

N° 92

Pluralisme juridique et droit au
logement en Belgique : mutations et
tensions contemporaines des régimes
de légalité

Jean De Munck
(UCLouvain, IACCHOS/CriDIS)

Léonard Pardoën
(UCLouvain, IACCHOS/CriDIS)

&

Antoine Printz
(UCLouvain, IACCHOS/CriDIS)



© 2020 – Re-InVEST.be, Rebuilding an Inclusive, Value-based Europe of Solidarity and Trust through Social Investments – contract n° B2/191/p3/Re-InVEST.be

Coordination: ides.nicaise@kuleuven.be

p.a. Re-InVEST.be
HIVA - Research Institute for Work and Society
Parkstraat 47 box 5300, 3000 LEUVEN, Belgium

For more information jean.demunck@uclouvain.be

This publication is part of the Re-InVEST.be project. This project is funded by BELSPO (the Belgian federal science policy office) under the BRAIN-be 2.0 program, contract n° B2/191/p3/Re-InVEST.be.

The information and views expressed in this document are those of the author (s) and do not necessarily represent the official opinion of Belspo. Neither Belspo, nor any person acting on their behalf, can be held responsible for any use that may be made of the information contained therein.

Résumé

Ce rapport établit la synthèse des recherches socio-juridiques concernant le droit au logement dans le cadre du projet de recherche (Belspo) Reinvest.be.

Dans une première partie, le rapport montre l'évolution des idéaux et des dispositifs du logement dans l'Etat social belge. Sur le plan des idéaux du logement, on note une rupture dans les années 1970-1980 : alors que l'après-guerre se contentait d'une politique de logements standardisés, bon marché et peu soucieuse de la subjectivité de l'habitant, au cours des années 1970-1980, un idéal d'habitat, lié à l'environnement et le vécu de l'habitant, a pris le pas sur un idéal de logement standardisé. Du côté des dispositifs, après les politiques de logements sociaux de l'après-guerre, le champ du logement a évolué vers une plus grande mixité marché/Etat et une grande diversification de la palette juridique. Les conditions de location protègent plus qu'avant le locataire ; les conventions de qualité sur le marché ont fait l'objet de formalisation importante. Cela permet de distinguer trois niveaux de signification du « droit au logement » qui coexistent désormais dans les politiques publiques : le logement peut être confondu avec un abri, ou bien identifié à un logis aux qualités standardisées, ou, plus ambitieux, à un habitat lié à des droits différents de celui du logement (habitat, emploi, environnement sain etc.).

Dans une deuxième partie, le rapport rend compte d'un pluralisme des régimes de légalité. Le régime formaliste reste important. Il stabilise les attentes normatives de comportement par des représentations du sujet de droit libre, informé et responsable. Le droit de propriété y est mis en tension avec le droit au logement. Un régime gouvernemental de légalité s'oppose à, et complémente, le premier régime : on observe ce type de légalité dans l'attribution des logements sociaux ou le moratoire hivernal à Bruxelles. A côté de ces deux dispositifs, deux régimes de droit négocié ont vu le jour : un régime de légalité paritaire, fondé sur la négociation collective entre propriétaires et locataires, a vu le jour. Il est très embryonnaire, voire marginal, mais son développement est possible. En revanche, le régime de légalité de la médiation individualisée a tendance à se développer dans de multiples lieux : agence immobilière sociale, Centres publics d'aide sociale, centres de médiation etc. Le rapport conclut à une évolution importante de l'articulation entre les différents régimes de légalité.

Abstract

This report synthesizes socio-legal research on the right to housing within the framework of the research project Reinvest.be (Belspo).

In its first part, the report examines the evolution of housing ideals and mechanisms within the Belgian welfare state. Regarding housing ideals, a shift is observed in the 1970s and 1980s: while the post-war period was content with a policy of standardized, inexpensive housing that paid little attention to the individual needs of residents, during the 1970s and 1980s, an ideal of housing linked to the environment and the lived experience of residents took precedence over the ideal of standardized housing. In terms of mechanisms, following the post-war social housing policies, the housing sector has evolved towards a greater mix of market and state involvement and a significant diversification of the legal framework. Rental conditions now offer tenants greater protection than before; quality agreements in the market have been formalized considerably. This allows us to distinguish three levels of meaning for the "right to housing" that now coexist in public policies: housing can be conflated with shelter, or identified with a dwelling of standardized qualities, or, more ambitiously, with home linked to rights distinct from those of housing (employment, connections, healthy environment, etc.).

In the second part, the report describes a pluralism of legal regimes. The formalistic regime remains important. It stabilizes normative expectations of behavior through representations of the legal subject as free, informed, and responsible. Property rights are thus placed in tension with the right to housing. A governmental legal regime opposes, and complements, the former: this type of legality can be seen in the allocation of social housing or the winter moratorium in Brussels. Alongside these two mechanisms, two negotiated legal regimes have emerged: a system of equal legality, based on collective bargaining between landlords and tenants, has appeared. It is very embryonic, even marginal, but its development is possible. In contrast, the legal framework for individualized mediation is tending to develop in multiple settings: social housing agencies, public social welfare centers, mediation centers, etc. The report concludes that there has been a significant evolution in the relationship between the different legal frameworks.

Introduction

On a souvent souligné que la société moderne atomise les individus, en les dépouillant de leurs liens communautaires (Taylor, 1985 : chap. 7). L'atomisation moderne est incontestable, mais des liens nouveaux sont créés entre les individus, volontaires, complexes et diversifiés. Ces liens sont marchands, familiaux, sexuels, religieux... Ils sont interactifs, au sens où ils lient entre elles les personnes selon des attentes mutuelles de comportement. Ils sont aussi transitifs, au sens où ils prennent consistance et stabilité dans des objets matériels et symboliques. Il peut s'agir de biens matériels ou de services.

Ces objets sont pris dans des réseaux d'échange. Ils sont produits et distribués au sein de ces sphères par des dispositifs institutionnels. La sphère de l'école, par exemple, produit et distribue des services éducatifs. La sphère de la santé produit et distribue des soins et des produits spécialisés (des médicaments, des instruments multiples). De son côté, la production et la distribution du logement répond à des spécificités causales et normatives. Quand on se situe sur le marché immobilier, on rencontre des contraintes et des possibilités très spécifiques de production et distribution des biens.

Ce qui est vrai factuellement l'est aussi normativement. Un *droit* subjectif constitue sûrement un rapport entre des sujets médié par des normes. Il est orienté comme une revendication d'un sujet à l'égard d'autres sujets. A chaque droit d'Ego correspond une ou plusieurs obligations d'Alter. Mais un droit subjectif est aussi un droit à quelque chose : une ressource, une capacité, une protection, un statut, un service... Comme ces objets des droits subjectifs sont produits et distribués dans des sphères socio-économiques, nous devons traiter les marchés comme des marchés institués par le droit. On peut parler de sphères *régulatoires* pour souligner la dimension *instituée* des marchés et des organisations concernées.

Pour analyser ces sphères, deux entrées sont disponibles : une entrée idéale, symbolique, qui cherche à dégager les *idéaux* de ces sphères de production des biens sociaux ; et une entrée plus organisationnelle et matérielle, qui rend compte de la configuration *effective* de la sphère. On doit donc articuler deux plans : un plan de représentations partagées ; et un plan d'attentes de comportements.

Pour comprendre un champ scolaire, par exemple, il faut comprendre la signification sociale de l'enseignement et de l'éducation, pour une société à un moment donné de son histoire. C'est l'aspect *idéal*. Et il faut aussi comprendre l'ensemble des contraintes matérielles et des schémas *organisationnels* qui permettent la construction de ce champ d'activité sociale. La régulation d'un champ différencié se constitue donc à la conjonction de significations partagées et de dispositifs organisationnels. On ne peut pas comprendre les droits subjectifs à l'éducation dans notre société moderne sans saisir les idéaux et les configurations organisationnelles qui structurent la production et la distribution de l'éducation. Le droit à l'éducation connecte un individu à des services dont la configuration résulte de la conjonction d'idéaux éducatifs et de dispositifs organisationnels et matériels (des écoles, des livres, des organigrammes, des curricula etc.) qui permettent de les réaliser grâce à la coopération sociale.

Il en va de même en ce qui concerne le droit au logement. Celui-ci est un droit universel, reconnu par l'article 23 de la Constitution belge. Mais il n'est mobilisable que comme un droit à des dispositifs d'aide à la propriété et à la location. Entre le marché (acquisitif ou locatif) d'une part, et le sujet de droit individuel d'autre part, les dispositifs juridiques assurent une certaine protection et garantissent un accès. Nous allons dans ce chapitre explorer divers rapports qui s'établissent entre les sujets individuels et ces dispositifs par des communications juridiques réitérées et conventionnelles. Pour cela nous procéderons en deux temps.

D'abord, dans une première partie, par un regard rétrospectif, nous voulons souligner les évolutions majeures du champ réglementaire du logement. Les accès aux droits sont en effet conditionnés par la transformation des idéaux du logement, la définition des problèmes et des troubles, de même que par les mutations des dispositifs organisationnels et matériels qui permettent de réparer ces troubles et de réaliser, autant que faire se peut, les idéaux d'habitation proposés aux individus et socialement partagés. Au cours des trente dernières années, on observe une forte subjectivation des normes du logement, et leur élargissement à la notion d'habitat. Cette notion rend moins compte d'un rapport à un lieu de protection aux qualités standardisées qu'à une relation subjective à l'environnement spatial, humain et naturel (1). A cette exploration factuelle de l'évolution du champ, on peut comprendre la distribution du droit au logement sur trois cercles normatifs : le droit à l'abri, le droit au logis (la propriété et la location), et le droit à l'habitat (2).

Dans un deuxième temps, nous nous pencherons sur les différents régimes de légalité qui permettent aux droits au logement de recevoir (un peu d') effectivité. Le droit n'est en effet pas monolithique. On peut distinguer différents types de communication juridique liant le sujet de droit, l'objet du droit et l'intermédiaire du droit. Ces « régimes de légalité » donnent des capacités d'action très variées aux individus, les protègent selon des modalités diverses qui sont déterminantes de leur « conscience du droit ». Nous distinguerons ainsi le régime formaliste (3), le régime gouvernemental (4), le régime paritaire qui est expérimenté à Bruxelles depuis mai 2025 (5) et le régime de la médiation (6).

On conclura sur la fonction grandissante du droit négocié, par rapport au droit imposé, dans nos Etats sociaux. Face aux impasses des deux autres régimes de légalité, et même s'ils en dépendent, les deux derniers régimes, que l'on peut dire « négociés », sont indispensables pour la lutte contre la pauvreté.

1. Evolution historique des idéaux et dispositifs du champ réglementaire du logement

La problématique du droit au logement constitue un des champs les plus anciens de la question sociale. Elle est née à la suite de la révolution civiliste du droit, qui a transformé la terre et l'habitat en capitaux privés. Avec la propriété privée, émergent au XVIIe et XVIIIe siècles les questions de la location et de l'acquisition des logements, de l'expulsion, du vagabondage. L'augmentation démographique du XIXe siècle, la concentration urbaine et la privatisation de terrains et bâtiments a généré, pour une part importante de la population, une crise de l'habitat, qui fut une de grandes dimensions de la question sociale émergente au XIXe siècle.

On connaît l'histoire de la politique du logement. La première loi en matière de logement social date de 1889. L'aggravation de la question sociale (en 1886, les émeutes furent sanglantes) a obligé l'Etat à sortir du laisser-faire et inauguré une intervention et une régulation étatiques qui, depuis lors, n'ont jamais cessé. Comme le dit Zimmer (2024 :11), « historiquement, cette politique s'est construite sur trois piliers distincts : favoriser l'accès à la propriété des ménages, favoriser leur accès à la location et lutter contre l'insalubrité des logements ». Dans chacune de ces trois directions, l'objectif de l'accès s'est doublé d'une visée de protection, et inversement.

Ces trois piliers structurent la politique du logement sur la longue durée. Dans la période actuelle, ils sont toujours d'actualité. Si la protection du propriétaire (à l'égard de tiers et surtout à l'égard de la puissance publique) a été l'objet de tous les soins de la bourgeoisie au pouvoir à partir du XIXe siècle, l'accès à la propriété a été moins soutenu, car il supposait de mettre en question les mécanismes supposés naturels du marché. L'accès à la location a fait l'objet à partir des années 1920 d'une politique identifiable, qui ne prendra de l'ampleur qu'avec « l'âge d'or » du logement

social dans les années 1950-1970. La protection du locataire n'a été que tardivement prise en compte. Il faudra attendre le dernier quart du XXe siècle pour qu'elle fasse l'objet d'un droit systématique contraignant. Quant à la salubrité, elle a justifié une politique anti-taudis dès le début du XXe siècle. L'accès à un logement salubre supposait, jusque dans les années 1960, la destruction d'innombrables baraquements, chaumières, dortoirs que la société industrielle avait édifiés à destination des classes populaires. Il fallait construire de nouveaux bâtiments : cette entreprise fut un des moteurs de la reconstruction d'après 1945. La protection du locataire contre l'insalubrité, le surpeuplement, l'insécurité appelait quant à elle une réglementation et une régulation de l'Etat au sein d'un marché où les conventions de qualité n'étaient pas stabilisées et donnaient, en conséquence, lieu à de nombreux abus.

Dans cette histoire complexe, les années 1980-1990 marquent un tournant décisif. Cette période correspond, en Belgique, à un transfert de compétences institutionnelles. A partir des années 1980, les réformes successives de l'Etat vont attribuer toujours plus de compétences aux Régions, compétences dont les nouveaux pouvoirs vont se saisir pour marquer leur différence. En 1980, le mouvement s'amorce avec un transfert limité de compétences qui donne à la Région des pouvoirs en matière de primes, mais maintient le logement social au niveau fédéral. En 1988-1989, la Région de Bruxelles Capitale est créée, et les Régions se voient attribuer des compétences connexes de celle du logement, comme les transports et les travaux publics. En 1993, la 4^e Réforme de l'Etat transfère aux Régions la gestion des logements sociaux, la fixation des loyers, la régulation du marché locatif, la politique de primes à la rénovation. Les trois Régions du pays vont chacune se lancer dans une politique régulatoire assumée avec fierté et détermination.

Au-delà de ce changement majeur de l'acteur public, nous pouvons rétrospectivement dire que ces années marquent la fin d'une période et l'émergence progressive d'une nouvelle problématique du logement. Cette évolution est en étroite connexion avec l'évolution du rapport aux droits subjectifs, que nous avons commentée dans les deux premiers chapitres de ce rapport. Elle se déploie sur une double dimension. D'une part, on observe une évolution des idéaux du logement très accentuée dès les années 1980. Cette redéfinition des idéaux croise des données objectives nouvelles (comme la crise écologique, le renchérissement du prix de l'énergie, les connexions aux transports publics) et une sémantique nouvelle centrée sur le vécu subjectif du logement. Une sémantique de l'habitat, et du rapport subjectif à l'espace, comme support de la personnalité, se substitue à la sémantique plus objectiviste qui avait caractérisé les Trente Glorieuses. Dans cette direction, l'action publique s'indexe sur des inflexions nouvelles, progressivement déployées dans des dispositifs qui échappent de plus en plus à la problématique d'après-guerre qui s'était configurée autour de la juxtaposition du droit contractuel du marché et du droit dirigiste de l'Etat. On observe plutôt une diversification des montages socio légaux qui sont censés répondre tant à la problématique de l'accès qu'à celle de la protection des individus. Ces dispositifs qui hybrident marché et Etat, droit imposé et droit négocié, loi et contrat, témoignent d'une diversification des imaginaires juridiques mis en jeu dans la régulation du logement, une diversité dont nous explorerons les formes saillantes dans la suite du chapitre.

1.1. Idéaux : subjectivation du rapport au logement et émergence de l'idéal de l'habitat

En 1982, dans une thèse de doctorat défendue à la KULeuven, le sociologue Luc Goossens concluait sa rétrospective très complète de l'histoire du logement social en Belgique par une touche d'amertume. Il avait brossé le progrès incontestable du logement des classes populaires dans notre pays jusqu'à l'après-guerre. Tant la quantité d'abris que leur qualité s'étaient améliorées depuis les constats terrifiants de la fin du XIXe siècle sur le vagabondage, l'insalubrité, le surpeuplement, la saleté des logements de la classe populaire. Le début du XXe siècle avait vu une prise de conscience, conduisant à des efforts publics, modestes mais réels, d'amélioration. L'entre-deux-guerres avait été une période ambiguë, de crise extrême et d'efflorescence paradoxale d'utopies (comme les cités-jardins) et de grandes promesses. Après la guerre, les

Trente Glorieuses avaient permis le développement d'un logement à grande échelle, accessible à une part importante de la classe moyenne et même des classes populaires. Cependant, en 1982, il n'hésitait pas à parler d'une « application déviée du logement social » (1982 :216). Essayons de comprendre ce qui amenait un sociologue de 1982 attentif aux changements de son temps à porter un regard si négatif sur les politiques keynésiennes des années 1950-1970.

L'après-guerre

Après la seconde guerre, la reconstruction du pays appelait des mesures d'encouragement à la construction immobilière. Une politique de soutien au secteur immobilier s'est mise en place à ce moment avec la loi de Taeye (1954), marquée par une volonté de construction de logements en masse : « la construction intensive de nouvelles maisons garantirait un débit élevé au marché du logement » (1982 :213). Cette politique a remarquablement fonctionné, grâce au miracle fordiste et keynésien des années 1945-1975. Le plein-emploi, la croissance continue des gains de productivité, l'expansion du consumérisme, permettaient à une classe moyenne grandissante d'acquérir une habitation. La société de consommation en Belgique s'est formée jusqu'à la fin des années 1970 comme une société de petits propriétaires, centrée sur la maison familiale et la construction neuve.

Cette politique favorable au marché acquisitif était compatible avec une offre publique locative. « La période entre 1950 et 1981 constitue l'âge d'or du logement social », écrit J.M. Degraeve (2020 :14). « Quatre fois plus d'habitations sociales sont réalisées durant les Trente Glorieuses que durant les trois premières décennies de la Société nationale ». En suivant la typologie élaborée par Ghekière (2008), on peut parler d'un « modèle généraliste » belge du logement social, qui se situe entre le modèle résiduel et le modèle universaliste :

- Le modèle résiduel du logement social cible prioritairement – et même exclusivement – les groupes les plus pauvres, exclus du marché du logement. Il n'a pas pour vocation de changer les paramètres du marché du logement en général, mais de rencontrer les défaillances de ce marché ;
- Le modèle universaliste du logement social n'a pas de ciblage particulier, si ce n'est la demande sociale non satisfaite par l'offre de marché. Le but principal est de peser sur le marché en créant une offre peu onéreuse qui tire les prix vers le bas. Les obligations de service public des organismes de logement social sont très souples. Elles se traduisent par des listes d'attente chronologiques (comme en Suède)
- Le modèle généraliste est fondé sur une extension limitée du modèle résiduel. Au-delà du groupe des plus pauvres, toute personne rencontrant des difficultés sur le marché locatif est susceptible d'être aidée, après examen des ressources. Les ressources constituent une catégorie assez vague et fluctuante, dont le plafond de revenus constitue un élément nécessaire, mais insuffisant. Au contraire du modèle universaliste, cette politique n'a pas pour objectif de modifier les conditions générales du marché locatif ou acquisitif.

A l'instar de la France, l'Allemagne ou la Pologne, la Belgique a opté pour ce troisième modèle, depuis la période de reconstruction. A ce moment, la politique de logement social, qui était « résiduelle » jusque dans les années 1930, est devenue « généraliste » en s'étendant à la classe moyenne. Cela a pour conséquence l'élaboration, par le gouvernement, de critères d'accès aux logements sociaux sous conditions de ressources. Le citoyen était devenu le client d'une bureaucratie qui lui donne un statut sur base d'une enquête concernant ses revenus et sa situation professionnelle (c'est-à-dire, dans la typologie ci-dessous, selon un régime de légalité gouvernemental),

Les déplacements des années 1980

Quels que furent les mérites de cette politique de logement social, elle devint l'objet de critiques assassines dans les années 1980. Goossens y constatait, comme nous l'avons dit, les effets d'une « politique déviée ». Pourquoi « déviée » ? Parce qu'au bout du compte, argumentait-il, le

développement du logement social avait été » mis au service de multiples objectifs (la lutte contre le socialisme, la croissance, la consommation...), mais n'avait pas été poursuivi pour lui-même. Car « l'on constate que (...) l'habitant a toujours eu une position marginale et ce depuis le début de l'histoire du logement social » (1983 :220). Cet oubli de l'habitant s'est manifesté, dès la période qui s'ouvre avec la Commission sur du Travail de 1886, par l'extrême sélectivité des groupes qu'il faut favoriser : des ouvriers, en désir d'intégration sociale. De cette manière d'autres groupes sociaux en mal d'habitat étaient laissés à leur sort : les petits employés, les agriculteurs, des prolétaires marginaux. La situation s'est améliorée après la seconde guerre, mais un autre objectif que le logement pour tous a alors été poursuivi, souligne le sociologue. Une logique productiviste a pris les commandes de la construction de logements. Non seulement les logements existants étaient laissés à leur déficience quand ils n'étaient pas détruits, mais surtout « la logique productive triomphait et il importait donc de stimuler au maximum la construction de logements sociaux ». Même la lutte contre les taudis des années 1950 n'est, rétrospectivement, pas convaincante : la lutte contre les logements insalubres est restée marginale dans l'ensemble de la politique de logement de l'après-guerre. « Il ne faut pas chercher très loin, écrit Goossens (1983 :221) la raison de la marginalité des taudisards : l'orientation vers la construction neuve, de préférence par voie de l'acquisition en propriété, caractérisait la politique du logement d'après-guerre, et faisait d'eux un groupe peu intéressant. Construire une maison était tout à fait au-dessus de leurs moyens, et aucune prime à la construction ne pourrait y remédier ».

Dans les années 1980, ce regard très critique sur les Trente Glorieuses était dans l'air du temps. D'un côté, la sociologie de la ville avait opéré un tournant que résume à lui seul le nom de Henri Lefebvre (Costes, 2010). Le « droit à la ville » est brutalement devenu plus qu'un slogan : il s'est transformé en un programme de recherche qui enflamme les urbanistes et les architectes. D'un autre côté, les luttes urbaines des années 1970 avaient dépassé la critique du paupérisme matériel pour s'intéresser à la qualité de la vie, la socialité du quartier, l'insertion de la subjectivité individuelle dans des ensembles complexes. Une sémantique nouvelle du logement a progressivement émergé. Elle a marqué le point de départ d'une évolution de la problématique du logement et des idéaux qui y sont associés. Les représentations partagées du « logement décent » se modifient en conséquence. On peut parler d'une profonde évolution des conventions qui donnent sens aux politiques du logement.

Le quadriparti de l'habitat

Entre 1980 et 2025, la sémantique nouvelle de l'habitat prend progressivement le relais de la sémantique du paupérisme et de l'insalubrité. L'« habitat » tend à désigner un rapport au logement qui présente quatre caractéristiques centrales. En nous inspirant d'un texte de 1993 d'Olivier Abel, nous pouvons distinguer quatre dimensions anthropologiques portées par cette notion : la relation spatiale entre un dedans et un dehors, la relation temporelle entre un avant et un après, le rapport avec autrui et l'insertion dans la nature. On ne loge pas un sujet comme on place des pommes dans un casier ; un sujet « habite » son logement et le transforme en rapport au monde.

- (1) Comme le montre l'expérience négative du sans-abrisme, le logement est un facteur de constitution de soi car il permet l'expérience corporelle d'un espace d'intimité et de non-exposition à autrui absolument centrale dans les processus de construction de l'identité et de la liberté individuelles. Sans ce rapport avec un espace familial, intime et séparé des autres, on ne peut pas envisager le développement d'une liberté réelle. Le contrôle sur cet espace permet une articulation sans confusion avec l'espace public. C'est pourquoi l'inviolabilité du domicile a, à juste titre, été thématisée comme une liberté fondamentale dès les premières chartes modernes. Il est essentiel, dans cette perspective, que l'habitant puisse vraiment occuper un lieu, en faire un espace de projection de soi et d'incarnation de sa singularité. Ce que Laurent Thévenot (1994) désigne comme l'espace de la familiarité, c'est-à-dire de la coordination de soi avec soi, constitue un registre élémentaire de capacité d'action. Au sein du logement, le ou

les lieu(x) tournés vers l'accueil des personnes étrangères (le salon, la salle de séjour) constituent un sas de passage entre espace intime et espace public. Dans cet espace, se règle la question délicate de la présentation de soi, dont on sait depuis les travaux de Goffman qu'elle est centrale dans nos interactions quotidiennes.

- (2) L'habitat n'est pas seulement cet interface, essentiel dans l'espace social, il permet aussi une inscription de la personne dans le temps (au sens de la durée bergsonienne). Un habitat est un établissement qui permet de traverser le flux du temps en constituant des points fixes et répétitifs. Un lien étroit relie étymologiquement, et substantiellement, habitat et habitude. L'habitude est une dimension tout à fait constituante de la personnalité. Par sa négativité, l'expérience du sans-chez-soirisme, autant que du sans-abrisme, en dit long sur cette importance de l'habitude dans la formation et le développement des personnalités. L'impossibilité de prévoir le lendemain, le trouble dans la planification du logis, l'incertitude de chaque instant mangent totalement les capacités cognitives et pratiques des personnes démunies et rendent impossibles d'autres habitudes que celles de l'adaptation sans projet. Philippe Defeyt (2025 :75) estime que « trois ans dans un logement social pour des personnes abîmées par un parcours difficile, voire chaotique, c'est souvent le temps nécessaire juste pour émerger. Les expériences de *housing first* montrent à quel point la sécurité offerte par une occupation non-limitée dans le temps rassure et permet de (re)construire des parcours de vie satisfaisants ». La disposition d'un habitat est la condition de l'inscription d'une personnalité dans une temporalité orientée.
- (3) A ce complexe spatio-temporel, on doit ajouter la relation à autrui. En un sens, toute habitation est une cohabitation. Les autres sont toujours présents, soit parce qu'ils résident avec le sujet, soit parce qu'ils en sont voisins, soit parce qu'ils en sont lointains, mais partenaires. Comme dit Abel (1995 :37), l'habitat est une construction « par et pour autrui ». Par autrui : l'habitation crée un espace d'autonomie dans un espace de dépendance, et non contre elle. Des autres sont toujours présents avant moi, et me suivent. « On habite *par autrui*, avec une dette infinie envers nos prédécesseurs, et envers bien des contemporains. Et on habite *pour autrui*, pour recevoir ceux qu'on aime ou les étrangers, pour partager nos styles, nos singularités, pour recevoir finalement un enfant à venir ».

Ce qui caractérise le sans-abrisme, ou le soi-chez-soirisme, c'est l'absence d'œuvre et l'impossibilité de l'action, au sens où Arendt utilisait ces deux catégories dans *la condition de l'homme moderne* (1983). Non seulement rien ne dure sans habitat, et cela détruit la possibilité d'une œuvre. Mais l'action devient impossible car la distinction, symbolique et matérielle, entre la sphère domestique privée et l'espace public est une condition sine qua non de l'action au sens d'une activité publique destinée au bien commun. Il ne reste alors que le « labeur », c'est-à-dire un mode de survie qui ne construit rien dans la durée parce qu'il est pris dans la répétition.

- (4) Enfin, quatrième dimension, l'habitat est un mode d'incarnation dans la réalité matérielle et naturelle. Il s'agit d'établir un habitacle permettant d'humaniser la vie matérielle, et inversement de matérialiser l'existence humaine. Les conditions thermiques, l'exposition au bruit, à la pollution, aux odeurs, les connexions aux circuits de mobilité, l'ampleur de l'espace, l'exposition à la lumière, l'accès à des espaces verts, l'ouverture sur l'horizon, toutes ces dimensions infrastructurelles occupent l'avant-scène de la problématique du logement. Elles témoignent de la dépendance et de la relation de l'humain et du non-humain. Ce qu'on appelle l'« environnement » est une catégorie un peu vague pour désigner ce champ d'expérience sensible et sémiotique, qui fournit au sujet des réponses à ses questions concernant sa place dans le monde. L'environnement ne m'envoie pas le même message si j'habite dans un quartier déclassé et pollué, inconfortable et bruyant, dans une banlieue résidentielle, ou dans

un centre-ville animé d'une vie culturelle passionnante. De là vient d'ailleurs l'expérience du déplacement touristique, valorisé par la modernité, et vécu comment moment de déplacement non seulement physique mais aussi symbolique.

Ce quadriparti de l'habitat n'était pas à l'horizon des Trente Glorieuses, et encore moins, au début du XXe siècle, dans celui de lu logement ouvrier. A partir des années 1990, les politiques du logement sont caractérisées par cette subjectivation du logement qui donne un relief culturel nouveau à la question juridique des droits subjectifs. Nous avons dit à quel point les droits subjectifs ne peuvent être conçus comme étant simplement le « reflet », dans l'ordre subjectif, des droits et devoirs objectifs énoncés par le droit positif. Mais à ce premier décalage des droits subjectifs et du droit objectif, il convient d'ajouter, dans le cas spécifique du logement, un deuxième décalage : les idéaux de l'habitat ont supplanté d'autres versions, plus étroites, du logement. Cependant, les réalités ont du mal à suivre les idéaux.

1.2. Dispositifs : l'inventivité socio légale dans le champ du logement

Si la subjectivation du rapport au logement, culminant dans le concept de l'habitat, est la première transformation des trente dernières années, on doit aussi souligner une deuxième tendance-clef qui modifie le champ réglementaire : la crise des dispositifs de la politique d'après-guerre a ouvert le champ à l'efflorescence d'une diversité de dispositifs socio-légaux hybrides qui tendent de pallier les carences des dispositifs anciens. Cela ne signifie pas que les objectifs d'accès à la propriété, d'accès au marché locatif et de lutte contre l'insalubrité sont abandonnés. Ils sont complétés et insérés dans un éventail plus large de dispositifs dont certains n'ont pas encore fait leurs preuves. La conjoncture des politiques publiques des Trente Glorieuses a été celle de la juxtaposition du marché du logement, libre et peu régulé, et de la gestion administrative du logement social. A partir des années 1990, nous entrons dans une période de fragmentation et d'hybridation des politiques de logement, qui complexifie le paysage.

Sept facteurs de crise dans les dispositifs d'après-guerre

A partir des années 1980-1990, en effet, les options simples qui avaient configuré les politiques du logement après la guerre se sont progressivement révélées insuffisantes sous l'action conjuguée de divers facteurs.

Le facteur principal de transformation a été la crise budgétaire de l'Etat social. Les politiques keynésiennes de l'après-guerre ont connu, au tournant des années 1980, un arrêt assez brutal compte tenu de la crise budgétaire et la réorientation du capitalisme international vers une politique de l'offre. Un deuxième facteur de déstabilisation fut la crise pétrolière de 1973, qui a mis la question de l'énergie au centre de l'attention. Même si le problème pétrolier fut surmonté dès la fin des années 1970, les compteurs ne revinrent pas à la situation d'avant la crise. Un troisième facteur fut l'obsolescence progressive du rêve moderniste de la construction neuve, alliant une esthétique de la décontextualisation de l'habitat (les tours du quartier Nord) à une frénésie de construction urbaine générant bétonisation et fragmentation. Cette option fut radicalement mise en question du côté de l'architecture et de l'urbanisme. Dès les années 1980, certains courants au sein du postmodernisme naissant refusèrent le fonctionnalisme des années 1960, et mirent l'accent sur la reconstruction de quartiers multifonctionnels, le rejet de la verticalité, le respect de l'histoire et la géographie des lieux, ainsi que sur la réhabilitation du patrimoine. Le programme de rénovation du bâti prit la place de la planification prométhéenne du nouveau, et rencontra un quatrième facteur de crise : la question environnementale, qui devint à partir des années 2010-2020 la question climatique. L'épidémie de la covid accentua encore ces facteurs de crise : le déficit budgétaire explosa, le problème énergétique devint suraigu suite à la crise environnementale et la guerre en Ukraine, le tournant postmoderniste fut renforcé par l'exigence désormais incontournable d'une rénovation de grande ampleur de bâtiments qui avaient vieilli et ne remplissaient plus les objectifs de durabilité.

La grande déstabilisation du logement suite à l'action systémique de ces quatre facteurs du côté de l'offre fut encore renforcée par trois tendances démographiques qui ont bouleversé la demande sociale. Le premier facteur fut l'augmentation de la population. Entre 1989 et 2023, à Bruxelles, la population augmente de près de 25 %. Le deuxième facteur est d'ordre économique : on observe dans les métropoles wallonnes et bruxelloises et un appauvrissement qui prend des allures de marée montante. « Si on prend comme indicateur le revenu net imposable moyen par habitant, celui-ci se situait en RBC (Région bruxelloise) en 1989 à 102,3 % ; il n'est plus en 2021 qu'à 78,9 % de celui-ci » (Zimmer, 2024 : 3). Enfin, le troisième facteur concerne la morphologie des ménages : accroissement du nombre de familles monoparentales, augmentation de l'habitat solitaire et vieillissement de la population créent des besoins nouveaux de petits et moyens logements. Des maisons unifamiliales se divisent désormais en appartements et studios. Jointe à une baisse de demande de bureaux, l'adaptation des infrastructures existantes à cette nouvelle réalité pose des problèmes difficiles.

Le résultat de ces mutations, qui n'étaient que partiellement prévisibles, fut une crise du logement grandissante dans notre pays. Le prix moyen de l'appartement à Bruxelles a cru de 320 % entre 1989 et 2020, celui d'une maison de 450 %. On ne doit donc pas s'étonner de l'allongement de la file d'attente des logements sociaux dans la Région qui atteint en 2024 le chiffre monstrueux de près de 50 000 personnes.

Les politiques traditionnelles d'accès au marché acquisitif sont devenues très insuffisantes face à la croissance des prix de l'immobilier. Le crédit social est certes resté un axe important de l'action des Régions après le transfert des compétences constitutionnelles. Entre 1993 et 2019, plus de 18 000 ménages bruxellois ont été aidés. En Wallonie, on comptait, pour la même période, entre 50 000 et 60 000 ménages aidés. Mais faute de fonds suffisants, ce mécanisme a perdu une part importante de son efficacité dans une situation inflationniste. Il a dû partiellement se réorienter vers le crédit à la rénovation et les « fonds verts ». La politique de logement social de la période antérieure souffrira beaucoup de cette conjoncture. Les constructions ou achats de logements sociaux par les pouvoirs publics ne disparaissent pas, mais marquent le pas. En 1989, les logements sociaux à Bruxelles comptaient 36 737 unités. En 2022, ils sont 40 532 (Zimmer, 2024 :7). Alors qu'entre 1950 et 1980, la Belgique (au niveau national) connaissait une croissance moyenne d'au moins 600 logements sociaux par an, la croissance moyenne de ce patrimoine public n'est plus à Bruxelles que de 112 unités par an, et d'une centaine de logements en Wallonie. Ces chiffres sont comparables à ceux de la Flandre. Cette évolution très lente témoigne de la difficulté de cette politique à faire face à la demande sociale.

La complexité des dispositifs de régulation du logement

Le très grave déficit budgétaire de l'Etat, en expansion constante, rend improbable une politique de logement centrée sur le logement social. De nouveaux dispositifs émergent en conséquence, moins coûteux, qui tentent par des constructions socio-légales de contourner l'obstacle budgétaire. Citons ici quatre innovations importantes.

1. **Un nouvel intermédiaire locatif.** Une innovation importante de la période tient dans le lancement de l'Agence immobilière sociale (A.I.S). Ce type d'organisme fut créé un peu près simultanément en Flandre (1998), à Bruxelles (1998) et en Wallonie (1993). L' AIS tente de socialiser le marché locatif en introduisant un intermédiaire entre le propriétaire et le locataire à faibles revenus. D'un côté le propriétaire qui se lie à l'agence par un contrat de bail ou un mandat de gestion s'engage à accepter un loyer plus faible que le loyer du marché (un peu près d'ordre de 30 %), permettant ainsi l'accès de son logement à un public précarisé. En échange, l'agence prend à sa charge le risque et la gestion du contrat locatif. L'Agence n'est pas un opérateur privé, mais une Association sans but lucratif (ASBL) qui se définit par sa mission sociale. Ce dispositif permet d'introduire dans le marché un intermédiaire permettant de palier les déficiences du marché tout en échappant à la lourdeur bureaucratique de l'Etat

gestionnaire des logements sociaux. On compte aujourd'hui 33 agences en Wallonie, 24 en Flandre et 23 à Bruxelles.

2. Ensuite, on doit noter un **accroissement de l'intervention directe des pouvoirs publics en vue de la régulation du marché**. Ainsi, une attention nouvelle aux immeubles inoccupés a permis de définir une politique d'intervention publique allant de l'amende au droit de gestion publique (DGP) « qui permet à un opérateur de gestion publique (OGP) de prendre temporairement en gestion un logement inoccupé ou insalubre afin de le rénover et de le mettre en location à un loyer réduit ». A Bruxelles, à partir de 2003, un logement inoccupé ou insalubre peut être temporairement pris en charge par un organisme de gestion publique, rénové et mis en location pour une période de 9 ans maximum. D'autres dispositifs sont prévus en Flandre et en Wallonie. Une autre forme d'intervention remarquable est la régulation par la loi de la relation locative, notamment en matière de normes de salubrité renforcées, de normes énergétiques, et aussi d'expulsions. Nous commenterons ci-dessous plus longuement le décret de la Région bruxelloise concernant le « moratoire hivernal » des expulsions, très révélateur d'un imaginaire juridique spécifique qu'on peut qualifier de « gouvernemental ».
3. On observe des efforts soutenus en matière d'**objectivation des instruments de la politique du logement**, et de la relation juridique. Des innovations remarquables concernent la performance énergétique des immeubles, de même que les critères de prix de loyer. Les conventions de qualité énergétique des bâtiments étaient très vagues, disparates et conventionnelles. Un processus de codification a été entamé. Le certificat de performance énergétique (PEB) a été imposé dans les trois régions du pays suite aux recommandations de l'Union européenne (directive 2002/81/CE). Il permet d'objectiver l'état d'un immeuble et de fonder une politique de rénovation sur une base mesurable. La base de calcul des loyers répond elle aussi à des ajustements locaux peu objectivés. A partir de mai 2025, une expérience importante est en cours à Bruxelles sur base d'un décret régional. Il s'agit de l'institution d'une commission paritaire propriétaires/locataires chargé de fixer une grille des prix des loyers et de gérer des plaintes individuelles à ce sujet. Nous revenons plus bas sur ce dispositif expérimental, qui renvoie à une ontologie du social très particulière, produite par mimétisme avec d'autres champs réglementaires (celui du travail et celui de la santé).
4. Du côté du marché acquisitif, on observe des **démembrements et des recompositions de la propriété**. Ces solutions ne sont pas entièrement nouvelles mais elles sont réactualisées en vue de faciliter l'accès à la propriété. Ainsi le Community Land Trust (CLT), d'inspiration anglaise, permet d'exonérer les achats de logements du prix du terrain, car celui-ci reste propriété dudit CLT. Ce type d'association inclut le public des acheteurs potentiels à la définition du projet en amont de sa réalisation. Par ailleurs, la question d'un encadrement juridique du squat se trouve sur la table, de même que celui de la *tiny house* (petite construction, d'habitude mobile, à finalité écologique, dont la caractéristique est d'alléger et minimiser l'occupation de l'espace).

Les droits subjectifs au logement passent donc, pour leur réalisation, par la médiation de ces dispositifs. Ils sont très disparates. Ils tentent, en situation de contrainte budgétaire, de donner du sens à l'accès et la protection de chacun, et surtout des plus vulnérables, au logement, entendu au sens intégratif de l'habitat (qui inclut donc la propriété, la location, l'abri, et le logement entendu comme lieu d'épanouissement et de capacitation). Nouveaux ou anciens, ces dispositifs relèvent de conventions très diverses de la légalité quand ils sont activés par les intermédiaires du droit. Cette complexité rend d'autant plus nécessaire l'intervention d'intermédiaires du droit : avocats, juges, notaires, associations d'insertion par le logement, services de médiation, syndicats de locataires et de propriétaires...

2. Les trois cercles du droit au logement

Pour résumer, on peut considérer que le droit au logement est fait de trois couches de signification : le droit au logement peut être défini par le droit à l'abri ; le droit au logis et le droit à l'habitat. Seule cette dernière définition intègre toutes les dimensions et est compatible avec une approche par les capacités.

Au plus simple, la notion d'abri contient l'élément minimal d'un logement « conforme à la dignité humaine » (comme annoncé dans l'article 23 de la Constitution). Un toit pour la nuit, un lieu où manger, se reposer, se laver, passer du temps libre, inviter.

L'appropriation privée de l'immobilier n'assure pas, en régime capitaliste, l'existence d'un abri pour tous et toutes. Certaines personnes ne disposent pas, temporairement ou de manière prolongée, d'un accès au marché acquisitif ou locatif. Comme on le sait, la situation ne cesse d'empirer dans les villes européennes. La politique du sans-abrisme a été fortement développée dans notre pays comme dans tous les pays d'Europe à partir des années 2000. Les dispositifs d'aide urgente aux sans-abris a fait l'objet d'un engagement solennel de la Belgique en juin 2021 lors de la signature de la Déclaration de Lisbonne sous le patronage de la présidence portugaise de l'Union européenne. L'abri est indispensable dans une politique du logement mais il reste tout à fait insuffisant. Il supplée aux carences du marché immobilier (acquisitif et locatif), mais ne le régule pas.

On peut distinguer un deuxième cercle du droit au logement que nous appellerons le *droit au logis*. Le droit au logis est le droit subjectif de se loger conforme à des standards moyens de logement. Avoir un logis est plus avantageux que de ne disposer que d'un abri. Il assure un confort selon des normes de qualité standards. Il permet la domiciliation, c'est-à-dire une certaine permanence d'occupation d'un espace. Les normes de salubrité sont respectées, de manière à éviter une mise en danger de la santé des occupants, et des normes de socialité élémentaires, comme le respect de l'inviolabilité de l'espace domestique.

Les politiques classiques du logement se réfèrent à ce droit au logis. Celui-ci exerce la double fonction complexe de tout droit subjectif : la protection de son titulaire et son accès à des biens et services.

Du côté de la *protection*, la liberté de *propriété* a été reconnue par le Code civil, et les droits du propriétaire sont protégés contre des tiers. Le contrat de *location* est réglementé et protège tant le propriétaire que le locataire. Des normes de salubrité plus que minimales s'imposent aux deux parties.

Le droit au logis est aussi un droit d'*accès aux marchés*. Le droit de propriété est une institution fondatrice du marché comme lieu d'échange de biens et de services par le truchement de l'équivalent général, la monnaie. Les diverses sociétés de crédit social constituées par les pouvoirs régionaux dans notre pays se chargent de cette mission : le Fonds du logement à Bruxelles ; le Vlaams Woningenfonds en Flandre ; en Wallonie, le Fonds de logement des familles nombreuses et la société wallonne de crédit social. A l'accès à la propriété, on doit ajouter l'accès au marché locatif. Les sociétés de logement social, les allocations d'installation, les aides à la garantie locative découlent donc de ce droit à l'accès aux marchés. Elles s'ajoutent et complètent les dispositifs d'aide à la propriété.

Cependant, « la qualité d'un logement, écrit Nicolas Bernard, ne se réduit pas à son accessibilité financière ou à sa salubrité » (2006 :8). On doit complexifier la notion de droit au logement au terme en direction d'un *droit à l'habitat* si les dimensions subjectives, sociales et environnementales du logement sont prises en compte comme conditions du développement humain. Dans ce cas, la qualité du logement importe autant que sa disponibilité. Le droit à l'habitat est lié au développement possible des capacités humaines de l'habitant : vie matérielle, vie

affective, construction de la personnalité, relations avec les autres proches ou lointains, connexions avec l'environnement naturel. Une qualité de logement ne s'obtient qu'au prix d'investissements importants dans le circuit énergétique, l'urbanisme écologique, des équipements spatiaux et matériels capacitants. Il est certain que le droit à l'habitat ne dépend que partiellement des dispositifs immobiliers. Sa réalisation est aussi le produit dérivé du développement d'autres dispositifs. Par exemple, l'accessibilité du logement dépend de l'existence d'infrastructures routières et de transports collectifs. La présence d'espaces verts à proximité du logement, l'accessibilité aux centres de soins de santé, la disponibilité d'équipements socioculturels, la connexion à internet, constituent autant de conditions de l'habitat.

Entre l'abri et l'habitat, on comprend que le droit au logement oscille entre une version minimaliste, voire régressive, des droits sociaux, et une version aspirationnelle, utopique, propre à la lecture optimiste du constitutionnalisme des années 1990-2010. Seul un droit à l'habitat est compatible avec une approche par les capacités. Il fait droit à la nature systémique du développement des capacités qui s'appuient l'une sur l'autre : la capacité de se loger conditionne la capacité de se soigner, de développer une vie personnelle et intime, de fournir une éducation à soi ou à ses enfants, ou la capacité d'exercer une activité citoyenne. Cette orientation vers l'habitat va cependant à l'encontre d'autres tendances, réductionnistes, du droit au logement.

Comme on le verra dans la suite de ce chapitre, les dispositifs actuels sont plutôt orientés vers le droit au *logis*. Une tentation très présente est celle de sa réduction du droit au logement au droit à l'abri. Certes, la fourniture d'un abri constitue la cellule de base du droit au logement, mais n'en constitue, on le comprend sans peine, que l'amorce. Divers programmes sont mobilisés dans ce sens : centre de nuit, maisons d'accueil pôles d'urgence sociale, relais sociaux. Les raisons de cette valorisation de l'abri sont multiples : l'accélération du temps de l'action valorise l'urgence au détriment des interventions sur la longue durée ; la visibilité du problème du sans-abrisme mobilise les médias et la classe politique, alors que les effets positifs des politiques de long terme restent invisibles ; la fourniture de l'abri nécessite moins de coordinations que l'action durable concernant le logis ou l'habitat. Pour toutes ces raisons, il en va de l'urgence dans le champ du logement comme de l'urgence dans celui de la santé mentale (voir notre prochain chapitre). Cette version du droit au logement correspond au diagnostic porté par Samuel Moyn (2018) : si elle prend trop d'importance, elle fait signe vers une baisse d'ambition des politiques sociales.

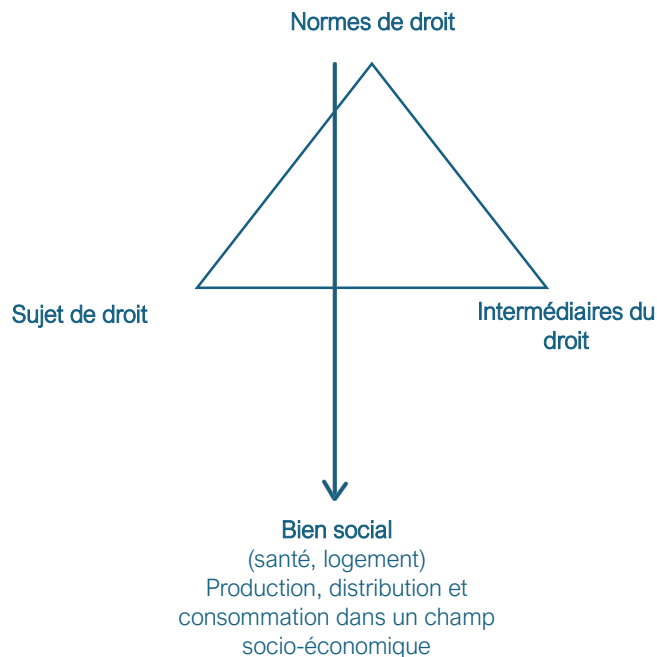
Comme on le verra dans les différents dispositifs que nous commentons dans les pages qui suivent, on peut constater que le *droit au logis* constitue le cœur des politiques publiques aujourd'hui mises en place. La notion d'abri est dépassée par la volonté d'assurer un logement plus qu'un abri, un logis qui ne soit pas « précaire » et qui soit « adéquat » (selon les catégories utilisées par Ethos¹). La lutte contre les expulsions, l'accompagnement des personnes endettées, l'accès financier au marché locatif, se trouvent au centre des politiques effectivement menées. En revanche, les politiques se hissent rarement jusqu'à l'habitat. Celui-ci implique en effet un droit à l'environnement, un droit à la connexion, un droit au service public proche, des dimensions qui ne sont qu'ébauchées par les politiques actuelles et qui dépendent d'autres champs réglementaires.

3. Le régime de légalité formaliste dans le champ du logement

Comment le sujet de droit a-t-il accès au droit ? Les droits subjectifs sont mis en forme, et débouchent sur des fonctionnements réels s'ils sont incarnés dans des systèmes d'attente qui

¹ En 2005, la Fondation européenne d'associations nationales travaillant avec les sans-abris a proposé une typologie intitulée Ethos pour conceptualiser les dimensions diverses du sans-abrisme. Elle distingue notamment le sans-abrisme, le sans-logisme (logement provisoire, transitoire), le logement précaire (menace d'expulsion), le logement inadéquat (surpeuplement, caravanes etc.). Dans notre approche des droits, les deux dernières catégories participent plutôt du droit au logis, les deux premières du droit à l'abri. Cf. la présentation d'Ethos par le Service de lutte contre pauvreté : <https://luttepauvrete.be/definition/>

sont partiellement codifiés par la loi, et partiellement implicites dans des conventions qui permettent de distinguer un comportement légal de celui qui ne l'est pas, une représentation juridique de celle qui ne l'est pas. Les conventions de légalité jouent donc un rôle important dans l'accès au droit au logement. Rappelons notre schéma de la communication juridique (cf. chapitre 2).



Il y a plusieurs types de conventions de légalité, de sorte que l'expérience juridique est une expérience plurielle. Les acteurs sociaux endossent des rôles juridiques selon les régimes de légalité dans lesquels ils sont pris. Ils y sont à la fois passifs et actifs. Passifs, car ils ne choisissent ni ne maîtrisent les rôles, fonctions, potentialités et limites de leur action juridique. Actifs, car ils font usage de leurs droits, sont capables de librement les activer ou non, de les faire respecter, les brandir ou au contraire ne pas croire et les délaissé comme des outils rouillés dans une mansarde.

Nous allons dans ce qui suit parcourir brièvement quatre régimes de légalité qui permettent au sujet de droit de se raccorder à des droits, et par la médiation de ceux-ci, à des biens et services de logement. Nous le faisons à partir d'entretiens et de focus groupes menés avec des intermédiaires du droit.

Le régime formaliste de légalité articule le droit du logement comme un droit qui résulte de la rencontre, à la fois complémentaire et problématique, du droit de propriété et du droit au digne logement. Le droit de propriété compte parmi les droits constitutionnels fondateurs de la démocratie libérale. Il est ancré dans l'ordre juridique moderne avec ses attributs bien connus, enseignés en première année des études de droit. En principe, le droit de propriété est absolu, exclusif et perpétuel. Cependant, des limites si importantes grèvent ces caractéristiques qu'on peut en déduire qu'il est aussi relatif, partageable et temporaire ! La relation locative constitue, quant à elle, un contrat, soumis au régime général des contrats pour sa formation, sa validité, son exécution et son extinction. Cependant, la liberté contractuelle est, dans ce champ, de plus en plus limitée par le Code du logement qui régule la liberté contractuelle. Le droit au logement relève

certes du droit privé, mais aussi du droit social. C'est dire que tant le droit de propriété que le contrat locatif sont objets d'interprétation juridique complexe.

3.1. Le régime formaliste, une ontologie et une épistémologie spécifiques

Le régime formaliste de légalité tend à privilégier un raisonnement juridique organisé à partir des règles et des principes *internes* au droit positif. Si certes l'idéal de la « déduction juridique » est abandonné depuis le XIXe siècle, celui d'une herméneutique juridique cherchant à dégager, dans chaque situation la solution la plus cohérente possible avec les règles du droit en vigueur reste d'application. Il s'agit d'appliquer des critères qui sont contenus dans les textes non en raison de leur bonté intrinsèque, mais en raison de leur validité juridique. De nombreux dispositifs témoignent de la primauté accordée à ce rapport à la légalité. Parmi eux, les Cours et tribunaux sont évidemment centraux.

Un tel régime de légalité surdéveloppe le codage juridique des contenus et des procédures. C'est pourquoi il a une préférence systématique pour la règle écrite et explicite, même si par évidence les rapports sociaux se plient difficilement à un tel codage.

Un tel rapport à la légalité a pour corollaire de définir le sujet de droit comme le porteur de capacités juridiques codées et reconnues comme les pouvoirs d'une liberté.

Au point de vue de la *connaissance*, ce sujet « rationnel » est « censé connaître la loi ». Il est supposé informé et prévoyant. Il connaît les conséquences de ses actes. Au plan de la *volonté*, la responsabilité individuelle, c'est-à-dire la possibilité de lui imputer des actes, constitue le présupposé du rapport du sujet avec le droit ainsi défini. Un tel sujet, comme cela a souvent été noté par les sociologues, n'est pas défini par des rapports sociaux involontaires (structurels, historiques, psychologiques etc.). Au contraire, les rapports sociaux qu'il noue – et qui deviennent objets de droit – sont des rapports supposés conscients et maîtrisés. Derrière le sujet de droit ainsi défini, se profile une figure d'un homme ou d'une femme adulte, autonome, libre, raisonnable, capable de délibérer et prendre des décisions.

Une telle figure du sujet de droit est certes fortement liée, comme Marx l'avait souligné, à l'émergence du marché capitaliste comme mode de coordination des sociétés modernes. Cependant, il ne s'agit pas que de marché : le sujet de droit se trouve aussi au cœur des idéaux de l'Etat de droit qui tend à instaurer une société de citoyens libres et égaux non seulement dans la sphère économique, mais dans toutes les sphères de leur existence (familiale, affective, éducative, politique, esthétique etc.). En ce qui concerne le logement, par exemple, il ne s'agit pas seulement d'instaurer un marché immobilier ; il s'agit aussi de garantir une liberté et une égalité maximale dans le choix du mode de vie familial, dans le type de préférence esthétique, dans la nature des relations nouées avec l'environnement, toutes dimensions de la liberté individuelle dont témoigne le choix d'une habitation. Dans ce but, il importe que la loi soit claire et bien définie, et qu'elle donne des pouvoirs réels aux sujets de droit. Tant dans les procédures administratives que judiciaires, le sujet doit disposer d'informations objectives sur la loi et d'aides compétentes, non pas pour limiter sa liberté et sa responsabilité, mais pour les maximiser. Cette information et ce soutien relèvent, dans ce régime, des professionnels du droit (avocats, juges, notaires).

Si ce régime de légalité privilégie la cohérence des règles, et l'« égaliberté » des sujets, il ne méconnaît pas cependant les grandes difficultés d'application de son idéal dans la vie quotidienne et la structuration des attentes de comportement. Trois sources de difficultés herméneutiques peuvent être distinguées.

D'abord, le droit doit être interprété en situation, ce qui suppose une articulation entre des règles normatives et la description de faits aussi objectivés que possible. On pose le droit au logement décent. Mais la question est la définition de la « décence » en situation. Qu'est-ce que, par

exemple, un logement insalubre ? Une fuite d'eau peut-elle être cause d'insalubrité, dans quelle mesure ?

En deuxième lieu, se pose la question de l'articulation des règles aux principes supérieurs (comme dit Ronald Dworkin). Comment faut-il interpréter les lois positives compte tenu des droits fondamentaux ? Par exemple, le droit au logement décent (principe fondamental) peut-il contourner une règle d'expulsion qui, appliquée pour de bonnes raisons de droit positif (le respect du contrat), aurait pour conséquence le sans-abrisme d'une famille nombreuse ?

Enfin, on doit aussi compter avec les conflits des principes fondamentaux entre eux – et notamment les conflits de droits subjectifs. Les « réalistes » américains avaient critiqué le raisonnement soi-disant « déductif » postulé par la jurisprudence classique en soulignant que si les droits (*rights*) sont des « axiomes », ils ne cessent de produire des « théorèmes » incompatibles entre eux. La mise en œuvre du droit au logement peut rentrer en conflit avec le droit à la vie privée. Elle peut aussi contrevenir au droit à la santé, et bien sûr, et de manière très fréquente, se heurter au droit de propriété.

Dans le régime formaliste, l'intermédiaire du droit conçoit sa tâche comme celle d'une mise en cohérence herméneutique entre des situations singulières, des règles, et des principes, selon ces trois niveaux de complexité. Rentrer dans ce régime de légalité, c'est rentrer dans une ontologie du social très particulière où le sujet de droit est interpellé comme un être autonome et informé ; dans une épistémologie des situations où priment des règles formelles explicites qui codifient le litige et distribuent des rôles.

3.2. Les dilemmes des juges de paix

Une tension herméneutique bien connue des justices de paix est celle qui oppose droit de propriété et droit au logement. Comme le dit un juge à ce propos, « il n'y a pas de critère bien défini » (entretien DW).

Le juge peut s'appuyer sur le critère du nombre d'arriérés. Il y a des bailleurs qui ont tendance à se précipiter en justice de paix dès le début d'un bail impayé, se disant qu'ils disposent de la caution et qu'il vaut mieux se débarrasser le plus vite possible du locataire insolvable. Le juge de paix réagit face à cela en temporisant, en donnant du temps au débiteur. « Donc oui, j'interviens après 3 mois, pour laisser le temps d'aller voir le CPAS. Dans des baux qui ont 2-3 ans et où un arriéré se creuse, il y a un minimum de 3 mois d'arriérés avant qu'on n'aille vraiment vers une résolution. Mais ça, ce n'est pas un critère légal. Je suis un petit peu flexible avec ce critère également parce que souvent bon, on va voir depuis combien de temps ces locataires sont là, s'il y a déjà eu des problèmes auparavant... » (entretien DW). Mais ce critère n'est pas le seul à emporter le jugement. Il faut aussi tenir compte des conséquences d'une expulsion (y a-t-il des enfants ?), des possibilités de recouvrement d'une situation financière instable etc.

Les juges doivent parfois jouer un simple rôle dans une scène de gestion répétitive qui porte sur l'éducation des locataires. Ils peuvent ainsi avoir affaire à des « récidivistes » poursuivis par des sociétés de logement social. Comme le raconte un gestionnaire de logements sociaux à Bruxelles, « on a affaire à des cas chroniques. Ils ne payent pas, on va en justice de paix. Ils payent, ils remboursent, ils repartent dans les dettes, on retourne en justice de paix. Ils repartent dans les dettes, et cetera. Pour une série de locataires, on est allé 10 – 12 fois en justice de paix. On ne lâche pas prise. Alors que dans d'autres cas, il suffit d'envoyer une sommation par huissier et ils tremblent comme des feuilles : « on va me mettre dehors » (Entretien FS). Dans ce cas, le juge de paix est attendu comme une sorte de « puissance paternelle » qui sanctionne et permet de maintenir à flots une relation locative toujours menacée².

Un autre problème que rencontrent les juges de paix qui doivent statuer sur les expulsions est l'absence à l'audience des locataires mis en cause. Des études chiffrées montrent que 60% des locataires sont absents au tribunal et seuls 10% d'entre eux sont représentés par un avocat (contre 70 % des bailleurs)³. « Une des grandes frustrations qu'on a en tant que juge de paix, c'est que les gens ont souvent peur de venir ici, ou se disent que cela n'a aucun sens, ou ont encore un autre problème... Par exemple, ils ne reçoivent pas leur convocation (difficile de connaître l'ampleur de ce problème). Et donc nous devons juger par défaut. On se trouve face aux informations qui nous sont fournies par les bailleurs, les propriétaires qui nous disent *voilà j'ai 5, 6, 7 mois de loyer qui ne sont pas payés, je demande la résolution du bail et la possibilité d'expulsion*. Que voulez-vous qu'on fasse ? Le locataire n'est pas défendu, l'information est unilatérale, parce que la personne n'a pas daigné venir nous donner son point de vue (pour quelque raison que ce soit) ». Face à cette difficulté de l'absence de contradictoire, une loi concernant le moratoire hivernal peut avoir un effet car elle permet de postposer l'exécution d'une expulsion. « On peut jouer le rôle de protecteur, c'est aussi notre rôle », dit encore ce magistrat. « Mais le problème procédural fondamental réside dans l'absence du locataire à l'audience, et/ou dans l'absence d'avocat » (entretien UH).

Le problème de l'absence à l'audience a encore été aggravée par la modification du Code judiciaire, via la « loi pot-pourri », entrée en vigueur en 2015. Avant cette loi, « le juge devait vérifier si les arguments de la partie comparante, ici le bailleur, étaient justes, et devait également soulever les arguments que la partie absente aurait pu mobiliser. Depuis 2015, le juge doit donner droit à la partie présente à l'audience (sauf si sa demande est contraire à l'ordre public). Or, l'enquête de terrain et les témoignages collectés révèlent que la présence du locataire à l'audience est extrêmement faible (du fait de la peur de la justice, de l'intériorisation des arguments du propriétaire, de la non-réception ou compréhension de l'information quant à la procédure en cours, de l'absence de conscience d'être un sujet de droits ...). Cette modification législative va donc à l'encontre des locataires les plus précarisés, rarement en mesure de suivre, de comprendre ou de participer aux audiences » (Amerijckx et al., 2019 : 32). Cette précarisation du défendeur absent à l'audience a encore été aggravée par une réforme postérieure, (« loi pot-pourri V ») qui lie à l'absence à l'audience des conséquences en matière de recours en cas d'expulsion du locataire. Ainsi que l'expliquent les auteurs et autrices de l'excellent rapport que nous citons ici, « avec l'entrée en vigueur de la loi Pot-Pourri V le 3 août 2017, les personnes condamnées dans un jugement par défaut – c'est-à-dire les personnes absentes à l'audience – ont vu leurs possibilités de recours réduites. Désormais, les locataires dans ce cas de figure peuvent soit :

- Faire appel devant le tribunal de 1ère instance, lorsque le montant du litige est supérieur à 2 000 € ou que la valeur de ce dernier est indéterminée ;

- Faire opposition devant le même juge pour les litiges ne dépassant pas 2 000 €. Ces recours doivent être introduits dans un délai d'un mois à compter de la signification du jugement. Notons encore que, dans ce cas de figure, le recours est suspensif » (Amerijckx et al., 2019 : 36).

Cette distance entre demandeur et défendeur, aggravée par le Code judiciaire, a de profondes répercussions sur le plan de la capacité des sujets à accéder à leurs droits. Dans les faits, des défendeurs précarisés s'arrêtent au seuil du droit, en raison de la complexité des procédures et de l'étrangeté du monde du droit. On doit donc jeter un doute sur la potentialité du régime formaliste de capaciter la majorité des personnes en situation de précarité, même si ce régime peut être favorable à d'autres sujets en meilleure position sociale. Cependant, ce serait mal

³ Bru-home (2023) « Comment prévenir les expulsions à Bruxelles ? », Policy Brief, https://innoviris.brussels/sites/default/files/documents/policybrief_23_bru-home_fr_13.02.pdf Valérie Eloy (2024) écrit : « 90% des parties défenderesses ne se présentent pas devant la justice de paix à Bruxelles. Ce taux est de 60% en matière locative et seul 10% des locataires sont conseillés par un avocat contre 70% pour les bailleurs. Il ne peut dès lors être affirmé que le droit et le contrat de bail sont à même de rééquilibrer les inégalités sociales et économiques des co-contractants ou que les juges de paix sont à même de prononcer des décisions adéquates en connaissance de cause ». Cf. les commentaires de Godart, Swyngedouw et Van Criekegen (2025).

raisonner que de croire que ce régime de légalité est le seul possible. Comme on va le voir dans un instant, il peut être complété et corrigé par d'autres régimes qu'on peut dire de « droit négocié », à la condition que ces autres régimes soient financés et accessibles.

4. Le régime gouvernemental de légalité en matière de logement

La communication juridique ne se limite pas au régime formaliste. Elle peut à la fois poser et activer un sujet de droit défini non pas comme une liberté, mais comme un exemplaire d'une catégorie définie par le législateur qui lui accorde ainsi un traitement particulier. Dans ce cas, l'intermédiaire du droit est plus un fonctionnaire ou un administrateur qu'un juge. Il applique la loi avec les mêmes difficultés herméneutiques que le juge, mais ne suppose plus la parfaite information du sujet de droit, sa responsabilité ou son autonomie.

Au contraire, l'ontologie du social qui installe ce type de convention de légalité admet que des déterminismes multiples pèsent sur la volonté du sujet de droit et peut mettre en doute sa capacité de décision, son autonomie et ses possibilités d'action. Cela conduit ce régime de légalité à un certain paternalisme, voire un autoritarisme. Ce régime justifie la distribution de statuts multiples aux sujets de droit après enquêtes sur leurs conditions de vie. Les enquêtes prennent la forme d'enquêtes empiriques, informées par les outils des sciences sociales plus que par les formalités procédurales caractéristiques, au contraire, du régime formaliste de légalité.

Les statuts sont souvent appelés à corriger le contrat dans le droit moderne. Le but est bien d'assurer une protection au sujet de droit et de garantir son accès à des ressources jugées essentielles à sa survie, sa vie et son développement personnel. Une part importante du droit du logement obéit à ce régime de légalité. Ainsi en va-t-il par exemple des logements sociaux, attribués aux personnes par des administrations qui appliquent des critères définis par la loi. Il en va de même de l'ordonnance bruxelloise concernant les expulsions locatives du 22 juin 2023, votée par le Parlement bruxellois au terme d'un long débat concernant la régulation du marché locatif. Nous allons commenter ces deux dispositifs. Ils n'épuisent pas les interventions du droit dans le champ du logement : la lutte contre le sans-abrisme relève aussi largement de ce modèle, car il s'agit de conférer le statut de sans-abri à des personnes de manière à leur donner accès aux ressources d'aide et d'assistance construites à cet effet. Nous ne commenterons pas ce troisième dispositif, qui mériterait une enquête particulière.

4.1. Le décret créant un moratoire des expulsions locatives

Le décret portant sur le moratoire hivernal à Bruxelles constitue un cas d'école intéressant du régime gouvernemental de légalité. Cette ordonnance révisé la procédure d'expulsion des locataires en allongeant les délais de la procédure, en renforçant les accompagnements des locataires, en interdisant les expulsions pendant l'hiver (trêve hivernale) et en créant un Fonds de solidarité permettant le paiement aux propriétaires lésés des indemnités d'occupation dues en raison du moratoire.

A peine promulguée et mise en œuvre, cette ordonnance a été contestée par certains Juges de paix bruxellois. Ce contentieux révèle la différence (pouvant conduire au conflit) entre les deux régimes de légalité. Les juges de paix estiment, comme nous le confiait l'un d'eux, être parfaitement capables de jauger eux-mêmes si les circonstances se prêtent à une expulsion (famille nombreuse, mois d'hiver etc.). Il s'agit donc pour eux d'un débat *interne* au régime de légalité formaliste, où le principe du droit au logement peut équilibrer le principe du droit de propriété. Cependant, le Parlement bruxellois fait intervenir un autre régime de légalité.

Le régime gouvernemental de légalité s'inscrit dans l'histoire du droit social et du droit du travail en Europe, ou dans les doctrines qui se sont élaborées aux Etats-Unis dans la constellation dite

du « réalisme juridique ». Dans l'univers de ce que Roscoe Pound (1959) appelait la « *Sociological Jurisprudence* », règne une grande méfiance à l'égard de la prétendue cohérence conceptuelle interne du droit (au centre du premier régime de légalité). Le droit est plutôt traité comme une technologie, dont les conséquences pratiques révèlent les vertus ou les défauts. On peut douter des prétendues inférences tirées de règles souvent divergentes, voire contradictoires. On peut douter de l'objectivité des faits établie dans le langage descriptif et évaluatif du droit formel. En revanche, la mise en œuvre du droit est révélatrice de son adéquation à la poursuite d'intérêts et d'objectifs sociaux. Pour en saisir la portée, il est nécessaire de s'appuyer sur l'enquête de sciences humaines : la psychologie ou la sociologie sont plus utiles que l'herméneutique ou la logique quand il s'agit de régler rationnellement des questions de droit.

Cette loi sur l'expulsion constitue un bon exemple d'une mise en œuvre du régime politique de légalité, sous cinq aspects.

D'abord, le droit au logement est dans ce cas traduit en objectifs très concrets. Il ne s'agit pas de principes juridiques ou de règles à respecter, mais d'états du monde qu'il faut obtenir. La réalisation de ces objectifs est en principe mesurable. Au demeurant, la loi prévoit un « monitoring » des expulsions qui devra être effectué chaque année par un Centre de recherche (Perspective Brussels), de manière à vérifier l'effectivité de la loi.

En deuxième lieu, le sujet de droit est dans ce cas considéré dans sa réalité empirique : un être de besoins, soumis aux aléas de rapports de force sociaux et culturels, qui doit être protégé. Sa responsabilité n'est pas niée, mais elle est mesurée non à l'aune de règles formelles, mais de la situation concrète dans laquelle il se trouve, qui oblige à un jugement gradué. Les circonstances spatiales (niveau socio-économique, matérialité des lieux) et temporelles (l'hiver) sont prises en compte dans la mise en œuvre des droits.

En troisième lieu, le dispositif juridique repose sur des savoirs positifs. Il ne s'agit pas seulement de prendre appui sur les règles et principes internes au droit, mais sur des données économiques et sociologiques objectives établies par des études de sciences sociales. Ainsi, dans le cas qui nous concerne, le cabinet de la Ministre a commandité une étude sur les expulsions en 2020 au professeur Nicolas Bernard de l'Université Saint-Louis à Bruxelles. Cette étude sert d'arrière-plan à l'élaboration de la loi. Elle souligne combien les chiffres concernant les expulsions à Bruxelles sont inquiétants, selon les rapports disponibles⁴. Les études sur le non-recours aux droits de 2021 (entre autres Warin, 2016 ; Noël, 2021) ont également été importantes dans le processus.

En quatrième lieu, le droit est mis au service de la coordination de multiples acteurs dans un dispositif d'action collective. Il s'agit d'orchestrer, séquentiellement, des interventions d'acteurs fonctionnels dont les rôles sont précisés selon une planification idéale-typique rigoureuse : propriétaire, locataire, juge, CPAS, sont amenés à poser des actes précis et limités dans la séquence pré-ordonnée pouvant conduire à l'expulsion et organisant recours et suivis.

Enfin, les asymétries de position sociale occupent, dans ce type de dispositif, une place essentielle. La construction juridique de la séquence, l'interdiction momentanée du moratoire, le choix des intervenants externes (le CPAS), tout cela est motivé par la prise en compte de la faiblesse structurelle du locataire qui a un besoin vital du logement litigieux, ce qui n'est pas le cas du propriétaire. Parce qu'il se trouve en situation de faiblesse, il doit pouvoir profiter d'appuis non prévus par la relation contractuelle. Ces appuis sont fournis par l'ordonnance et les pouvoirs d'action qu'elle confère à différents acteurs.

Il est incontestable que ce type de dispositif favorise une protection du locataire. Cependant, il présente deux faiblesses. La première faiblesse est son statut constitutionnel controversé.

⁴ En 2018, une enquête dénombre une moyenne de 11 ordres d'expulsion par jour à Bruxelles-Capitale. 80 % de ces expulsions sont motivées par des loyers impayés dont le revenu médian revient à 2900 euros. 8 expulsions sur 10 sont prononcées à la demande de bailleurs privés. Cf. Godart, Swyngebouw, Van Crieckingen, Van Heur (2023).

Certains juges de paix contestent, dans leurs jugements, la prévalence de cette loi dans tous les cas de figure, car ils mettent en balance les principes du droit. L'équilibre entre le droit de propriété et le droit au logement peut n'être pas favorable, dans certaines situations, au locataire. La deuxième faiblesse du dispositif tient à son caractère transitoire. Il ne s'agit que d'un moratoire saisonnier. Le reste de l'année, le droit commun s'applique aux carences du locataire sans la restriction temporelle ciblée par la loi. On instaure donc plus un régime de temporisation qu'un régime d'exclusion des mesures d'expulsion.

A vrai dire, les témoignages issus du terrain laissent penser que le décret porte ses fruits plus en termes d'ouverture de temps de négociation qu'en termes d'interdit d'expulsions. Le principal apport de la loi est procédural. En période hivernale, il allonge le délai de procédure, oblige à prévenir les CPAS de la menace d'expulsion, les mobilise comme médiateurs. Les propriétaires sont freinés en ce qui concerne l'exécution hivernale de leurs menaces, mais peuvent quand même menacer. Au bout du compte, on peut dire que la loi modifie le rapport de négociation entre bailleur et locataire. Le décret atteint son objectif en forçant un temps procédural, en modifiant le rapport de forces et en poussant à la négociation l'une et l'autre parties. Ceci est une indication importante concernant l'évolution réelle du droit dans l'Etat social. La tendance dominante est celle d'un passage du droit imposé au droit négocié. Nous allons trouver d'autres indices de cette tendance dans la suite de l'enquête.

4.2. L'accès au logement social

Un autre dispositif juridiquement très codé a été mis en place dès l'après-guerre : l'accès au logement social, dont le prix locatif est fixé administrativement. L'accès à ce type de logement dépend d'une enquête sociale portant sur le niveau des revenus et la situation des personnes. Des critères très formalisés ont été établis, dont l'application mécanique ne tient pas à une « paresse de fonctionnaire ». C'est plutôt un souci de justice et d'équité qui motive le rapport bureaucratique à la règle. Les fonctionnaires interrogés à ce sujet témoignent du fait qu'en laissant plus de liberté aux agents, le système antérieur favorisait des pratiques discriminatoires car « à chaque fois qu'on avait un nom à consonance maghrébine, on sautait la ligne et on passait au suivant » ! Dans le cadre actuel, ce type d'arbitraire est devenu presque impossible. Les « coupe-files » sont accordés sur base de critères très stricts, comme ceux qui visent les violences conjugales ou les urgences sanitaires. Ces exceptions sont très limitées en nombre, et sont définies par la loi. Leur extension pourrait générer des sentiments d'injustice.

Cette tendance à un « positivisme » du droit dans les administrations de l'Etat social restreint fortement le pouvoir d'appréciation des fonctionnaires. Il est motivé par le souci de ne laisser planer aucun doute sur la rigueur des pratiques administratives. Mais ce que le droit gagne en rigueur, il le perd en souplesse. La réalité changeante des demandes peut difficilement se couler dans ce régime.

Pour saisir la particularité de ce type de rapport au droit, on peut *a contrario* évoquer les Comités spéciaux du service social des CPAS, qui constituent une quasi-magistrature sociale. Il s'agit d'une instance d'application de la loi qui tente de formuler un jugement sur les demandes selon une jurisprudence interne à l'administration du CPAS concerné. Mais il ne s'agit évidemment pas d'un pouvoir judiciaire, et c'est pourquoi on ne peut pas parler de « magistrature ».

Ces comités ne se composent pas de fonctionnaires, mais sur de représentants politiques membres du Conseil d'action sociale, choisis par le Conseil communal. La composition du comité reflète donc la composition du Conseil communal ; les décisions administratives d'application de la règle relèvent donc directement des représentants politiques. Les décisions d'attribution des aides sociales et des revenus d'intégration sont prises à huis clos par ces comités. L'expérience de ces comités, rapportées par divers praticiens de l'aide sociale, témoigne du fait que le consensus peut être atteint sans trop de difficultés et que les prises de position des membres ne reflètent pas nécessairement les orientations politiques qu'officiellement ils défendent devant

l'électeur. Cette quasi-magistrature permet une plus grande individualisation de la prise de décision. Cette souplesse fait parfois défaut dans le domaine du logement social.

Outre la rigidité, un autre problème, lancinant, est celui de la longueur et, dans certaines situations, la complexité des procédures.

Une histoire valant mieux que cinquante concepts, voici un récit éloquent. Une locataire doit changer d'appartement à la suite du départ de ses enfants. En raison d'un handicap physique, une prothèse de hanche, et la faiblesse de ses revenus, la locataire souhaite se diriger vers un logement social. « Après quelques années, raconte un travailleur social, une société de logement public lui en attribue un. Mais celui-ci n'est pas adapté à son handicap : il y avait des escaliers et pas nécessairement d'ascenseur, ou du moins un ascenseur en panne, il y a des escaliers à l'entrée de l'immeuble, etc. Elle refuse donc cette première attribution en motivant sa décision auprès de l'employé de la société lui ayant assuré la visite. Rapidement, la société de logement lui en propose un second. Mais, il ne convient pas non plus à sa situation. Elle le refuse donc également. Or à la suite de ce deuxième refus, elle reçoit une notification de la Société de logements sociaux lui indiquant 6 mois de radiation, après lesquels elle pourra se réinscrire, en raison de ses deux refus. Elle a tout de suite fait un recours en faisant elle-même le courrier à destination de la société de logement en justifiant ses refus et en y joignant son attestation de handicap ». L'intervenante sociale contacte la société de logement social. Elle apprend que la locataire n'a pas suivi les procédures appropriées pour que son handicap soit reconnu : « Il s'avère que pour avoir un logement adapté, il y aurait une demande spéciale à faire à la société de logement. Il faut un courrier avec un justificatif. C'est quelque chose dont on n'avait pas connaissance. Cela ne lui avait pas été dit, ni lors de la visite des deux logements ni au moment de son inscription ». Ils décident donc d'introduire une demande pour un logement adapté, en espérant pouvoir annuler la radiation. En raison du motif, cette demande a de fortes probabilités d'être acceptée par le comité d'attribution de la société de logement. Mais ceci entraîne un délai dans son accès à un logement social et donc retarde son départ du logement pour famille nombreuse qu'elle occupe, limitant, par enchaînement, l'accès de ce logement à un autre ménage. »

Dans ce récit, la candidate-locataire n'a pas suivi les procédures attendues par la société de logement pour déclarer son handicap, ce par manque d'information sur les procédures. Néanmoins, à la suite des refus motivés pour raison de logement inadapté, la société de logement n'a pas été en mesure de rectifier la situation en mettant à jour le dossier de la candidate, ce qui a entraîné sa radiation des listes.

La longueur de la procédure d'attribution des logements sociaux et le non-recours est souvent citée par les travailleurs d'ASBL. Il est difficile de dégager le vrai du faux mais il est certain que dans la communication juridique ordinaire, l'image est négative. « Concernant les logements sociaux, dit un travailleur social, les gens sélectionnent les communes où ils veulent habiter. Chaque année, ils doivent renouveler leur demande pendant 15 ans d'attente et si au bout du compte tu n'aimes pas, tu repasses en bas de la file. C'est très contraignant pour les demandeurs qui essaient de trouver d'autres moyens. [...] On a une personne qui s'est fait agresser dans son logement (une tentative de meurtre) et ne voulait pas revenir dans son logement car elle était traumatisée. Elle se trouvait dans une agence immobilière sociale, et devait continuer à payer son loyer pendant la recherche d'un nouvel appartement malgré qu'il n'y séjournait plus. Elle a fini dans la rue à la fin. On a essayé de justifier avec les examens médicaux etc. mais ça n'a pas suffi. » « Je fais partie du comité d'attribution du quartier et les gens peuvent refuser deux fois. On essaye de créer d'autres outils d'accès au logement. Quelques fois tout le monde dit non pour le même logement dégueulasse que personne ne veut et c'est normal. »

Le constat de la longueur des procédures n'est pas nouveau. Le Service de lutte contre la pauvreté notait, dans un rapport (2022 : 127) : « En Flandre, une prime pour le loyer est déjà accordée depuis plusieurs années aux demandeurs de logement social qui sont sur liste d'attente depuis

quatre ans ou plus et qui louent un logement privé. Les ménages figurant sur la liste d'attente reçoivent une lettre les informant de leur éventuel droit à une prime pour le loyer, mais doivent néanmoins renvoyer eux-mêmes un formulaire. Une étude du *Steunpunt Wonen* estime à 46 % le taux de non-recours à cette prime pour le loyer ». A Bruxelles, une allocation loyer aide les personnes dont le revenu est inférieur au Revenu d'intégration sociale (et d'autres critères). En Wallonie aussi, une « prime de location » aide les personnes se trouvant sur la liste d'attente du logement social (spécifiquement pour les Agences immobilières sociales et pour les Associations de promotion du logement)⁵.

Devant ces difficultés, expérimentées directement ou répercutées par la rumeur, les usagers peuvent adopter une attitude d'évitement. Tout en nuanciant, on peut penser qu'il existe un effet de système qui expulse de l'aide ceux qui devraient y accéder. Le dispositif qui devrait donner l'accès au droit pousse les usagers hors du droit. Ce témoignage d'un travailleur d'une ASBL illustre une situation : « dans un CPAS où nous avons rendez-vous, le bénéficiaire, l'agent du CPAS et nous, le bénéficiaire arrive avant nous. Il va se présenter et nous voyons en arrivant, que la tension monte entre lui et les agents du CPAS. Ils lui disaient qu'il n'avait pas rendez-vous. Nous nous présentons en disant qu'on est l'équipe d'accompagnement et qu'on a bien rendez-vous. Ils vérifient et nous répondent que la fonctionnaire responsable est en fait en congé. Ils s'excusent auprès de nous pour la confusion. Tandis que le bénéficiaire était traité comme s'il mentait. On a beaucoup de cas comme ça. On doit expliquer que ce n'est pas que la personne ne veut pas, c'est qu'elle ne sait pas ». Face aux procédures administratives et à leurs aléas, les usagers sont souvent perdus. Ils ont besoin d'assistance.

La complexité cognitive et les chicanes bureaucratiques rendent la communication juridique de type gouvernemental parfois aussi défectueuse que la communication du régime précédent (c'est-à-dire du régime formaliste). Il ne s'agit pas seulement de pédagogie, même si l'éducation aux droits peut partiellement solutionner le problème (certains CPAS ou certaines agences de logements sociaux se distinguent par des efforts de « vulgarisation » continue de l'information juridique relative aux droits sociaux). Il s'agit plutôt d'une articulation pratique des situations singulières des personnes à des ressources administratives fournies par les agences de l'Etat social. La solution réside, dans la majorité des cas, dans une interaction plus soutenue avec l'utilisateur des services publics. L'accès au droit n'est pas similaire à l'accès à un produit *ready-made*, disponible sur une étagère et qu'il n'y a qu'à consommer. L'accès au droit passe par la communication qui permet de construire, avec un intermédiaire du droit, une démarche dont un des cadrages est juridique (à côté d'autres cadrages, psychologique, économique, politique etc.).

En d'autres termes : les coûts de transaction entre l'administration et les usagers sont, dans une large mesure, incompressibles. La numérisation constitue à cet égard une arme à double tranchant : elle peut simplifier des procédures mais pour un public vulnérable, elle est peu indiquée. Mais cela va à l'encontre des politiques productivistes qui semblent s'imposer aux administrations compte tenu des restrictions budgétaires. On dispose à ce sujet d'études qui s'appliquent au secteur du logement comme dans d'autres secteurs des services publics (de Vaal & Blanckaert, 2022). Pour rendre les droits effectifs en régime gouvernemental, il est essentiel de financer une administration souple, flexible, qui ne se contente pas de fournir des informations générales mais prend le temps d'explorer, avec les personnes concernées, les mesures auxquelles elles ont droit. Cela passe par des emplois de travailleurs sociaux et de fonctionnaires dans les CPAS, dans les agences de crédit social, comme dans les organismes de logement social. Les intermédiaires du droit constituent le maillon crucial de la chaîne de l'accès aux droits.

⁵ Cf. Reinvest.be, délivrable n° 2.3 (2021), p. 12

5. Le régime paritaire dans le champ du logement

Au contraire du marché du travail ou du marché des soins de santé, le marché du logement a longtemps été préservé d'une régulation étatique ou d'une régulation par les partenaires sociaux. Il a échappé, dans notre pays, au néocorporatisme qui triomphait sur le marché du travail ou dans le gouvernement de l'assurance maladie dès le lendemain de la seconde guerre mondiale. La référence « formaliste » au Code civil est restée inentamée dans toutes les affaires relatives droit de propriété immobilière. Le marché locatif était, de son côté, très peu régulé. A travers la politique de logements sociaux, le régime gouvernemental de légalité s'est jusqu'aux années 1980 plus juxtaposé au régime formaliste qu'il ne l'a entamé. Il faudra attendre les années 1970 pour que des syndicats significatifs de propriétaires et de locataires se constituent et ébauchent quelques évolutions en direction d'un régime paritaire de légalité, où la « négociation collective » qui existe depuis la fin du XIXe siècle dans le domaine du travail constitue le paradigme de référence.

Comment caractériser la négociation collective ? Dans le droit du travail, elle se singularise par le fait qu'elle n'est ni réductible au contrat interindividuel, ni à la loi promulguée par le souverain politique. Elle répond à une production négociée par des représentants politiques engagés dans des actions collectives en vue de la mobilisation de groupes d'intérêt : des syndicats de propriétaires et des syndicats de locataires.

Dans le domaine qui nous concerne, une première manifestation tangible de ce régime de légalité remonte à la fin des années 1970, lorsque le syndicat des propriétaires s'est constitué suite à la loi de blocage des loyers du 10 avril 1975. Cette mesure anti-inflationniste avait suscité la création du Syndicat des propriétaires bruxellois en mai 1975. L'idée gagna rapidement Liège et Anvers. Un Syndicat *national* des propriétaires vit le jour en septembre 1975.

De son côté, le syndicat des locataires des logements sociaux avait été créé en 1974 par des travailleurs sociaux et des locataires du Foyer bruxellois, rapidement transformé en Syndicat des locataires. Un Rassemblement wallon pour le droit à l'habitat s'est constitué en 2014, à l'instigation du Réseau de lutte contre la pauvreté.

La loi Wathelet du 20 février 1991 sur les baux à loyers a inauguré une ère nouvelle dans le domaine de la régulation juridique de la relation locative. Il faut souligner que même si elle ne prend pas la forme d'une « convention collective entre propriétaires et locataires », cette loi, qui participe pour l'essentiel du deuxième régime de légalité, est née de concertations réelles entre représentants des propriétaires et de locataires. Ainsi, par mimétisme, le modèle de concertation sociale tendait à s'infiltrer dans la sphère du logement : « Melchior Wathelet a réuni des associations de propriétaires et de locataires, il a dit : 'voilà, je voudrais plus de stabilité dans les baux, qu'on ne puisse pas sans précaution mettre les gens à la porte, et tout ça', et on a donc produit une législation consensuelle », se souvient un des négociateurs de l'époque (entretien RF).

Le Ministre Wathelet a créé une forme de concertation, mais ce n'était pas encore un régime de légalité alternatif. Pourtant, les éléments fondamentaux de ce régime s'introduisent peu à peu dans les discours et les pratiques.

5.1. Point de départ : la relation conflictuelle du locataire et du bailleur

Comme les autres régimes de légalité, ce type de rapport au droit renvoie à une ontologie sociale spécifique. Il s'appuie sur une description du rapport social au sein de laquelle la relation locative constitue une relation d'exploitation capitaliste. Fondée sur le droit de propriété, elle permet à un propriétaire d'une ressource excédentaire (non-utile à son besoin) d'exploiter un locataire qui verse une partie non négligeable de son revenu journalier (allant pour les plus pauvres jusqu'à 40 % du revenu). Le rapport locatif est donc, comme le rapport de travail, un rapport fondamentalement asymétrique.

Comme dans toute relation d'exploitation, le contrat tend à naturaliser et à invisibiliser le rapport d'exploitation. Comme le note un des interlocuteurs de Mona Malak au cours d'une enquête consacrée à la grève des loyers (2023 : 24), le rapport locatif constitue un rapport d'exploitation plus invisibilisé que le rapport de travail : « Quand tu vas au boulot, tu dois te lever tous les matins, te rendre sur place, te prendre des remarques pas toujours très agréables, suivre des ordres etc. ...Le rapport d'exploitation est assez évident. Alors qu'à l'inverse, quand tu rentres, tu es content d'être chez toi, tu as l'impression que ça te rend un service qui te fait du bien ». Le loyer payé pour ce « repos apaisant » n'est pas *directement* vécu comme une exploitation ; il s'agit donc d'un rapport *indirect* d'exploitation. Une partie du revenu du locataire est prélevée par le propriétaire, non sur base d'une prestation mais sur base d'une consommation (le repos et la vie quotidienne des personnes). Le travail permet de gagner sa vie, mais le repos et le confort est acheté. De cette manière, la vie quotidienne est monétarisée.

Dans cette perspective, l'idée même de marché locatif, chère aux économistes néo-classiques, est mise en doute. Les prix ne résultent pas d'un « équilibre naturel » mais d'une construction de la pénurie. Comme sur le marché du travail l'existence du chômage permet de faire baisser les salaires (et donc augmenter le profit des employeurs), sur le marché locatif la « pénurie » de logements génère une augmentation des loyers tout à fait profitable aux propriétaires. « Il y a une partie du parc immobilier qui échappe à la location parce qu'il y a environ 20 000 logements vides dans la région Bruxelloise » (Entretien IH). A un niveau européen, un journal anglais avait titré il y a 10 ans : « il y a plus de logements vides en Europe que de sans-abris ». Même à Paris il y a des logements vides. En Belgique, les chiffres sont connus, grâce au cabinet Ben Hamou, mais ils restent cachés ».

Dans la mesure où le loyer dépasse de manière outrancière les ressources nécessaires à l'entretien du bien, on peut parler d'exploitation. Cette situation d'exploitation fait de la relation locative une relation structurellement conflictuelle. Le conflit oppose le locataire et le propriétaire, mais au niveau juridique renvoie au conflit entre deux droits : le droit au logement et le droit à la propriété. C'est ce conflit qui explose lorsque le gouvernement bruxellois passe une ordonnance interdisant l'expulsion des locataires endettés pendant les mois d'hiver. L'opposition tranchée de certains juges de paix face à la directive est interprétée, par les syndicalistes, non comme une contradiction interne au droit, mais comme une défense de classe contre la protection des classes populaires.

Une politisation du droit résulte de cette ontologie conflictualiste du social. Dans la mesure où le social est fait de rapports de forces, le droit participe de la production de la puissance d'agir de certaines catégories d'acteurs au détriment d'autres acteurs. Sa mission ne consiste pas fondamentalement à reconnaître les responsabilités à des hommes déjà libres, comme dans le premier régime. Il s'agit pour lui plutôt d'équiper et de distribuer une ressource puissante permettant de renforcer d'autres ressources. La liberté personnelle (et donc, la responsabilité) est le résultat, et non le présupposé, de la justice.

Sur le versant de sa production, le droit est traité comme la résultante de procédures fondamentalement politiques (avant d'être formelles), assistés d'experts du terrain. On se trouve donc devant une théorie de la production de la loi par des acteurs collectifs. La référence doctrinale qui pourrait être mobilisée à cet égard est celle de Georges Gurvitch. Cet auteur avait, dans l'entre-deux-guerres, établi une théorie du droit social basée sur la critique de l'individualisme juridique. Il plaidait pour la reconnaissance de l'existence d'acteurs auto-organisés, qui existent à la fois objectivement dans les rapports sociaux positifs, et subjectivement dans des efforts d'identification et d'auto-organisation. Le droit social, en tant qu'il échappe à l'individualisme contractualiste, témoigne précisément de ce « fait normatif » qu'est l'existence de l'acteur collectif. C'est pourquoi une « déclaration des droits sociaux » (Gurvitch en proposa une en 1944) est d'abord et surtout une déclaration reconnaissant les sujets de droit non « comme des bénéficiaires

plus ou moins passifs », mais « comme des acteurs, des centres actifs d'engendrement » (Gurvitch 2009 :36 ; cf. la présentation de Loute et Bruschi, 2011).

5.2. Les difficultés du régime paritaire

Le principal problème de ce régime de légalité consiste à articuler posture individuelle et action collective, situation privée et expression publique. Il rencontre les habituelles difficultés de l'action collective, bien connues de la sociologie des mouvements sociaux. Comment passer d'une situation d'injustice vécue à un conflit déclaré ? Comment mobiliser des soutiens à des causes individuelles ?

La perspective d'une grève constitue un cas d'étude paradigmatique de ce type de construction du rapport juridique. Le but d'une grève des loyers n'est pas de quitter la situation locative, mais d'en changer les conditions d'effectuation. Pour le dire dans les catégories d'Hirschman (1981), la grève ne relève ni d'*Exit*, ni de *Loyalty*, mais de *Voice*. A deux reprises au cours des dix dernières années, on a vu, à Bruxelles, émerger des appels à la grève des locataires : en 2016, à l'initiative des Equipes populaires ; en 2020-21, à l'occasion de la crise de la Covid. Ces tentatives n'ont pas été couronnées de succès. Les raisons de ces échecs (ou demi-échecs) sont aussi instructives que les raisons des réussites.

Dans le rapport conflictuel, un premier problème majeur de la négociation est celui de l'inversion de la charge de la preuve. Dans *Action Logement Bruxelles*, mais aussi dans le collectif *Grève des Loyers*, explique un interlocuteur de Mona Malak, il y avait « cette idée d'inverser la charge de la preuve. Parce qu'on vit dans un système où c'est toujours au pauvre de montrer qu'il est vraiment dans la merde et qu'il est quelqu'un de bien. Et dans cette remise en question de la propriété privée, de la logique de payer son loyer, il y avait aussi la volonté d'inverser ce rapport-là. Annuler les loyers ou demander de faire la grève, c'était dire « on arrête de payer. Si cela met le propriétaire dans la merde, alors c'est à lui de montrer qu'il a besoin d'argent ». Je pense que *Balance ton Proprio*⁶, c'est la suite de cette réflexion-là. Au fond l'idée centrale est de demander qui devrait avoir honte, le locataire qui ne paye pas son loyer chaque mois ou le rentier qui a une attitude complètement délirante » (Malak, 2023 :16).

Le deuxième problème de la négociation est la disposition d'informations objectives et de référentiels validés. La constitution d'une grille des loyers, au moins indicative, est un acte politique qui suppose des collectes d'informations et des négociations à un niveau général. C'est pourquoi cette question a pris une importance stratégique dans la problématique de la capacitation politique des locataires. Le problème est de faire une « typologie des niveaux de confort » pour objectiver la conformité du prix à l'état du logement. En 2015, une première grille a vu le jour à Bruxelles, purement théorique. « Cela nous a permis de mettre des mots et de choisir le mot *loyer abusif* » (entretien ZM). En 2018, des grilles de loyer ont été adoptées, par le Parlement bruxellois et par le Parlement wallon. Cette objectivation des qualités du bien est sans conteste une piste fertile (nous y revenons dans un instant).

Le troisième problème de la négociation est celui de la constitution des représentants politiques. Cette problématique présente deux faces : celle, *top-down*, de la reconnaissance d'un forum et

⁶ En 2023, une campagne « Balance ton Proprio » a été initiée sur Instagram. Elle explique : « "Si un locataire dit "défaillant" est presque systématiquement exposé à une condamnation à payer les arriérés de loyer et à une possible perte de logement, il est beaucoup plus rare de voir un bailleur sanctionné ou inquiété pour ses manquements. Le locataire dispose en effet de peu de moyens de pression pour contraindre son propriétaire à se conformer à ses obligations. Pire encore, tenter de faire valoir ses droits pourrait se retourner contre lui. Dénoncer par exemple l'insalubrité de son logement revient bien souvent à devoir le quitter. #BalanceTonProprio entend renverser ce rapport de force en dénonçant, à son tour, les pratiques de certains bailleurs" [...] #BalanceTonProprio appelle tous les locataires, victimes de grandes ou petites injustices, à témoigner ou dénoncer les propriétaires abusifs". Cf. le site de la RTBF : <https://www.rtb.be/article/balance-ton-proprio-une-campagne-contre-les-propietaires-bruxellois-indelicats-11296550> (consulté le 2 août 2024)

de partenaires officiels, habilités à négocier ; et celle, *bottom-up*, de la mobilisation et autoconstitution de syndicats.

Sur le premier versant, la constitution d'une commission paritaire propriétaires/locataires a été mise au programme du gouvernement bruxellois en 2019⁷. Le gouvernement fédéral constitué en 2019 a soutenu l'idée de commissions locatives expérimentales à Charleroi, Bruxelles et Gand. En 2021, une ordonnance créait la « commission paritaire locative » de Bruxelles qui statue sur le caractère abusif ou non d'un loyer. 4 représentants des bailleurs, 4 représentants des locataires sont réunis sous la houlette d'un magistrat. Elle émet sur demande un avis concernant non pas le prix du marché, mais la conformité du prix à la qualité du bien selon les règles en vigueur sur le marché.

Le dépliant de présentation de ce nouvel organe précise : « Un loyer est présumé abusif dans 2 cas : 1/ Le loyer dépasse de 20 % son loyer de référence. Cette différence peut être justifiée par des éléments de confort spécifiques ou par la situation du bien ; 2/ Le loyer ne dépasse pas de 20 % son loyer de référence, mais le logement ou son environnement présente des défauts de qualité », défauts dont une liste est établie par décret du gouvernement bruxellois (Arrêté 20 janvier 2024). Le loyer de référence est établi paritairement. Il prend en compte la localisation et les caractéristiques principales du logement.

Si le loyer est déclaré abusif, deux procédures sont prévues. L'une fait basculer le régime paritaire vers le régime de la médiation : une conciliation entre le propriétaire et le locataire est proposée. Si celle-ci échoue, le contentieux bascule sur le dispositif formaliste : le juge de paix peut être saisi, et devra trancher. Jusqu'au 1^{er} mai 2025, l'avis de la commission était purement consultatif. Mais à présent, le décret de la Région bruxelloise renforce le contrôle en *interdisant* les loyers abusifs. Concrètement, cela signifie que le locataire peut porter plainte pour loyer abusif auprès du juge de paix pour obtenir la révision du prix, ou bien s'adresser à la Commission qui, le cas échéant, proposera une conciliation.

Il faut noter qu'une telle initiative n'a pas vu le jour en Wallonie⁸, le syndicat des propriétaires et des co-propriétaires s'y opposant fermement. Il estime que le juge de paix d'une part (premier régime de légalité), et les services de médiations d'autre part (quatrième régime de légalité), suffisent à régler le problème du loyer abusif.

Sur le deuxième versant (*bottom-up*), les difficultés sont réelles aussi. Il faut d'une part allier des *locataires* entre eux. La constitution d'un syndicat est une tâche ardue compte tenu de l'éparpillement du public. « L'Union des locataires organise une table-ronde de recherche collective : cela permet aux locataires de se soutenir mutuellement, de se rendre compte qu'ils ne sont pas obligés de quitter, qu'il y a moyen de négocier quelque chose. Cela marche pour les gens qui parlent correctement le français, qui savent lire, écrire. Mais ce n'est pas le cas d'une partie du public potentiel ». Cette alliance est donc très difficile à opérer. Elle est facilitée par le partage d'un lieu ou d'un propriétaire. C'est pourquoi les tentatives de grèves des loyers ont plus de succès dans les habitations de logement social, les logements d'étudiants ou de travailleurs migrants. Mais d'autre part, il faut aussi trouver des relais de l'action collective dans le réseau associatif et syndical. Or, cela est très problématique, comme en témoignent les tentatives infructueuses menées jusqu'à ce jour en matière de grèves de loyers.

⁷ Cette idée n'est pas neuve, mais les signifiants sont flottants et les parcours sinueux tant les obstacles à sa mise en œuvre au plan politique sont nombreux. A Charleroi, une commission avait déjà été constituée en juin 2001. Il s'agissait plutôt d'un système de « médiation paritaire du logement »⁷. Il a été mis sur pied par différents acteurs : le Syndicat national des propriétaires (SNP) de la région de Charleroi, l'agence immobilière sociale, le secteur « aide locative » du Fonds du logement, le CPAS de Charleroi, le Juge de Paix de Jumet, l'échevin du Logement de Charleroi et Solidarités nouvelles, qui représente les intérêts des locataires. Ce dispositif visait surtout à offrir une solution alternative au recours à la justice en matière de conflits locatifs. On ne peut pas parler d'une commission paritaire au sens d'un véritable régime de légalité.

⁸ Voyez notamment la réponse du 12 mars 2021 du Ministre wallon du logement à l'interpellation de la députée Valérie Delporte, Parlement de Wallonie, session 2020-2021, n° 169

La raison structurelle de cette difficulté tient probablement moins à des difficultés de communication (dépassables sur les réseaux sociaux) qu'à des raisons structurelles tenant à la distribution de la propriété des logements. Cela nous renvoie à la constitution du collectif des bailleurs. Dans sa thèse de 2023, Hugo Périlleux souligne que les propriétaires bailleurs à Bruxelles sont, en majorité, des propriétaires au patrimoine de petite et moyenne envergure. Il faut, sur une base statistique, relativiser la « financiarisation » du secteur immobilier bruxellois, ce qui ne signifie pas qu'elle n'existe pas. Cet éparpillement de la propriété des bailleurs a une triple conséquence : d'abord, elle rend difficile la généralisation de l'information. En second lieu, elle individualise la relation locataire/propriétaire, qui varie fortement selon les caractéristiques des personnes. Troisièmement, elle fait que les membres des associations et des syndicats sont eux-mêmes propriétaires, ou liés à des propriétaires, rendant difficile une solidarité active menant à une grève des loyers. On peut rêver à une coalition des propriétaires occupants avec les locataires, *versus* une coalition des propriétaires bailleurs et, sur base de cette alliance, reconfigurer le rapport de négociation, comme le suggère Périlleux. Mais cela reste de l'ordre du vœu pieux, même s'il inspire quelques tentatives politiques en ce sens.

On peut souligner qu'en matière d'action collective, certaines tentatives sont -générées sur une base plus morale que matérielle. En 2023, le « syndicat des immenses » s'est constitué à Bruxelles avec pour objectif central de mettre fin au sans-chez-soirisme⁹. Il s'agit de lutter pour que le droit au logement, au sens moral radical, soit respecté. On a vu en 2025 se constituer le collectif Badala : les Bailleurs-Acteurs du Droit Au Logement Abordable¹⁰. Ce collectif veut représenter des bailleurs réunis sur une base éthique qui consiste dans le respect des prescriptions légales, dans l'adhésion à des lignes de comportement responsable (relation de confiance avec le locataire, recours à la médiation) et dans des formes de représentation politique qui soutiennent non des intérêts purs et simples, mais des principes (comme la lutte contre les logements inoccupés, la lutte contre la location touristique).

Dans l'état actuel des choses, une négociation collective en matière de logement reste plus de l'ordre de la puissance que de l'acte. Cependant, la modeste expérience initiée par la Région bruxelloise, qui a démarré en mai 2025, mérite d'être suivie de près. Elle n'est pas *stricto sensu* une négociation sur les prix, mais une négociation sur les référentiels des prix, complétée d'un mécanisme de règlement de litiges entre bailleur et locataire.

Il est difficile d'évaluer à ce jour le mécanisme vu sa jeunesse. A ce jour (30 juin 2025), depuis janvier 2024, 11 avis ont été remis. Six ont délibérations ont conclu au caractère raisonnable du loyer demandé, deux au caractère abusif. La commission est restée divisée sur trois d'entre eux. Mais nous pouvons déjà noter que l'accès à la plainte reste difficile. Il faut notamment s'en référer à la grille des loyers mise en ligne sur le site de Bruxelles-Logements (on rencontre les obstacles liés au numérique, déjà signalés ci-dessus). Des mesures d'accompagnement des locataires restent nécessaires. Il importera, à l'avenir, de suivre de près cette expérience (et notamment de connaître les caractéristiques socio-démographiques des plaignants).

6. Le régime de la médiation dans le champ du logement

Un quatrième régime organise le rapport du sujet de droit à la légalité : la médiation. Il a depuis une trentaine d'années tendance à se multiplier dans différents secteurs : famille, criminalité, voisinage, etc. Il devient de plus en plus important dans l'exercice de la mise en œuvre, par les intermédiaires du droit, des droits sociaux subjectifs des individus. Nous commencerons par mentionner quatre types de dispositifs qui font appel à ce type de régime de légalité. Nous

⁹ Immense veut dire : Individu dans une Merde Enorme Mais Pas Sans Exigences. Cf. <https://syndicatdesimmenses.be/>

¹⁰ Cf. <https://badala.be>

donnerons ensuite les caractéristiques de ce mode très individualisé de traitement des droits sociaux (volontarisme, singularisation, globalisation, flexibilité). Un type de rapport particulier au droit est mis en place : l'éducation bienveillante du citoyen. Mais cela se fait à l'ombre des Cours et tribunaux, et avec l'appui du deuxième régime de légalité.

6.1. L'extension du domaine de la médiation

La médiation constitue un dispositif de mise en œuvre des droits qui se tient à l'extérieur de l'appareil judiciaire *stricto sensu*. Il y a certes, comme nous le verrons plus loin, non seulement des conciliations mises en place dans le cadre de procédures judiciaires, mais aussi des attitudes de juges qui tiennent plus à pratiquer, dans les faits, la médiation que l'adjudication, même dans un cadre formaliste. Mais l'essentiel de l'élaboration des repères normatifs et des pratiques de ce régime de légalité se réalise à l'extérieur de l'appareil judiciaire. C'est précisément la situation dedans/dehors du droit formel qui en fait tout l'intérêt. Les services de médiation touchent de plus en plus souvent de manière directe la problématique de la pauvreté.

(1) La médiation, pour sortir du marasme de l'endettement. Le débiteur (locataire ou non) qui cherche à se faire aider a le choix entre la gestion « informelle » de l'endettement par un service de gouvernance budgétaire/médiation de dettes, et la gestion judiciaire via le « règlement collectif de dettes » qui s'enclenche sur base d'une requête au Tribunal du travail. Ce second mode de règlement appartient à la convention formaliste de légalité. Le premier mode relève d'une pratique plus proche et empathique du sujet de droit.

Les services de médiation de dettes apparaissent en Wallonie et à Bruxelles à partir des années 2000. Ils disposent de statuts très divers en raison de leurs origines institutionnelles multiples. La plupart des CPAS proposent de tels services, ou des villes et communes. Des associations se trouvent également à l'origine de ces services¹¹.

La médiation se réalise en principe sur une base volontaire. Cependant, des suggestions, des recommandations et même des obligations de médiation sont de plus en plus souvent avancées dans la communication juridique. Le médiateur cherche à rester neutre entre les parties (propriétaire et locataire, créancier et débiteur) de manière à favoriser un accord à l'amiable concernant la rehiérarchisation des dépenses, la redéfinition des créances, et de rééchelonnement des paiements. Le travail d'objectivation budgétaire constitue la première étape du processus ; la deuxième étape est celle de la médiation proprement dite ; la troisième étape est celle de l'accord ; la quatrième étape est celle de son exécution en continu.

La question de la pauvreté est fortement liée à celle de la consommation, du crédit et du surendettement. Le pauvre n'est pas seulement celui qui n'a pas de patrimoine et des revenus insuffisants. Il est aussi celui qui, nonobstant ses revenus éventuels, est criblé de dettes. Les services de médiation observent, depuis la crise de 2008, une montée importante de cette problématique dans nos sociétés. « Il y a, dit une responsable de plusieurs services de médiation de dettes (Entretien ZE), une méconnaissance de base de cette question ». « Notre constat à Bruxelles depuis des années est, dit une professionnelle du secteur, que les problématiques de surendettement sont systématiquement liées à la pauvreté, par un lien réciproque de cause et effet. Les budgets privés sont insuffisants pour payer les dettes et la vie courante (loyer, gaz, électricité). C'est compliqué à faire entendre. A cela sont liées beaucoup de nos préoccupations sur le non-recours aux droits. Les gens n'activent pas les droits auxquels ils pourraient prétendre. Cela vient encore aggraver les situations. Ce plaidoyer n'est pas assez entendu ». Dans la problématique globale de l'endettement, la dette locative et énergétique revêt une importance cruciale, car elle peut conduire à l'expulsion qui déstabilise totalement le mode de vie des personnes concernées. L'expulsion locative n'est pas seulement une problématique de loyers

¹¹ Pour une liste de services de médiation de dettes en Belgique, consulter l'observatoire du crédit et de l'endettement : <https://observatoire-credit.be/fr/prestataires>

impayés, mais le symptôme d'un endettement global dont le logement non payé constitue l'expression et la conséquence. Le but d'une médiation, insistent les médiateurs, « c'est le maintien à domicile ». « Notre politique avant tout déménagement : chercher à maintenir le logement actuel. Mettre tout en place pour son maintien ».

Un rôle de médiateur important peut être tenu par les travailleurs sociaux des CPAS en cas d'expulsion locative. Dans le contentieux locatif en justice de paix, les défendeurs ne sont assistés par un avocat qu'une fois sur 10. A Bruxelles, un effort particulier est fait pour pourvoir le locataire défaillant d'une aide du CPAS. « Le gouvernement bruxellois a subsidié, raconte un employé CPAS de la Région bruxelloise, l'équivalent de 8 ou 9/10 d'un temps plein. Sa mission ? Au moment où le propriétaire dépose sa requête en justice de paix, cet agent social est informé et prend contact spontanément avec les personnes concernées par l'expulsion. Le but est de passer chez elles, de leur proposer un accompagnement afin d'éviter l'expulsion. Cela se réalise sur base volontaire. On prend le problème en amont. La procédure classique d'expulsion a été allongée. Avant, elle était assez rapide, mais maintenant elle prend au moins 4 mois. A différents stades de la procédure, on a la possibilité d'intervenir, d'accompagner la personne appelée devant le juge de paix » (entretien CPAS Etterbeek). Le but de cette intervention est d'abord de prévenir l'expulsion en reprenant des négociations avec le bailleur. Le CPAS peut intervenir non seulement symboliquement, mais aussi financièrement. La possibilité d'enclencher une procédure de médiation de dettes est alors ouverte. Il faut savoir, explique cet autre travailleur social bruxellois, « pourquoi la dette, quel est son ampleur ? Comment est-elle arrivée là? Cela demande une analyse assez globale. Pourquoi ? Parce que le problème est multi-causal. Parfois, il y a des personnes qui sont malades, ou n'ont pas les moyens pour bien s'alimenter. Il y a la facture d'énergie par-ci, le crédit du divan par-là. Au lieu de donner la priorité à leur loyer, certaines personnes préfèrent prioriser, par exemple, l'alimentation de qualité, ou les conditions de santé. Mais alors le paiement du loyer est impacté. Dans un premier temps, on va faire cette analyse approfondie, toujours avec nos collègues de première ligne. On rassure la personne. Ne vous inquiétez pas, le CPAS peut vous aider à épurer vos dettes, à la condition que ce dernier donne son accord. C'est très important. Nous, on ouvre des alternatives sur base des règlements. Il faut que le CPAS et la personne qu'on aide donnent leur accord. Quand l'accord est donné, commence le processus d'aide. Après cela, nous contactons le propriétaire, et on lui dit : « nous venons d'apprendre que votre locataire se retrouve dans cette situation, il bénéficie de l'aide de notre CPAS. En tant qu'institution, on se permet de vous contacter, on vous propose d'arrêter la procédure et on vous donne les garanties qu'à chaque fin du mois, vos loyers seront payés » » (entretien CPAS Molenbeek).

(2) Les plaintes pour discrimination. Un deuxième domaine qui relève du régime médiateur de légalité est celui de la non-discrimination. Des pratiques innovantes ont été mises en place en ce sens par Unia, l'organisme chargé de la lutte contre la discrimination et la promotion de l'égalité des chances en Belgique.

Le signalement de la discrimination se réalise auprès des services d'Unia de manière volontaire, par lettre, courriel ou téléphone. Le premier travail du Service est alors d'objectiver la plainte par production de preuves. Les deux voies de preuves sont conseillées aux plaignants : soit l'enregistrement de conversations (vidéo d'un entretien de location, enregistrement), soit le « *testing* ». Celui-ci se réalise en envoyant au propriétaire supposé discriminant une demande libellée par une personne ne présentant pas de critères discriminatoires potentiels (un Belge, blanc de peau, portant un nom européen...). Si le propriétaire ne passe pas ce test, alors on dispose d'une présomption de discrimination qui peut servir de base à l'enclenchement de la deuxième étape : l'envoi d'un courrier au nom d'Unia signalant le problème et demandant au fautif présumé l'entrée dans une procédure de réparation. La troisième étape tient dans cette négociation qui vise à obtenir une reconnaissance de la discrimination, un changement d'attitude à l'égard du plaignant et le paiement de dommages et intérêts de 300 euros en moyenne.

Cette intervention négociée en amont d'une potentielle procédure judiciaire constitue une innovation bienvenue qui permet de mieux protéger le sujet de droit, pour deux raisons.

D'abord, la pauvreté est directement concernée car les cas de discrimination sont nombreux et posent des questions pratiques complexes. Il y a présomption de discrimination lorsque le bailleur refuse une catégorie de candidats locataires sur base de *l'origine* de leurs revenus.

L'arrêt du 5 mai 2015 du Tribunal de première instance de Namur a été paradigmatique à cet égard. Il concernait un propriétaire qui exigeait de ses candidats-locataires la preuve d'un contrat de travail à durée indéterminée et un revenu de minimum 2000€, excluant ainsi les revenus de remplacement. Le Tribunal a jugé le comportement de ce propriétaire discriminatoire. Ce n'est pas qu'il ne soit pas pertinent de s'enquérir, pour un bailleur, de la solvabilité de son locataire. Mais il ne lui est pas permis d'exclure a priori une *catégorie* de candidats locataires et de refuser *d'autres* preuves de solvabilité (comme le paiement des loyers d'un bail antérieur, des allocations régulières etc.).

La seconde raison est le fait que la discrimination sur base de la pauvreté est souvent mêlée à – et dissimulée sous – d'autres critères discriminatoires dont certains sont protégés et d'autres non. Ainsi en va-t-il des critères ethniques et religieux, qui sont protégés, et de critères comme l'âge ou la situation familiale qui le sont moins ou pas du tout.

Ces deux raisons font que les personnes pauvres et vulnérables sont directement victimes de discriminations. Cependant, il est peu probable qu'elles déposent plainte auprès d'un tribunal via un avocat faute de culture juridique, faute de preuves, et pour des raisons financières. Le Service Unia constitue donc un précieux recours en équipant le sujet de droit dans sa vie quotidienne.

(3) Les juges de paix. Certains juges de paix se définissent volontiers comme des conciliateurs plutôt que comme des juges. La justice de paix appartient-elle à un régime formaliste ou à un régime médiateur de légalité ? L'ambiguïté est patente. Elle est constitutive de ce type de juridiction et exerce une grande influence sur le vécu du droit au logement. Comme nous l'explique l'un d'eux, juge dans une commune populaire de Bruxelles, « le juge de paix est vraiment différent des autres juges. On est vraiment dans une justice de proximité. Par exemple à l'audience publique, en matière de baux, on est à plus ou moins 50% des affaires où n'y a tout simplement pas d'avocat qui intervient. Les gens viennent en personne, ils vous expliquent leur problème (...) Il faut surtout expliquer, essayer de se faire comprendre, essayer de dire ce que dit la loi et, en même temps, quelle application on va en faire dans le cas-là. On fait preuve d'une grande flexibilité par rapport aux règles, aux procédures » (Entretien DW).

Cependant, d'autres juges de paix résistent à se laisser entraîner vers ce régime médiateur, désirant s'en tenir au premier régime avec vigueur. Concernant les locataires vulnérables, cet autre juge affirme : « Je ne suis pas là pour les défendre. Je suis là pour régler un conflit entre un bailleur qui, à juste titre, invoque une faute contractuelle grave, et un locataire... Je ne suis absolument pas assistante sociale, je n'ai pas cette position. On doit avoir de l'empathie et il faut essayer de dégager des solutions. Mais moi je dois dégager des solutions impartiales et indépendantes. Je ne suis pas là pour aider le locataire. Je dois régler un conflit mais en tenant compte de la faute contractuelle. Il faut récupérer la mayonnaise de manière correcte. S'il y a un plan d'apurement qui peut être dégagé, qui tient compte de toutes les circonstances raisonnables, bien sûr que je l'impose » (Entretien LN). On a vu ci-dessus que le juge de paix peut rencontrer un conflit entre le régime formaliste et le régime gouvernemental. On s'aperçoit ici que la possibilité d'une tension, et parfois d'un conflit, entre le régime formaliste et le régime médiateur n'est pas moins important.

(4) L'agence immobilière sociale. Signalons aussi le travail de médiation juridique exercé en permanence par les Agences immobilières sociales (AIS). L'Agence immobilière sociale est cet organisme d'intermédiation du marché qui vise à faciliter l'accès au logement des publics précaires en agissant comme intermédiaire entre eux et les propriétaires privés. Moyennant la garantie

donnée au propriétaire du versement du loyer, elles permettent de mettre sur le marché un habitat à loyer modéré (à l'instar des habitations sociales) tout en gérant les rapports quotidiens avec les locataires. Leur mission traite directement de la question de la jouissance des droits. On peut dans ce cas parler de médiation continue. Occasionnellement, l'Agence peut elle-même faire appel à un service de médiation de dettes, mais dans bien des cas, elle internalise le service d'accompagnement aux personnes en difficulté. Cependant, elle doit mettre des limites à son action de médiation et ne peut pas prendre en charge tous les aspects conflictuels de l'habitat. « Lorsque deux locataires se disputent, on n'est pas là pour faire la médiation. On leur explique qu'il y a des services au CPAS et que si ça monte trop vite et trop loin, il y a la Police. On n'est pas non plus des assistants sociaux concernant les problèmes administratifs et les besoins de documents. 20% de notre public ont leur(s) partenaire attiré(s). Maintenant, il leur arrive de se « débarrasser » de ces partenaires du jour au lendemain. Si le partenaire nous signale qu'il n'a pas de nouvelles depuis 1 mois, on en déduit qu'on va vers des complications. On essaye alors de faire des plans, de renouer le dialogue, de réexpliquer les démarches... » (Entretien LC).

A parcourir ces quatre dispositifs, on comprend que le champ que nous appelons ici « régime de médiation » représente un champ aux pratiques variées. On peut distinguer entre deux types d'intervention : celle du négociateur et celle du médiateur. Dans le cas du négociateur, on admet que le Tiers intervenant porte lui-même un intérêt public autre que la simple conciliation. Il s'agit en quelque sorte d'un Tiers partial, qui n'est ni un avocat ni un juge. On peut à cet égard évoquer le cas de l'ASBL Loyers négociés, dont le but est clairement de combattre les abus locatifs, mais qui souvent intervient en tiers entre un locataire et un propriétaire ; ou d'une administration comme Unia, dont l'objectif antidiscriminatoire est clairement affirmé.

Le médiateur, quant à lui, n'intervient que comme conciliateur entre les parties. Il tente de trouver des solutions permettant de solutionner un problème social dans le respect du droit. Les dispositifs de médiation non-judiciaire de dettes sont à cet égard paradigmatiques.

On peut aussi distinguer entre médiation occasionnelle et médiation continue. La médiation occasionnelle constitue un dispositif semi-formalisé de résolution des litiges. Elle permet d'opérer une conciliation qui ne se confond ni avec un arbitrage ni avec un dispositif juridictionnel. Ces deux dernières formes de résolution des litiges reposent sur la décision ultime du tiers (arbitre ou juge). La médiation en revanche repose sur les décisions conjointes et convergentes des deux parties en présence, le tiers n'opérant que comme un « facilitateur ». Elle constitue une procédure qui a un début (l'entrée en médiation) et une fin (l'accord de médiation). En revanche, la médiation continue ne se clôt pas nécessairement par une décision. Elle consiste à accompagner en permanence les acteurs dans leurs relations. Un Tiers peut être en permanence sollicité pour ajuster des rapports entre débiteurs et créanciers, entre locataires et bailleurs.

6.2. Les caractéristiques du régime médiateur de légalité

La condition de participation volontaire et active de la personne concernée est très importante dans ce dispositif. Les travailleurs sociaux tiennent beaucoup à souligner la nécessité de l'implication des individus. C'est leur manière de défendre l'existence du sujet de droit. « La médiation de dettes est une démarche volontaire, il appartient aux gens de faire la démarche », insistent ces travailleurs du CPAS que nous interrogeons (Entretien IB). « Normalement on n'envoie pas de courrier aux gens puisque c'est une démarche volontaire. C'est à eux de prendre contact avec nous (sauf dans le cadre de convention avec l'agence immobilière sociale). Les gens sont au courant de ce dispositif via le bouche-à-oreille, d'autres dispositifs, d'autres services du CPAS qui orientent aussi vers le service de médiation » (Entretien IB). Si le consentement et la démarche volontaire sont valorisés, c'est aussi en raison d'une contrainte juridique : le respect de la vie privée. Celle-ci interdit d'utiliser des informations qui ne sont pas fournies par les personnes elles-mêmes. « Par respect de la vie privée ! Nous ne sommes pas au courant de la vie privée des personnes. Il appartient donc aux personnes de nous contacter. Nous mettons en place des

ateliers où on informe, on met des affiches où on informe etc. Mais on ne peut pas être proactif envers les gens, vu les obligations découlant du respect de leur vie privée et du Règlement général de protection des données « (RGPD) » (Entretien ES).

L'examen de la situation singulière de la personne se trouve au cœur de ce type de pratiques. Il n'y a pas dans ce cas de travail de collectivisation, comme c'est le cas dans le régime paritaire. Le point de départ est le caractère extrêmement diversifié des situations dans lesquelles il faut intervenir pour garantir les droits d'un sujet très endetté. « Dans le cas d'un surendettement structurel, on n'a rien à apprendre aux gens. Ils n'ont pas assez d'argent, point. Je ne vais pas à dire à ces gens-là de moins consommer, ce sont des gens qui font déjà très attention mais ils n'ont pas assez d'argent. En-dehors de ces cas, il y a des gens qui ont eu un accident de la vie, par exemple des indépendants dont l'activité s'est arrêtée. Eux, ils savaient déjà très bien gérer leur budget. Ils repartent après une déclaration de faillite et recommencent en mode '*fresh start*'. Il y a d'autres profils où on doit faire un règlement collectif de dettes. Mais ils repartent éventuellement dans les mêmes travers : ils règlent 2 ou 3 crédits, mais après cela on doit réélaborer un règlement collectif de dettes. Avec d'autres on fait de la gestion budgétaire. Petit à petit, ils reprennent leur autonomie, ils ne retombent pas dans les dettes. Il n'y a pas de généralités ! » (Entretien IB).

Le rapport qu'établit le médiateur avec l'utilisateur est un rapport très flexible. Il fluctue entre la supervision, la guidance, et la contrainte. Certains dispositifs distinguent fortement ces modalités. Ainsi en va-t-il d'une société de logement social, qui tient beaucoup à différencier l'aide du contrôle : les agents qui en son sein « poursuivent », parfois jusqu'aux tribunaux, les mauvais payeurs, doivent être impérativement différents de ceux qui aident les personnes (simultanément), les conseillent, les orientent. Mais d'autres dispositifs mélangent volontiers les deux types de fonctions, comme dans certaines AIS ou dans certaines sociétés de logement social.

Ainsi, ce médiateur nous dit qu'il demande à ses clients d'effectuer les virements bancaires devant lui, sur son application. Tel autre demande un mandat pour accéder au compte, « en toute confiance ». La durée de ces processus peut être très variable, aller de quelques mois à plusieurs années. Il est important dans cet esprit de globaliser les problèmes, casser les effets de fragmentation (différents créanciers, différents délais, des revenus fluctuants...).

Une part importante de la mission du médiateur tient donc dans l'éducation au droit des personnes en litige. Deux types de règles sont en jeu : les règles du marché, c'est-à-dire les règles contractuelles ; les règles de l'Etat de droit, notamment les règles de non-discrimination. Les témoignages des médiateurs mettent l'accent sur les dimensions individuelles des problématiques.

Il s'agit d'abord d'éduquer le locataire. Un des mécanismes psycho-sociaux les plus puissants qui conduisent à des situations urgentes et inextricables (notamment l'expulsion) est le mécanisme du déni de réalité. Des situations d'endettement pourrissent en raison de la volonté-de-ne-rien-savoir du débiteur, qui laisse les rappels et les mises en demeure s'accumuler. Certaines personnes viennent à leur premier rendez-vous avec le médiateur de dettes avec des sacs pleins d'enveloppes non ouvertes. Parfois, le déni est tellement puissant que le jour-même de l'expulsion, le travailleur du CPAS qui vient sonner une demi-heure avant trouve le locataire en pyjama. La première démarche d'éducation consiste donc à apprendre à l'utilisateur à voir la réalité en face, dans le détail, et sans faux-fuyant.

Il s'agit aussi de lui apprendre à formuler ses demandes d'une manière juridiquement correcte – et donc valide dans une procédure formelle. Par exemple, un locataire prend contact avec un service de médiation du CPAS : il se plaint de l'insalubrité de son logement. Il a formulé sa plainte auprès du propriétaire, mais oralement seulement. Le médiateur va lui apprendre à rédiger *par écrit* sa plainte, et à envoyer un courrier formel à son propriétaire (Entretien ES). En second lieu, il s'agit aussi de guider les personnes dans leur relation locative. Le Service *Habitat* d'un CPAS comme celui de Saint-Gilles se charge de cet accompagnement psychologique, budgétaire,

administratif, social. Il s'agit aussi de suivre les procédures formelles, notamment en ouvrant le courrier. « Des personnes qui n'ouvrent plus leur courrier, on en a plein. Comme le but est d'autonomiser les personnes afin qu'elles acquièrent les automatismes, on va rouvrir le courrier avec eux, leur apprendre à trier : *cela est important ou cela n'est pas important*. Travail hyper pertinent mais très lourd : il faut rentrer dans le logement, et donc rentrer dans l'intimité de la personne » (Entretien BS).

« Ce n'est pas simple un contrat de bail, dit ce directeur d'AIS. C'est du juridique, quand même. Les mots sont compliqués. On se trouve très loin du vocabulaire de la rue. Tous nos locataires ont besoin d'explication du juridique, du technique. Et même des règles du vivre-ensemble » (Entretien LC). Dans les agences immobilières sociales, la relation avec le locataire est très étroite. Dans ce cas, on a affaire à un accompagnement extrêmement proche. « J'ai un logement dédié aux sans-abris, raconte un directeur d'agence (Entretien LC). Dès qu'un logement se libère, vous m'amenez un bénéficiaire dont vous sentez qu'il est prêt à s'installer. Donc vous pouvez l'accompagner. Ainsi, la personne rentre en transit, c'est-à-dire avec une convention de transit de 1 mois. Et si ça se passe bien, il a deux mois de plus. Il est suivi à la culotte. On le rencontre tous les mois pour signer et resigner la convention, soit dans son logement, soit il vient dans nos bureaux, avec son partenaire par exemple. Certains ont signé 7 contrats d'affilée par exemple. La suite c'est le bail (à long terme, ou pas). Il y a des accords (avec l'Aide à la jeunesse par exemple) où on décide que ça sera 1 an et demi maximum pour du transit et eux vont retrouver un logement dans le privé, pour relibérer le logement pour un autre jeune. Cela prend un temps fou. On ne peut pas dépasser 20% de notre clientèle dans ce genre, c'est la limite, on ne peut pas faire plus, avec l'argent qu'on a, et le temps qu'on a, ainsi que l'énergie psychologique qu'on a, car cela consomme énormément sur le plan émotionnel ».

Il ne s'agit pas seulement d'éduquer le locataire mais aussi le propriétaire. Quand un locataire se plaint du prix de son loyer, le premier déplacement à effectuer consiste à vérifier la conformité du prix à la matérialité du lieu : « Comme il n'a pas d'argent, le locataire se plaint de la cherté du loyer. Mais c'est surtout trop cher pour ce que c'est ! » (Entretien ZM). « On intervient pour faire baisser les loyers, explique ce syndicaliste (Entretien IH). Tel logement est un taudis, qui se loue à 600 euros. Il y a donc une marge pour négocier une baisse de loyer, indépendamment du fait qu'il faudrait rénover le bien. Imaginons que le logement soit conforme. On peut alors demander un plan d'apurement de dettes, ou une aide du CPAS. Mais les cas où le logement est conforme sont rarissimes » (Entretien IH). La production d'expertise sur l'état du logement est cruciale pour l'accès au droit du logement. « On va aller au domicile de la personne avec son accord, on fait toujours cela avec son accord, pour établir un rapport photographique des problèmes du logement. Ce rapport est envoyé au propriétaire en lui disant d'intervenir et qu'on est là. On fait le lien avec le service rénovation énergie, qui forment des conseillers en rénovation, qui peuvent conseiller les assistants sociaux lors des visites à domicile, grâce à leur vision beaucoup plus technique. Les 3 femmes qui font ça sont vraiment formées en matière de code du logement. Les cas sont difficiles. Par exemple, quelques fois, l'humidité présente dans le logement, on ne sait pas d'où elle vient. Du coup, on fait appel à des conseillers en rénovation. Ça permet de faire un rapport commun avec ces conseillers et d'envoyer ça au propriétaire. L'objectif est que celui-ci puisse entrer en contact avec les conseillers en rénovation pour avoir des conseils, avoir accès à des primes, chercher des permis de la commune, accompagner la personne pour le dépôt du permis etc. L'objectif final de notre part est de rendre un bien final en bon état locatif ».

On entend le même son de cloche du côté des Agences sociales immobilières. Elles doivent parfois amener les propriétaires à s'occuper de la salubrité de leurs logements : « J'ai un contrat avec une propriétaire française, raconte un directeur d'Agence (Entretien LC). Elle achète des logements et retape un peu trop vite avec des entrepreneurs un peu trop négligents. Cela nous conduit au bras de fer avec elle. Je n'ai pas payé les premiers mois puisque je considérais que les travaux n'étaient pas finis. Je lui soumetts une liste de choses à faire, avec prière de faire le nécessaire pour finir ces travaux ».

7. L'articulation entre les régimes de légalité

Nous venons de voir que les droits du sujet dépendent non pas du droit en général, mais d'un pluralisme de régimes de légalité qui place les sujets de droit dans des mondes sociaux très différents. L'Etat social s'est constitué en complétant le régime formaliste originaire, qui se trouve à au fondement du droit moderne, par les trois autres régimes de légalité : le régime gouvernemental, lié à l'intervention de l'Etat ; le régime paritaire, né du conflit du travail et de la sécurité sociale ; le régime de la médiation, qui traite le sujet de droit comme un individu contextué, en besoin d'accompagnement. Dans le rapport consacré à la santé mentale et la crise du *care*, nous verrons combien ce régime de médiation rencontre les visées nouvelles de l'Etat social concernant les libertés fondamentales. Même dans le cas du logement, le régime de médiation apparaît comme le plus nouveau et le plus prometteur compte tenu des difficultés que rencontre les trois autres régimes. Il renforce les capacités du sujet individuel, et lui permet de se situer dans un univers complexe en apportant une aide interactive à l'objectivation de ses problèmes personnels.

Pour conclure, il convient d'insister sur le rapport d'interdépendance qui tend à s'établir entre le régime de médiation et les trois autres régimes. D'un côté, la médiation trouve son efficacité seulement si le régime formaliste peut être utilisé comme une alternative (menaçante) à l'absence d'accord. D'un autre côté, les régimes formalistes, gouvernemental et paritaires ne sont accessibles aux sujets que si des intermédiaires du droit interviennent et ajustent, en situation, les attentes juridiques aux attentes personnelles.

Considérons les tentatives de négociation avec le propriétaire dans le cas des loyers abusifs. Elles sont fortement aidées par la menace d'une action judiciaire. C'est pourquoi l'aide à la plainte fait partie de l'arsenal déployé par les travailleurs sociaux de l'ASBL « Loyers négociés ». Le problème est de savoir si une plainte peut être utile : « est-ce qu'on porte plainte à la Direction de l'inspection régionale du logement (DIRL) ? Utilise-t-on cette possibilité de porter plainte comme une menace dans la négociation avec le bailleur ? On doit mesurer cela en tenant compte des possibilités de relogement de la personne : veut-elle partir ? A-t-elle peur de ne pas trouver autre chose ? » (Entretien ZM). « *Soit on a un accord amiable, soit nous allons devant le juge avec un bon avocat* : le simple fait d'affirmer cela modifie fondamentalement le rapport de négociation. Dans un tiers des cas, le bailleur préfère signer. Il dit : *tant que je n'ai pas remplacé le châssis, c'est 600 au lieu de 800 ! Concernant les caves, je rembourse le trop-perçu parce que si je vais devant le juge, un avocat va plaider la nullité du bail, voilà qui va me faire des frais de justice, je risque 5000 euros !* », raconte un intermédiaire très actif dans les situations de litige (Entretien ZM).

Dans le cas d'Unia aussi, le pouvoir d'agir directement en justice constitue un atout majeur de l'institution. « Dès la deuxième lettre, et même dès la première, nous indiquons au propriétaire potentiellement fautif que nous privilégions la négociation, mais qu'on ne s'engage pas à ne pas aller en justice » (Entretien ZM). Cet avertissement produit sans le moindre doute des effets puissants : la crainte d'une action judiciaire ouvre la voie de la négociation.

Nous avons aussi évoqué ci-dessus les difficultés du régime formaliste, dont le principal symptôme est l'absence des défendeurs aux audiences. Rappelons qu'on estime à environ 60 % le nombre de jugements rendus par défaut, et entre 10 et 20 % seulement la proportion de locataires ou d'occupants qui sont représentés par des avocats. Il n'y va pas seulement de problèmes financiers, mais de problèmes culturels, cognitifs et surtout de confiance dans les institutions. Selon une étude du Conseil supérieur de la Justice (Claes & Van Der Donkt, 2024) concernant la confiance dans les institutions, on observe que le taux de confiance dans l'avocat et le juge est différent selon les niveaux d'enseignement et la classe sociale des répondants. Les enquêteurs ont demandé aux enquêtés leur opinion sur l'affirmation suivante : « les avocats ont une connaissance suffisante de leurs dossiers ». La corrélation entre les réponses et les données

socio-démographiques des répondants est significative : « Les répondants allant à l'école sont plus souvent d'avis que les avocats ont une connaissance suffisante de leurs dossiers, que les répondants peu et moyennement instruits (79 % contre 64 % - 35 %). Plus la classe sociale (subjective) du répondant est élevée, plus il trouve que les avocats ont une connaissance suffisante de leurs dossiers (soit 82 % classe supérieure, 71 % classe moyenne contre 63 % classe inférieure). À l'inverse, on peut affirmer que plus la classe sociale (subjective) du répondant est basse, plus le répondant indique être (plutôt) en désaccord avec l'affirmation selon laquelle les avocats ont une bonne connaissance de leurs dossiers (soit 29 % classe inférieure contre 18 % classe moyenne contre 10 % classe supérieure) ». Le rapport ajoute que « les répondants qui, au cours de ces cinq dernières années, ont eu affaire à la justice, étaient plus souvent en désaccord avec l'affirmation selon laquelle les avocats ont une bonne connaissance de leurs dossiers, que ceux qui n'ont pas eu affaire à la justice (33 % contre 17 %). À l'inverse, les répondants qui n'ont pas eu affaire à la justice sont - par comparaison avec les répondants qui ont eu affaire à la justice - toutefois plus souvent d'accord avec l'affirmation en question (72 % contre 63 %) ». Ces chiffres impressionnants concernent certes la justice en général, et non le contentieux du logement en particulier. Ils témoignent néanmoins du grand fossé de méfiance qui s'établit en régime formaliste.

Cependant, les conséquences de cette méfiance sont très souvent désastreuses pour les plus précaires. Selon l'étude BRU-HOME (Godart et al., 2025 :3), « l'absence des locataires à l'audience dans 60% des cas est particulièrement interpellant au vu de l'impact sur la décision du juge : les locataires présents ont 20 fois plus de chance d'obtenir un jugement permettant leur maintien dans le logement sous condition de respect d'un plan de paiement de leur dette locative ». En effet, les juges de paix interrogés témoignent de leur volonté de trouver des solutions qui tiennent compte de la précarité du locataire, même s'ils sont limités par le droit des contrats.

Il serait cependant illusoire qu'on puisse remédier à cette situation en améliorant simplement l'accès à l'aide juridique. Celle-ci est très méritoire, mais ne règle pas le problème. L'insuffisance de l'aide juridique prévue par le régime formaliste de légalité a été une découverte progressive pour cette association qui accompagne depuis plus de trente ans les locataires bruxellois en difficulté avec leur propriétaire. « Au début de notre action, dans les années 1990, des locataires nous contactaient parce qu'ils étaient attaqués par leurs propriétaires. L'idée était alors de les envoyer à l'assistance juridique, au bureau d'aide juridique. On souhaitait qu'ils prennent un avocat pro Deo et à partir de là, on pouvait se mettre en contact avec l'avocat et lui donner une série d'informations qu'on avait à notre disposition. Mais on s'est rendu compte qu'en fait, ça ne fonctionnait pas très bien ». C'est pourquoi l'association a décidé d'établir elle-même des contacts réguliers avec des avocats de confiance. « Donc, on a décidé de travailler avec des avocats qui étaient d'accord de prendre des dossiers pro Deo et de travailler avec nous. Maintenant, on a un petit pool d'avocats qu'on sollicite. Et là, l'avantage est qu'ils acceptent sans difficulté. En fait, nous leur prémâchons le travail. On va récupérer, par exemple, toutes les preuves de loyer, tous les documents administratifs qui sont nécessaires, et les donner à l'avocat » (Entretien RF).

Dans ce cas de figure, on se trouve devant une vraie complémentarité entre régime de médiation et régime formaliste. Il en va de même lorsqu'on analyse l'intervention des CPAS lors des procédures d'expulsion, et celle d'Unia en situation de discrimination.

Il faut se rappeler que la validité du droit répond à trois paramètres : la validité formelle (le respect des procédures réglées et du « pédigrée de la loi ») ; la justice sociale, qui passe par la considération de la liberté concrète des sujets ; et l'efficacité, car le droit doit permettre de réaliser effectivement ses objectifs de manière satisfaisante pour être, globalement légitime. En médiation, les critères propres à la validité formelle du droit ne sont pas, comme dans le régime formaliste, systématiquement recherchés. En revanche, la validité fondée sur l'efficacité sociale, et la validité relative à la justice, gagnent en importance. On peut aussi penser que la capacité des sujets s'en trouve agrandie, car ils sont appelés à participer à la résolution de leurs problèmes dans un cadre qu'ils peuvent cognitivement maîtriser et qui témoigne de bienveillance à leur égard.

L'exploration que nous avons menée dans les pages qui précèdent reste très partielle. Nous n'avons mis l'accent que sur quelques dispositifs du champ réglementaire très complexe du logement, surtout choisis sur le marché locatif. Nous n'avons pas exploré en détails les dispositifs d'accès au marché acquisitif du logement (via notamment le fonds du crédit social), qui mettent en tension et en coopération régime formaliste de légalité et régime gouvernemental. Nous devrions aussi travailler sur les dispositifs innovants alternatifs : les conventions de « squat », par exemple, ou l'ébauche d'une régulation de la « *tiny house* ». Les mécanismes de « *Community land trust* » mériteraient également une étude approfondie.

Références bibliographiques

- Abel, O. (1995) « Habiter la cité », *Cahiers d'éthique sociale et politique*, (45), p. 31-42.
- Amerijckx, G. et al. (2019) *Précarités, mal-logement et expulsions domiciliaires en Région bruxelloise*. Bruxelles: Observatoire de la santé et du social de Bruxelles, p. 148.
- Arendt, H. (1983) *Condition de l'homme moderne*. Paris: Calmann-Lévy (Pocket-Agora).
- Bernard, N. (2006) « L'habitat : l'au-delà du logement comme visée », *SLRB Info*, (45), p. 7-9.
- Costes, L. (2010) « Le Droit à la ville de Henri Lefebvre. Quel héritage scientifique et politique? », *Espaces et sociétés*, (140-141), p. 177-191.
- Defeyt, P. (2025) « Un logement décent, un droit! », *La Revue Nouvelle*, (252), p. 70-76.
- Degraeve, J.-M. (2020) « 1920-1980. Une Société nationale d'habitations sociales », *Les Echos du logement*, 127.
- Ghekière, L. (2008) « Le développement du logement social dans l'Union européenne », *Revue des politiques sociales et familiales*, 94(1), p. 21-34.
- Godart, P., Swyngedouw, E. et Van Criekingen, M. (2025) « Les expulsions du logement à Bruxelles. Logiques de marché et action publique », in Guérin, I., Mésini, B., et Bony, L., *Habiter, se loger, s'abriter. Le pouvoir d'agir*. L'Harmattan. (Habitat et sociétés).
- Goossens, L. (1983) « La politique du logement social en Belgique », *Recherches sociologiques*, 14(2), p. 203-228.
- Gurvitch, G. (2009) *La déclaration des droits sociaux*. Paris: Dalloz (Bibliothèque Dalloz).
- Hirschman, A.O., 1915-2012 (1981) *Exit, voice, and loyalty: responses to decline in firms, organizations, and states*. 7th print. Cambridge (Mass.): Harvard University Press.
- Malak, M. (2023) *Grève des loyers : le locariat comme rapport d'exploitation*. Bruxelles: Action et Recherche culturelles.
- Moyn, S. (2018) *Not enough: human rights in an unequal world*. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Noël, L. (2021) « Non-recours aux droits et précarisations en Région bruxelloise », *Brussels Studies*. Disponible sur: <https://doi.org/10.4000/brussels.5569>.
- Pound, Roscoe (1959) *Jurisprudence*. Saint-Paul: West Publishing Company.
- Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2022) *La dimension financière de la pauvreté*. Rapport bisannuel. Disponible sur: <https://luttepauvrete.be/publication/du-service/rapport-bisannuel/rapport-bisannuel-2022-2023-la-dimension-financiere-de-la-pauvrete/>
- Taylor, C. (1985) « Atomism », in *Philosophical Papers 2. Philosophy and the Human Sciences*. Cambridge (Mass.): Cambridge University Press, p. 187-210.
- Thévenot, L. (1994) « Le régime de familiarité. Des choses en personnes. », *Genèses. Sciences sociales et histoire*, 17, p. 72-101.
- de Vaal, D. et Blanckaert, C. (2022) « L'accessibilité numérique, enjeu majeur », *Politique*, septembre, p. 69-72.
- Warin, P. (2016) *Le non-recours aux politiques sociales*. Grenoble: PUG (Libres cours - politique).
- Zimmer, P. (2024) « Mise en perspective de la politique de logement de la Région de Bruxelles-Capitale », *Belgeo*, (2), p. 1-19.

Entretiens mobilisés

NOM	FONCTION	SERVICE	DATE	LIEU
ES	Coordination d'une cellule logement & Médiation de dettes	CPAS bruxellois	6 février 2024	CPAS bruxellois
UH	Juge de paix	Justice de paix bruxelloise	05 février 2024	Justice de paix bruxelloise
IB	Référent Logement	CPAS bruxellois	09 février 2024	CPAS bruxellois
DW	Juge de paix	Justice de paix bruxelloise	25 avril 2024	Justice de paix bruxelloise
IH	Fonction de direction	Syndicat des Locataires	11 avril 2024	Syndicat des Locataires
BS	Coordination d'une cellule logement	CPAS bruxellois	03 mai 2024	CPAS bruxellois
LC	Direction	AIS bruxelloise	07 mai 2024	Visio-conférence
ZE	Direction	Centrent de médiation de Dettes à Bruxelles	19 juin 2024	Visio-conférence
LN	Juge de paix	Justice de paix bruxelloise	19 juin 2024	Visio-conférence
ZM	Soutien Individuel	Unia	02 juillet 2024	Visio-conférence
RF	Direction	ASBL dans le secteur du logement à Bruxelles	11 juin 2025	ASBL dans le secteur du logement à Bruxelles