DPEAD/ Pôle LAO
B. ROBERT de MASSY

Chargée de mission Logement Le 11 mai 2021

# Contribution du défenseur des droits au questionnaire du rapporteur spécial de l’ONU sur le droit à un logement convenable sur les discriminations et la ségrégation dans le logement

## Introduction : panorama général des discriminations dans le logement et des problématiques de ségrégation en France

En France, les catégories de populations exposées à des discriminations dans le logement sont En 2020, parmi les 6 350 réclamations relatives à des discriminations dont le Défenseur des droits a été saisi, 347 concernent le logement, soit 5,4%, réparties entre 165 (47,6%) sur le logement privé, 103 (32,6%) sur le logement social, et 69 (19,6%) sur d’autres formes de logement.

Les motifs se rapportant à l’origine (y compris la nationalité et le patronyme) sont les premiers cités (25%), suivis du handicap et de l’état de santé (20,5%), de la particulière vulnérabilité économique (12,1%), de la situation familiale (6,3%), de l’âge (6,3% également) et du lieu de résidence (3,5%).

Cette répartition s’inscrit dans la continuité des données observées de longue date en matière de discriminations sur le logement. Celles-ci représentent chaque année depuis 15 ans entre 5 et 7% de l’ensemble des saisines relatives aux discriminations.

Ces données ne rendant évidemment pas compte de la réalité dans son ampleur des discriminations dans ce domaine, en raison notamment d’un faible taux de recours en la matière, le Défenseur des droits est appelé à compléter cette source d’information par des études et recherches pour mieux en mesurer la réalité et mieux comprendre la manière dont elles se produisent.

Si les réclamations dont le Défenseur des droits est saisi montrent une diversité de motifs, les critères liés à l’origine (origine réelle ou supposée, ethnie, race, nationalité, apparence physique) et la situation de handicap et état de santé ressortent comme les plus fréquents. Par ailleurs, historiquement, les situations de ségrégation et de discriminations mises en lumière dans le logement apparaissent d’abord liées à l’origine, et concernent en particulier les personnes d’origine maghrébine et d’Afrique subsaharienne.

Plus récemment, des problématiques très vives en matière de discriminations et de ségrégation se sont développées en direction des Roms, des Gens du voyage et des migrants, qui occupent principalement des campements et terrains informels le plus souvent à la périphérie des villes et éloignés des services publics et privés, et dont le niveau d’équipement défectueux les contraint à des conditions d’habitat indigne. Ces populations subissent en outre régulièrement des expulsions forcées, parfois quotidiennement.

S’agissant des personnes handicapées, des évolutions législatives récentes[[1]](#footnote-1) ont remis en cause le principe de l’accessibilité universelle inscrit dans la Convention internationale des droits des personnes handicapées (CIDPH) dans les nouveaux logements construits, en créant un quota de 20% de logements accessibles, les autres devant seulement être évolutifs devant leur permettre d’être mis en accessibilité grâce à la réalisation de travaux simples.

Compte tenu de l’antériorité des problématiques de discriminations et de ségrégation rencontrées dans le logement social, documentées par de nombreuses analyses sociologiques notamment, nous proposons de centrer la contribution du Défenseur des droits à ce questionnaire sur ce champ particulier. Cette contribution s’appuie sur une analyse visant à dresser un état des lieux des discriminations à l’œuvre dans l’accès au logement social réalisée par ses services en 2020, à l’appui notamment des analyses existantes, mais aussi des enseignements tirés des réclamations qu’il traite et des études et recherches qu’il a fait réaliser. Cette analyse a permis de porter un regard rétrospectif porté sur les tensions à l’œuvre dans l’accès au logement social depuis 30 ans, en faisant ressortir les principales évolutions et étapes observées à la faveur des réformes adoptées pour tenter de remédier à ces tensions, mais a aussi pour ambition de formuler des recommandations pour mieux prendre en compte les discriminations à l’œuvre dans l’accès au logement social. Plusieurs de ces recommandations figurent d’ailleurs dans un rapport publié en juin 2020 [*Discriminations et origines : l’urgence d’agir*](https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/rapports/2020/06/discriminations-et-origines-lurgence-dagir) (pp. 73-74).

# L’enjeu de la lutte contre les discriminations dans l’accès au logement social pour la pleine réalisation du droit au logement : analyse du Défenseur des droits et recommandations

## **Concilier le droit au logement et**la **mixité sociale : tensions et risques de discriminations**

Depuis 1990, le cadre d’action publique défini en France pour l’accès à un logement social est le terrain de fortes tensions entre droit au logement et mixité sociale, deux objectifs antagonistes inscrits dans la loi mais qui, *a priori,* n’ont pas la même portée juridique. Alors que le droit au logement est reconnu comme un droit fondamental, tant en droit interne qu’en droit international et européen, et reconnu comme un droit opposable depuis 2007, la portée juridique de la notion de mixité sociale reste à définir.

**Ces tensions peuvent se doubler d’un risque discriminatoire en présence de pratiques qui défavorisent, plus ou moins directement et le plus souvent de manière non intentionnelle, des demandeurs perçus comme « indésirables »** parmi lesquels les demandeurs d’origine extra-européenne sont surreprésentés. Ce risque discriminatoire à raison de l’origine, inhérent au système d’attribution, a été mis en lumière dès les années 90 et particulièrement au début des 2000[[2]](#footnote-2) par les analyses des sociologues. Ces analyses ont en particulier montré les paradoxes attachés à la mise en œuvre de l’objectif de mixité sociale inscrit dans la loi comme un principe directeur des politiques urbaines, dont l’attribution de logements sociaux : des pratiques visant à limiter l’accueil des demandeurs immigrés se sont ainsi progressivement développées, au nom de la mixité sociale, dans les quartiers d’habitat social où résident en majorité des locataires immigrés. Défavorables aux demandeurs concernés qui connaissent des délais d’attente plus longs que les autres, ces pratiques peuvent caractériser une discrimination lorsqu’elles sont fondées directement ou indirectement sur l’origine, critère interdit par la loi. Elles se sont de plus révélées inopérantes pour rétablir la mixité recherchée par les acteurs du logement social dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, en privilégiant notamment l’accès au logement à des demandeurs des classes moyennes. Elles contribuent même souvent à perpétuer voire aggraver la ségrégation socio-urbaine qu’elles prétendent combattre, en orientant les demandeurs perçus comme les moins « désirables » vers les quartiers les moins attractifs, où réside en majorité une population en situation précaires et immigrée. Les effets de la crise sanitaire qui sévit depuis plus d’un an en offre une manifestation récente, à travers les importantes inégalités observées selon les territoires, qui se caractérisent notamment par une surmortalité liée à la pandémie plus élevée dans les quartiers populaires, tant en raison de la densité de ces quartiers que des conditions de logement dégradées liées à des situations de surpeuplement plus fréquentes, ou encore une surexposition au virus lors de trajets domicile-travail plus longs[[3]](#footnote-3).

### I.1 Les apports et limites des lois visant à concilier droit au logement et lutte contre la ségrégation dans le logement social

* Le Droit au logement opposable (DALO) entré en vigueur en 2008, dont l’objectif principal est de garantir l’accès au logement, notamment social, par l’exercice d’un recours juridique, a dans les faits amplifié les tensions à l’œuvre. L’accueil des demandeurs prioritaires au titre du DALO est dénoncé par les bailleurs et les collectivités territoriales comme un facteur aggravant la ségrégation dans les quartiers prioritaires de la ville vers lesquels ils sont principalement orientés en raison des logements à bas à loyers qui y sont majoritaires. Des pratiques se développent en conséquence pour limiter l’accueil des demandeurs reconnus prioritaires au titre du DALO dans ces quartiers, au nom de la mixité sociale. Il en résulte de nouvelles tensions, qui se jouent cette fois, sur l’atteinte portée au droit au logement qui, reconnu comme un droit fondamental, doit prévaloir sur la mixité sociale, notion dont la portée juridique est incertaine (cf supra). Les associations de défense du droit au logement font valoir, en reprenant les analyses des sociologues, que c’est l’ouverture des quartiers attractifs aux demandeurs les plus pauvres qui permettra de résoudre les tensions entre droit au logement et mixité sociale. L’accent est mis davantage ici sur la précarité sociale et économique des demandeurs que sur leur origine, comme principal motif de leur évitement, mais les deux motifs sont dans les faits le plus souvent liés.
* La réforme sur l’attribution de logements sociaux :

Cette réforme en deux temps[[4]](#footnote-4) apporte un ensemble de réponses pour concilier droit au logement et mixité sociale, dont les principales sont les suivantes :

* le pilotage de la politique d’attribution de logements sociaux attribué à l’intercommunalité, afin de lutter contre les pratiques de préférence communale et l’ évitement des demandeurs jugés « indésirables » issus de quartiers populaires d’autres communes ;
* l’instauration d’une obligation d’au moins 25% d’attributions de logements sociaux hors des Quartiers Prioritaires de la Politique de la Ville (QPV) aux demandeurs les plus pauvres enregistrés à l’échelle intercommunale ;
* la création d’une autre obligation d’au moins 25% d’attributions à des demandeurs prioritaires, en premier lieu au titre du DALO, sur les contingents de logements réservés des communes et organismes d’Action Logement pouvant réserver un logement social pour les salariés d’entreprises privées, et des bailleurs sociaux pour la part des logements non réservés. L’obligation de relogement des demandeurs prioritaires au titre du DALO ne repose donc plus seulement sur l’Etat, à travers le contingent préfectoral ;
* des obligations renforcées de production de logements sociaux aux communes qui en sont insuffisamment dotées, instaurée par l’article 55 de la loi du 13 décembre 2000 Solidarité et Renouvellement Urbains pour lutter contre la ségrégation résidentielle en favorisant une meilleure répartition territoriale  ;
* l’amélioration de la transparence du système d’attribution par l’adoption d’un système de cotation de la demande de logement social, qui sera obligatoire dans les intercommunalités soumises à la réforme de l’attribution au 1er septembre 2021 par la loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l’aménagement et du numérique, dite loi ELAN ;
* la création d’un droit à l’information du demandeur sur l’état de l’offre, le positionnement de sa demande et le suivi de celle-ci jusqu’à une proposition de logement ;
* la mise en place d’un dispositif de « location voulue » permettant au demandeur de se positionner sur une offre de logement mise en ligne, ….

Si beaucoup de ces mesures peuvent permettre des avancées, elles n’ont produit que peu d’effets à ce jour pour de multiples raisons :

* retard pris par beaucoup d’intercommunalité dans la mise en place de la réforme ;
* impact mitigé des obligations de production de logements sociaux créées par la loi SRU dont les effets sur l’offre créée sont neutralisés par la pratique d’une « préférence communale » qui permet aux communes d’éviter les demandeurs « indésirables » issus des quartiers en difficulté d’autres communes en attribuant d’abord aux habitants de la commune ;
* quota des attributions aux demandeurs les plus pauvres hors des QPV très en-deçà des 25% imposés par la loi avec seulement 15,5% d’attributions à ces demandeurs en 2019[[5]](#footnote-5) ;
* marges de manœuvre laissées par la loi aux acteurs de l’attribution leur permettent de limiter l’accueil des demandeurs les plus pauvres dans les QPV, en contradiction avec le droit au logement et sources de risques discriminatoires ;
* possibilité d’orienter les demandeurs en fonction des caractéristiques des occupants du parc social, dans le cadre des systèmes de qualification de l’offre qui enregistrent ces données, avec des risques de discriminations qui se traduisent dans les faits par des délais d’attribution plus longs notamment pour les demandeurs d’origine étrangère et les familles monoparentales…

Tous ces freins à l’accès au logement social auxquels sont confrontés les demandeurs vulnérables et particulièrement exposés à des discriminations en raison de leur origine, de leur situation familiale, de leur handicap ou de tout autre motif interdit, sont dans les faits rarement mis en lumière faute de mesures statistiques suffisantes pour les objectiver.

* Le Plan quinquennal pour le *Logement d’abord* et la lutte contre le sans-abrisme. Ce plan qui s’appuie sur l**e modèle dit du *Logement d’abord***, expérimenté aux Etats-Unis et dans certains pays d’Europe notamment en Finlande et introduit en France en 2009, vise à **mettre fin au parcours en escalier qui maintient durablement des personnes en hébergement alors qu’elles pourraient prétendre à un logement social**. Cet objectif invite en particulier à vérifier que les pratiques et conditions d’attribution soient exemptes de discriminations.

Telles sont les principales évolutions législatives qui définissent le cadre juridique dans lequel il convient d’apprécier et traiter aujourd’hui les discriminations qui peuvent se produire dans l’accès au logement social.

I.2 Un contentieux quasi-inexistant en France sur les discriminations dans l’accès au logement social

Bien identifiées et régulièrement dénoncées, les tensions créées par l’objectif de mixité sociale érigé en principe d’action n’ont cependant jamais été remises en cause dans la loi. **Elles ont tout au plus été aménagées au fil des nombreuses lois sur le logement qui se sont succédées depuis trois décennies**, dans une tentative de concilier les deux objectifs, au risque d’une extrême complexité de la politique d’attribution. Cette complexité compromet dans les faits toute possibilité pour les demandeurs de logement social sans proposition de logement de faire valoir leurs droits pour accéder au logement sans discriminations**. Les recours exercés par les personnes qui déclarent avoir fait l’objet d’une discrimination dans l’accès à un logement social restent anecdotiques**. Depuis la création de la HALDE en 2005, puis du Défenseur des droits en 2011, à peine 3% des réclamations relatives à des discriminations dont ce dernier est saisi chaque année concernent l’accès à un logement social (et autant dans le logement privé), donnant lieu à un nombre encore plus réduit de décisions en la matière. *A fortiori*, les recours en justice pour discriminations dans l’accès au logement social sont encore plus rares, avec une dizaine de recours en la matière en une vingtaine d’années et **seulement deux décisions rendues par les tribunaux français retenant une situation de discrimination avérée dans l’attribution d’un logement social au cours des dix dernières années :** Jugement du Tribunal Correctionnel de Saint- Etienne du 3 février 2009 contre Métropole Habitat, OPAC HLM de Saint-Etienne ; Arrêt de la Cour de Cassation sur l’affaire LOGIREP du 11 juillet 2017[[6]](#footnote-6).

Pourtant, les études et enquêtes ne laissent pas de doute sur l’ampleur des différences de traitement qui retardent voire entravent l’accès à un logement social pour certains demandeurs, en raison de leur origine, de leur situation de famille, de leur handicap, de leur situation de particulière vulnérabilité économique ou encore de leur lieu de résidence, y compris lorsqu’ils sont reconnus prioritaires au titre du droit au logement opposable.

**L’un des principaux enjeux est de faire sortir de l’invisibilité les discriminations à l’œuvre dans l’accès au logement social, dont le caractère systémique et souvent indirect a largement été mis en lumière par les analyses des sociologues comme par l’enquête Accès aux droits du Défenseur des droits (cf Annexe).**

## Enjeux pour progresser dans la mise en lumière et le traitement juridique des discriminations dans l’accès au logement social

En présence d’un abondant contentieux lié au DALO et à l’hébergement d’urgence, il importe particulièrement de faire émerger un contentieux spécifique des discriminations dans l’accès au logement en montrant comment elles rendent ineffectif le droit au logement ou à l’hébergement. En effet, si les associations de lutte contre l’exclusion et de défense du droit au logement, telles que la Fondation Abbé Pierre notamment, mènent une action très efficace ayant permis des avancées pour l’effectivité de ce droit, elles se mobilisent plus rarement sur la lutte contre les discriminations, par ailleurs souvent difficiles à établir en raison du régime de la preuve, et particulièrement en matière d’accès au logement social, en raison de la complexité de la procédure.

Il s’agit en effet de montrer comment les discriminations à l’œuvre dans ce domaine viennent compromettre l’effectivité du droit au logement, auquel doit concourir le logement social, en se saisissant non seulement du droit de la non-discrimination établi par la loi du 27 mai 2008, mais aussi du droit au logement, reconnu comme un droit fondamental qui doit être mis en œuvre sans discrimination, tant par les textes et conventions internationales qu’en droit français.

|  |
| --- |
| Le droit au logement en droit international, européen et français*En droit international et européen*, le droit à un logement convenable a été reconnu comme faisant partie intégrante du droit à un revenu suffisant prévu par la Déclaration universelle de 1948, le Pacte International des Droits Economiques, Sociaux et Culturels (PIDESC) de 1966, et doit s’appliquer sans discrimination. Plusieurs textes de l’ONU en précisent l’application[[7]](#footnote-7). Des recommandations sont par ailleurs régulièrement formulées tant par le Comité de l’ONU sur les droits économiques, sociaux et culturels chargé d’en examiner périodiquement la mise en œuvre dans les Etats ayant ratifié le PIDESC (dont la France), que par le/la rapporteur.e spécial.e de l’ONU sur le droit à un logement convenable qui formule chaque année des recommandations générales à tous les Etats concernés, mais aussi des recommandations adressées en particulier aux Etats ayant fait l’objet d’une mission spéciale, comme ce fut le cas récemment de la France pour laquelle un rapport du 3 mars 2020 vient d’être rendu suite à la visite de la rapporteure spéciale réalisée en avril 2019.*En droit européen*, la charte européenne des droits fondamentaux de l’Union européenne, la charte sociale européenne révisée ou encore convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme, reconnaissent également le droit à une aide au logement qui doit être mis en œuvre sans discrimination (articles 8 . *En droit français*, le droit à un logement décent est un objectif à valeur constitutionnelle reconnu par le Conseil constitutionnel (Décision n°94-359 du 19 janvier 1995). Le refus opposé pour l’accès à un logement, à l’achat ou à la location, ou la subordination de cet accès à un critère interdit par le Code pénal (article 225-1) sont discriminatoires (article 225-2 du même code). De même, le refus de louer un logement privé comme social, pour l’un des motifs de l’article 225-1 du Code pénal, est interdit par l’article 1er de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989. D’autres décrets viennent compléter la mise en œuvre de cette interdiction, notamment dans le logement privé. |

### Quatre points-clés appelant des clarifications dans la loi

De nombreuses études et recherches ont fait ressortir un modèle d’attribution qui s’observe dans tous les contextes locaux en dépit de leur diversité, et qui s’articule autour de trois principes d’action pas ou peu précisés par la loi et qui ont pour effet de limiter l’accueil des demandeurs perçus comme « indésirables », notamment dans les QPV :

* la prise en compte de liens à la commune ;
* l’objectif de mixité sociale et les équilibres de peuplement ;
* une appréciation restrictive des ressources des demandeurs, notamment sur la base d’un « reste-à-vivre » qui peut conduire à exclure les demandeurs les plus pauvres de l’accès au parc social.

Si la réforme de l’attribution issu des lois ALUR et Egalité et Citoyenneté a précisément vocation à faire évoluer ce modèle, plusieurs points restent non résolus par loi et sont sources d’interprétation. Ces imprécisions appellent des précisions et clarifications sur quatre points dont certains ont déjà fait l’objet de recommandations formulées par le Défenseur des droits, notamment dans le rapport *Discriminations et origines, l’urgence d’agir, notamment pp 73-74 (cf supra)*.

1. ***Affirmer la primauté du droit au logement par rapport à l’objectif de mixité sociale, parmi les deux objectifs qui doivent guider l’attribution.***

Il conviendrait en particulier d’**affirmer explicitement dans la loi la primauté du droit au logement sur l’objectif de mixité sociale, tout en précisant que le droit au logement doit être mis en œuvre sans discrimination**. Ces précisions seraient à porter à l’article L.441 du Code de la Construction et de l’Habitation qui définit les orientations de la politique d’attribution. Il en découlerait que :

* Le droit au logement, reconnu comme un droit fondamental doit prévaloir sur la mixité sociale dont la portée juridique est beaucoup plus incertaine, et ne peut donc être remis en cause, quel que soit le territoire. Cela devrait conduire, au plan juridique, à mettre fin à l’ambiguïté qui permet aujourd’hui de limiter l’accueil des demandeurs les plus pauvres dans les QPV par l’instauration d’un taux d’attribution d’au moins 50% à des demandeurs dont les ressources sont supérieures au premier quartile de revenu, et donc de refuser l’attribution dans ces quartiers à des demandeurs pauvres, alors même qu’ils peuvent être reconnus prioritaires en vertu de la loi, notamment dans le cadre du DALO ;
* Le droit au logement doit être respecté, sans discrimination. En vertu de ce principe, tout refus d’attribution directement ou indirectement fondé sur un motif interdit par la loi peut caractériser une discrimination.
1. ***Clarifier la légalité (ou non) d’une prise en compte de liens à la commune dans le cadre d’une demande d’attribution*** :

La conviction des acteurs locaux, notamment des élus, de la légitimité de la prise en compte de ces liens, et le manque de clarté des dispositions du Code de la Construction et de l’Habitation (CCH) sur ce point, ces dernières distinguant notamment entre l’enregistrement de la demande et l’attribution, ont conduit à la grande liberté que se reconnaissent les élus en la matière. En effet, si le Conseil d’Etat a statué en 1998 contre la prise en compte du fait de résider dans la commune au moment de la demande (CE, 5 octobre 1998, n°172597), les dispositions ont plusieurs fois été modifiées sur ce point dans la loi depuis.

Aujourd’hui, l’article L.441 du CCH interdit que « l'absence de lien avec la commune d'implantation du logement constitue à soi seul le motif de la non-attribution d'un logement adapté aux besoins et aux capacités du demandeur ». *A contrario,* elle autorise donc de les prendre en compte parmi d’autres critères définis pour l’attribution, notamment dans le cadre d’un dispositif de cotation de la demande de logement social, appelé à devenir obligatoire au 1er septembre 2021 en dans les 400 intercommunalités soumises à la réforme de l’attribution de logements sociaux.

Le Défenseur des droits (notamment la HALDE) qui avait initialement reconnu des refus d’attribution à des demandeurs de logement social qui ne résidaient pas sur la commune comme indirectement discriminatoires (délibérations n°2007-77 du 12 mars 2007, et n°2008-220 du 20 octobre 2008), a ensuite considéré que des liens à la commune pouvaient être pris en compte dans un dispositif de cotation, notamment le fait d’y résider ou d’y travailler, à condition que la pondération retenue ne conduise pas à exclure systématiquement les demandeurs ne présentant pas de tels liens (Décision n°2013-206 du 20 juin 2013 relative à l’avis du Défenseur des droits sur le dispositif de cotation de la demande de logement social à Paris).

**Dans le contexte d’une généralisation prochaine des dispositifs de cotation dans les intercommunalités soumises à la réforme de l’attribution[[8]](#footnote-8), la possibilité de retenir dans les dispositifs de cotation de la demande des liens à la commune, en particulier par le fait d’y résider, doit aujourd’hui être réinterrogé à la lumière du lieu de résidence, critère interdit depuis 2014[[9]](#footnote-9).**

1. ***Reconnaître un refus d’attribution au motif d’un « reste à vivre » insuffisant comme illégal et discriminatoire au motif de la particulière vulnérabilité économique***

Le Défenseur des droits a retenu dans deux décisions adoptées en 2019 qu’un refus d’attribution au motif de ressources insuffisantes appréciées de manière prépondérante au vu d’un « reste à vivre », était non seulement illégal mais pouvait caractériser une discrimination à raison de la particulière vulnérabilité économique du demandeur (Décisions n°2019-052 du 21 février 2019[[10]](#footnote-10), n°2019-268 du 24 octobre 2019).

En effet, bien que la notion de « reste à vivre » ne soit ni prévue ni définie par la loi[[11]](#footnote-11), la plupart des bailleurs sociaux y ont recours aujourd’hui pour apprécier la capacité des demandeurs à payer régulièrement leur loyer[[12]](#footnote-12).

Les recommandations formulées en 2012 par le Conseil National des politiques de Lutte contre la pauvreté et contre l’Exclusion sociale (CNLE) dans le recours « au reste à vivre »[[13]](#footnote-13) sont aujourd’hui plus que jamais d’actualité en présence d’importants risques d’exclusion des plus pauvres de l’accès au logement social face à la pénurie de logements sociaux à bas loyers pouvant répondre à leur demande, comme l’ont montré plusieurs études récentes.

En 2016, 72% des demandeurs avaient des ressources inférieures aux logements sociaux à bas loyers (logements financés en PLAI)[[14]](#footnote-14), mais 30% seulement des logements sociaux mis ou remis à la location leur étaient financièrement accessibles[[15]](#footnote-15).

Dans ce contexte peu propice à la transparence des attributions, il **apparaît urgent de rappeler aux acteurs du logement social que le recours à la notion de « reste à vivre » pour apprécier la capacité des demandeurs à payer le loyer, utilisée seule ou de manière prépondérante, est illégal et comporte le risque d’une discrimination indirecte au motif de la particulière vulnérabilité économique des demandeurs. Il importe, *a minima*, de préciser cette notion dans la loi.**

**Une étude commandée par le Défenseur des droits sur l’impact de la vulnérabilité économique dans l’accès au logement social dont les résultats sont attendus en 2022 devrait par ailleurs venir éclairer la manière dont ce critère peut être mobilisé pour montrer les discriminations à l’œuvre dans ce domaine.**

1. ***Analyser la portée juridique de condition de régularité de séjour pour l’accès au logement social***

La complexité, l’absence de clarté des textes et leur évolution fréquente sur les conditions de séjour dans un contexte de durcissement des conditions d’accès au logement social aux étrangers (elles sont imposées à tous les majeurs composant le ménage demandeur depuis 2011) sont régulièrement source d’interprétations parfois contradictoires voire de contentieux sur leur mise en œuvre.

Rappelons qu’en droit français, aucune loi ne pose de condition de régularité du séjour en matière locative, qu’il s’agisse du logement privé ou social. La condition de séjour pour l’accès au logement social n’existe que depuis 1986 et résulte d’un simple décret (article R.441-1 du CCH).

Cette question appelle une attention particulière dans un contexte où de nombreux candidats potentiels parmi les réfugiés sortant d’hébergement ou dans le cadre d’une procédure de regroupement familial pourraient être éligibles à un logement social, et à l’heure où le parc social est exhorté à s’ouvrir davantage à l’accueil des sans-domicile en constante augmentation[[16]](#footnote-16). Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels invitait d’ailleurs le gouvernement français, en juillet 2016, s’agissant du droit au logement, à lever certains obstacles à l’accès au logement prévus par la loi DALO comme la régularité de séjour[[17]](#footnote-17).

\*\*\*\*\*\*

ANNEXE : Principaux travaux du Défenseur des droits sur les discriminations dans le domaine du logement et de l’hébergement

Sur les discriminations dans au parc locatif, privé et social :

* [*Enquête sur l'accès aux droits volume 5 - les discriminations dans l'accès au logement*](https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/etudes-et-recherches/2017/12/enquete-sur-lacces-aux-droits-volume-5-les-discriminations-dans-lacces), décembre 2017

Sur les discriminations dans l’accès au logement social :

* [*Discriminations et origines, l’urgence d’agir*](https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/rapports/2020/06/discriminations-et-origines-lurgence-dagir), juin 2020
* [*Séminaire « l'égalité d'accès au logement social à l'épreuve des territoires »*](https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/node/12842), mars 2016
* *Promouvoir le logement social dans les communes déficitaires : les facteurs influençant les (non)décisions locales en France et aux États-Unis (à paraître en juillet 2021)*

Sur les discriminations dans l’accès au logement privé :

* [*Test de discrimination dans l’accès au logement selon l’origine : mesurer l’impact d’un courrier d’alerte du défenseur des droits auprès d’agences immobilières*](https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/etudes-et-recherches/2019/10/test-de-discrimination-dans-lacces-au-logement-selon-lorigine-mesurer)*,* octobre 2019

Sur les conséquences d’un hébergement prolongé à l’hôtel

* [*Adolescents sans-logement. Grandir en famille dans une chambre d'hôtel*](https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/etudes-et-recherches/2019/02/adolescents-sans-logement-grandir-en-famille-dans-une-chambre-dhotel), février 2019

Sur les conditions d’habitat indigne en campements et les expulsions forcées

[*Rapport Exilés et droits fondamentaux, trois ans après le rapport Calais*](https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/rapports/2018/12/exiles-et-droits-fondamentaux-trois-ans-apres-le-rapport-calais), décembre 2018

1. Loi Evolution pour le Logement et l’Aménagement Numérique, dite loi ELAN, du 18 novembre 2018 [↑](#footnote-ref-1)
2. *Seuil de tolérance et cohabitation pluriethnique.* V. de Rudder, in Face au racisme, 1991 ; *Les représentations de l’ethnicité dans les politiques locales du logement.* S. Genest, T. Kirszbaum, F. Pougnet, Rapport Arcadie-PCA, 1996 ; *Mixité sociale et politiques de peuplement : genèse de l’ethnicisation des opérations de réhabilitation*, A. Tanter, JC Toubon, Sociétés contemporaines, 1999 ; *Les discriminations raciales et ethniques dans l’accès au logement social*, T. Kirszbaum, P. Simon, (GELD), mai 2001. [↑](#footnote-ref-2)
3. *L’invisibilité des minorités dans les chiffres du coronavirus : le détour par la Seine-Saint-Denis*, in : Solène Brun et Patrick Simon (dir.), Dossier « Inégalités ethno-raciales et pandémie de coronavirus », De facto [En ligne], 19 | Mai 2020. [↑](#footnote-ref-3)
4. **Cette réforme est issue des lois pour l’accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) du 21 mars 2014) et relative à l’égalité et à la citoyenneté du 27 janvier 2017.** [↑](#footnote-ref-4)
5. *Les attributions de logements sociaux en dehors d'un quartier prioritaire aux ménages demandeurs les plus modestes : bilan entre 2017 et 2019,* Agence Nationale de Contrôle des Organismes de Logements Sociaux (ANCOLS), septembre 2020.

|  |
| --- |
|  |

 [↑](#footnote-ref-5)
6. Dans un jugement du 3 février 2009, le Tribunal Correctionnel de Saint- Etienne a retenu comme constitutive d’une discrimination raciale et de fichage ethnique l’élaboration par Métropole Habitat, OPAC HLM de Saint-Etienne, d’une grille de peuplement qui, pour répondre à l’objectif de mixité sociale prévu par la loi, visait à limiter le nombre de locataires ayant un nom à consonance maghrébine, conduisant à écarter de fait les candidats d’origine étrangère de l’accès à la plus grande partie du parc du bailleur social en question.

Plus récemment, dans un arrêt du 11 juillet 2017, la Cour de Cassation a également reconnu coupable de discrimination raciale et de fichage ethnique le bailleur social LOGIREP, à l’issue de dix ans de procédure qui opposait le bailleur social à un candidat locataire ivoirien écarté de l’attribution au motif de l’objectif de mixité sociale recherché dans un immeuble où résidaient déjà de nombreux locataires d’origine étrangère. [↑](#footnote-ref-6)
7. Observation n°4 de 1991 sur le droit à un logement suffisant, Observation n°7 de 1997 sur les expulsions forcées, fiche d’information de juin 2010. [↑](#footnote-ref-7)
8. En vertu d’un décret du 17 décembre 2019, la généralisation des dispositifs de cotation de la demande devrait intervenir le er septembre 2021. [↑](#footnote-ref-8)
9. En vertu de l’article 15 de la **Loi n°2014-173 du 21 février 2014 portant programmation pour la ville et la cohésion urbaine, qui a introduit ce critère interdit dans la loi** n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d’adaptation du droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations, dans le code pénal et dans le code du travail. [↑](#footnote-ref-9)
10. En l’espèce, le Défenseur des droits a présenté ses observations devant le tribunal administratif qui a, par un jugement du 11 avril 2019, a annulé la décision de refus d’attribution attaquée pour erreur manifeste d’appréciation des ressources du réclamant compte tenu des montants du taux d’effort (17,71 %) et du reste à vivre (18,80 €/jour/pers.). [↑](#footnote-ref-10)
11. L’article L.441-1 du Code de la Construction et de l’Habitation ne permet d’apprécier la capacité du demandeur à s’acquitter du loyer qu’en vertu du taux d’effort et selon les modalités qu’il définit. [↑](#footnote-ref-11)
12. Un rapport publié en avait en effet recommandé le recours à cette notion : *Mission d’analyse des conditions d’accès des demandeurs les plus modestes au logement socia*l, Conseil général de l’environnement et du développement durable, février 2010 [↑](#footnote-ref-12)
13. Voir notamment le rapport *Pour une mise du droit à des moyens convenables d’existence, Analyse autour du concept du « reste à vivre »*, CNLE, juin 2012 [↑](#footnote-ref-13)
14. Rapport inter-associatif *Les difficultés d’accès au parc social des ménages à faibles ressources,* juin 2020 [↑](#footnote-ref-14)
15. *Le logement social au défi de l’accès des publics modestes et défavorisés*, Cour des Comptes, février 2017 [↑](#footnote-ref-15)
16. Rapport sur la politique du Logement d’abord, Cour des comptes, 20 octobre 2020. [↑](#footnote-ref-16)
17. Observations finales concernant le quatrième rapport périodique de la France sur l’application du Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels du 13 juillet 2016. [↑](#footnote-ref-17)