



Paris, le 10 novembre 2011

Décision du Défenseur des droits n°MLD – 2011-60

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu la loi n° 2011-334 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le Code de la sécurité sociale ;

Vu la loi n°2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations ;

Vu la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs, dite « loi Mermaz » ;

Après avis du collègue ;

Saisi par Monsieur X et Mesdames Y et Z, bénéficiaires d'une allocation aux adultes handicapés ou d'une pension d'invalidité, de réclamations relatives aux refus opposés par des agences immobilières d'un groupe immobilier de leur louer des appartements en raison de la nature de leurs revenus, le Défenseur des droits, en vue de régler la situation exposée dans la note récapitulative ci-jointe, décide de formuler les recommandations suivantes :

- au groupe immobilier :
 - de réformer ses pratiques et de modifier les consignes données aux agences de son réseau ;
- à la ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement :
 - de prendre toute mesure veillant au respect du droit garanti aux personnes handicapées par la Convention internationale des droits des personnes handicapées de choisir leur lieu de résidence.

Le Défenseur des droits demande au groupe immobilier de rendre compte des suites données aux recommandations ci-dessus dans un délai de 4 mois à compter de la notification de la présente et à la ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement dans un délai de 6 mois

Le Défenseur des Droits,

Dominique BAUDIS

Recommandations dans le cadre de l'article 25 de la loi n°2011-333 du 29 mars 2011

Par courriers des 16 septembre 2008, 25 mai 2009 et 12 avril 2010, la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité a été saisie de trois réclamations relatives aux refus opposés par des agences immobilières appartenant au même réseau de louer des appartements à des personnes bénéficiaires d'une allocation aux adultes handicapés (AAH) ou d'une pension d'invalidité. Les réclamants, Monsieur X, Madame Y et Madame Z, estiment que ces refus caractérisent une discrimination fondée sur leur handicap.

Depuis le 1^{er} mai 2011, conformément à l'article 44 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, « *les procédures ouvertes par [...] la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité [...] se poursuivent devant le Défenseur des droits* ».

Dans le cadre de leurs recherches de location de logement, les réclamants se sont adressés à des agences du même groupe immobilier. Tous indiquent avoir essuyé un refus après avoir évoqué la nature de leurs ressources, au motif que ces dernières ne sont pas saisissables.

Suite à ces saisines, des tests téléphoniques ont été effectués auprès des agences concernées (le 19 mars 2010 auprès de l'agence de Valence et le 21 mars 2010 auprès de l'agence de Toulon) afin de vérifier les conditions d'accès à la location posées pour une personne bénéficiant de l'AAH.

Au cours de chaque test, les interlocuteurs ont confirmé la version des réclamants selon laquelle le groupe immobilier ne constitue pas de dossier de candidature pour les personnes percevant l'AAH du fait que ce revenu n'est pas saisissable.

L'interlocutrice a réitéré son refus lors de l'appel du 19 mars 2011 lorsque l'agent a proposé de présenter une caution solidaire pour le dossier.

S'agissant de la pension d'invalidité, qui ne concerne qu'une réclamation, aucun test n'a été réalisé. Néanmoins, le réclamant fournit une attestation du propriétaire de l'appartement convoité, rédigée en ces termes : « *[...] Contactée par téléphone le jour même, la responsable du service m'a confirmé le rejet du dossier de candidature évoquant l'origine non professionnelle des revenus [...]* ». Le réclamant a finalement pu accéder au logement convoité directement par le biais du propriétaire, celui-ci ayant décidé de ne plus travailler avec ce groupe immobilier.

Les agences mises en cause ont indiqué ne pas être en mesure de répondre sur les cas individuels qui leur étaient soumis. Elles affirment par ailleurs que la qualité des futurs locataires est appréciée sur deux critères purement objectifs : la solvabilité et l'aptitude à faire du logement un usage paisible.

S'agissant de l'AAH, elles soulignent son caractère insaisissable et précisent que seuls les revenus saisissables des candidats sont pris en compte pour la constitution des dossiers de candidature à la location d'un bien.

Les mêmes éléments ressortent des propos tenus par le directeur juridique du réseau, au cours des auditions de la négociatrice location au sein de l'agence REPUBLIQUE et du président de cette agence menées par les services de la haute autorité le 18 juin 2010.

A cette occasion, le directeur juridique a fait part de l'existence d'une consigne au sein du groupe de ne prendre en compte que les revenus saisissables des candidats à la location. Il a par ailleurs indiqué que cette consigne émanait du siège de la société et concernait l'ensemble des mandataires régionaux de l'enseigne (600 agences immobilières dont 100 franchises).

Dans un courrier électronique du 13 juillet 2010, le directeur juridique a confirmé ces propos, indiquant que « *la politique du group est de ne retenir que les candidats disposant de revenus saisissables pour nous permettre d'accomplir la mission qui nous incombe* ».

La situation étant susceptible de caractériser l'existence d'une discrimination fondée sur le handicap, les charges ont été notifiées aux agences concernées ainsi qu'au groupe immobilier par courriers du 27 octobre 2010.

Par courrier du 23 novembre 2010, le Président du groupe, a répondu se défendant de tout acte de discrimination. Il rappelle et soutient les propos tenus par le directeur juridique.

En particulier, il souligne que « *cette nécessaire sélection du preneur, en fonction des revenus et de leur caractère saisissable ou insaisissable* », est « *la seule méthode permettant de garantir au propriétaire le recouvrement effectif des loyers* ».

Les présidents des agences mises en cause ont répondu par courriers des 23, 24 et 29 novembre 2010. Ils transmettent une note de référence du réseau intitulée « *la mise en location* ».

Cette note, destinée à tous les salariés du groupe, précise le rôle fondamental du gestionnaire dans la sélection du candidat afin d'assurer au propriétaire des revenus locatifs optimisés.

A cette fin, il est rappelé que « *la plupart des bailleurs ont dû solliciter de leur banque un emprunt afin de financer l'acquisition d'un logement et pour lesquels la perception de revenus locatifs est déterminante pour les remboursements mensuels* ».

Concernant la méthode de sélection, le groupe immobilier demande aux « *cabinets du groupe d'apprécier la qualité d'un futur locataire sur deux critères exclusifs, la solvabilité – c'est-à-dire la capacité financière à s'acquitter du loyer et des charges sur la durée- et l'aptitude à faire du logement paisible. Ces éléments sont estimés sur des bases neutres absolument indépendantes de considérations liées à l'origine géographique ou ethnique et aux choix confessionnels, sexuels ou sociaux* ».

La note attire également l'attention des salariés du réseau sur « *les voies d'exécution* » et la « *procédure longue, complexe et coûteuse et souvent disproportionnée au regard des enjeux* » nécessaire en cas de recouvrement des loyers impayés.

C'est ainsi que « *les revenus insaisissables ne sont pas pris en compte pour valider la capacité financière du candidat, tel le revenu de solidarité active, l'allocation aux adultes handicapés, l'allocation pour jeune enfant, l'allocation parentale d'éducation, les pensions alimentaires, certaines pensions militaires, etc* », indiquent les mis en cause. Ils ajoutent que ce n'est donc pas la nature de l'allocation qui est prise en compte, mais le caractère saisissable ou non d'un revenu.

S'agissant de la pension d'invalidité, l'agence concernée ne conteste pas le caractère saisissable de ce revenu. Néanmoins, elle se méprend sur l'origine du refus : alors que la haute autorité lui a indiqué avoir en sa possession une attestation du propriétaire selon laquelle la candidature a été rejetée par l'agence en raison de « *l'origine non professionnelle* » des revenus du réclamant, l'agence concernée attribue ce rejet à une décision du propriétaire.

Aux termes du Code de la sécurité sociale, l'AAH permet de garantir un revenu minimum aux personnes handicapées. Le droit à l'allocation n'est ouvert que lorsque la personne handicapée ne peut prétendre à un avantage vieillesse, invalidité ou rente d'accident du travail d'un montant au moins égal à celui de l'AAH.

Pour pouvoir bénéficier de l'AAH, la personne handicapée doit remplir un certain nombre de conditions d'âge, d'incapacité, de résidence, de nationalité ainsi que de ressources.

L'AAH peut être complétée par le complément de ressources ou la majoration pour vie autonome.

Une personne est reconnue invalide si sa capacité de travail est réduite d'au moins deux tiers à la suite d'un accident non professionnel ou d'une maladie non professionnelle.

Sous réserve de remplir certaines conditions, la personne invalide reçoit une pension d'invalidité afin de compenser la perte de salaire.

En cas de faibles revenus, une allocation supplémentaire d'invalidité peut être versée, et, en cas d'incapacité permanente résultant d'un accident de travail ou d'une maladie professionnelle, une rente peut être accordée.

Selon l'article 1 de la loi n°2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations, « *Constitue une discrimination indirecte une disposition, un critère ou un pratique neutre en apparence, mais susceptible d'entraîner [...] un désavantage particulier pour des personnes par rapport à d'autres personnes, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifié par un but légitime et que les moyens pour réaliser ce but ne soient nécessaires et approprié* ».

La condition de saisissabilité n'est pas en tant que tel un critère prohibé. Toutefois, la situation peut être qualifiée de discrimination indirecte fondée sur le handicap. En effet, la pratique du groupe immobilier, apparemment neutre, a pour effet d'écarter systématiquement la candidature des personnes bénéficiaires de l'AAH. Or, seules les personnes handicapées sont titulaires de ce revenu.

Par ailleurs, la non prise en compte de la pension d'invalidité, prestation saisissable, engendre un désavantage particulier à l'égard des personnes bénéficiaires de cette pension.

Aux termes de l'article 1^{er} de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs, dite « loi Mermaz », « *aucune personne ne peut se voir refuser la location d'un logement en raison de [...] son état de santé [ou] son handicap* ».

En cas de litige, « *la personne s'étant vu refuser la location d'un logement présente des éléments de fait laissant supposer l'existence d'une discrimination directe ou indirecte. Au vu de ces éléments, il incombe à la partie défenderesse de prouver que sa décision est justifiée. Le juge forme sa conviction après avoir ordonné, en cas de besoin, toutes les mesures d'instruction qu'il estime utiles* ».

Saisi de la portée de cette disposition et de sa conformité au principe du respect des droits de la défense, le Conseil Constitutionnel a souligné « *que les règles de preuve plus favorables à la partie demanderesse instaurées par les dispositions critiquées ne sauraient dispenser celle-ci d'établir la matérialité des éléments de fait précis et concordants qu'elle présente au soutien de l'allégation selon laquelle la décision prise à son égard constituerait une discrimination en matière de logement [...]; qu'ainsi, la partie défenderesse sera mise en mesure de s'expliquer sur les agissements qui lui sont reprochés et de prouver que sa décision est motivée [...] par la gestion normale de son patrimoine immobilier* » (Conseil Constitutionnel n°2001-455 du 12 janvier 2002 « *loi de modernisation sociale* »).

Le groupe immobilier considère que le caractère insaisissable de l'AAH n'offre pas suffisamment de garanties aux bailleurs en cas de carence du locataire dans le paiement des loyers. Le but poursuivi, qui est de garantir le paiement du loyer, est légitime.

Cependant, s'il est légitime qu'un bailleur ou son mandataire considère la solvabilité comme une condition essentielle à l'attribution d'un bien, il semble abusif d'assimiler purement et simplement l'insaisissabilité des revenus à une situation d'insolvabilité.

Comme l'indique la note de référence de mise en location du réseau, la solvabilité renvoie à « *la capacité financière [du locataire] à s'acquitter du loyer et des charges sur la durée* ».

En ce sens, l'AAH, qui est versée mensuellement (Article R.821-5 du code de la sécurité sociale) et peut être attribuée pour une durée allant d'un à cinq ans ou de un à deux ans (Article L.821-4 du code de la sécurité sociale) selon le taux d'incapacité, a été instituée pour

garantir un revenu minimum aux personnes handicapées afin justement de leur permettre de faire face aux dépenses de la vie courante.

L'AAH, qui est effectivement inaccessibles et insaisissables (Article L. 821-5 du code de la sécurité sociale), constitue donc un revenu à part entière qui peut être utilisé par son titulaire pour régler ses dettes locatives.

Son titulaire n'est donc pas insolvable. Toutefois, la nature particulière de ses ressources peut justifier que le bailleur ait recours à certaines garanties pour se prémunir contre le risque d'impayé.

En particulier, un dispositif d'assurance spécifique a été mis en place en janvier 2010 par Action Logement et l'Etat, en lien avec la Fédération Française des Sociétés d'Assurance (FFSA) et le Groupement des entreprises mutuelles d'assurance (GEMA) : la Garantie universelle des Risques Locatifs (GRL) assure à tout bailleur privé qui y souscrit une sécurité totale de la perception de ses loyers pendant toute la durée du bail. Ce type de dispositif doit permettre de réduire les risques d'exclusion discriminatoire des populations les plus précarisées et pourrait donc être utilement mobilisé.

A l'inverse, l'exclusion pure et simple des personnes titulaires de l'AAH, sans qu'une solution adaptée à leur situation ne soit recherchée, apparaît comme excessive et manifestement disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi.

En effet, en cas de non paiement du loyer, plusieurs possibilités s'offrent au bailleur. Dans un premier temps, il pourra adresser un courrier au locataire défaillant lui demandant de s'acquitter des sommes dues.

Dans un second temps, si le locataire ne s'exécute pas malgré l'envoi d'un courrier de relance, le bailleur pourra notamment :

- faire jouer l'assurance de loyers impayés ;
- demander au garant de payer ;
- proposer un plan d'apurement au locataire ;
- voire entamer une procédure judiciaire de saisie des biens autres que l'AAH.

En l'espèce, la note de référence de mise en location du réseau prévoit en principe que lorsque le dossier du candidat ne correspond pas aux critères souhaités, « *il convient, pour accepter le dossier, de demander au candidat de s'adjoindre un colocataire ou une caution solidaire qui présentera toutes garanties de solvabilité et dont le dossier devrait faire l'objet de la même étude approfondie* » (article 7.1.4 de la note). Le candidat conserve également la possibilité de s'adjoindre une caution bancaire (article 7.1.5 de la note).

Ainsi, au regard des documents en vigueur au sein du réseau, les candidats des tests effectués par la haute autorité auraient dû être éligibles à la location dès lors qu'ils avaient présenté un colocataire, une caution solidaire ou encore une caution bancaire pour servir de garantie en cas de défaut de paiement.

Or, il ressort des tests réalisés que les interlocuteurs du groupe immobilier ont réitéré leur refus lorsque la proposition de présenter une caution leur a été soumise, ou n'ont jamais proposé au candidat testeur la possibilité de louer en présentant une telle caution.

Par ailleurs, la pension d'invalidité, qui constitue juridiquement un revenu de remplacement, est quant à elle saisissable dans les mêmes conditions que les salaires (Article L. 335-2 du code de la sécurité sociale).

Pourtant, il ressort du dossier de Monsieur X que ce dernier a également fait l'objet d'un refus, l'argument étant cette fois tiré de l'origine non professionnelle de ce revenu.

Or, la pension d'invalidité constitue une ressource stable. En effet, l'aggravation du handicap est sans incidence sur le niveau de la pension, qui n'est pas diminué. A l'inverse, la pension d'invalidité ne peut être suspendue ou supprimée que si la personne est de nouveau susceptible de se procurer un salaire.

L'ensemble de ces éléments est de nature à démontrer que la politique commerciale du groupe immobilier est indirectement discriminatoire en ce qu'elle a pour effet de désavantager un groupe de personnes en raison de leur handicap, sans que cette exclusion systématique ne trouve de justification objective.

Il y a donc lieu de considérer que la politique adoptée par le groupe, consistant à écarter les personnes titulaires de l'AAH, voire également celles percevant une pension d'invalidité, est de nature à caractériser l'existence d'une discrimination indirecte fondée sur le handicap.

Si l'objectif poursuivi est légitime dans son principe, les moyens employés (éviction systématique sans recherche de solutions adaptées de garanties en cas d'impayés) sont manifestement disproportionnés et injustifiés, les personnes concernées étant a priori solvables et susceptibles de fournir, au même titre que tout candidat à la location, des garanties visant à assurer le paiement des loyers.

A plus forte raison, l'exclusion de personnes titulaires d'une pension d'invalidité, saisissable dans les mêmes conditions qu'un salaire, au motif qu'elle ne constitue pas un revenu d'activité, est abusif et discriminatoire.

Il faut insister sur le fait que les personnes qui sont dans l'incapacité de travailler en raison de leur handicap, n'ont pas la possibilité d'obtenir un revenu d'activité. Refuser à ces personnes la prise en compte des ressources perçues en remplacement d'un revenu professionnel revient donc à leur refuser le droit de choisir leur lieu de résidence, droit garanti à l'article 16 a) de la Convention internationale des droits des personnes handicapées. Ce dernier dispose que les Etats parties doivent veiller notamment à ce que « *les personnes handicapées aient la possibilité de choisir, sur la base de l'égalité avec les autres, leur lieu de résidence et où et avec qui elles vont vivre et qu'elles ne soient pas obligées de vivre dans un milieu de vie particulier* ».

Le Défenseur des droits décide de recommander :

- au groupe immobilier:
 - de réformer ses pratiques et de modifier les consignes données aux agences de son réseau ;
- à la ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement :
 - de prendre toute mesure veillant au respect du droit garanti aux personnes handicapées par la Convention internationale des droits des personnes handicapées de choisir leur lieu de résidence.

Le Défenseur des droits demande au groupe immobilier de rendre compte des suites données aux recommandations ci-dessus dans un délai de 4 mois à compter de la notification de la présente et à la ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement dans un délai de 6 mois

Le Défenseur des Droits,

Dominique BAUDIS
