

Paris, le 26 septembre 2018

Décision du défenseur des droits n°2018-212

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 le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu le code pénal ;

Vu la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986

Saisi par Madame X et Monsieur Y qui estiment avoir subi un refus de location discriminatoire en raison de la nationalité ;

Décide de procéder à une résolution amiable du différend qui oppose les réclamants à l'agence immobilière Z ;

Recommande à l'agence immobilière de réparer le préjudice des réclamants résultant de la discrimination.

Le Défenseur des droits demande à l'agence immobilière Z de rendre compte des suites données aux recommandations ci-dessus dans un délai d'un mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Jacques TOUBON

Recommandations dans le cadre des articles 25, 26 et 28 II de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011

1. L'attention du Défenseur des droits a été appelée par Madame X et Monsieur Y concernant un refus de location qui leur a été opposé par l'agence immobilière Z à A.
2. Les réclamants souhaitaient louer un appartement de 56 m² à A, dont le loyer s'élevait à 1240 euros.
3. La visite a été effectuée par Madame B. L'appartement ayant plu aux réclamants, ils ont décidé de déposer leur dossier de candidature.
4. Le lendemain, Madame X déposait à l'agence l'ensemble des documents relatifs aux deux locataires et aux deux garants. Ce dossier contenait les pièces d'identité, les bulletins de paye, les attestations des employeurs et les avis d'impositions.
5. Madame X est française. Ingénieure d'étude en CDI, elle perçoit un salaire mensuel d'environ 2 100 euros par mois. Monsieur Y est tunisien. Ingénieur en CDI, il perçoit un salaire mensuel d'environ 2 500 euros. Ils n'ont pas de charges ni de crédits en cours. Leurs revenus s'élevaient à 3,7 fois le montant du loyer demandé.
6. Le 10 octobre 2017, Madame B aurait contacté Madame X par téléphone lui expliquant qu'il y aurait « un souci » avec la pièce d'identité de son conjoint, notamment quant à la validité de la pièce d'identité présentée. Selon Madame X, l'agente immobilière lui aurait déclaré ne pas pouvoir signer un bail avec un document qui ne serait pas valable et que, probablement, le propriétaire n'accepterait pas un tel dossier.
7. En effet, Monsieur Y a communiqué à l'agence un titre de séjour valable jusqu'au 26 juillet 2016. Ce document était accompagné du récépissé de demande de renouvellement de carte de séjour valable jusqu'au 26 janvier 2018.
8. La réclamante, supposant que l'agente était mal renseignée sur les formalités administratives en matière de séjour, aurait tenté de la rassurer en expliquant que la demande de renouvellement avait eu lieu en juin 2017, que les procédures étaient longues, concluant que la situation n'avait rien « d'anormal ».
9. Le même jour, Madame X adressait un nouveau courriel à l'agence :
« Concernant la situation de mon conjoint, je vous assure que sa situation est très régulière. Il est en CDI chez W depuis deux ans, vous avez son attestation d'employeur, il paie ses impôts, il loue déjà un appartement... Les papiers que je vous ai fournis sont reconnus même par la police, il voyage et travaille en France avec. Demain nous allons essayer de contacter à nouveau la préfecture pour les relancer. Mais je vous assure que ces délais de traitement de dossier sont plus que normaux dans les préfectures en France. Vous pouvez même les contactez-vous même pour vous en assurer, il est rattaché à la sous-préfecture de C. »
10. Le 12 octobre 2017, lors d'un entretien téléphonique, Madame B aurait finalement opposé un refus de location à Madame X. Par courriel en date du 13 octobre 2017, la réclamante informait l'agence qu'elle avait contacté le Défenseur des droits pour des faits de discrimination. Le même jour, Madame B lui répondait par courriel : « Je me permets de vous redire que le bailleur n'avait pas retenu votre candidature sans nous en donner le motif. »

L'enquête du Défenseur des droits

11. L'article 18 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 prévoit que le Défenseur des droits peut demander des explications à toute personne physique ou morale mise en cause devant lui. Les personnes physiques ou morales mises en cause doivent faciliter l'accomplissement de sa mission.
12. Le Défenseur des droits demandait à l'agence immobilière mise en cause les explications relatives aux faits dénoncés par les réclamants. Par courrier en date du 30 mai 2018, Madame B, agent immobilier, s'adressait au Défenseur des droits en ces termes :
« La discrimination est un sujet extrêmement sérieux avec lequel il ne faut pas plaisanter ni lancer des accusations à tort et à travers sous peine de produire des effets contraires à ceux recherchés.

« Le fait de discriminer les candidats locataires sur la base de leur patronyme ou tout autre critère ayant trait à leur origine, leur couleur de peau, leurs opinions ou leurs orientations ne correspond pas à la culture de notre entreprise ni de son personnel, et encore moins aux directives données par la direction.

« Toute discrimination sur la base du patronyme dans notre agence immobilière nous semble même totalement impossible, au regard du personnel qui la compose, qui est multiethnique et au regard de nos locataires et propriétaires dont les patronymes sont pour au moins un quart à consonance étrangère.

« Les seuls critères que nous admettons pour sélectionner les locataires et les départager entre eux sont leurs revenus et leur situation personnelle. Je vous précise d'ailleurs que le locataire précédent qui occupait l'appartement visé par votre courrier était de nationalité gabonaise. »
13. Madame B concluait que si le « dossier de Madame X n'a pas été retenu par [ses] services, c'est uniquement sur la base de [ses] critères habituels. » Elle ne communiquait cependant aucune des pièces demandées par le Défenseur des droits ni celles qui auraient permis de vérifier la réalité des explications données. Sur ce point, elle déclarait au Défenseur des droits :
« N'hésitez pas à nous rendre visite si vous souhaitez effectuer des vérifications sur pièces, car je ne vous transmettrai aucun des documents demandés. En effet, nous sommes tenus par le secret professionnel et nous ne pouvons diffuser les documents confidentiels qui nous sont confiés dans le cadre de notre profession. »
14. Par courrier en date du 8 juin 2018, le Défenseur des droits rappelait à Madame B que selon l'article 20 de la loi organique n°2011-333, les personnes physiques ou morales mises en cause doivent communiquer au Défenseur des droits, sur sa demande motivée, toutes informations et pièces utiles à l'exercice de sa mission sans que le caractère secret ou confidentiel puisse lui être opposé.
15. Le dernier alinéa de l'article 20 prévoit en outre que les personnes astreintes au secret professionnel ne peuvent être poursuivies en application de l'article 226-13 du code pénal pour les informations à caractère secret qu'elles ont pu révéler au Défenseur des droits.

16. Par courriel en date du 25 juin 2018, le directeur général de l'agence immobilière, Monsieur D informait le Défenseur des droits du rachat de l'agence en mars 2018 « suite au départ à la retraite de Madame B » et sollicitait un entretien téléphonique.
17. Lors de cet entretien, le 12 juillet 2018, l'agent du Défenseur des droits rappelait à Monsieur D l'existence d'un délit d'entrave prévu à l'article 12 de la loi n°2011-334 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, qui dispose : « Est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende le fait de ne pas déférer aux convocations du Défenseur des droits, de ne pas lui communiquer les informations et pièces utiles à l'exercice de sa mission ou de l'empêcher d'accéder à des locaux administratifs ou privés, dans des conditions contraires à la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits. »
18. S'agissant des termes du courrier de réponse de Madame B au Défenseur des droits, Monsieur D précisait que cette dernière était à la retraite depuis mars 2018. Il indiquait avoir mené une enquête interne et qu'en tant que représentant de l'agence immobilière, il adresserait lui-même une réponse au Défenseur des droits. Il indiquait en outre que certains documents, notamment ceux relatifs au propriétaire ne pouvait être communiqués dans la mesure où ce dernier avait cessé de confier ses biens à l'agence et que les documents lui avaient été retournés.
19. Par courrier en date du 12 juillet 2018, Monsieur D adressait un nouveau courrier de réponse aux demandes du Défenseur des droits.

L'interdiction des discriminations fondées sur la nationalité des candidats à une location

Le code pénal

20. L'article 225-1 du code pénal définit la discrimination comme toute distinction opérée entre les personnes physiques sur le fondement notamment de leur nationalité.
21. L'article 225-2 1° du code pénal incrimine la discrimination lorsqu'elle consiste à refuser la fourniture d'un bien ou d'un service. L'article 225-2 4° du code pénal l'incrimine lorsqu'elle consiste à subordonner la fourniture d'un bien ou d'un service à une condition fondée sur l'un des critères visés à l'article 225-1.

La loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986

22. L'article 1^{er} de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 rappelle qu' « aucune personne ne peut se voir refuser la location d'un logement pour un motif discriminatoire défini à l'article 225-1 du code pénal », lequel vise la nationalité.
23. L'alinéa 4 de ce même article prévoit qu'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 par des éléments objectifs étrangers à toute discrimination. Le juge forme sa conviction après avoir ordonné, en cas de besoin, toutes les mesures d'instruction qu'il estime utiles.
24. Selon le Conseil constitutionnel, le locataire évincé ne peut se dispenser « d'établir la matérialité des éléments de faits précis et concordants qu'il présente au soutien de son allégation ». Toutefois, le bailleur doit alors « prouver que sa décision est motivée, selon le cas, par la gestion normale de son patrimoine immobilier ou par des éléments objectifs étrangers à toute discrimination »¹.
25. L'article 3 du code de déontologie applicable à certaines personnes exerçant les activités de transaction et de gestion des immeubles et des fonds de commerce, impose à ces personnes de ne commettre aucune des discriminations mentionnées à l'article 225-1 du code pénal².
L'accès au logement des candidats étrangers
26. Dans son rapport sur les droits fondamentaux des étrangers en France et dans sa décision n°2018-020 du 9 mars 2018, le Défenseur des droits rappelait que si des pièces justificatives pouvaient être demandées dans le cadre d'une candidature pour une location, l'accès au parc locatif privé ne saurait être subordonné à une condition de régularité du séjour³.
27. Dans sa décision n°2018-020 précitée, il soulignait qu' « une pratique qui consisterait à refuser le dossier d'un candidat à la location de nationalité étrangère au motif qu'il ne présenterait pas un titre de séjour en cours de validité, alors même qu'il justifierait par ailleurs de son identité par la production d'un autre document mentionné par le décret (carte nationale d'identité étrangère ou passeport notamment), reviendrait à subordonner l'accès à la location des seuls étrangers à des conditions et contrôles supplémentaires. Non prévue par les textes, cette subordination caractérise une discrimination prohibée fondée sur la nationalité. »
28. Le Défenseur des droits rappelait que « cette analyse est partagée par l'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL), association créée en 1975 sous l'impulsion des pouvoirs

¹ Décision n°2001-455 DC du 12 janvier 2002, Journal Officiel du 18 janvier 2002, n°88

² Ce code de déontologie a été créé par le décret n°2015-1090 du 28 août 2015, pris pour l'application de l'[article 24 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014](#) pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Loi ALUR).

³ Le décret n°2015-1437 du 5 novembre 2015 est venu fixer la liste des pièces autorisées dans le but de vérifier quatre catégories d'informations : l'identité, le domicile, les activités professionnelles et les ressources de chaque candidat et des personnes qui s'en portent garantes. Toute pièce demandée ne figurant pas dans cette expose à une amende pouvant aller jusqu'à 15 000 euros.

publics, pour contribuer à l'accès de tous à l'information, sur l'ensemble des thématiques liées au logement et qui regroupe les principaux acteurs publics et privés du logement dont la diversité garantit l'indépendance et la neutralité ».

29. Ainsi, en septembre 2012, l'ANIL expliquait qu'« au contraire du logement social, aucun texte n'impose au bailleur privé de vérifier la régularité du séjour des personnes candidates à la location. Le bail est un contrat de droit civil et en raison du principe de l'indépendance des législations, les lois de police sont inapplicables, sauf disposition textuelle ou d'ordre public, dans les rapports de droit privé. Au-delà, un refus de location de logement fondé, directement ou non, sur l'origine nationale du candidat est prohibé par la loi de 1989 (art. 1er) et constitue une discrimination interdite et réprimée (code pénal : 225-1) ».
30. Elle poursuit : « Seul le propriétaire privé qui hébergerait, en toute connaissance de cause, un étranger en situation irrégulière pourrait être poursuivi sur le fondement du délit de solidarité. Pour autant, depuis la création de ce délit en 1938, les condamnations sont peu nombreuses. Sauf circonstances particulières liées à des trafics ou à des marchands de sommeil, jamais aucun bailleur privé n'entretenant pas de liens particuliers avec l'étranger en situation irrégulière hébergé n'a été condamné pour le simple fait d'avoir conclu un bail avec celui-ci »⁴
31. En février 2017, la ministre du Logement et de l'Habitat durable, a par ailleurs confirmé l'analyse du Défenseur des droits selon laquelle les dispositions du décret n°2015-1437 du 5 novembre 2015 ne sauraient donner lieu à une demande de pièces justificatives supplémentaires aux candidats étrangers par rapport à celles qui seraient demandées aux candidats français.

La discrimination à l'encontre des réclamants

32. Il ressort des éléments communiqués au Défenseur des droits par les réclamants qu'un refus de location leur a été opposé après avoir fourni à l'agence le titre de séjour expiré de Monsieur Y accompagné de son récépissé de demande de renouvellement du titre de séjour. Ce document, en cours de validité, comportant une photographie, délivré par une autorité administrative et accompagné du titre de séjour expiré, permettait à Monsieur Y de justifier son identité.
33. Par courriel en date du 11 octobre 2017, Madame X a en outre communiqué à l'agence le permis de conduire de Monsieur Y, selon cette dernière pour « servir comme pièce d'identité en attendant que son nouveau titre de séjour soit délivré ». Il apparaît ainsi que l'agence n'a pas tenu compte des éléments du dossier des candidats qui lui permettaient de vérifier l'identité du deuxième locataire ni n'a accepté le deuxième document d'identité proposé.
34. Les éléments recueillis par le Défenseur des droits dans le cadre de son enquête permettent dès lors de présumer l'existence d'une différence de traitement fondée sur la nationalité de Monsieur Y. L'agence immobilière n'a pas communiqué au Défenseur des droits d'éléments justifiant que le refus de location aurait été fondé sur des éléments objectifs et étrangers à toute discrimination.

⁴ Analyse juridique de l'ANIL relative au relogement des étrangers en situation irrégulière (n°2011-08 – à jour au 21 septembre 2012) http://www.anil.org/fileadmin/ANIL/Analyses_juridiques/relogement_etrangers.pdf

35. Dans son courrier en date du 12 juillet 2018, Monsieur D, s'il ne communiquait pas les éléments demandés, informait le Défenseur des droits avoir mené une enquête interne pour comprendre les circonstances dans lesquelles le refus de location avait été opposé en octobre 2017 aux candidats. Il indiquait en avoir conclu que « les réclamants ont vraisemblablement été victimes de discrimination lors de leur recherche de location ».
36. Il ajoutait : « En effet, bien que leur dossier – que je n'ai jamais eu l'occasion de consulter – semblait remplir tous les critères de solvabilité, une collaboratrice de l'agence, Madame B, l'aurait écarté au motif que le titre de séjour d'un des deux candidats locataires était expiré. »
37. Il poursuivait : « En écartant le dossier, Madame B, qui était à l'époque étudiante en alternance et qui ne fait plus partie de nos effectifs, a commis une erreur que je le comprends bien, a causé un préjudice aux réclamants en les privant de l'accès à ce logement. »
38. Il concluait être prêt à réparer le préjudice des réclamants et, dans le souci d'apaiser la situation, être favorable à une solution amiable dans le cadre d'une médiation menée par le Défenseur des droits. Il souhaitait enfin présenter des excuses au nom de l'agence et de ses collaborateurs et se tenir à disposition des réclamants pour les rencontrer.

RECOMMANDATIONS

39. Dans le cadre de l'article 26 de la loi n°2011-333 du 29 mars 2011, le Défenseur des droits peut procéder à la résolution amiable des différends portés à sa connaissance, par voie de médiation. En vertu de l'article 28 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011, « le Défenseur des droits peut proposer à l'auteur de la réclamation et à la personne mise en cause de conclure une transaction dont il peut recommander les termes ». La transaction, prévue à l'article 2044 du code civil, permettrait de régler amiablement le différend qui oppose l'agence immobilière aux réclamants.
40. Le Défenseur des droits recommande dès lors aux parties de se rencontrer, notamment comme s'y est engagé le nouveau directeur de l'agence immobilière en vue de présenter des excuses, et de conclure une transaction civile pour réparer le préjudice résultant de la discrimination sur le fondement de la nationalité.
41. Si les parties le souhaitent, le Défenseur des droits leur propose de conduire cette médiation par l'intermédiaire de ses services, notamment, de son délégué du département E, établi à A.

Jacques TOUBON