



# Accès au logement et discriminations

---

Les associations souhaitent que la réalisation du logement d'abord en France, annoncée par le gouvernement en 2017, soit l'opportunité d'une véritable prise en compte des besoins de toutes les personnes. Cela implique la reconnaissance de toutes les catégories de personnes discriminées dans l'accès au logement, dans le secteur public comme dans le secteur privé.

## 1) Le cadre juridique français des discriminations dans le logement

### A. Les influences européennes

D'une part, la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH) influence le régime du droit au domicile,<sup>1</sup> et d'autre part, les articles 10 et 19 du TFUE ainsi que deux directives de 2000 consacrent la prohibition des discriminations dans les Etats membres de l'UE, y compris en matière d'accès au logement et aux prestations sociales.<sup>2</sup> En France, les sources institutionnelles et doctrinales se concentrent sur la discrimination dans la recherche et l'accès au logement.

### B. L'état du droit français<sup>3</sup>

Outre la protection constitutionnelle du principe d'égalité,<sup>4</sup> en matière répressive, les articles 225-1 et suivants du code pénal dressent une liste de plus de 20 critères illicites de discrimination des

---

<sup>1</sup> Sur la difficulté à voir l'article 8 combiné à l'article 14 de la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales dans la jurisprudence de la CEDH, voir par exemple l'arrêt [Koky and Others v. Slovakia](#) sur le caractère discriminatoire de l'expulsion de personnes perçues comme « Roms » d'un terrain, et l'article Mathias Möschel, 'Is the European Court of Human Rights' Case Law on Anti-Roma Violence 'Beyond Reasonable Doubt'?', *Human Rights Law Review*, Volume 12, Issue 3, 1 September 2012, Pages 479–507, <https://doi.org/10.1093/hrlr/ngs018>

<sup>2</sup> Notamment en ce qui concerne, pour les citoyens européens, les prêts immobiliers d'accession à la propriété immobilière, l'accès au logement et aux allocations de logement, mais aussi les conditions d'accueil des réfugiés Travaux de Padraic Kenna

<sup>3</sup> Pour un aperçu complet du droit et des politiques publiques en matière de discriminations liées au logement en France, voir la veille documentaire très complète de l'association AVDL [https://www.avdl.fr/droitaulogement/veille\\_doc.php](https://www.avdl.fr/droitaulogement/veille_doc.php); voir aussi la page internet du réseau Jurislogement accessible à l'adresse <http://www.jurislogement.org/category/discrimination/>

<sup>4</sup> Rappel des sources constitutionnelles sur le site de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, accessible à l'adresse < <https://www.cncdh.fr/fr/dossiers-thematiques/discriminations> >

personnes physiques dans la fourniture d'un bien ou d'un service, sous réserve de quelques dérogations. L'article 1<sup>er</sup> de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs renvoie à ces dispositions et le régime de preuves tend à favoriser la victime d'une discrimination à la location d'un bien immobilier.<sup>5</sup>

En matière préventive, l'article 22-2 de la loi du 6 juillet 1989 impose qu'une liste limitative des pièces justificatives pouvant être exigées du candidat à la location (ou de sa caution) par le bailleur soit définie par décret en Conseil d'Etat (voir le [décret n° 2015-1437](#) du 5 novembre 2015). De plus, l'article 200 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains impose aux préfets de présenter tous les deux ans au « comité régional de l'habitat » le bilan de la mise en œuvre du respect du principe de la non-discrimination dans le logement.

Enfin, le Défenseur des Droits, Autorité administrative indépendante inscrite dans la Constitution, est chargé de la lutte contre les discriminations. Il peut notamment être saisi gratuitement et prononcer des recommandations en matière de discrimination, y compris dans l'accès au logement.<sup>6</sup>

## 2) Les discriminations subies dans l'accès au logement

Selon le type de parc locatif, les discriminations rencontrées sont différentes : dans le parc privé, on a affaire couramment à des discriminations directes, ou indirectes, souvent dénoncées et clairement identifiables. Dans le parc social en revanche, les mécanismes sont différents. En effet, la grande chaîne d'acteurs intervenant multiplie les possibilités de discriminations. Les contraintes multiples rencontrées par tous ces acteurs (de la construction à l'attribution en passant par l'inscription comme demandeur) amènent à de la discrimination systémique.

Le Défenseur des Droits souligne les facteurs discriminatoires récurrents de la précarité économique, du handicap, de la situation de parent.e isolé.e et de l'origine ethnique, notamment en ce qui concerne des personnes « perçues comme noires ou arabes ». <sup>7</sup> Les associations sont témoins des mêmes phénomènes.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Nicolas Damas, mai 2015 (actualisation : août 2018), Répertoire de droit civil Dalloz, Bail d'habitation et mixte : rapports locatifs individuels – Loi du 6 juillet 1989

<sup>6</sup> Pour plus de détails sur cette institution, voir Assemblée Nationale, fiche de synthèse n°12, accessible à l'adresse <<http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-institutions-francaises-generalites/le-defenseur-des-droits>> (consulté le 28.11.2018), et Défenseur des Droits, 2017, Rapport Annuel d'Activité, accessible à l'adresse < [https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/rapport\\_annuel/raa2017\\_num-accessibilite-10.04.2018.pdf](https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/rapport_annuel/raa2017_num-accessibilite-10.04.2018.pdf)> (consulté le 28.11.2018)

<sup>7</sup> Défenseur des droits, 14.12.17, « Enquête sur l'accès aux droits, Volume 5, Les discriminations dans l'accès au logement », disponible à l'adresse [https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/171213\\_ddd\\_ead\\_discrimination\\_logement\\_num.pdf](https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/171213_ddd_ead_discrimination_logement_num.pdf) (consulté le 28.11.2018). Parmi les personnes interrogées ayant recherché un logement au cours des 5 dernières années, **14% déclarent avoir vécu une expérience de discrimination au cours de leur recherche. Sont particulièrement touchées les personnes en situation de handicap (19% d'entre elles), les mères seules avec des enfants de moins de trois ans (24%), et l'origine est le critère le plus cité, notamment par les personnes immigrées (30%) et les personnes perçues comme noires (40%).**

<sup>8</sup> Voir par exemple le guide de la Fondation Abbé Pierre, Janvier 2017, Lutter contre les discriminations dans l'accès au logement, ou CNDH Romeurope, 2011, *Roms et discriminations, du constat à la mise en œuvre de solutions concertées*, accessible à l'adresse [http://www.romeurope.org/wp-content/uploads/2012/06/GUIDE\\_ROMEUROPE\\_DEF-3-2.pdf](http://www.romeurope.org/wp-content/uploads/2012/06/GUIDE_ROMEUROPE_DEF-3-2.pdf) (dernier accès le 27.11.2018) ; voir aussi les études énumérées sous la note 17.

## A. Origine ethnique

### a. Jurisprudence (discrimination directe)

Dans le secteur du logement social, l'actualité récente est marquée par la condamnation du bailleur Logirep à 25 000 euros d'amende pour fichage ethnique et pour discrimination à l'encontre d'un candidat.<sup>9</sup> La commission d'attribution du bailleur avait refusé d'attribuer un logement social au nom de la « mixité sociale », une chargée de clientèle ayant informé le ménage qu'il y avait « déjà beaucoup de personnes d'origine africaine et antillaise dans la tour » concernée. Des bailleurs privés et agences immobilières font également l'objet de condamnations pour discrimination dans le choix du candidat locataire d'un logement.<sup>10</sup>

Par ailleurs, l'octroi des allocations logement fait l'objet de pratiques discriminatoires sur le fondement de la nationalité, récemment condamnées en cassation,<sup>11</sup> tout comme l'octroi d'une domiciliation pour les personnes en difficulté qui en font la demande.<sup>12</sup>

Enfin, les personnes perçues comme « Roms » font régulièrement l'objet de diverses discriminations liées au logement en France, comme le dénonce le récent rapport du Bureau Régional des Droits de l'Homme des Nations Unies.<sup>13</sup> Ces discriminations concernent aussi plus largement les personnes vivant en bidonvilles.

### b. Le non recours et la nécessité du « testing »

Le Défenseur des Droits souligne régulièrement le non-recours au droit des victimes de discriminations dans l'accès au logement sur le fondement de l'origine ethnique.<sup>14</sup> Les opérations de testing autorisées par l'article 225-3-1 du code pénal permettent donc de mieux saisir les phénomènes de discrimination sur le fondement de l'origine ethnique dans l'accès au logement, pour rendre compte de la discrimination systémique, ou indirecte. Plusieurs études récentes fondées sur cette méthode aboutissent en effet à la conclusion que les candidat.e.s perçus comme d'origine maghrébine ou d'Afrique subsaharienne ont jusqu'à deux fois moins de chances d'accéder à un logement que les candidat.e.s supposé.e.s sans « origine » migratoire.<sup>15</sup> Ces conclusions sont

---

<sup>9</sup> Cour d'appel de Versailles, 18.3.2016, [n° 14/04196](#); la Cour de cassation rejette le pourvoi formé par le bailleur par un arrêt de la chambre criminelle daté du 11.07.17 (n° **16-82426**)

<sup>10</sup> Voir par exemple, la condamnation d'un bailleur à l'égard d'un candidat à la location d'origine étrangère : Cour de cassation, Chambre criminelle, 7 juin 2005, [n° 04-87354](#) ; voir aussi Défenseur des Droits, 9.3.2018, [Décision 2018-020 relative à une annonce discriminatoire précisant « pas de colocation » et à des conditions de location supplémentaires imposées aux candidats étrangers](#), condamnant la **pratique consistant à imposer aux seuls candidats étrangers des conditions supplémentaires de location** (titre de séjour et « convocation éventuelle à la Préfecture »).

<sup>11</sup> CE, [n°409890](#), 27.12.17, la CAF ne peut exclure la fille de l'allocataire du calcul du montant des aides personnelles au logement, sous prétexte que celle-ci n'était pas de nationalité française et née hors du territoire français

<sup>12</sup> Décision du Défenseur des droits, 28.11.2017, n°2017-305

<sup>13</sup> Cour de cassation, Chambre criminelle, 23.01.2018, n°17-81369 ; voir aussi Bureau Régional des Droits de l'Homme des Nations Unies en Europe, 29.6.2018, « Aucun laissé-pour-compte », consacré à l'effectivité du droit au logement et des droits connexes pour les personnes Roms en France

<sup>14</sup> Défenseur des Droits, voir note 5 : 11% des personnes ayant déclaré une expérience de discrimination ont engagé une action pour faire valoir leurs droits

<sup>15</sup> « [Testing dans le parc locatif privé français sur l'existence de discriminations envers les jeunes et selon diverses combinaisons de critères](#) », S. Argant et E. Cédiey, ISM Corum pour le Ministère de l'Education Nationale, 11/17 ; Fédération de Recherche CNRS n°3435 Travail Emploi et Politiques Publiques (TEPP), 02.03.17, « Les discriminations dans l'accès au logement à Paris : une expérience contrôlée », dans le cadre du projet « Discrimination dans l'Accès au Logement: un Testing de couverture Nationale » ([projet DALTON](#)) ; voir aussi Lab'urba-Université Paris Est, Rapport final, juin 2015, « Analyse des facteurs et des pratiques de discriminations dans le traitement des demandes de logements

d'autant plus alarmantes que le juge français se saisit peu de la discrimination indirecte, et que l'action de groupe n'est pas encore admise en France en matière de logement.<sup>16</sup>

## B. Situation de famille

Il est encore difficile au juge de s'emparer de la discrimination intersectionnelle dont les mères isolées font l'objet.<sup>17</sup> Le Défenseur des droits dénonce ainsi leur stigmatisation comme locataires « à risque », dans le parc privé mais aussi dans le parc social. Leur taux de recherches inabouties est de 29% contre 21% pour la moyenne pour les familles monoparentales. Plus généralement, le taux de discriminations déclarées par les familles monoparentales est de 22%, contre 14% en moyenne pour toutes les familles.<sup>18</sup>

Cette autorité a également condamné pour discrimination en raison de la situation de famille la mention « pas de colocation » dans une annonce, l'agence n'ayant pas pu démontrer qu'elle n'avait pas agi conformément à des instructions discriminatoires de la part du propriétaire.<sup>19</sup>

Dans le parc social, les ménages 'séparés de fait' rencontrent souvent des difficultés pour accéder à un logement. On leur oppose souvent le fait qu'ils ne soient pas légalement divorcés ou aient a minima une ordonnance de non conciliation. Les bailleurs opposent le fait qu'ils doivent prendre en compte les ressources du ménage complet et ne se satisfont pas de déclaration de séparation, même quand les faits prouvent qu'elle est effective depuis plusieurs années. Il en va de même pour la séparation géographique des couples, qui n'est acceptée que lorsqu'elle est dument justifiée par le travail. C'est dans ce cadre que la Halde avait rendu une délibération très intéressante à ce sujet

**Délibération n°2007-356 du 17 décembre 2007**

## C. Handicap

Le Défenseur des Droits fournit un exemple éclairant : « A dossier équivalent, un marocain naturalisé français depuis 5 ans, handicapé, fonctionnaire, a déposé une demande de logement social [...] Il a attendu pendant plus d'un an avant qu'une proposition lui soit faite, alors que plusieurs candidats français de naissance, ayant déposé leur demande à la même date avaient déjà eu une proposition. Lors de la proposition qui lui est faite, [...] il ne peut l'accepter car les travaux d'accessibilité

---

sociaux à Le Camy, Nevers, Paris, Plaine Commune et Rennes Métropole », accessible à l'adresse [http://www.urbanisme-puca.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport\\_DAALONG-vol\\_1.pdf](http://www.urbanisme-puca.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_DAALONG-vol_1.pdf) consulté le 28.11.2018

<sup>16</sup> Voir par exemple cour d'appel de Paris, n° 16/05321, 09.11.17 : le bail d'habitation n'entre pas dans le champ d'application de l'action de groupe ; pour un bref aperçu de l'introduction de l'action collective en droit français, voir Céline Chassang, Jacqueline Domenach, Thomas Dumortier, Claire Langlais, Marjolaine Roccati, Morgan Sweeney et Marc Touillier « Chronique de droit des discriminations (octobre 2016-mars 2017) », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 06 juin 2018, accessible à l'adresse <<http://journals.openedition.org/revdh/3869>> consulté le 27 novembre 2018; DOI : 10.4000/revdh.3869

<sup>17</sup> Pour un aperçu récent de l'état de la doctrine européenne en matière de discriminations intersectionnelles, voir Raphaële Xenidis, 'Multiple Discrimination in EU Anti-Discrimination Law: Towards Redressing Complex Inequality?' in U. Belavusau & K. Henrard (eds.), *EU Anti-Discrimination Law Beyond Gender* (Hart: Oxford, 2018), ou encore Marie Mercat-Bruno, « La discrimination systémique : peut-on repenser les outils de la non-discrimination en Europe ? », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], 14, 2018, mis en ligne le 14 juin 2018, accessible à l'adresse <<http://journals.openedition.org/revdh/3972>>, consulté le 27 novembre 2018; DOI : 10.4000/revdh.3972

<sup>18</sup> Défenseur des Droits, voir note 7, page 32

<sup>19</sup> Défenseur des Droits, 09/03/18, [décision 2018-020 relative à une annonce discriminatoire précisant « pas de colocation » et à des conditions de location supplémentaires imposées aux candidats étrangers](#)

nécessaires pour qu'il puisse l'occuper avec sa famille n'ont pas été réalisés. »<sup>20</sup> De la même manière, les associations constatent le blocage de dossiers de personnes en situation de handicap psychique et/ou physique, fréquemment en combinaison avec un autre critère de discrimination dans l'accès à un logement social.<sup>21</sup>

## D. Précarité économique et mixité sociale

Dans le cadre de la discrimination systémique inhérente au parc social on rencontre des ménages qui se voient refuser un logement social au motif des « ressources insuffisantes ». Les bailleurs utilisent le calcul du taux d'effort pour évaluer les capacités économiques. Légalement c'est le seul critère qui doit être utilisé et qui est reconnu. Mais en pratique, le reste à vivre, qui n'est pas défini légalement est aujourd'hui très souvent utilisé pour écarter les ménages. Chaque bailleur utilise son propre calcul et son propre seuil d'accès au logement : il peut être de 8 euros, comme 6 euros, ou plus encore autour de 12 euros. Des recours auprès des tribunaux se multiplient pour contester ces refus et ainsi obliger les bailleurs à avoir des pratiques transparentes et équitables. Des décisions ont été rendues pour faire annuler ces décisions et obliger les bailleurs à revoir leurs pratiques<sup>22</sup>.

Il convient de souligner que là où un point de vue international pourrait identifier une politique de lutte contre les discriminations ethniques en matière de logement, les politiques publiques visant à mieux répartir l'offre de logement social sur le territoire (visant la « mixité sociale ») sont intégrées à la lutte contre les discriminations socio-économiques.<sup>23</sup> Attention cependant à ce que peut cacher le terme de mixité sociale, de surcroît très mal défini. En effet, derrière le terme 'social' peut se cacher des réalités plutôt 'ethnique' (ne pas rassembler dans un même lotissement des personnes d'une même origine) ou 'économique' (ne pas concentrer dans un même endroit les personnes percevant les minima sociaux) Des bailleurs sociaux ont d'ailleurs été condamnés pour des utilisations illégales de données sur les locataires. Ces critères ne doivent pas être utilisés contre les ménages et servir in fine à leur exclusion du parc social.

Les associations font plusieurs constats. D'abord, les attributions de logements sociaux en dehors des quartiers dits « quartiers politique de la ville » (QPV), les ménages les plus modestes sont sous-représentés (en 2016, le quartile des demandeurs aux ressources les plus faibles représente 18,7 % des attributions hors QPV à l'échelle nationale), comme le rappelle l'instruction du 14.05.18 relative aux orientations en matière d'attributions de logements sociaux situés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.<sup>24</sup> La cotation utilisée à Paris et dans quelques autres villes, attribuée à chaque demande de logement social un nombre de points selon la situation du ménage. Cela tend vers plus de transparence dans l'attribution et plus de compréhension pour les demandeurs. Les

---

<sup>20</sup> Défenseur des Droits, voir note 6, page 32

<sup>21</sup> Sur la condamnation d'un bailleur à l'égard d'un candidat à la location atteint du sida, voir par exemple Cour de cassation, Chambre criminelle, 25.11.1997, [n° 96-85670](#) ; d'un candidat handicapé, voir TGI PARIS, 17ème chambre, 28 juin 2005

<sup>22</sup> Voir le rapport du Lab'urba-Université Paris Est (note 16), pp. 157, 161, 188, 191, et par exemple les décisions du Tribunal administratif de Paris du 20.7.2018, n° 1717876/6-1 (accessible à l'adresse <<http://www.gisti.org/spip.php?article3022>>) et du 4.5.2018 n° 1701492-6-1 et n°1701500-6-1 (accessibles à l'adresse <<https://www.jurislogement.org/annulation-de-decisions-de-commission-dattribution-ayant-meconnu-les-exigences-de-motivation>>)

<sup>23</sup> Wuhl, S. (2008). La "discrimination positive" à la française: Les contradictions des politiques publiques. *Informations sociales*, 148,(4), 84-93. <<https://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2008-4.htm-page-84.htm>>, dernier accès le 20.11.2018

<sup>24</sup> Non publiée au Journal Officiel, accessible à l'adresse <[http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2018/06/cir\\_43432.pdf](http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2018/06/cir_43432.pdf)>

critères retenus par ce système doivent faire l'objet d'une analyse fine pour constituer un outil d'attribution impartiale des logements sociaux, et non un nouveau facteur de discriminations.<sup>25</sup> En effet si les critères choisis sont fait de manière partielle et sans concertation, on peut craindre que cela crée de la discrimination.

### 3) Propositions

L'accès au logement des personnes discriminées en matière de logement passe nécessairement par une meilleure prise en compte de la discrimination indirecte et des discriminations intersectionnelles, à la fois par le système juridique national et par la mise en œuvre de politiques publiques d'action positive à l'égard de toutes les populations minoritaires identifiées comme victimes de discriminations récurrentes en matière d'accès au logement, dans le secteur privé comme dans le secteur public. La question de la formation des acteurs est un aspect essentiel pour la prévention des discriminations. Parc public et privé sont concernés par ces changements de pratiques. La question de la répression des pratiques illicites doit être plus clairement affichées et dissuasif pour les acteurs privés comme publics.

De plus, les associations déplorent la violation du droit international que constitue l'article 64 de la loi ELAN du 23 novembre 2018.<sup>26</sup> Cette disposition remplace en effet l'obligation de ne construire que des logements neufs « accessibles » aux personnes en situation de handicap physique, par une obligation de construire des logements « évolutifs ». Ce qualificatif, non défini par la loi et moins exigeant que l'accessibilité, constitue un recul pour l'accès au logement des personnes en situation de handicap, contraire à l'article 19 et au point 19a) de la Convention sur les Droits des Personnes Handicapées ratifié par la France en 2010.

Enfin, les associations s'interrogent sur l'étendue des dérogations au principe de non-discrimination au nom de l'ordre public qui justifient l'action du ministère de l'Intérieur en matière de politique migratoire. Comme l'a montré l'action devant le Conseil d'Etat de 28 associations contre la circulaire du 12.12.2017.<sup>27</sup> Dans un contexte où la part des personnes migrantes parmi les sans-domicile entre 2001 et 2012 est passé de 38% à 53%, soit neuf fois plus que dans la population de la France métropolitaine, la question des discriminations engendrées par cette politique se pose en effet.<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> Pour un positionnement associatif détaillé sur cette question, voir la note du Réseau Réel, 2015, LA cotation dans le parc social, disponible à l'adresse <[https://www.avdl.fr/doc\\_pdf/REEL\\_note\\_cotation\\_de\\_la\\_demande%20%20201512%20.pdf](https://www.avdl.fr/doc_pdf/REEL_note_cotation_de_la_demande%20%20201512%20.pdf)> (consulté le 28.11.2018)

<sup>26</sup> **Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (1), accessible à l'adresse <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2018/11/23/TERL1805474L/jo/texte> (consulté le 27.11.2018)**

<sup>27</sup> Instruction du 12 décembre 2017 relative à l'examen des situations administratives dans l'hébergement d'urgence disponible à l'adresse [http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2017/12/cir\\_42811.pdf](http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2017/12/cir_42811.pdf); décisions du Conseil d'Etat du 11.4.2018, n° 417206 et n°417208, et ordonnance n°4172017 du 20.2.2018 ; voir aussi la décision du Défenseur des Droits n°2018-072 du 9 février 2018

<sup>28</sup> Pascale Dietrich Ragon, « Les sans-domicile face à la crise du logement », in Jean-Claude Driant et Pierre Madec (dir), *Les crises du logement*, Presses Universitaires de France, 2018, p.20.