

Délibération n°2011-121 du 18 avril 2011

Le Collège :

Vu la loi n°2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité ;

Vu le décret n°2005-215 du 4 mars 2005 relatif à la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité ;

Vu la délibération n°2010-36 du 22 février 2010

Vu l'avis du Comité consultatif de la HALDE sur les discriminations fondées sur le territoire présenté au Collège lors de sa réunion du 28 mars 2011,

Sur proposition du Président :

Décide :

1. Dans sa délibération n°2010-136 du 14 juin 2010, le Collège de la HALDE a saisi le Comité consultatif d'une demande d'avis, dans le prolongement de sa délibération n°2010-36 du 22 février 2010 relative aux « discriminations fondées sur le territoire ».
2. Les auditions menées par le groupe de travail du Comité consultatif ont permis de mettre au jour un réel consensus parmi les chercheurs, mais aussi les acteurs associatifs, les collectivités et institutions travaillant dans les quartiers sensibles, concernant d'une part, les inégalités présentes dans ces quartiers par rapport à d'autres territoires et d'autre part l'existence de différences de traitement à l'encontre des habitants de ces quartiers à raison du lieu de résidence.
3. A l'automne 2010, à deux reprises, l'actualité parlementaire a porté le sujet des discriminations liées au lieu de résidence au centre des débats¹.
4. La demande de prise en compte du critère de « lieu de résidence » semble être spécifique à la France. Ce critère n'est pas référencé dans les pays membres de l'Union européenne ou aux Etats-Unis.

¹ - En juillet 2010, Eric Besson, alors ministre de l'Immigration, a déclaré vouloir "étudier l'introduction du lieu de résidence dans les critères de discrimination définis dans la loi du 16 novembre 2001", lors de la remise d'un rapport sur "la promotion de la diversité dans les entreprises". Un amendement au projet de loi sur l'immigration avait été évoqué, mais ne devait pas être déposé par le gouvernement lors du débat à l'Assemblée nationale en septembre. Celui du groupe socialiste devait même être rejeté.

- En novembre 2010, François Asensi, député et maire divers gauche de Tremblay-en-France (Seine-Saint-Denis) a déposé une proposition de loi visant à ce que soit reconnu ce critère de discrimination.

Des aides apportées aux territoires défavorisés

5. Depuis la loi d'orientation pour l'aménagement du territoire du 4 février 1995, le législateur a adopté une démarche d'action positive ou de compensation en vue de remédier aux disparités économiques et sociales existantes. Des mécanismes de compensation ou de péréquation fiscale aux profits de certaines zones ont ainsi été prévus, zones dans lesquelles les moyens apportés par les politiques de droit commun apparaissaient insuffisants pour pallier les disparités existantes.
6. La loi du 4 février 1995 a fait l'objet d'un contrôle de constitutionnalité. Elle a été pour l'essentiel déclarée conforme à la Constitution² et selon une jurisprudence constante le Conseil a jugé que « le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que le législateur édicte, par l'octroi d'avantages fiscaux, des mesures d'incitation au développement et à l'aménagement de certaines parties du territoire dans un but d'intérêt général »³.
7. Ce faisant, la conception universaliste de l'égalité interdit au législateur de se fonder sur un certain nombre de critères tels que la race, l'origine, la religion, les croyances, le sexe, pour opérer des distinctions. Il ne peut faire des distinctions que dans des domaines précis, ici le domaine économique et social, sans porter atteinte à des droits fondamentaux affirmés par la Constitution.

Notion de territoire

8. La notion de territoire est pertinente quand il s'agit de la mise en œuvre de politiques publiques (définition d'une géographie prioritaire) tant en milieu urbain (ZUS, zones franches, ZRU, ZEP,...), qu'en milieu rural⁴ (ZRR,...). Les territoires d'Outre-mer, également concernés, pourraient faire l'objet d'une étude et d'une réflexion approfondies.
9. La notion de territoire ou de « quartiers » induit également une double dimension :
 - un impact « collectif » visant les personnes résidant dans ces territoires, on parle alors « d'effet de territoire » ou « d'effet de quartier »,
 - une situation de cumul de critères handicapants et susceptibles de favoriser des discriminations multiples (origine sociale, origine ethnique, sexe, situation de famille, handicap, santé, etc...).
10. Mais cette notion de territoire reste à préciser à plusieurs égards. Le législateur ne se contente pas d'adapter des normes qu'il édicte à l'échelle d'une collectivité territoriale donnée mais il peut viser des sous ensembles de la ville (le quartier, ilots,..) et créer des discriminations positives au profit de résidents sans distinction de ces zones considérées comme défavorisées par rapport au reste du territoire. C'est pourquoi cette focalisation à l'échelle de la ville est qualifiée de « micro- législation ». Elle n'est pas sans poser deux types de difficultés :

² Décision du 26 janvier 1995 *Aménagement du territoire* (RJCI,p.624)

³ Voir « Droit des libertés fondamentales », Dalloz, 4eme édition, 2007

⁴ De nombreuses zones rurales ont des ratios en termes de revenus par habitants, de santé,...bien plus alarmants que bon nombre de ZUS (ex : les ratios de l'Argonne, du Cœur Bretagne,..., sont sans comparaison avec ceux du quartier de Malakoff de Nantes, de Croix Rouge à Reims, ...).

- d'une part notamment lorsqu'il s'agit de délimiter de façon très concrète « à la ruelle près », les zones entrant dans le champ de la loi, par rapport aux autres. La prise en compte de cette difficulté en termes de précision géographique se double d'une difficulté quant à l'actualité de ces zonages, les paramètres socio-économiques évoluant dans le temps⁵,
- d'autre part car étant largement quantitative elle ne vise pas la gestion quotidienne des territoires.

Notion de « discrimination territoriale »

11. Si des compensations liées au territoire est prévue dans la loi, la notion de discrimination territoriale n'est pas, en l'état actuel, reconnue en tant que notion juridique.
12. Pour les institutions comme pour la majorité des chercheurs, lorsqu'il s'agit d'établir des diagnostics en la matière, c'est le terme « d'inégalités territoriales » qui reste le plus utilisé car ces diagnostics ne portent le plus souvent que sur les « effets » des politiques publiques et non sur les « processus » qui conduisent à ces inégalités.
13. C'est bien plus récemment que les acteurs territoriaux et les associations se sont saisis du terme de « discriminations territoriales » pour porter des revendications liées aux différences de traitement opérées par les politiques publiques pour certains territoires par rapport aux autres territoires et que les mesures de discriminations positives n'ont pu enrayer.
14. Faire la preuve en droit, de discriminations collectives ou individuelles, directes ou indirectes liées au territoire, remet au premier plan la question de la définition du terme de territoire (comment le définir, où en tracer les frontières etc...). Il apparaît qu'en droit, et plus particulièrement pour les situations individuelles, c'est le lieu de résidence ou de vie, qui est opératoire et pourrait être intégré à la liste des critères de discriminations prohibés. Dans un tel contexte il serait possible de traiter de situations dans lesquelles des personnes sont victimes d'un effet « spécifique » de l'adresse et surtout, de situations de discriminations multiples.

Les effets collectifs présents dans les territoires en difficulté

15. Il apparaît que trois niveaux de mécanismes « handicapants » sont à l'œuvre dans les quartiers urbains dits « sensibles » :
 - Les effets de politiques publiques de droit commun mises en œuvre dans les années 1960 et à l'origine de l'isolement et de la précarisation des populations vivant dans les quartiers urbains aujourd'hui reconnus comme défavorisés. Ces effets sont durables et contribuent aujourd'hui encore à renforcer la fragilité économique et sociale des habitants de ces quartiers.
 - Limitées à la mise en place de politiques de « réparation » (discrimination positive dans les ZUS etc...), les inégalités perdurent et s'accroissent en raison de politiques publiques de droit commun insuffisantes et inadaptées. Les auditions menées par le comité

⁵ Les personnes auditionnées y compris les représentants du Conseil National des Villes ont rappelé la nécessité d'une réactualisation du « zonage » des ZUS

consultatif ainsi que nombre d'études ont mis en lumière de tels effets en matière d'emploi, de logement, de santé, d'éducation, d'accès aux transports etc...

Les zones géographiques les moins favorisées seraient ainsi paradoxalement destinataires de moyens proportionnellement insuffisants et surtout inadaptés (en termes de gestion urbaine et de gouvernance), en comparaison avec d'autres quartiers/territoires.

- Les discriminations individuelles (directes ou indirectes) s'exercent sur les habitants des quartiers à raison de leur lieu de résidence, toutes choses égales par ailleurs, et traduisent l'existence de stéréotypes et préjugés sur ces territoires (assignation sociale négative à partir de l'adresse)

Ces trois niveaux constituent une triple barrière pour les habitants des quartiers stigmatisés. C'est l'« effet de quartier ».

La nécessité d'un diagnostic opérationnel

16. Dans la première préconisation de sa délibération n°2010-36 du 22 février 2010 le Collège recommandait que soit confiée une « mission d'analyse et de réflexion à l'Observatoire national des zones urbaines et sensibles (ONZUS) » sur les données de cadrage ou indicateurs pertinents (existants ou à construire) permettant à l'échelle communale ou infra-communale d'améliorer la mesure des inégalités de traitement entre territoires et les impacts de certaines politiques en termes de discriminations sur les habitants de ces territoires.

17. Le Collège considère que la priorité réside dans l'analyse des effets des politiques de droit commun sur les territoires en difficulté. En effet, les seules « analyses actuelles » de l'ONZUS ne sont en fait qu'un assemblage de données très incomplètes, essentiellement quantitatives. Elles ne prennent pas en compte d'un part, la réalité de la vie des habitants, d'autre part, l'ensemble de la gestion quotidienne de ces quartiers.

Les discriminations individuelles à raison du lieu de résidence

18. Les discriminations individuelles (directes ou indirectes) s'exercent sur les habitants des quartiers à raison de leur lieu de résidence, toutes choses égales par ailleurs et traduisent un « effet de réputation du quartier ». La résidence apparaît ainsi comme le révélateur du cumul de discriminations.

Dans le domaine de l'emploi

19. Les travaux du Comité consultatif de la HALDE ont confirmé la nécessité d'une intégration, par voie législative, de l'interdiction des discriminations fondées sur l'adresse dans le code du travail.

20. Des exceptions et/ou atténuations à ce principe doivent également être prévues, afin de ne pas remettre en cause notamment les politiques d'action positive en faveur des ZEP, des quartiers de la politique de la ville, ou le plan espoir banlieue.

21. La discrimination liée au lieu de résidence a été démontrée par nombre de tests de discrimination réalisés dans le domaine du recrutement depuis 2006⁶.
22. Dans les tests de discrimination réalisés, il apparaît que le critère de l'adresse agit de façon « autonome » et n'est pas superposable à celui de l'origine (qui cependant, les tests le montrent, quand il est présent, vient à l'évidence renforcer la discrimination à l'œuvre)⁷.

Dans le domaine de l'accès aux biens et aux services

23. Les auditions du groupe de travail du Comité consultatif de la HALDE et certaines récentes saisines de la HALDE ont confirmé l'existence d'inégalités d'accès aux biens et services publics et privés des habitants de certains territoires, liés à leur lieu de résidence (refus de paiement par chèque pour des personnes domiciliées dans des quartiers défavorisés, refus de livraison de colis par la poste, refus de visites à domicile de médecins, refus de prise en charge par les taxis, difficultés d'obtention d'un prêt⁸...etc.).

Le critère de l'origine sociale

24. Le Collège, bien que constatant la part importante de l'origine sociale dans l'effet de « système » des quartiers sensibles, considère qu'il s'agit d'un sujet qui excède celui des discriminations territoriales.
25. Lors de certaines auditions, il a été regretté que le critère de l'origine sociale n'apparaisse pas dans le dispositif national de lutte contre les discriminations. Ce critère pourtant fait partie de l'ordre juridique national en raison des engagements internationaux d'effet direct auxquels la France a souscrit. L'origine sociale est présente dans nombre de textes internationaux, à commencer par la Charte des droits fondamentaux (article 21) mais également dans le Pacte international sur les droits civils et politiques ratifié par la France qui interdit dans son article 26 les discriminations fondées sur les situations de fortune. Le Pacte international sur les droits économiques sociaux et culturels interdit également cette discrimination dans la

⁶ DUGUET E., L'HORTY Y., DU PARQUET L., PETIT P., SARI F. (2010), « Les effets du lieu de résidence sur l'accès à l'emploi : une expérience contrôlée sur des jeunes qualifiés en Ile-de-France », Document de travail CEE, n°128, juillet.

DUGUET E., LEANDRI N., L'HORTY Y., PETIT P. (2009), « Les facteurs de discrimination à l'embauche pour les serveurs en Ile-de-France : résultats d'un testing », Premières Informations Premières Synthèses, DARES, Septembre, n°40-1.

DUGUET E., LEANDRI N., L'HORTY Y., PETIT P. (2007), « Discriminations à l'embauche : un testing sur les jeunes de banlieues d'Ile de France », Rapport pour le Centre d'Analyse Stratégique, mars.

⁷ L'un des paradoxes révélés dans ces tests, est que dans les quartiers qui ont vécu les émeutes, ce sont les femmes de nom européen/français qui sont le plus discriminées à raison de leur lieu de résidence.

⁸ Les banques ont obtenu la possibilité lors des demandes de prêts de "scorer" le département de résidence des personnes. Les grilles de score sont secrètes et les banques ne les communiquent pas. Le scoring du lieu de résidence a pour conséquence que les habitants du Val de marne ou de la Seine-Saint-Denis obtiennent généralement des points négatifs dans les grilles de score. Cela peut contribuer au refus d'un prêt.

jouissance de ces droits⁹. La convention de l'OIT n°111 y fait également référence. L'article 14 de la CEDH contient une liste de motifs prohibés de discrimination parmi lesquelles « l'origine sociale », « la fortune ou toute autre situation »).

26. Par ailleurs, nombre de législations nationales, dans les pays membres de l'Union européenne intègrent le critère de l'origine sociale (pays de l'Europe de l'Est) ou de la fortune (Belgique). C'est également le cas au Canada (Québec) où le critère de l'origine sociale est reconnu.

27. Au vu des éléments précités constatés par le Comité consultatif de la HALDE, le Collège recommande :

1) Au législateur, l'intégration du critère de l'adresse comme critère de discrimination prohibé, sauf motif légitime¹⁰ :

- dans le Code du travail à l'article L. 1132-1,
- mais aussi dans la loi n°2008-496 du 27 mai 2008 relative à la lutte contre les discriminations, afin de couvrir les situations de discriminations dans l'accès aux biens et services publics ou privés.

2) Au gouvernement

- de prévoir une évaluation systématique des dispositifs des politiques publiques territoriales ;

- de mettre en place un groupe de travail sur la mobilisation des tests « probants » dans les procédures civiles ou sociales (recommandation qui avait été faite à l'issue du Colloque organisé par la HALDE sur les tests de discriminations, le 11 décembre 2009) ;

- d'examiner de façon plus spécifique la question des discriminations liées à l'adresse dans l'accès aux prêts bancaires, en lien avec la CNIL ;

- de mener une réflexion sur l'intégration du critère de l'origine sociale dans la liste des critères prohibés et sur les modalités de prise en compte des préjugés et stéréotypes dont souffrent les personnes en situation précaire.

3) Que des tests scientifiques, semblables à ceux effectués dans le domaine de l'emploi par les chercheurs soient effectués sur l'accès aux biens et aux services.

9 Voir observation générale n°20 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels

CESCR du 2 juillet 2009 « Des individus et des groupes de population ne doivent pas être traités arbitrairement en raison de leur appartenance à une certaine catégorie économique ou sociale (...). La situation sociale et économique d'une personne pauvre ou sans domicile fixe peut faire qu'elle est constamment en bute à une discrimination, à une stigmatisation et à des stéréotypes négatifs, ce qui peut avoir pour conséquence qu'on lui refuse la même qualité d'éducation et de soins que les autres ou le même accès à ces services, ou qu'on lui refuse l'accès aux lieux publics... »

¹⁰ Cf. article L 1133-1 du code du travail qui dispose que « L'article L 1132-1 ne fait pas obstacle aux différences de traitement, lorsqu'elles répondent à une exigence professionnelle essentielle et déterminante et pour autant que l'objectif soit légitime et l'exigence proportionnée.

- 4) **D'élargir la mission qui doit être confiée à l'ONZUS sur la définition d'indicateurs plus précis et détaillés, en y associant d'autres acteurs tels que : la Cour des comptes pour les données financières de comptabilité analytique spatiale, des directeurs généraux de services de collectivité, de la MILOS (mission d'inspection du logement social), d'experts de la politique de la ville (ex : Conseil National des Villes, Professions Banlieues), du Centre Scientifique et Technique du Bâtiment (CSTB), etc...**
- 5) **Que soient mis en œuvre de façon effective les objectifs en termes de réduction des inégalités dans l'accès aux soins de la loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires.**
- 6) **Dans le cadre de la délibération n°2009-133 du 16 mars 2009, la HALDE a rappelé le caractère inégalitaire des politiques dites de « peuplement » en tant qu'usage négatif de la notion de mixité sociale dans les pratiques d'attribution de logements sociaux. Ces pratiques risquent, en effet, de concentrer les ménages les plus fragiles sur certains territoires. Ainsi, le Collège rappelle ses recommandations destinées notamment au développement d'une offre adaptée à la diversité des besoins constatés localement, en tant que condition d'une réelle égalité des chances pour l'accès à un logement social et pour la mobilité résidentielle.**
- 7) **Par ailleurs, le Collège rappelle sa délibération n° 2009-115 du 2 mars 2009, non suivie d'effet, recommandant la ratification par la France du protocole additionnel 12 de la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme, qui rend autonome le principe de non-discrimination prévu à l'article 14 de la CEDH et garantit ainsi un droit général à la non-discrimination.**