictive, l'un ou l'autre membre de la famille pour éviter de se retrouver dans le cadre d'une mutation obligatoire. Autant un 3 chambres c'est plus ou moins évident de trouver et dès que vous vous mettez pour un 4 chambres, parce que les 5 chambres on essaie quand même toujours de les

recupérer, mais pour fournir un 4 chambres ... 4 chambres, c'est quand même compliqué, hein ? Et ça, les gens l'avaient bien compris ! A un moment donné, j'ai dû intervenir, en disant : NON, je refuserai la cohabitation même si le logement ... etc. ... Je mettrai tout ce qui est possible en œuvre pour retarder le plus longtemps possible parce qu'en bout de course, c'est ça qui est possible, ce que je peux faire : c'est retarder une domiciliation ».

Le pouvoir de Michel n'est pas toujours fort, il faiblit devant les arguments des locataires : « *Il y a le congé renon, il y a l'aspect légal mais on n'a jamais dû l'utiliser. Alors ça ne veut pas dire qu'on n'en a jamais parlé et qu'on ne l'a jamais agité, hein ! Il faut être très honnête ! Dans certains cas, on accepte qu'il y ait un refus parce que : OK on n'a pas pris en en considération l'un ou l'autre facteur et j'estime que c'est de notre responsabilité de prendre en considération tous les facteurs de la personne* ». En d'autres termes, Michel explique qu'il n'applique pas la législation stricto sensu puisqu'il n'adresse pas un renon directement, il repropose un logement en fonction des desideratas du locataire.

3.3.3. L'autonomie, la critique interne

La critique interne de l'autonomie se manifeste lorsque les individus prennent conscience de leur liberté et de la manifestation de leur propre subjectivité. Deux grandes critiques apparaissent lorsque les acteurs jugent leur activité du point de vue de leur autonomie : la première concerne le contrôle du travail comme étant destructeur de toute créativité personnelle et la deuxième pointe les effets destructeurs pour cette autonomie¹⁵⁸.

Le fait que les acteurs puissent faire preuve de leur liberté cela ne signifie pas qu'elle est totale et sans conséquences. Ils estiment qu'elle est relative. Fanny juge que cette liberté est même surveillée quand son activité ne donne pas de résultats : « *Chaque année c'était la bataille au plan de mutation (...) et on avait une pression de la SLRB qui était très forte et des délégués sociaux sur le fait que nous ne faisons pas de mutation obligatoire et qu'on devait trouver une solution face à ces listes* » qui ne bougeaient pas.

Les actes ne sont pas l'unique moteur de l'autonomie des acteurs. Celle-ci appelle les acteurs à se dévoiler en tant que sujets qui se manifestent au plus profond de la subjectivité¹⁵⁹. Le fait que

¹⁵⁸ Dubet F., 2006, *Injustices l'expérience des inégalités au travail*, p. 161.

¹⁵⁹ Dubet F., 2006, *Injustices l'expérience des inégalités au travail*, p. 165.

les acteurs réussissent à défendre leur marge d'autonomie se mesure par le prix à payer pour cet espace négocié. Ils témoignent d'une charge de travail supplémentaire et du stress psychologique qui les atteint ou alors d'une fatigue qui les démotive.

Quand elle défend ce qui est juste pour elle, Pauline paye un certain prix : « *Moi-même, au téléphone, j'étais, parfois, souvent, en pleurs, presque en pleurs, parce que ça fait froid dans le dos. C'est horrible d'entendre des gens qui pleurent comme ça et qui se disent : "Non, non, non, ..." mais pour moi, ça a toujours été normal et juste de te dire : Tu loues un bien, tu occupes un 4, 5, 6, 7 chambres si tes enfants partent, bah, tu cèdes la place à l'autre !* » Elle est assistante sociale et dans le cadre de l'accompagnement des locataires ayant reçu un renon à la suite d'un refus du logement, les difficultés émotionnelles à gérer ne viennent pas uniquement des locataires : « ... un [locataire] de trois, il s'est tout bonnement dit : "Moi, j'assigne Comensia, j'assigne Comensia, qui m'a donné un renon". Donc, il s' imagine vraiment qu'on ne veut pas leur faire plaisir. Par contre, si le juge ne valide pas ça, moi je n'ai plus envie de me battre, je n'ai plus envie de défendre les personnes dans des logements trop petits ».

Le fait de travailler dans une société commerciale ou anonyme ayant une mission de service public place les acteurs dans une ambivalence entre l'égalité et l'autonomie, entre le service à autrui et leurs propres subjectivités de l'autonomie. À la longue, les deux ne sont plus compatibles sans qu'il y ait des conséquences. Sophie ne reste pas indifférente à la détresse de ceux qu'elle est censée aider : « ... moi, quand je rencontre quelqu'un,bah, je fonds ! Il y a une image, je fonds ! Tous ceux que j'ai rencontré, j'ai fait un avis positif, pour te dire ! Je n'arrive plus à être objective, c'est vraiment compliqué ! Et donc, très rapidement voilà, j'ai arrêté de rencontrer les gens ».

3.4. Le mérite non/performant

Selon la Théorie de la justice sociale de Miller, il y a lieu de faire la distinction entre *deserts* et *merit* qui désignent le résultat de l'action et l'engagement de l'acteur dans cette action : « *Desert est le résultat du travail, il définit une performance objective, la valeur effectivement produite par le travailleur (...)* Merit désigne l'effort produit par l'individu pour atteindre un objectif indépendamment du fait que cet objectif soit ou non réalisé »¹⁶⁰. Le mérite est performant ou pas en fonction de la place qu'on occupe et la critique qu'on exerce. Les acteurs se révèlent de

¹⁶⁰ Miller D., 1999, cité par Dubet F., 2006, *Injustices l'expérience des inégalités au travail*, p. 118-119.

véritables *performers* dans la mise œuvre de la politique publique. Ils sont à la fois le moteur, la cause et la mesure de la performance.

Jacqueline ne cesse de mettre en avant le mérite qu'elle mesure par les efforts accomplis pour atteindre les résultats. Elle ajoute que son mérite n'est pas uniquement la valeur qu'elle a produit mais qu'il est aussi la conséquence d'un contexte particulier lié à sa société : « ... *on est une petite société et on fait tout, tout de suite, hein ! Donc, quand cette réglementation est sortie, c'était le début et c'était aussi le début des plans de mutation ... on a joué vraiment le jeu. C'est-à-dire qu'on n'a pas essayé de freiner comme certaines autres SISP, en disant : ouf ça, on fera après quand on sera tenu. Non, non, non, non ! Nous on s'en est occupé d'abord. J'en avais sept. Mais je n'en ai plus aujourd'hui Je n'en ai pas. Je n'ai pas pour l'instant puisque je les ai faites au fur et à mesure. Je n'ai pas de mutation à forcer. Aujourd'hui, je n'en ai pas parce que je m'en suis occupée. Et si, dans le courant, surtout en cas de révision des loyers, je constate qu'un logement devient sur-adapté, je m'en occupe dans la foulée* ».

A défaut de reconnaissance venant de la hiérarchie et de sa tutelle, pour évaluer la rétribution symbolique de la distribution de son effort, elle a créé son propre outil de mesure : « *Moi, tous les ans, je remets le tableau avec les sur-adaptés, sous adaptés etc., tu vois ?... Tu dois mettre s'ils sont inscrits ou non en mutation, s'ils sont protégés ou pas. Et moi, j'ai fait une colonne par résultat ... Donc, tous les ans, je fais ça comme ça. Je le fais sur le côté parce qu'effectivement la SLRB nous a proposé un super programme pour s'occuper des mutations. On attend toujours de le voir venir, ça ne se fera pas ...* ».

À terme le mérite devient épuisant. Fanny explique que leurs efforts se déplacent et transforment les contextes les obligeant à accomplir davantage d'engagement individuel et solidarité collective : « *J'ai toujours dit : c'est un château de cartes les mutations ! On bouge un pion mais, en effet, ça va bouger tout un engrenage énorme autour, ça crée un [un logement] inoccupé et du vide locatif, du coup, moins de rentrées et puis, du coup, plus de travaux pour le service technique et puis, ... puis ... puis ... puis et donc, il y a une incidence, il y a le locataire c'est déjà très important puis, il y a une incidence autour et aussi au niveau de la société immobilière* ».

Jacqueline ne voit pas la fin. Elle assiste impuissante au déplacement de son horizon car le mérite se mesure aussi dans la frustration : « ... *la société a bon à appliquer un taux de mutation*

élevé etc., c'est sans arrêt ... tu n'as jamais fini avec ça parce que justement avec les, ... les enfants successifs que les familles nombreuses font, etc., tu n'auras jamais fini ... tu ne dois [pas] te sentir responsable de ton important taux de mutation ou ton important taux d'adaptation. C'est la vie qui est comme ça ! Et donc, nous, malheureusement, dans le logement social, on n'a pas assez de logements disponibles que pour adapter non-stop tous les logements en fonction des compositions de ménage qui arrivent. Ça bouge tout le temps ! Un enfant qui part, un enfant qui arrive, un 2^{ème} enfant qui arrive, tu n'as même pas le temps de faire des mutations pour empêcher ... On n'est même pas responsable de ne pas pouvoir avoir une adéquation totale entre le type de logement et les [compositions de ménages] surtout qu'on a un parc trop réduit. Il manque des petits logements, il manque des grands logements et donc c'est la catastrophe ! Il y a un manque de logement cruel. Et je dirais, on aurait beaucoup, beaucoup plus de logement, ça veut dire qu'on les distinguerait, on ne les destinerait pas uniquement en mutation ! Ça veut dire qu'on en donnerait à beaucoup plus, aux candidats locataires qui eux-mêmes feraient bouger l'adaptation de leur logement aussi ».

3.4.1. Le mérite contre l'égalité : le statut

Lorelei travaille dans une société coopérative de locataires dans la 2^{ème} couronne de Bruxelles. La particularité des coopératives de locataires est qu'au moment de la signature d'un contrat de location avec la société bailleuse, le futur locataire devient actionnaire de la société moyennant une contribution pécuniaire (les parts sociales). Il devient alors locataire, actionnaire et parfois gestionnaire car il pourrait siéger dans les organes de gestion et d'administration de la société.

Hormis les critères prévus par la législation, le plan de mutation que sa société a conçu prévoit une « Convention sur mesure » pour certains locataires qui cumulent plusieurs malheurs. Il s'agit de personnes qui restent dans un logement surdimensionné à la suite du départ ou décès du titulaire de bail avec lequel il avait souscrit une Convention de cohabitation¹⁶¹. Bien que sa société n'ait pas rencontré énormément de cas, elle développe la philosophie de cette stratégie dans le but de protéger leurs pairs. « *L'idée c'est que, quand on a un ménage qui occupe un logement excédentaire et qu'un des 2 membres du ménage – donc, c'est un ménage en couple,*

¹⁶¹ La cohabitation légale est un contrat entre deux personnes qui vivent ensemble et qui font une déclaration de cohabitation à l'administration communale de leur commune de résidence. Cette déclaration leur confère plusieurs protections juridiques, parmi lesquelles la protection du logement. https://www.belgium.be/fr/famille/couple/cohabitation/cohabitation_legale, consulté le 12 novembre 2021.

en générale – s'en va et veut transmettre son contrat de bail à l'autre soit parce qu'ils ont fait une cohabitation légale, soit parce qu'ils viennent de se marier, ce ménage va être muté en priorité. C'était le cas des situations où des parents avaient fait une cohabitation légale avec leur enfant, enfant qui avait une vingtaine d'années, pour être sûr que l'enfant ait le droit au bail et qui se retrouvait, du coup, comme unique titulaire du contrat de bail d'un logement de 3 chambres, 4 chambres. Du coup, ils ont été mutés, en priorité, vers un logement d'une chambre, adaptée à sa nouvelle composition ».

Cette convention se négocie avec le membre du ménage : la société lui garantit le transfert des parts sociales et de la garantie locative ainsi qu'un toit. Cet arrangement conventionné assure l'acquisition du statut de locataire en échange de la récupération du grand logement si tel est le cas.

La présence des locataires dans les organes de gestion et le fait qu'ils se placent du point de vue du mérite, permet de conventionner de nouvelles règles de justice. Impossible d'affirmer que l'aspect normatif de la règle soit mal interprété par Lorelei : mais en principe, lorsqu'on est marié ou en cohabitation légale, le locataire est protégé d'une expulsion. Par contre, s'il ne l'est pas, il n'hérite pas du bail puisque celui-ci ne se transmet pas. Entre mérite et égalité des chances, l'égalité de statut devient la seule possibilité de diminuer les injustices.

3.4.2. Le mérite contre l'autonomie : le favoritisme

Le mérite n'est pas seulement une convention mais un mode de management incontestable qui apparaît comme être la seule manière de construire des inégalités justes dans une société qui prône l'égalité¹⁶². Cette norme est intériorisée et mobilisée lorsque les acteurs comparent leurs destins à celui des locataires qui ne sont pas capables de se défendre.

Les critères de sélection des locataires qui seront mutés de manière contrainte sont un exemple de cette intériorisation par les gestionnaires de la coopérative de Lorelei. Déménager les ménages plus jeunes alors que ceux qui occupent essentiellement les grands logements sont forcément les plus âgés est l'exemple de la critique du mérite du point de vue de l'autonomie (au sens de liberté) : « *Vu qu'on est une société coopérative, je dirais qu'il y a un petit peu cette crainte – les membres du CA sont des locataires chez nous – et voilà, un des freins c'est de se*

¹⁶² Dubet F., 2006, *Injustices l'expérience des inégalités au travail*, p. 21.

dire : on n'a pas envie d'imposer ça à trop de monde. Donc, on essaie quand même de limiter le nombre de mutations obligatoires parce qu'on sait que c'est compliqué et qu'on se met à leur place ; on n'a pas envie de vivre ça non plus, on essaie de limiter le nombre de mutations ».

Le favoritisme n'est pas seulement une question de position mais aussi d'opportunités. Michel avoue qu'il lui arrive d'accorder certaines faveurs aux locataires. Il donne l'exemple du logement qu'il voulait récupérer par une mutation forcée. La famille s'y opposait protestant une cohabitation imminente d'un proche. Elle a fini par admettre que le logement proposé ne lui convenait pas car dépourvue d'évacuation pour la machine à laver. Dans ce cas, Michel a repoussé la remise en état du logement proposé à une date ultérieure. Il lui arrive d'embellir les logements par la pose d'un nouveau tasso, de nouveaux sanitaires ou de nouveaux meubles de cuisine alors que les anciens « *auraient pu encore durer 4 ou 5 ans* ». Il ne voit pas d'inconvénient d'agir de la sorte car c'est un facteur qui joue en faveur de la prise en location : « *On n'attire pas des mouches avec du vinaigre. Faire un plan de mutation obligatoire et proposer des logements qui ont déjà 10 ans, 15 ans, 20 ans, 30 ans de vécu, ne nous semble pas être la bonne stratégie parce que, quelque part, on demande à des gens ~~de~~ qui ne l'ont pas souhaité, qu'ils soient effectivement dans des conditions qui impliquent le déménagement mais ils ne l'ont pas souhaité au départ mais d'éventuellement : quitter un quartier, de quitter un appartement où, bien souvent, ils auront des souvenirs de famille si on est dans des logements avec deux chambres excédentaires ou plus. On peut imaginer que les enfants sont nés là, grandis, etc., et donc, on ne leur demande pas que de quitter un lieu géographique, on leur demande de tourner la page aussi de l'histoire, d'une partie de l'histoire de leur famille* ». Sa stratégie de proposer des logements neufs ou en très bon état aux locataires soumis aux mutations forcées donnent des résultats puisqu'il n'a jamais dû donner de renon.

Si les pistons peuvent attribuer certains mérites, ils peuvent aussi choquer parce que le locataire favorisé pourrait abuser de sa précarité. Laurent dénonce les favoritismes accordés par certains de ses collègues avec lesquels il dirigeait sa société, après la fusion : « *Il y a eu, dans le passé évidemment, tout un petit jeu que nous avons vécu, vous et moi, au moment de la fusion. Des collègues qui protégeaient certaines familles et inventaient des demandes de mutation et assez paradoxalement, sa demande de mutation était toujours en suspens* » ! (...) *Les gens demandent, disent : « on va muter, on va passer d'un 3 chambres à une chambre » et puis, en réalité, ce dossier ne remonte pas vraiment. Ça c'est historique. Je ne pense plus que maintenant il ne remonterait pas. Je pense que ça c'est un héritage du passé, c'est*

qu'évidemment à l'époque, il y avait des blocages, en interne, dans la société, qui étaient organisés, qui étaient voulus, etc, pour ne pas faire des vagues, nana ni, nana na, avec le Conseil d'administration quand c'était les coopératives et eux-mêmes locataires qui jouaient ce jeu-là. Je pense que tout ça, au fil du temps, s'atténue. Maintenant, je serai quand même prudent parce qu'il faudrait voir évidemment chaque cas et, imaginons qu'en effet il y ait encore un grand nombre de logements sur-adaptés et on peut imaginer ça dans les sociétés qui ont beaucoup de maisons, il est clair qu'avec ce que j'ai dit tantôt sur le taux de rotation, sur ce qui peut être consacré aux mutations, on peut très bien, au travers de la liste des mutations, s'arranger pour que certains qui ont fait une demande de mutation ne voient leurs dossiers jamais traités ou reportés à la Saint-Glinglin alors que les autres, qui eux sont peut-être volontaires, leurs dossiers sont traités ! Mais ceux qui ne sont pas volontaires, qui seraient forcés, cela on s'arrange pour les mettre de côté ! ». Cette injustice a été dénoncée par deux autres interviewés qui désirent rester anonymes.

Bien qu'il y soit opposé, pour Laurent, les faveurs ne sont pas toujours des freins mais aussi une nécessité. Lorsqu'il se place du côté de l'égalité et de l'autonomie, le mérite a ses propres qualités. Il explique que le patrimoine de Ganshoren est composé, historiquement, de logements de deux chambres. Il lui est impossible de déménager les personnes âgées vers des flats et des studios sans accorder une petite faveur, une chambre en plus, soit une dérogation spatiale. En échange, il gagne de l'efficacité : *« J'aurai tendance à être un peu plus cool, mais faudra affiner, par rapport à une différence d'une unité lorsque ce sont des grands-parents qui, pour des raisons particulières, doivent s'occuper de petits enfants parce qu'ils ont des mères seules qui font une formation, qui doivent travailler, ils ont des petits enfants et il faut s'en occuper. (...) J'ai toujours été très sensible aux grands-parents qui s'occupent de leurs enfants. En termes de plan, moi c'est ça : se concentrer sur la récupération des grands logements pour justement avoir cette efficacité sociale ».*

Les favoritismes sont nécessaires et justifiés dans la mesure où cela rencontre une injustice pour celui qui la subit, une réparation pour celui qui l'accorde et un objectif pour une société avec des membres semblables. Les dirigeants ou les responsables des SISP accordent, hormis l'indemnité de déménagement à laquelle certains peuvent prétendre, une gratuité de loyer pour le logement sur-adapté que le locataire est prêt à quitter : *« ... parfois, on s'est dit : Ben, on va laisser plus qu'un mois parce qu'on comprend que passer d'une maison 6 chambres à un*

appartement 2 chambres, c'est compliqué ». Cela veut dire que les SISP accordent souvent une gratuité pour le logement quitté pendant la transition vers le logement adapté.

3.4.3. Le mérite contre l'égalité : l'égoïsme

L'égoïsme au sens durkheimien dans un contexte de modernité et de capitalisme menace la solidarité sociale et laisse apparaître une rivalité entre intérêt individuel et intérêt de société. « *Dans la mesure où le principe d'égalité repose sur la conception latente d'un ordre juste et de la cohésion d'un ensemble des individus égaux, il semble donc menacé par le règne du mérite qui hypertrophie la concurrence des égoïsmes, et par l'accomplissement de l'autonomie qui détache l'éthique de chacun de la morale commune. D'un côté, les individus ne pensent qu'à eux ; de l'autre côté, ils n'ont plus de morale* »¹⁶³.

La solidarité pour l'accès au bien commun est difficile à gérer surtout lorsque les acteurs mesurent leur mérite par l'acquis d'un droit illimité. Les locataires qui ont un contrat à durée indéterminée et qui doivent quitter le logement sur-adapté comprennent le discours de la SISP et du délégué social et ils approuvent la nécessité de libérer le bien et le devoir de solidarité jusqu'à un certain point.

Eléonore est témoin de cette disqualification volontaire du lien social au profit du mérite. Tout en défendant l'égalité, elle tente de raisonner les locataires : « *Je trouve que l'aspect concret pour le locataire et, de facto, l'impact est beaucoup plus fort que quand tu as un CDI (...) j'ai l'impression que les sociétés et les services sociaux n'arrêtent pas de négocier par rapport à cette mutation et c'est épuisant ! (...) Moi je pense souvent, je dis : Vous étiez content d'avoir un logement adapté quand vos enfants étaient petits ? Ah oui ! Vous ne croyez pas qu'il est temps de laisser la place à d'autres qui n'ont pas de logement adapté ? Et là, tu te rends compte que, très souvent, les gens sont un peu interpellés et puis que, très souvent, c'est la situation individuelle qui reprend le tas, qui reprend le dessus, en définitive. C'est quelque chose d'émotionnellement difficile. Mais je te dis, parfois, émotionnellement difficile pour les sociétés aussi, et parfois pour nous, en tant que délégués [sociaux] aussi, dans le cadre d'une plainte* ».

Lors des signatures de baux, Laurent oblige les locataires à s'engager « moralement » à un déménagement : « *Bien avant les fusions, on a fait établir avec le service social une charte*

¹⁶³ Dubet F., 2006, *Injustices l'expérience des inégalités au travail*, p. 211.

éthique, c'est à dire un engagement qui n'a aucune valeur légale, si ce n'est qu'elle est morale. Un engagement du locataire à prendre conscience qu'il prenait en location un logement social, qui est un droit ... ». « On n'oublie parfois, trop souvent, le collectif et sans être un collectiviste, je trouve qu'il faut avoir beaucoup plus le sens du bien commun, d'où alors ma fameuse règle, ma fameuse charte morale que j'avais poussé à l'époque pour inciter les gens quand même à dire : je ne vis pas tout seul ». Laurent ajoute que son argument répond à une justice locale : « J'ai cette optique, tu vois, de rentabilité sociale globale qui ne correspond pas ou non plus à l'Etat où il y a les droits humains individuels, tu vois ? Il n'y a pas cette approche globale, il n'y a pas ... ».

Les locataires qui doivent quitter un grand logement, estiment que leur mérite est justifié et l'injustice qu'ils endurent est grande. Dans le cadre d'une plainte auprès de la SISP et du délégué social, le locataire calcule et compare l'investissement à l'injustice qu'il subit. Lorsque on lui explique que s'il ne quitte pas le logement, son loyer sera augmenté, il argue : *“Je m'en fou. Je payerai 1.000€ s'il faut au niveau de mon loyer !”*. Il développe la logique de son mérite : il habite depuis 40 ans dans une maison qu'il a rénovée, transformée (travaux peut-être non conformes au Code du logement) et sachant qu'il est protégé, il se moque bien de perdre la limitation de loyer relativement importante. Défendant leur mérite, les locataires rentrent dans une logique concurrentielle des injustices.

Michel essaie de leur faire prendre conscience de la réalité que certaines familles vivent. En étant obligées de laisser les vêtements dans des valises et dont les enfants n'ont aucun espace propre pour pouvoir faire leurs devoirs. Michel essaye de susciter l'empathie : *« Vous avez eu la chance, en son temps, de bénéficier d'un logement adapté à la composition de votre ménage qui vous a permis d'élever vos enfants et de, en tout cas, leur fournir un environnement plus adapté ! (...) Le logement social, c'est aussi une aventure collective et qu'à partir de là, il y a quelque part une capacité de ... entre guillemets ... rendre à la société, non pas la société Logement Bruxellois mais la société avec un grand S, ce qu'on a pu obtenir par le passé, qui a aidé la famille à se développer. (...) Ça ne marche pas toujours. Mais voilà ! ».*

La concurrence des mérites brise la solidarité mais également la confiance. Que ce soit dans le camp des locataires qui mesurent leurs mérites ou dans la relation locataire-SISP, le calcul de l'investissement est visible dans les comportements des acteurs et prouvé par des attitudes de déni : *« Il y en a qui rechignent au niveau de la branche patrimoine ... parce qu'on les met*

aussi sous pression dans la cadre de la maîtrise des inoccupés, évidemment, ils disent : Si on doit rénover 2 appartements à cause d'une mutation, ben c'est... J'ai donc toujours été aussi soucieux de cet aspect. C'est pour ça que j'ai dit ... il faut muter ce qu'il faut muter ... il faut faire une analyse et il faut trouver un moment donné un arbitrage, à dire, et bien expliquer la situation, pourquoi on doit muter les gens. ».

Certaines SISP vérifient ce mérite. Ils contrôlent la tenue du logement préalablement à la mutation : *« Vous entriez parfois là aussi dans une situation qui était compliquée puisque, peut-être que le logement n'était pas entretenu parce qu'il y avait suroccupation et que c'était le serpent qui se mangeait sa queue ».* Certaines situations inextricables obligent donc les dirigeants à muter des locataires mais ceux-ci, de par leurs comportements mettent un frein à la motivation et exaspèrent les employés et les ouvriers : *« on a un [locataire] dans une maison, actuellement, qui a tellement détruit sa maison ! On voulait le déménager à Corbeau et le service technique a dit : Ah non ! Il est tout neuf, tu ne me le mets pas là-bas ! Je l'ai mis ailleurs parce qu'ils disent : On vient de le mettre en état, tout propre,... aller mettre cette personne-là alors qu'on sait très bien qu'il va nous le détruire ».*

Il est vrai que ce contrôle des logements est une condition à la mutation mais quand la SISP est incapable d'octroyer un logement adapté au ménage surpeuplé, Fanny et Pauline se placent du côté du mérite. Elles se demandent s'il est « juste » que le locataire fasse les frais doublement : d'une part, pour la durée d'attente du logement adapté et d'autre part, pour les dégâts occasionnés dans le logement bien trop petit et dus au surpeuplement : *« Quand on voit que quelqu'un qui est dans un 2 chambres et qui a besoin d'un 6 chambres, on se dit quand même que ça doit être invivable pour ces familles-là, (...) des gens qui s'entassent là, dans un [logement] 2 chambres et qui, en plus, nous détruisent le 2 chambres ! Accessoirement, eux ils ne savent pas faire autrement (...) Alors là, on ne peut même pas leur en vouloir. Et, ce sont des questions qu'on doit se poser. On les déménage parce qu'ils sont dans un [logement] 2 chambres, parce qu'ils étaient beaucoup trop et qu'on n'a pas pu leur offrir une solution, en temps et en heure. Et, on m'a dit : quoi, du coup on leur facture tout ce qui s'est passé dans le logement ? Bah, moi je trouve ça un peu délicat ! ».*

3.5. L'égalité imparfaite

Les inégalités sont acceptables lorsque les acteurs les trouvent justes mais elles deviennent insupportables lorsqu'elles sont injustes. La critique interne des inégalités repose sur la comparaison des positions¹⁶⁴.

Nos deux dirigeants de sociétés, Laurent et Michel, nous font la preuve de cet exercice interminable. Les deux critiquent les inégalités injustes entre les candidats et les locataires à deux points de vue : l'égalité des positions et l'égalité des chances eu égard à la législation.

Pour le premier, il est plus juste de donner un toit à un candidat qui attend impatiemment aux portes du logement social qu'au locataire qui en dispose déjà, bien que les deux soient dans une condition de surpeuplement : *« Si on devait observer la loi, on [ne] ferait que des mutations. On [ne] tournerait que sur nous-mêmes. Il y aurait le petit club des ... je ne vais pas l'utiliser ... enfin ... des privilégiés, les locataires privilégiés ! Ils sont dans le système, temps en temps il y en a un [candidat] qui rentrerait, par la fenêtre. Il serait rentré ! Mais ça ne va pas ce truc ! Ça ne va pas ! »*.

Nous verrons plus loin, qu'il critique les inégalités des chances en donnant l'exemple du calcul des loyers du logement social en faisant la comparaison au loyer payé par le candidat dans le privé.

Michel explique que sa société doit déloger, prioritairement selon la législation, des ménages occupant des logements concernés par des rénovations lourdes ce qui représente un quart du patrimoine de sa société. Selon lui, se concentrer sur toutes les mutations et le plan de relogement à faire rend impossible la possibilité de loger tout le monde. Il est du même avis que Laurent, à savoir qu'il est déconseillé *« de travailler en consanguinité »*, il convient de négocier : *« nous on a des accords avec nos différents délégués sociaux qui se sont succédés et c'est d'ailleurs le même accord depuis des années. C'est que, on convient que 50% de nos propositions se font aux candidats locataires et 50% aux locataires. Ça, ce n'est pas une adaptation qui est prévue par la législation et c'est laissé au bon vouloir du délégué social (...) »*.

¹⁶⁴ Dubet F., 2006, *Injustices l'expérience des inégalités au travail*, p. 45.

Michel ajoute que la justice devrait venir de la législation pour autant que celle-ci puisse s'adapter à la réalité de chaque SISP. Parce qu'il a changé de fonction, parce qu'il a changé de réalité, son jugement a et n'aura de cesse d'évoluer : « *La réalité d'une société n'est pas celle de sa voisine et que donc la législation, effectivement, elle fournit un cadre mais qui est identique pour tout le monde. Je ne plaide pas pour un abandon du cadre commun mais, qu'en fonction des réalités de chaque société, qu'il y ait des pourcentages intermédiaires qui soient à atteindre (...)* Le financier que je suis vous dira, bah, ça fait plus de rentrées donc, c'est pas mal ! L'assistant social que je suis au départ vous dira mais on passe un peu à côté de notre mission première, mais il faut trouver un équilibre ! ».

Laurent compare la situation des locataires en surpeuplement et en sur-adapté, il ne trouve qu'une maigre consolation, il donne la chance une fois sur deux : « *les mutations ... dans beaucoup de sociétés, c'était l'ancienneté. Moi, j'ai introduit le critère du delta¹⁶⁵ en termes de chambre(s). Je faisais, je disais : Vous faites 50-50, une fois sur deux, une fois c'est l'ordre chronologique et puis vous regardez le delta en termes de chambre(s) (...) il faut qu'il y ait alternance ...* ».

Lyne fait le constat d'une inégalité injuste et trouve que l'application de la législation devrait pouvoir être plus souple. Pour rappel, Lyne trouve très injuste de devoir donner un renon après une seule proposition d'attribution. Elle incite et motive les locataires en logements inadaptés à introduire une demande de mutation. Cette méthode lui permet de pouvoir faire une deuxième proposition en cas de refus en évitant ainsi la contrainte d'obligation du renon du locataire d'un logement suradapté dès la première proposition. Elle dénonce l'inégalité de la règle qui sanctionne davantage les locataires en logement suradapté par rapport à ceux en logement sous-occupé : « *Peut-être qu'on devrait être un peu plus souple au niveau de la législation, c'est ... Envoyer tout de suite un renon c'est ... c'est lourd !* ».

Sophie étaye les mêmes propos : « *Je trouve inéquitable que la personne qui occupe un logement avec 2 chambres en trop, parce qu'il y a la notion de 2, ou plus, ... la société se voit contrainte à donner un renon alors que dans le cas d'une chambre en trop, on peut ! On n'est pas obligés ! Ça ne va pas ! Et ça ne va pas ! Moi, ça me pose un problème parce que je pense qu'il y a des sociétés qui peuvent jouer avec ça ! Et puis, parce que je trouve que c'est*

¹⁶⁵ Le critère *delta* signifie la différence entre la taille du logement occupé et la taille du logement adapté à la composition de ménage (logement auquel il a droit).

inéquitable ! Il y a, pour moi, juste la notion de logement inadapté qui compte ! Donc, tout le monde doit être traité de la même façon ! Pour moi, ça c'est vraiment compliqué, pour moi ! Cette notion : ... d'un côté, on peut ! De l'autre côté, on doit ! ».

Face à la pénurie de logements, Jacqueline estime « *qu'il faut travailler la réglementation pour qu'elle serve à un plus grand nombre* ». Pour elle, « *le droit au logement n'est pas régi de la même façon pour les candidats que pour les locataires* ». Pouvoir introduire plusieurs mutations « *c'est donner la priorité aux locataires plutôt qu'aux candidats (...) Ils ont déjà un logement social. Ils font tout un esclandre parce qu'il leur manque une chambre ou deux mais, dans le privé, il y en a qui n'ont pas de logement et qui, quelque part, attendent un temps infini et n'auront peut-être jamais. Et nos locataires, qui exigent des mutations, pas n'importe quel logement, etc., etc. ... ça donne ..., ce n'est pas équitable ! On devrait laisser la chance à chacun, mais pas 4 chances pour le même ... sans compter le fait qu'il n'y a pas de moratoire à la mutation. J'ai beaucoup de locataires qui sont inscrits 4 fois parce que quand on arrive en ordre utile pour leur proposer une mutation, ils ont la possibilité de se réinscrire dans la foulée, et ils passent avant les candidats locataires. Donc, ça je trouve que ça ne va pas ! Ça ne va pas ! Il faudrait limiter les mutations et il faudrait limiter la possibilité d'introduire [plusieurs demandes de mutation]... ce serait peut-être un petit peu trop hard; on n'est pas dans la mutation forcée mais demande une mutation ; se voit offrir une mutation. Pourquoi a-t-il la possibilité de se réinscrire tout de suite, alors que le candidat qui refuse un logement en ordre utile, il est radié et doit de nouveau attendre 10 ans, ça ne va pas ! Je trouve que ce n'est pas équitable ! ».*

3.5.1. L'égalité contre le mérite : les privilèges des inégalités justes

Le concept de « privilèges » s'inspire de *Théorie de la Justice* de Rawls et vise à minimiser des écarts d'inégalités « naturelles » qui empêchent, sur le marché, l'accès équitable aux biens de première nécessité¹⁶⁶. « *Quand les acteurs adoptent le point de vue du mérite, les vices se transforment en vertus (...) l'égalité des opportunités, fait l'unanimité, étant une condition nécessaire à la justice du mérite, à l'équité puisque le mérite n'est juste que si les individus peuvent concourir à l'égalité des chances* »¹⁶⁷.

¹⁶⁶ Dubet F., 2006, *Injustices l'expérience des inégalités au travail*, p. 34.

¹⁶⁷ Ibidem, p. 218.

La législation donne certains avantages à ceux qui subissent des inégalités réelles et des malchances. Face à des conditions inégales d'existence, il est question d'une mise en cause du principe de la reconnaissance des droits égaux au profit des mesures compensatoires.

Le logement adapté est normalisé. La dérogation à la norme du logement adapté réserve certains droits à des catégories de personnes n'ayant pas eu de chances égales pour accéder au marché. Or, cela met à mal le principe d'égalité. Les locataires peuvent disposer de ce droit/privilège pour autant qu'ils fassent expressément la demande pour disposer d'une chambre en plus : soit en raison du handicap d'un des deux membres du ménage, soit en raison d'un certain âge si le couple n'a pas d'enfant.

Eléonore est déléguée sociale à la SLRB et nous fait part des conséquences de ces privilèges. Elle témoigne de l'ingéniosité des locataires lorsque la SISP leur propose un logement adapté dans le cadre d'une mutation obligatoire ou lorsqu'elle notifie un renon en cas de refus. Les locataires en logement suradapté demandent alors soudainement à la société de faire valoir un de ces avantages jamais réclamé a préalable et ceci dans le seul but d'éviter de se retrouver sur la liste des mutations obligatoires avec une possibilité de recevoir un renon en cas de refus, de conserver un confort, de ne pas payer un complément de loyer : *« En une fois, il y a des problèmes de santé qui empêchent de déménager, en une fois, on peut, on sollicite un ajustement pour avoir une chambre, pour avoir deux chambres, même pour avoir trois chambres... »*. Pour Eléonore, il s'agit d'une forme de résistance. Avec une chambre en moins, la SISP ne va pas déménager le locataire. Pour Eléonore, il s'agit d'un calcul des risques afférents à la mutation. Dubet affirme que le mérite est arithmétique. Pour lui, il s'agit d'un calcul de contribution contre rétribution. C'est aussi une spéculation sur la source de la rétribution, la nature et l'intensité du mérite. Tenant compte des privilèges accordés par la législation, tant le locataire que la société fait ce calcul contribution versus rétribution : *« La SISP va d'abord essayer de nettoyer ou de faire un maximum de mutations volontaires. Dans le dossier où je te dis, elle s'est dit : OK ! Même ceux qui sont en demande de mutation mais qui sont protégés – elle s'est dit – je ne vais pas, je peux, mais je veux commencer par muter et faire des propositions aux gens qui se rapprochent le plus possible de la protection. Histoire quelque part ..., je crois que c'est un calcul de ... aussi du nombre de propositions que tu peux faire. Je crois que c'est un calcul que fait la SISP en fonction des refus éventuels en se disant : si je propose et qu'ils refusent, ils peuvent rester ... en attendant, j'ai perdu deux ou trois semaines par rapport à la mise en location d'un logement. »*.

Ce calcul perpétuel de la SISP peut interférer sur la réussite de l'action et finir en faveur du locataire qui ne sera plus contraint à déménager : « ... il y a une volonté d'essayer de respecter, de dire, on donne un renon locatif, mais à un certain moment, elle se rend aussi compte que si le renon locatif n'est pas validé en justice de paix, on risque de prolonger les choses. (...) La SISP a trop encore attendu pour notifier le renon et entre-temps, à la fin du renon locatif qui court jusqu'au fin janvier, la Madame a déjà septante ans en janvier ». Ayant atteint la protection, la société ne pourra plus contraindre le locataire à déménager.

Pour Laurent, les privilèges sont très injustes et ils coutent à la Région. Les clivages entre les locataires privés qui paient des loyers exorbitants et les locataires sociaux qui disposent du privilège de bénéficier d'un loyer plafonné même lorsque le logement est inadapté, à condition qu'il introduise une demande de mutation, est insupportable. La justice serait de demander aux locataires sociaux de payer encore un loyer plafonné mais à une hauteur différente : « Il y avait une proposition, qui avait été refusée mais finalement le gouvernement n'a pas osé faire le pas de la politique. On proposait, la SLRB et le secteur, de faire passer ces règles de 20% à 21% et de 22% à 23%. Même ça, ce n'est pas passé ! Moi, personnellement, vous pourriez passer ça à 24% et 26%, ça n'a rien de scandaleux. La seule chose, c'est que vous financez aussi le secteur du logement social. Actuellement, c'est la Région qui finance ça à travers l'ARS¹⁶⁸. Tout cet argent n'est pas utilisé pour faire autre chose, pour agrandir le parc par exemple, pour faire une allocation loyer pour d'autres personnes qui attendent. C'est ça. C'est qu'on nous dit ... maintenant on a passé la barre des 50.000 demandeurs de logements sociaux. Donc, je veux dire qu'il a un gros souci et il n'y a jamais qu'un petit groupe qui en profite, ... enfin ... qui en bénéficie, je me corrige de nouveau. Moi, je n'aime pas ça ! J'essaye de faire en sorte qu'il y a plus de gens qui profitent mais je sais très bien que la règle de 20%, 22% elle n'est pas sortie comme ça d'un chapeau, hein !? C'est tenir compte d'un ménage, d'un locataire. Ben, 20%, quand on a un petit revenu il faut encore acheter à manger, il y a les études, il y a les soins de santé, etc. Je dirais qu'en état actuel, il y a une trop grande différence entre le ménage qui doit se loger dans le privé et, on est pourtant pas à Paris, on n'est pas à Londres, qui doit payer pour une chambre, je dirais : 600€, 650€ et quelqu'un qui va payer 250€, 300€ et à qui on demanderait de ne pas payer 250€ mais de payer 280€. Bien les 30€, pour lui c'est

¹⁶⁸ Allocation Régionale de Solidarité c'est une allocation payée par la Région à raison de 75% pour compenser les pertes dues aux plafonnements et diminutions auxquels les locataires ont droit.

important. Mais, il ne faut pas non plus, je veux dire de nouveau, il faut garder la raison ! Comme j'ai dit, il faut garder la raison ! ».

Il continue les plaintes à l'égard des injustices créées par la législation. Pour lui, il est incongru que certains locataires soient affranchis d'un déménagement en raison de l'âge : « *Il n'y a pas d'âge « pour » ou « pour ne pas déménager » ! Je veux dire, je pense qu'à un moment donné quand t'as vécu ou que tu vis dans un très grand logement sur-adapté, moins 2 unités¹⁶⁹, qu'est-ce qui justifie que, toi seul, imagines peut-être tout seul dans un logement où tu peux avoir six personnes occupées ? Je reviens alors à mon truc : une personne dans un logement payé par la collectivité où on pourrait être à six ? Mon engagement social et mon raisonnement d'ingénieur civil, me disent : mais c'est absurde ! C'est d'une inefficacité sociale ! C'est en termes d'inefficacité sociale sauf s'il n'y a pas vraiment de raisons sérieuses pour ne pas déménager la personne, tu imagines ? Tu as ça, à 70 ans, tu vis jusqu'à 90 ans et tu occupes pendant 20 ans un logement qui pourrait être occupé par une famille. Je m'excuse, moi ça, ça me perturbe ! Ça me perturbe moi ! Ça me perturbe ! ».*

3.5.2. L'égalité et l'autonomie : protéger les règles

L'égalité est un principe qui place les individus dans un ordre social juste du point de vue de l'égalité des positions et des chances. L'égalité est relative. Selon le modèle wébérien de la bureaucratie, l'égalité garantit l'indépendance des professionnels, la neutralité et dans une certaine mesure l'égalité du service public qui s'écarte de toute tentative de pressions, de pistons, de favoritismes, et autres formes qui incarnent le mérite¹⁷⁰.

Nous pouvons situer la fonction du délégué social dans ce que Mintzberg appelle bureaucratie professionnelle¹⁷¹. Le délégué social¹⁷² est un technicien des règles, hautement qualifié, indépendant des SISP qu'il contrôle pour garantir l'absence de compromissions et suffisamment autonome pour pouvoir faire face aux pressions et aux tentatives de clientélisme¹⁷³.

¹⁶⁹ Une unité est l'équivalent d'une chambre.

¹⁷⁰ Dubet F., 2006, *Injustices l'expérience des inégalités au travail*, p. 319.

¹⁷¹ Selon Henry Mintzberg, la bureaucratie professionnelle c'est un idéal type d'organisation dont l'activité requiert des professionnels hautement qualifiés. La partie clef de l'organisation est alors constituée par le centre opérationnel et la coordination repose sur la standardisation des compétences ou des qualifications.

¹⁷² La fonction du délégué social est prévue à l'article 65 de l'ordonnance du 23 juillet 2012 modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement publiée au Moniteur belge le 27 août 2012.

¹⁷³ Articulation des concepts grâce au cours : *Sociologie des organisations*, Fusulier, B., FOPES, 2020-2021.

Les critiques que les acteurs adressent à cette fonction sont multiples. D'un côté, ils accusent le délégué d'empêcher, voire même de bloquer le bon déroulement de l'action : « *Le jour où on a un délégué social qui a envie de nous envoyer sur les roses, je suis pieds et poings liés, je ne peux rien faire, ou presque !* ». D'un autre côté, ils prêtent au délégué une certaine sensibilité objective nécessaire : « *Heureusement, on est attrapé par le délégué social quand on a le nez dans le guidon* ». Certains travailleurs sont contents de la présence de cet acteur car il fait obstacle aux pressions subies : « *Parfois, sous l'impulsion d'un administrateur, de quelqu'un, à un moment donné, on ferait beaucoup de dérogations ! Voilà, les dérogations. Les dérogations ! La politique pousse à la dérogation et la déléguée ou le délégué social n'est pas vigilant, ... est-ce qu'il n'aurait pas été donc... ?* ».

Le délégué social reconnaît lui-même son obsession d'égalité, son souhait d'un traitement égal des dossiers et son intérêt de défendre l'intérêt général la défense d'intérêt général : « *... on a tout un travail à faire par rapport à toute une série de services sociaux qui, en effet, essaient de défendre une situation individuelle alors que dans le cadre des mutations, on est dans un cadre beaucoup plus collectif. En tant que délégué social et en tant que SISF, tu dois défendre un intérêt qui est beaucoup plus collectif, et là, je crois qu'on a, en tant que tutelle tout un travail à faire pour expliquer* ».

Mais cette défense d'intérêt du bien commun au nom de la collectivité est mise à mal quand les délégués rencontrent « des locataires résistants » dans le cadre de plaintes qu'ils sont amenés à traiter. Les valeurs des uns et des autres se livrent en bataille : « *En effet, c'est quelque chose que je vois souvent au niveau des plaintes (...) cette valeur sentimentale que certains accordent à leur logement et d'autres pas. Et je crois que c'est : jongler avec le cadre législatif et cette valeur sentimentale, et cette résistance que tu peux avoir par rapport aux gens, qui font que les mutations ce n'est humainement pas toujours facile à gérer* ».

Les délégués sont tellement attachés au respect des règles qu'ils sont amenés à critiquer les inégalités du point de vue du principe d'égalité : « *Nous sommes effectivement amenés à examiner tous les dossiers qui nous sont présentés et à valider d'une part, les attributions mais aussi à contrôler le respect du cadre légal, les mutations obligatoires faisant partie du cadre légal dans son article 7 de l'arrêté* ». L'attachement à l'égalité se situe dans un contexte de conflictualité permanente avec les acteurs défendant le mérite ou l'autonomie. Pour sortir de

l'opposition, au vu de la défense du traitement égal, le délégué social mène un combat qui l'amène à reconsidérer sa justice. Le jugement du délégué n'est jamais stable, il fluctue en fonction des arguments des autres : « *Tu vois ce que je contrôle, ... et j'ai fait une remarque, c'est qu'effectivement, dans certains dossiers de mutations obligatoires, et donc dans le cadre de ma plainte, la société avait considéré que c'était [un refus] non-motivé. Donc, pas de problème. Après, je me suis rendu compte que pour d'autres dossiers le [même] refus était motivé. Donc là, je suis allé demander des explications. L'explication, ce qu'on m'a dit : oui, mais dans ce cas-là, on a un certificat médical d'un spécialiste, pas de la généraliste. Bien. Ça, pour moi, c'est un élément nouveau donc ! Je crois que c'est aussi, ... il faut veiller à dire : mais écoutez, pourquoi là vous faites ça et pourquoi là vous avez fait une autre chose ? Si on te donne une réponse qui est cohérente, OK. Si elle ne l'est pas, là on doit intervenir* ».

Sophie modère les propos au sujet des délégués lorsqu'ils défendent l'égalité : « *C'est important d'avoir une déléguée sociale qui évolue en fonction de la SISF pour le travail, d'une part, et de la situation actuelle d'autre part. Moi, je ne peux pas reprocher à un locataire qui est rentré dans un flat tout seul et qui, quatre ans après, ... le regroupement familial abouti. Je ne peux pas lui reprocher ça ! Je serai dans la même situation, je ferai tout pour que mes enfants viennent. Bien sûr ! Donc, à certains moments, il faut faire un peu fi de la réglementation. Il faut ! Parce que c'est pas bon pour le logement mais c'est pas bon pour la famille non plus* ».

3.6. Sortir de la victimisation

Nous sommes tous victimes et coupables des injustices. Nous chercherons tous, en permanence, à les réparer. Qu'ils soient du côté de l'égalité, de l'autonomie ou du mérite, les acteurs sont victimes des injustices. Ils ne sont pas toujours guidés par des principes purs et quasi jamais par le même, ils se posent toujours la question de leur propre situation et du sens qu'ils donnent à leur activité. Celle-ci est imprégnée des valeurs qu'ils défendent autant que possible et ce, en fonction du principe critiqué, de freins et d'obstacles à leur accomplissement. Qu'ils cherchent la reconnaissance ou l'autonomie, qu'ils soient préoccupés par un souci d'égalité en luttant contre les inégalités, les acteurs sont coupables d'en créer d'autres.

Étant chargés de la mise en application de l'action publique, ils conçoivent des stratégies multiples : stratégie de conflit, de négociation, d'évitement, de sensibilisation, de marketing, de stabilisation ... Pour les travailleurs, ces stratégies sont des voies de sortie des multiples

injustices et pour le chercheur elles représentent un indicateur de positionnement aux principes de justice et aux valeurs. Elles passent par la négociation du logement avec les locataires, de l'autonomie avec le délégué, du mérite vis-à-vis des pairs, de l'équité vis-à-vis de la collectivité faisant en sorte que l'argumentation ne cesse de révéler le caractère illimité des dénonciations des épreuves injustes.

Récupérer les grands logements suppose en vendre d'autres qui sont victimes de la réputation des quartiers, qui sont à rénover, neufs ou chers, petits, adaptés aux normes et/ou in/adaptés aux besoins. Comment contenter le monde tout en étant juste tout en évitant de créer des injustices supplémentaires ?

Pour certains, il faut expliquer le cadre légal et le bien fondé, négocier, se rebeller, confronter les arguments, contester, jouer la solidarité, éviter la conflictualité et arranger, écouter, équilibrer, argumenter, peser, communiquer, il faut..., il faut se plaindre pour réparer l'injustice.

Lorsque les délégués sont en conflit avec les SISP, ils disposent d'un instrument administratif pour y remédier : *« Le délégué social assiste aux réunions des organes d'administration et de gestion de la SISP auprès de laquelle il est désigné. Il peut contraindre les membres de ces organes à traiter des problèmes en rapport avec ses missions. Si les membres de ces organes refusent de se prononcer ou adoptent une décision contraire aux missions de la SISP ou à l'intérêt général, le délégué social, dès qu'il en est informé, dispose d'un délai de quatre jours ouvrables pour introduire un recours auprès de la SLRB et lui proposer une décision motivée »*¹⁷⁴.

Les locataires, quant à eux, peuvent recourir à une plainte¹⁷⁵ : *« Toute personne intéressée peut introduire auprès d'une SISP une plainte en rapport avec ses missions »* ou au recours¹⁷⁶ en vertu de la législation : *« Le plaignant peut introduire un recours auprès de la SLRB »* lorsque sa plainte n'a pas abouti.

¹⁷⁴ Article 65 de l'ordonnance du 23 juillet 2012 modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement publiée au Moniteur belge le 27 août 2012.

¹⁷⁵ Ibidem, article 76§1^{er}.

¹⁷⁶ Ibidem, article 76 §2.

3.7. Les limites du juste

Les principes de justice permettent aux acteurs de trouver une justice relative car la justice a ses limites : « *L'injustice ne tient pas seulement aux épreuves, elle tient aussi au fait que les acteurs ne sont pas armés, ni en termes de reconnaissances subjectives, ni en termes de ressources sociales* »¹⁷⁷.

Les ressources dont disposent les SISP et les acteurs sont déterminants pour les comportements et les stratégies, l'action et le succès de la politique.

Laurent aimerait disposer d'un outil et d'une approche globale pour l'aider dans sa stratégie : « *Comment on peut arriver, je dirais, à maximiser, dans le respect des droits individuels, et de la dignité humaine ? Il manque parfois un peu d'outils scientifiques et quantitatifs (...) Parce que ça, ça démontrerait qu'on est dans une forme d'inefficacité sociale du secteur, qu'on n'utilise pas assez bien l'outil dont on dispose pour loger les gens de condition modeste (...) il pourrait y avoir une approche un peu plus scientifique et participative sur cet aspect-là mais je dirais, surtout, dans toute une série de domaines. Je trouve que ça manque un peu d'animation et de réflexion, de rigueur, de méthode même si à la fin de la réflexion on doit bien se rendre compte qu'on a, quand même, une marge de manœuvre relativement faible par rapport à toutes les contraintes* ».

La plus grande difficulté que Michel rencontre est de devoir arbitrer l'attribution. Il est en train d'acquérir un programme d'intelligence artificielle qui effectuera les attributions de manière plus juste : « *Vous ne pouvez pas décider, vous avez des familles qui ont besoin d'un [logement] trois chambres, des familles qui ont besoin d'un [logement] quatre chambres, (...) C'est pratiquement impossible ... je pense qu'on va acquérir des logiciels d'intelligence artificielle qui vont établir, sur base de toute une série de critères, mais toujours en laissant aussi l'autonomie à l'être humain de ... Un programme d'attribution qui voit les différentes opportunités* ».

À la suite de l'analyse des pratiques des acteurs et des procédures des SISP à l'aide de principes de justice, nous achèverons cette partie avec quelques réflexions.

¹⁷⁷ Dubet F., 2006, *Injustices l'expérience des inégalités au travail*, p. 467.

Bien que plusieurs sociétés mobilisent les principes de justice, elles les combinent de manière différente faisant référence à leur statut de petite ou grande société, à leurs caractéristiques inhérentes (coopérative ou communale) et à leur historicité.

Tendue entre deux principes (celui d'égalité et du mérite) la législation reste ambiguë donnant parfois l'impression de se déplacer tantôt vers le mérite tantôt vers l'égalité ne pouvant qu'être ambivalente et osciller entre l'intention et les effets, entre l'obligation de moyens et de résultats. Les privilèges sont conçus pour remédier aux injustices mais quand elles sont mises en avant elles en génèrent d'autres. Il en va de même pour les protections et le calcul de loyer.

La législation ne régit pas les activités des acteurs de la même manière. En effet, elle laisse une certaine autonomie aux SISP et aux acteurs dans leur façon d'organiser leurs activités en fonction de leurs statuts et spécificités permettant de façonner leurs comportements, de construire leurs propres éthiques et de défendre leurs propres registres de justice. Les différentes procédures d'attribution ainsi que les critères d'attributions produisent une marge de liberté pour mener à bien l'objectif de la mutation et, dans certains cas, pour éviter les renons et les drames conséquents à cet événement. Elles sont à la fois le moteur et le frein de la réussite.

Les procédures des SISP liées à la mutation sont le reflet des injustices qui supposent de la part des acteurs une planification stratégique, la mise en place de prévisions des objectifs, le calcul des moyens, le choix des critères conformes à la législation et à leur jugement de justice et de justesse. « *Les critères cumulatifs prévus dans la législation restreignent la capacité des SISP de fournir un logement alternatif et, de ce fait, limitent la possibilité de libérer des grands logements au profit de familles nombreuses* »¹⁷⁸ qui patientent depuis longtemps. Le « complément de loyer » est imposé à celui qui occupe un logement social trop grand, mais soit il ne doit pas le payer, soit son montant est trop faible pour le motiver à déménager. Censé représenter la contribution en échange des chambres inoccupées, il crée des inégalités puisqu'il ne s'applique pas au logement comptant une seule chambre surnuméraire (puisque seul le logement sur-adapté est concerné).

Sophie estime que la législation ne tient pas compte de toute une réalité et qu'elle inclut cela dans l'estimation de son plan : « *On marche sur un fil au niveau des attributions. Ce qui m'a rassuré, c'est que tu remontes une fois par an ton estimation, pour l'année à venir, et que cette*

¹⁷⁸ Bernard, N., 2013, *Concrétiser le droit au logement notamment à la lumière de la précarisation croissante des ménages*, recherche réalisée pour le compte du Secrétaire d'Etat au Logement – M Christos Doulkeridis.

estimation tient compte des candidats locataires et ne renseigne pas les transferts. Or, les transferts, il y en a. On a beau dire que ce n'est pas réglementé, que ça n'apparaît pas dans la réglementation, il n'empêche que des transferts il y en a. On a une population vieillissante, qui occupe un logement au 4^{ème} étage, sans ascenseur. A un certain moment, il y a l'isolement social parce que ça ne peut plus bouger/descendre les escaliers. Donc, des transferts on a et ça fait partie des pourcentages d'attribution ».

La législation n'est pas l'unique obstacle à la mutation. Les acteurs s'accordent à dire que le plus grand frein est la disponibilité du logement. Le taux de rotation est un élément de la stratégie des mutations. Le patrimoine constitue aussi un frein, « *certaines adresses souffrent de leurs réputations* ». Les coûts financiers de la mutation et les autres obligations des SISP empêchent la réalisation du plan : « *J'ai toujours défendu la mutation mais je ne suis pas dupe non plus ! Je suis aussi un défenseur, un grand chantre de la lutte contre les inoccupés ! Bon, forcément, quand on mute, on crée 2 inoccupés !* ». Le fait que la société doit remettre le patrimoine en conformité place la mutation en deuxième priorité devant le plan du relogement, c'est aussi une difficulté. Les forfaits de déménagements, lorsqu'ils sont accordés, sont supportés entièrement par la SISP. D'autre part, la mutation quand elle ne se fait pas, représente aussi un coût pour la société puisque la limitation de loyer s'applique, et qu'elle est supportée en partie par la SISP, en partie par la Région. Toutefois, lorsqu'elle peut aboutir mais qu'elle est refusée par le locataire, elle laisse apparaître qu'elle n'est pas la conséquence d'un besoin mais le reflet d'une économie sur le loyer.

La proposition de mutation révèle les stratégies des SISP et les intérêts des locataires qui ne sont pas toujours les mêmes. S'ensuit une résistance de part et d'autre avec la nécessité de redoubler d'effort et de changer de stratégie. Cela suppose une activité critique, une délibération sur l'éthique et une défense du principe de justice sans arrêt.

La résistance du locataire n'est pas toujours liée aux difficultés psychologiques que le déménagement lui fera endurer. Parfois, celui-ci est purement dans l'incapacité physique d'y faire face. Le logement est un facteur d'intégration et c'est déjà connu mais dès lors dans le cas de la mutation, c'est aussi un facteur destructeur de liens, d'attaches, d'ancrages, de charge émotionnelle et de dégradation psychologique. Les acteurs affirment que la séparation du bien entraîne parfois un état de décompensation chez certains aînés.

Quelques fois, la situation locative du locataire en matière de paiement de loyer et l'état piteux du logement empêchent une mutation. D'autres fois, la mutation est l'occasion de remettre le compteur à zéro car le loyer du nouveau logement est moindre. Nous pouvons affirmer que les comportements des acteurs engendrent à la fois des stratégies et des obstacles qui contribuent à la mécanique de la réussite ou de l'échec de la politique.

Les sentiments d'injustice des acteurs sont ressentis lorsque les acteurs se soucient, à la fois, du respect des dispositions réglementaires, du sort des locataires, du devoir de mutation, de la récupération des logements, de l'attente longue et patiente des candidats. Tirillés par ces soucis, certains concèdent à la fatalité, d'autres s'obstinent à persévérer. Selon eux, le locataire est lui-même tirillé par l'envie de solidarité et la préservation de son confort, mais il cède au deuxième et accepte de payer un loyer non-plafonné « *sans broncher* ».

La précarité des locataires d'une part, et d'autre part toutes les obligations des SISP sont difficiles à supporter émotionnellement. Les injustices sont diverses et intensifient un sentiment d'impuissance. La sanction d'exclusion des locataires qui refusent les logements adaptés ne fait qu'augmenter les frustrations qui se cristallisent et menacent le quotidien, l'humanité et les discours des acteurs. Curieusement, en fonction de la place qu'on occupe (employé ou locataire) le renon est un booster, un levier en sa possession ou alors une sanction, voire une punition.

Les sentiments d'injustice proviennent principalement de la rareté des logements, ensuite de la législation, des procédures locales et le choix des critères, des acteurs et du contexte. Que l'on se place en tant qu'acteur, en tant que SISP ou en tant que défenseur de l'équité et de l'intérêt général, il y a toujours un choix qui est fait et il sera fait au détriment de quelqu'un d'autre. Que les acteurs défendent un principe plutôt qu'un autre, cela entraîne que les deux autres ne seront pas satisfaits. Des sentiments d'injustice surgissent à nouveau et donnent naissance à un nouveau tour de plaintes et des justifications.

Conclusions générales

Face à la crise du logement, une série d'inégalités s'accumulent du côté de tous : des locataires, des candidats, des acteurs, des SISP ou de la SLRB. La législation est conçue pour corriger des inégalités. Elle se situe entre le principe d'égalité de droit de chacun et le mérite, pour ceux qui n'avaient pas les mêmes chances de départ pour accéder aux biens rares sur le marché.

Tenant compte de la précarité des candidats et des locataires, de la rareté des logements, du taux de rotation, de la situation financières des SISP et de leur patrimoine, la mutation semble être, en partie, la solution à la crise du logement. Il s'avère cependant que les candidats soient dans une situation plus précaire que celle des locataires sociaux, puisqu'ils dépensent plus d'argent pour pouvoir se loger, parfois même pour des logements insalubres.

« De manière générale, la mutation confronte deux intérêts antagoniques : celui du locataire social en place, qui ne veut pas partir, et celui du candidat, qui veut intégrer le parc social. La mutation confronte les bénéficiaires provoquant des satisfactions d'une part et creusant des inégalités d'autre part : d'un côté des locataires en logement suradapté, parfois âgés, protégés d'exonérations de loyer en vertu des différentes protections et de l'autre, côté ~~eux~~ des candidats qui vivent en situation de surpeuplement pour qui la situation est souvent critique. Ce, à un triple titre : pour des raisons de salubrité (promiscuité, superficie minimale ~~pas~~ non respectée, etc.) ; pour des raisons de scolarité (difficulté d'étudier et de se concentrer dans un environnement saturé de personnes) ; pour des raisons liées à des risques de désœuvrement (l'exiguïté l'd'un appartement surpeuplé provoquant trop souvent, le départ contraint des adolescents, avec pour conséquence leur potentielle déscolarisation ou errance dans un environnement inadapté»¹⁷⁹.

La mutation forcée est mise en place pour répondre à la nécessité de rationaliser au mieux l'occupation. L'impact sur les conditions de vie des candidats et des locataires en attente d'un logement plus grand est plus important que sur celles d'un locataire social seul qui occupe un logement trop grand. La mutation forcée est donc nécessaire pour minimiser cet impact même si on sait que : *« la mutation peut engendrer chez les locataires un certain sentiment de déracinement. Cependant, l'impact sur ce dernier n'est pas à minimiser, ce sentiment de*

¹⁷⁹ Bernard, N., 2013, *Concrétiser le droit au logement notamment à la lumière de la précarisation croissante des ménages*, recherche réalisée pour compte du Secrétaire d'Etat au Logement – M Christos Doukeridis.

déracinement peut s'exacerber chez les seniors, à la fois parce que l'intéressé a vécu plus longtemps dans le logement qu'il doit quitter et parce qu'un déménagement est plus lourd à supporter pour une personne âgée bien qu'ils soient affranchis de toute mutation à partir de 70 ans »¹⁸⁰.

Cette transhumance nécessaire a toujours existé mais elle fut accélérée avec les nombreuses crises qui ont traversé notre société. Le caractère de la mutation a été soumis au changement, au fil du temps : au départ solidaire, puis volontaire et maintenant forcée. Nous sommes en droit de se poser la question de ce que la crise sanitaire va engendrer comme difficultés.

Avec le changement de contexte, les acteurs ont développé et intériorisé une éthique autour de la mutation : une charte morale, un chiffre, une stratégie, un objectif quantitatif et pour finir elle a été professionnalisée et institutionnalisée au point qu'elle devienne, selon les acteurs, une institutionnalisation aberrante. En effet, elle doit être validée par toutes les institutions jusqu'au gouvernement. Cela prouve que les injustices sont omniprésentes et que la mutation est l'affaire de tous.

La mutation n'est pas et ne peut pas être une problématique isolée du reste. Si la SISP se concentre trop sur les mutations elle n'aurait plus d'attribution en faveur des candidats. Si au contraire, elle en fait trop peu, elle engendre le mécontentement des locataires en attente et alors la liste des demandes de mutations grandirait de manière exponentielle. Dès lors, la SISP aurait un grand taux de vide locatif et un souci de financement. *« Mais la situation est mauvaise pour la SISP aussi, puisque la suroccupation accélère le vieillissement et la dégradation des logements (humidité par condensation, usure, etc.) »¹⁸¹*. Nous ajoutons que l'argent est le nerf de la guerre et qu'aucun incitant financier aux SISP n'est actuellement lié, de manière réglementaire, à la mutation.

Les acteurs qualifient le plan de mutation d'un jeu d'équilibrage, une partie de Tetris, un domino, une marche sur fil, un château de cartes, une folie, un travail d'orfèvre, une chirurgie esthétique, une responsabilité. L'équilibre à trouver dans les plans de mutations ne se résume à trouver un arbitrage entre différentes listes, entre les candidats et les locataires, entre les locataires en suroccupation ou en suradapté, entre les situations les plus urgentes ou les plus

¹⁸⁰ Bernard, N., 2013, *Concrétiser le droit au logement notamment à la lumière de la précarisation croissante des ménages*, recherche réalisée pour compte du Secrétaire d'Etat au Logement – M Christos Doukeridis.

¹⁸¹ Ibidem.

exceptionnelles. Il s'étend à trouver une solution entre les obligations et le devoir des SISF, entre les intentions et les effets attendus, entre les besoins et les ressources, entre l'écoute des locataires et les réponses qu'ils peuvent donner à cette écoute. La mutation est une attribution plus chronophage qu'une attribution en faveur du candidat car il faut expliquer, écouter, négocier, remédier et dans tous les cas trouver un compromis dans lequel chacun trouve sa voie.

Pour qu'il y ait réussite, Michel pense qu'il faut s'y prendre autrement. Il apporte une solution : *« Je pense que dans le contexte, la plupart des gens, ce qu'ils disent c'est : on a pas le temps ! on a pas le temps le temps de s'arrêter, d'évaluer et de voir un peu comment peut-on échanger, on est tellement ... Ça, c'est vrai mais je pense que c'est aussi la responsabilité du législateur qui devrait prévoir systématiquement dans toutes ces lois, ou en tout cas les majeures, des moments d'évaluation. (...) A un moment donné, je crois qu'il faudrait permettre des échanges avec des personnes du terrain et se rendre compte : OK, on a décidé de ça mais ça, a-t-elle effet positif ? ça, a-t-elle négatif ? Là, on va plus vers une démocratie participative et là, on touche encore à autre chose » !*

Analyser la mise en œuvre de la politique concernant la mutation est une évaluation de celle-ci, à laquelle les acteurs ont participé dans le cadre de cette recherche sans en prendre conscience réellement. L'objectif de cette recherche fut de saisir les dispositions concernant les mutations volontaires et obligatoires pour démontrer leur efficacité en illustrant les résultats selon une approche multidisciplinaire. Nous avons observé, dans la phase exploratoire, que les chiffres démontrent que la politique ne rencontre pas le succès escompté.

Les recherches de Lascombes et Le Galès sur l'action publique ont établi que l'action publique s'articule entre régulation politique et régulation sociale. Pour eux, sa réussite dépend des institutions, des acteurs et des procédures locales. Dès lors, nous avons centré l'attention vers les acteurs chargés de l'application. Nous avons fait usage des concepts analytiques et normatifs prouvés par la recherche de Dubet sur les injustices pour saisir les raisonnements des acteurs lorsqu'ils procèdent aux mutations. Nous avons émis l'hypothèse que le secteur du logement social est également traversé par des injustices. L'analyse du discours des acteurs démontre qu'ils mobilisent également les principes de justice soit pour dénoncer les injustices, soit pour les réparer.

Les propos des acteurs corroborent la conclusion des deux recherches susmentionnées : les moyens et les ressources dont disposent les acteurs, améliorent ou aggravent les résultats/la justice. Dès lors, par notre analyse, nous pouvons affirmer que les effets attendus ne sont pas rencontrés. Ils dépendent des moyens, des comportements, des principes de justice et des valeurs des acteurs tels que les chercheurs l'ont déjà démontré. En ce qui concerne les faibles résultats, nous avons constaté que ceux-ci dépendent du taux de rotation, du taux de vide locatif, de l'autonomie que la législation laisse aux SISP, des droits et des privilèges accordés aux locataires, des sanctions, du calcul de loyer, de la santé financière des SISP, du nombre de relogements et de transferts à effectuer, du patrimoine, des ressources des SISP, des besoins des locataires, des procédures d'hébergement, des domiciliations ou des regroupements familiaux, des prix et de la pénurie des logements. Les résultats dépendent et varient en fonction des contextes de l'action. Dans les SISP coopératives, les résultats sont minimes ; dans les SISP dispersées sur plusieurs communes, ils sont difficiles à atteindre ; dans les SISP très petites, ils sont considérables et dans les SISP communales, ils sont stables.

Pour finir, nous pouvons affirmer que leurs procédures, leurs stratégies, leurs choix et leurs valeurs prônés en fonction du principe de justice défendu participent au ralentissement du dispositif, voire à son échec, dans certains cas.

Toutefois, cette recherche n'a pas tenu compte des bénéficiaires de la politique puisqu'ils n'ont pas pu être interrogés. La recherche qualitative n'a pu rendre compte que d'un seul aspect de la problématique : la réalité et l'activité normative des acteurs sur le terrain.

Pour aller plus loin, il serait opportun de réaliser une évaluation coût-bénéfice moyennant une recherche quantitative. La SLRB dispose de toute une série de bases de données, celles des SISP, des locataires et des candidats qui pourraient être exploitées pour démontrer :

1. La perte financière d'une SISP créée par le vide locatif à la suite des mutations
2. Le coût financier engendré par la rénovation des logements qui sont et seront destinés aux locataires
3. Le pourcentage de mutations à réaliser dans l'objectif de maintenir le taux d'adaptation, voire de l'améliorer d'une année à l'autre
4. Budgétiser les frais de rénovations et les frais de déménagement
5. Chiffrer la perte due aux exonérations de paiements des compléments de loyer pour chambres excédentaires
6. Planifier les constructions et les rénovations en fonction de la demande (candidats et locataires) due à l'évolution de l'âge des enfants modifiant la taille du logement adapté
7. Mesurer l'évolution de l'ARS (prospection à long terme)

Etant donné que chaque variable modifie les autres et que toutes influencent la stratégie que les SISP devraient adopter, seule une recherche quantitative pourrait prospecter l'évolution et les besoins du secteur à long terme.

J'aurais aimé réaliser cette recherche d'évaluation à grande échelle, mais le temps a manqué et la crise sanitaire m'en a empêchée.

Pistes de réflexions pour une justice moins injuste

Ces pistes sont le fruit et le reflet de l'activité normative des acteurs et du chercheur. Le panel des propositions d'amélioration tient compte de la ronde de dénonciations des acteurs, de critiques et des suggestions de deux. Les limiter aux acteurs ou au chercheur ne serait que de produire des solutions injustes. Envisager une piste de solutions en dépit d'une autre entraînerait *de facto* une nouvelle critique circulaire.

Il sera opportun d'adapter les dispositions suivantes (procédure, pourcentage, norme logement adapté pour les locataires, critères de sélections, critères du bien, protections, sanctions, renon) au contexte actuel.

En ce qui concerne **la norme du logement adapté**, il est souhaitable de renforcer les règles et le contrôle d'adaptation :

- ✓ Pour le couple de 35 ans qui rentre sans enfants, une fois qu'il dépasse l'âge précité le logement est toujours considéré comme adapté. Ce privilège (l'ajustement de chambre) devrait pouvoir être contrôlé de manière régulière et rigoureuse dès que les conditions ne sont plus remplies mais les SISP ne disposent pas d'outil de contrôle.
- ✓ Pour un ménage en couple qui a bénéficié d'une chambre supplémentaire en raison de l'invalidité d'un des deux membres, lorsqu'il a perdu la qualité et/ou lorsque ce membre quitte le ménage d'une manière ou d'une autre (par décès, séparation, ...). Idem pas d'outil de contrôle.
- ✓ Supprimer le droit de demander une chambre supplémentaire pour le couple dont un membre est reconnu subitement invalide (l'ajustement). Nombreux locataires qui disposent de deux chambres supplémentaires n'ayant pas fait de demande de mutation au préalable, demandent à pouvoir bénéficier d'une chambre supplémentaire afin

d'échapper à une mutation obligatoire (avec un écart d'une chambre). Autant dire que la SISP, étant occupée à libérer des logements avec des écarts plus grand ne lui attribuera pas de logement.

- ✓ Renforcer le contrôle d'adaptation des logements octroyés aux ménages en raison d'un « droit dormant » ou « garde alternée ». Etant donné que les enfants ne sont pas sur la composition de ménage, il est difficilement contrôlable si les enfants ont atteint l'âge de la majorité et si la chambre est occupée ou pas.
- ✓ Contrôler de manière plus intensive les compositions de ménage via la plateforme d'échange des données électroniques à caractère privée FIDUS¹⁸² - actuellement certaines SISP le font lors d'un soupçon de fraude, et d'autres, lors de la révision des loyers. A partir de 2022, le contrôle sera certainement intensifié avec la vérification des conditions d'un CDD mais est-ce suffisant ?
- ✓ Permettre aux candidats qui sont sur les listes d'attente d'un logement disposant 4, 5, 6 voire 7 chambres de pouvoir bénéficier d'une dérogation spatiale négative¹⁸³.

En ce qui concerne **les procédures d'attribution** en faveur des locataires libérant les grands logements (à partir des logements de type trois chambres) :

- ✓ Harmoniser les procédures des attributions – certaines SISP proposent deux attributions (une informelle et une formelle et ce pas toujours dans le même ordre) tandis que certaines SISP se limitent à une seule attribution pouvant aller jusqu'au renon en cas de refus.
- ✓ Proposer une seule attribution avec deux propositions de visite et un choix obligatoire d'un logement qui convient.

En ce qui concerne **les plans des mutations** et la gestion des mutations volontaires et forcées :

- ✓ Prescrire un pourcentage des mutations minimum obligatoires sans tenir compte des mutations des plans de relogement. Si la SISP dispose des plans de relogement, ce pourcentage viserait uniquement les locataires approchant l'âge de la protection.
- ✓ Le pourcentage choisi devrait se ventiler par catégorie de liste (volontaire et obligatoire).
- ✓ Sur chaque liste, il faudrait veiller à cibler chaque type de logements (sous-occupés, suradaptés) et suroccupés.

¹⁸² FIDUS est le nom donné à l'intégrateur de services régional, c'est-à-dire le gestionnaire légal des échanges électroniques de données de et vers les institutions de la Région bruxelloise, pour autant qu'il s'agisse de données provenant de sources authentiques. <https://cirb.brussels/fr/nos-solutions/infrastructure-solutions/fidus>, consulté le 29 novembre 2021.

¹⁸³ Dérogation spatiale négative est le fait d'octroyer un logement plus petit que la norme imposée.

En ce qui concerne **les mutations**, il est opportun d'adapter les dispositions réglementaires au contexte actuel :

- ✓ Enclencher la procédure de mutation obligatoire dès la première chambre excédentaire.
 - ✓ Atténuer la norme du logement adapté pour les locataires qui libèrent des logements de très grande taille (4, 5, 6, 7 et 8 chambres) pour s'en aller vers des logements beaucoup plus petits. Il faudrait prévoir la possibilité d'octroyer une chambre en plus pour des raisons de « solidarité familiale » pour les ménages protégés et une chambre en moins pour les cas de surpeuplement grave (à partir d'un écart de trois chambres).
 - ✓ « *Atténuer les exigences associées aux trois critères du logement adapté à proposer :*
 - *Elargir, voire supprimer, le rayon au sein duquel ce bien doit être trouvé (passer de 5 km, ce qui c'est fort peu, à 10 km par exemple). Une SISP comme Comensia ou ABC, par exemple, a un parc qui « s'étale » sur plus de 5 km.*
 - *Supprimer l'exigence alternative d'une localisation dans la même commune. Du reste, la pertinence même de ce critère peut être interrogée. Concrètement, cela change-t-il quoi que ce soit pour le locataire qui doit de toute façon déménager (et donc se redomicilier, même s'il n'a pas changé de commune) ? Et que représente encore ce critère pour une commune aussi étendue que la Ville de Bruxelles ?*
 - *Relever la différence de loyer acceptable par rapport à l'ancien. C'est que, fraîchement rénové, le loyer du nouveau logement sera de toutes manières plus chères que le loyer précédent, par effet mécanique. Plus généralement, cette exigence de similarité du loyer a perdu de son sens depuis l'introduction du principe du logement passif pour les nouvelles constructions¹⁸⁴.*
 - ✓ Envisager les moratoires suite à un refus de mutation afin de laisser le temps à la SISP de proposer une mutation obligatoire
 - ✓ « *Autoriser les mutations au-delà de la SISP concernée, c'est-à-dire entre SISP, voire en centralisant le processus au niveau de la SLRB :*
 - *Par cette mutualisation, on augmentera la stock global de logements adaptés susceptibles d'être proposés et, partant de cela, on intensifiera les mutations »¹⁸⁵.*
- La gestion du stock global avec des outils d'intelligence artificielle, sur base des algorithmes permettront :

¹⁸⁴ Bernard, N., 2013, *Concrétiser le droit au logement notamment à la lumière de la précarisation croissante des ménages*, recherche réalisée pour compte du Secrétaire d'Etat au Logement – M Christos Doukeridis.

¹⁸⁵ Ibidem.

- à la SLRB d'imposer un quota/pourcentage aux SISP ;
 - à la SISP de ne plus devoir arbitrer ;
 - aux locataires de choisir les localisations (uniquement les communes)
- « *le critère du rayon maximal (qu'il faudrait encore plus élargir si l'on mutualise les mutations) empêchera le locataire de devoir déménager trop loin* »¹⁸⁶.

Ce système de pondération permettra à la SISP d'éviter les pièges à la récupération du logement. Par exemple, cela éviterait de tracer un locataire n'ayant pas introduit une demande de mutation occupant un logement de deux chambres en plus par rapport à la norme, de demander un ajustement et ainsi rester à l'abri en attendant l'âge de la protection (plus l'inadaptation est grande, plus des points sont accordés pour devancer les demandeurs sur la liste, en cas de passage sur la liste volontaire).

Cela devra se gérer en fonction du degré d'inadaptation du logement occupé (système de points de priorité pondérés en fonction de l'écart du nombre de chambre(s), en fonction de l'âge de la personne, et entre les différentes listes des mutations). Par exemple, les locataires visés par une mutation obligatoire s'inscrivent sur la liste de demandes car ils savent que cette liste suit l'ordre chronologique de la demande et par conséquent, qu'ils se retrouveront en bas de la liste. Le temps d'arriver en ordre utile, ils seront protégés d'un renouveau en cas de refus. La liste des demandes pourra être gérée par un système de points de priorité comme suit : points d'ancienneté (1 par année d'attente), points de priorité pour l'âge (10 pour ceux entre 60-65 ans ; 20 pour ceux entre 65-70ans) ; points de pondération (20 pour une chambre inoccupée ; 40 pour deux chambres inoccupées, 60 pour trois chambres, etc.). De cette manière, même si le locataire veut échapper à une mutation obligatoire, il sera rapidement en tête de liste sur la liste des demandes.

En ce qui concerne **le calcul de loyer**, plusieurs mesures pourront s'envisager :

- ✓ Augmenter les plafonds de 20, 22 et 24% de quelques points de pourcentage (1 à 5%). Le revenu moyen des locataires sociaux est plus grand actuellement que ceux des candidats (logement privé) et la part des loyers dans les ménages sociaux est 20, 22, 24 et 36% pour les ménages qui logent dans le privé. La différence de pourcentage pourrait s'accumuler dans un « Fond Régional de Mutations » et se ventiler entre les SISP en

¹⁸⁶ Ibidem.

fonction du pourcentage, ou des chiffres de chacune, pour réaliser davantage de mutations.

- ✓ Revoir à la baisse de quelques points de pourcentage les diminutions de loyers pour certaines catégories (actuellement 5% par enfant à charge, 10% pour deux, 20% pour la personne reconnue invalide). La différence de points de pourcentage pourrait s'ajouter au Fond Régional de Mutations.
- ✓ Supprimer les exonérations pour les suppléments de chambres – actuellement la plupart des personnes susceptibles de les payer en sont exonérées. A défaut, faire passer l'exonération du paiement du supplément pour chambre excédentaire de 60 ans à 70 ans, afin de la faire coïncider avec la protection de la mutation. Envisager un changement concernant la protection de l'âge.
- ✓ Moduler le montant par chambre supplémentaire en fonction de deux critères cumulés:
 - Le degré d'inadaptation¹⁸⁷ (plus il y a des chambres inoccupées, plus le loyer devra être cher)
 - La hauteur des revenus (exemple : les locataires qui disposent d'un grand revenu ne voient d'inconvénient à payer un loyer non-plafonné ou un supplément pour la/les chambre/s inoccupée/s car les deux montants sont faibles)
- ✓ *Enclencher le paiement du complément de loyer dès la première chambre excédentaire. A titre de comparaison, c'est ce que la Wallonie a fait précisément, avec une gradation du montant en fonction du nombre de chambres vides¹⁸⁸.*
- ✓ Concernant l'obligation d'une mutation dans le cadre d'une rénovation : le locataire a droit à une limitation de son loyer. Il serait souhaitable d'appliquer cette réduction à toutes les mutations vers un logement plus petit, cela inciterait le locataire à accepter un logement.
- ✓ Réviser le montant de l'intervention de la SISF dans le cadre d'une proposition de mutation : ne pas la limiter aux ménages disposant de revenus inférieurs aux revenus de référence mais à tous les ménages libérant un logement plus grand pour aller vers plus petit. Possibilité d'un montant progressif en fonction du nombre de chambres libérées.
- ✓ Réviser la possibilité que cette intervention soit supportée, en partie ou totalité, par la Région de manière à inciter les SISF à faire davantage de mutations. Cette intervention pourrait être supportée par le Fond Régional des Mutations.

¹⁸⁷ Nous comprenons par « Degré d'inadaptation » ce que les acteurs nomment « écart de chambre » c'est à-dire l'écart entre la taille du logement habité par un ménage et la taille du logement adapté à sa composition.

¹⁸⁸ 25 euros lorsque le logement dispose d'une chambre excédentaire, 60 euros lorsque le logement dispose de deux chambres excédentaires, 100 euros lorsque le logement dispose de trois chambres excédentaires, 150 euros lorsque le logement dispose de quatre chambres excédentaires ou plus.

En ce qui concerne **les procédures d'attributions, les motifs de refus et les renons** :

- ✓ Harmoniser les procédures des attributions – certaines SISP réalisent deux attributions (une informelle et une formelle et ce pas toujours dans le même ordre) tandis que d'autres SISP se limitent à une seule attribution pouvant aller jusqu'au renon en cas de refus (iniquité entre les candidats et les locataires d'une SISP à l'autre).
- ✓ Proposer une seule attribution avec deux propositions de visite (uniquement pour les locataires qui libèrent les grands logements) dont un choix obligatoire d'un logement qui convient.
- ✓ Laisser la possibilité aux SISP de repropose un deuxième logement – dans la mesure de la disponibilité – à la fin du préavis.
- ✓ Réviser les raisons de refus prévues à l'article 39 de l'arrêté locatif et celles prévues à l'article 140 du CBL.
- ✓ Évaluer les refus et changer les motifs refus en fonction de cette évaluation.
- ✓ Laisser la possibilité aux locataires qui libèrent un grand logement (2 chambres et plus d'écart) de refuser la première proposition.
- ✓ Augmenter le loyer de 15% à 30% lors d'un refus motivé. Le calcul devra se faire par rapport au nouveau loyer réel hors charges communes¹⁸⁹.
- ✓ En cas de refus d'un logement adapté (dans le cadre de libération des grands logements), faire payer un loyer au moins équivalent au loyer de base si pas la VLN¹⁹⁰ avec la cotisation de solidarité si nécessaire. De cette manière, les locataires ayant des revenus fortement supérieurs au revenu d'admission seront pénalisés.
- ✓ Envisager le renon pour les locataires en mutation obligatoire dès la 1^{ère} chambre excédentaire en cas de refus d'un logement proposé.

En ce qui concerne **les moyens fournis par la SLRB** : la remise à neuf d'un logement entre deux locations se fait sur base de fonds propres des SISP ou sur base des prêts à long terme qui sont remboursables totalement ou partiellement :

- ✓ Créer un plan quadriennal de rénovation spécifique (ou un post) aux logements visés par une mutation.
- ✓ Accorder un montant, ou un certain pourcentage, fixé en fonction du coût moyen de la rénovation d'un logement au niveau de la région, montant pondéré par un critère lié à

¹⁸⁹ Cette piste est mise en avant par certains acteurs participant à la SLRB, à une réflexion globale, dans un groupe de travail sur « Les mutations » auquel je ne participe pas.

¹⁹⁰ VLN – la valeur locative normale du logement. Loyer maximum qui peut être réclamé.

l'état du patrimoine de la SISP, histoire de ne pas pénaliser les bons élèves en matière de rénovation. Actuellement, si les SISP fixent, dans le cadre du Plan stratégique, l'objectif d'optimiser l'occupation dans leur patrimoine, elles reçoivent des incitants financiers, mais les montants sont très faibles. A titre indicatif, les incitants peuvent servir à la rénovation de deux ou trois logements seulement.

- ✓ Réviser les montants qui pourraient être accordé en fonction du critère « coût moyen de rénovation », « nombre de logements visés par la mutation à rénover », mutations réalisées durant l'année qui précède le quadriennal.

En ce qui concerne **la législation** il serait souhaitable de former et informer les SISP :

- ✓ Former en continu les dirigeants et les employés administratifs des SISP
- ✓ Former et sensibiliser les COCOLO à la problématique des mutations
- ✓ Informer et sensibiliser les locataires à cette problématique, aux enjeux et aux sanctions des mutations
- ✓ Former et informer l'associatif spécialisé dans la défense des droits des locataires sur les dispositions règlementaires liées à la mutation
- ✓ Créer un Centre d'informations (helpdesk) pour les SISP, locataires acteurs, ...
- ✓ Échanger les bonnes pratiques dans le secteur

Evaluer la politique ex-ante et ex-post :

- ✓ Analyse des effets potentiels
- ✓ Analyse de l'impact réel
- ✓ Comparatif entre besoins/résultats (input/output)
- ✓ Analyse des coûts/bénéfices

Je peux affirmer qu'appliquer certaines solutions supposent d'en annuler d'autres et de réenvisager la réalité et les plaintes de chacun sans relâche et ce jusqu'à ce qu'elles deviennent « justes » sous l'effet de compromis et d'ajustements de ce qui pourrait être injuste.

Je terminerai ce travail par les propos de Dubet : « *La société juste n'est pas la société parfaite, elle n'est pas la société vertueuse, elle est celle qui permet aux individus d'être des sujets combinant eux-mêmes les principes de justice, leur permettant de vivre la vie qu'ils trouvent bonne pour eux. Puisque ce qui ne peut pas se faire en haut doit se faire en bas, la justice doit permettre à chacun d'affirmer ce qui est bon pour lui et pour les collectifs de travail dans lesquels il est engagé* »¹⁹¹.

¹⁹¹ Dubet F., 2006, *Injustices l'expérience des inégalités au travail*, p. 466.

Bibliographie

Ouvrages

Bernard Nicolas (2006), *Repenser le droit au logement en fonction des plus démunis*, Bruxelles, Bruylant.

Bernard Nicolas et Mahoux Aurélie Mahoux (2014), *Le nouveau Code Bruxellois en débat(s)*, Larcier.

Dubet François (2006), *Injustices l'expérience des inégalités au travail*, Seuil.

Lascoumes Pierre et Le Galès Patrick (2012), *Domaines et approches, Sociologie de l'action publique*, 2^{ème} édition, Armand Colin.

Lévêque A. (2008), <https://www.cairn.info/epistemologie-de-la-sociologie--9782804157081-page-53.htm>.

Quivy Raymond et Van Campenhoudt Luc (1995), *Manuel des recherches en sciences sociale*, Dunod.

Van de Kerchove, M. (Ed.) (1978). *L'interprétation en droit : Approche pluridisciplinaire*. Bruxelles : Presses de l'Université Saint-Louis. doi : 10.4000/books.pusl.8879.

Publications et recherches

Bernard, Nicolas (2013), *Concrétiser le droit au logement notamment à la lumière de la précarisation croissante des ménages*, recherche réalisée pour compte du Secrétaire d'Etat au Logement – M Christos Doukeridis.

De Keersmaecker M-L. et Sonecom, Observatoire des loyers, enquête 2018.

Maroy Christian (Octobre-Décembre 2017), *La nouvelle gestion publique de l'école au Québec : vers une gestion de la pédagogie*, New Public Management in Quebec Education :

Towards the Management of Pedagogy, Revue Sociologie du travail, Vol. 59 - n° 4 : Varia (<https://journals.openedition.org/sdt/1353>, consulté le 24 novembre 2021).

Willaert D. et Deboosere P. (2005), brussels studies/Brussels Studies La revue scientifique pour les recherches sur Bruxelles/Het wetenschappelijk tijdschrift voor onderzoek over Brussel/The Journal of Research on Brussels/Notes de synthèse | 2009 URL : <http://journals.openedition.org/brussels/898> DOI : 10.4000/brussels.898.

Autres documents

SLRB ? Contour, 2020.

SLRB, Rapport Annuel, 2019.

SLRB, Rapport annuel des SISP, Service des délégués sociaux, 2019.

Sites internet consultés

IBSA – L’Institut Bruxellois de Statistique et d’Analyse

SLRB – La Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale

Règlementations et notes parlementaires

Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles Capitale organisant la location des habitations gérées par la Société du Logement de la Région bruxelloise ou par les sociétés immobilières de service public publié au Moniteur belge le 14 novembre 1996, <https://slrb-bghm.brussels/sites/default/files/2021-11/Arr%C3%AAt%C3%A9%20locatif%2026091996%20texte%20coordonn%C3%A9%20au%2012112021%20FR.pdf>.

Commission du logement du 24 octobre 2019/Compte rendu intégral des interpellations et des questions/Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, C.R.I. COM (2019-2020) N° 21, <http://weblex.irisnet.be/data/crb/biq/2019-20/00021/images.pdf>.

Constitution belge du 7 février 1831, <https://mjp.univ-perp.fr/constit/be1831.htm#1>.

Contrat de gestion 2017-2022, version coordonnée au 21 mars 2018, https://slrb-bghm.brussels/sites/default/files/2021-10/Contrat%20de%20gestion%20SLRB-SISP%20niveau_2.pdf.

Note aux membres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, Etat des lieux sectoriel des logements adaptés et inadaptés, Pourcentage 2017 des SISP.

Ordonnance du 23 juillet 2012 modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement publiée au Moniteur belge le 27 août 2012, https://slrb-bghm.brussels/sites/default/files/2021-10/code_logement_derniere_version_19_avril_2018_entree_en_vigueur_10_mai_2018.pdf.

Exposé des motifs/Projet d'Ordonnance modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement/ Session Ordinaire 2011-2012 - 20 juin 2012/ Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, A-299/2 – 2011/2012, <http://weblex.brussels/data/crb/doc/2011-12/121995/images.pdf>.

Rapport fait au nom de la commission du Logement et de la Rénovation urbaine/Projet d'Ordonnance modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement/ Session Ordinaire 2012-2013 – 18 juin 2013/Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, A-355/2 – 2012/2013, <http://weblex.brussels/data/crb/doc/2012-13/123379/images.pdf>.

Circulaires émanant de la SLRB

A/Circ./GDM/307 – Mesures relatives à l’encadrement et à la maîtrise des loyers datée du 4 septembre 2003.

A/Circ./CO/523 – Mutations motivations du refus du logement-confort semblable-Loyer-Rayon de 5 km ou même commune datée du 25 octobre 2016.

Mémoires consultés

Bruynix, Catherine (2012). *Les critères de distribution d’un bien rare : l’exemple de l’attribution des logements sociaux en Région de Bruxelles-Capitale*, mémoire de master. Louvain-La-Neuve : UCL-FOPES.

Debeurme, Marie (2018). *Aspirations et principes de justice au travail : un monde sous haute tension Développement descriptif, analytique et critique du modèle Smart*, mémoire de master. Louvain-La-Neuve : UCL-FOPES.

Dubois, Boris (2018). *Evaluation des instruments d’actions publiques contraignants visant à lutter contre les vacances immobilières en Région de Bruxelles-Capitale*, mémoire de master. Louvain-La-Neuve : UCL-FOPES.

Cours mobilisés

Damhuis, Lotte et Ruquoy, Danielle (2012). *Collecte de données : L’entretien semi-directif*, Louvain-La-Neuve : UCL-FOPES /WE inter-groupe/1^{er} Master.

Fusulier, Bernard (2020-2021). *Sociologie des organisations*, Louvain-La-Neuve : UCL-FOPES.

Pitseys, John (2019-2020). *Acteurs, politique et décision*, Louvain-La-Neuve : UCL-FOPES.

Pongo, Thomas (2019-2020). *Epistémologie de recherche et méthodes qualitatives*, Louvain-La-Neuve : UCL-FOPES.

Annexes

1. Exemple d'un tableau d'adaptation d'une SISP

Tableau d'adaptation des logements

Situation au 31/12/2020	SUR-OCCUPES							ADAPTES	SOUS-OCCUPES	SUR-ADAPTES							Total patrimoine occupé
	-7	-6	-5	-4	-3	-2	-1			+1	+2	+3	+4	+5	+6	+7	
Nombre de chambres																	
Studio																	
1 chambre																	
2 chambres																	
3 chambres																	
4 chambres																	
5 chambres																	
6 chambres																	
7 chambres																	
8 chambres																	
Total par type de chambre																	
Total par catégorie																	
En demande de mutation																	
Sans demande de mutation																	
Demande de mutation - ménages protégés																	
Demande de mutation - ménages non protégés																	
Sans demande de mutation - ménages protégés																	
Sans demande de mutation - ménages non protégés																	

2. Guide d'entretien

Introduction :

Dans cette enquête vous serez amenés à me parler de votre fonction, de votre travail, la législation sur relative aux mutations obligatoires, plus précisément la mise en application. Vous choisissez si vous citez le nom de votre société et/ou des personnes concernées ou pas par la mise en application ou si vous désirez que vos propos restent anonymisés. En qualité d'étudiante et de chercheuse, je m'intéresse à l'application des plans de mutations obligatoires, plus précisément les mutations « forcées » afin de comprendre le principe des justifications de chaque champ d'action, de chaque acteur intervenant dans la mise en application de l'action publique. Les entretiens seront confidentiels, ils seront retranscrits mais uniquement accessibles aux lecteurs de ma commission. J'en ferai une analyse.

Le guide d'entretien :

Acteurs – entretien et décodage des actions et stratégies

- ✓ Quelle est votre fonction et en quoi consiste votre travail ?

Processus –

- ✓ Sur base de quels critères, les SISP appliquent-elles le plan de mutation obligatoire ?
- ✓ Quels sont les moyens dont les SISP disposent pour la mise en place de ces plans (financiers, outils, autres...) ?
Quelles sont les freins aux mutations obligatoires ?
- ✓ Quelle est votre expérience en matière des mutations obligatoires ?
 - Comment vous faites dans ce cadre ?
 - Avez-vous un exemple où la mutation obligatoire c'est bien passée ?
 - Avez-vous un exemple où elle s'est mal passée ?
 - Quelles étaient les difficultés rencontrées ?
 - Comment vous tenez compte des besoins des locataires ?
 - Comment vous tenez compte des (vos) besoins, de la SISP ?
 - Il y a des tensions entre les deux besoins ?
 - Quelle(s) action(s) vous entreprenez pour résoudre ces tensions ?
- ✓ Quelle est le nombre des logements sur adaptés hormis des ménages protégés ? (SISP/secteur) ?

Institutions/normes - Décodage des normes

- ✓ Que pensez-vous de la législation sur les mutations ? sont compréhensible, claires, utiles et facile à appliquer ?

Que pensez-vous des plans de mutations de SISP ? sont efficaces ? donnent des résultats ? pourquoi OUI ? Pourquoi NON ?

Représentations

- ✓ Pour vous c'est quoi un plan idéal de mutations ?
- ✓ Si vous pouviez changer quelque chose dans cette matière, quelle sera le changement que vous apporterez ? pourquoi ?

3. Listes de personnes interviewées et leurs fonctions

- Lyne, Coordinatrice sociale.
- Laurent, Président, ancien Directeur Gérant
- Sophie, Responsable du Service locatif
- Michel, Directeur Général, ancien Responsable du Service locatif
- Jacqueline, Responsable du Service locatif et social
- Lorelei, Responsable du Service locatif et social
- Fanny, Directrice Service social et locatif
- Pauline, Coordinatrice du Service social
- Eléonore, Délégué sociale à la SLRB
- Delphine, Employée à la SLRB
- Benoît, Employé à la SLRB

4. Tableau d'analyse

Tableau d'analyse					
	Acteurs (Intérêts stratégiques, ressources)	Institutions (Normes, cadre d'actions)	Représentations (Qualifications des enjeux, idées, valeurs, symboles)	Processus (Mobilisations, coalitions/conflits)	Résultats (Effets produits, Outputs, Résultats, Outcomes)
Égalité	Positions Opportunité/chances Pairs	égalité de position, égalité des chances	Ordre juste Égalité des chances et des positions utilité et contribution au bien commun	Intérêt général À chacun son droit, équilibre juste respect du droit	Satisfaction générale Cohésion
Mérite	Courage, talent, dons, opiniâtreté, entraînement, engagement subjectif, effort	Puissance Liberté Responsabilité	Individualisme absence de privilèges, pistons, favoritisme Utilité et contribution au proche préférence de privilèges, pistons, favoritisme	Représentativité, solidarité Coalition privilèges	Rétribution financière ou symbolique
Autonomie	Réalisation de soi Indépendance Initiative Responsabilité Individu= sujet	Spécificité Cadre particulier (individuel)	Liberté Subjectivation Professionnalisme Certitudes, résistance Accomplissement personnel Absence de soumission	Créativité Motivation Autoréalisation Marge d'initiative	Efficacité et performance Résultats
Convention Droit	CCT, Protections, Statut	Code du logement, Arrêtés contrats de gestion, PSL, PMO, Circulaires, Contrat de bail, règles	Just/esse Caractère « sacré » Objectivité des règles Neutralité	Procédures, Négociations,	Efficacité normative Régulation
Pouvoir	Fonctions d'autorité Tyrannie, menace, manipulation Ressources acquises par les Expérience	Figé ou flexible Adapté, utile, fort, faible, absent Ambivalent, ambigu Adapté/menaçant	Autorité Tutelle Puissances	Participatif tiranique Répression d'intérêts	Anomie
Reconnaissance	Reconnaissance de la dignité (refus de précarité), estime Visibilité, image de soi,	Cadre singulier Statut symbolique,	Justice sociale, protection, rapport positif à soi Echelle symbolique d'égalité Plénitude	Equilibrage des inégalités Tensions Chute symbolique	Distance entre ce qui est prescrit et ce qui est réel

5. Liste des abréviations

ARS – Allocation Régionale de Solidarité

AS – Assistant social

CA – Conseil d'Administration

CBL – Code bruxellois du Logement

CCL – Conseil Consultatif du Logement

CDD – Contrat de bail à durée déterminée

CDI – Contrat de bail à durée indéterminée

CG2 – Contrat de Gestion de niveau 2

COCOLO – Conseil Consultatif des Locataires

DPE – Date de prise d'effet d'une candidature

DS – Délégué social

HBM – Habitations à Bon Marché

LB – Loyer de base

LLB – Le Logement Bruxellois

LOREBRU – Logement Régional Bruxellois

LR – Loyer réel

NOH – Neder-over-Heembeek

PMO – Plan de mutations obligatoires

PRA – Prix du revient actualisé

RGDP – Règlement général des données à caractère privé

SISP – Société immobilière de service publique

SLRB – Société du Logement de la Région de Bruxelles Capitale

VLN – Valeur locative normale

