

## HAUTE AUTORITÉ DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS ET POUR L'ÉGALITÉ

### Délibération n°2009 - 133 du 16 mars 2009

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,

Sur proposition du Président,

Décide :

#### **I. Constats**

La situation préoccupante que connaît la France depuis de nombreuses années dans le domaine du logement pénalise particulièrement les ménages les plus vulnérables pour l'accès à un logement décent adapté à leurs besoins et à leurs ressources. Dans ce contexte de fortes tensions, ces ménages sont aussi les plus exposés aux discriminations.

A ce titre, le logement constitue l'un des trois domaines d'action prioritaires de la haute autorité, qui a formulé des recommandations et des préconisations en deux occasions principales :

- Lors de la présentation au Gouvernement en octobre 2007 des recommandations du jury à l'issue des travaux conduits dans le cadre de la conférence de consensus sur la diversité sociale dans l'habitat du 19 juin 2007.
- Lors de la clôture de l'année européenne de l'égalité des chances en décembre 2007.

Ces recommandations et propositions concernent aussi bien le secteur du logement social que le logement privé. Elles visent à agir sur l'ensemble du logement en vue d'assurer aussi bien l'égal traitement de tous dans l'accès à un logement adapté aux besoins des habitants que les conditions de vie dans les quartiers en difficulté.

Dans sa résolution du 2 juillet 2008, le Comité européen des droits sociaux (CEDS) du Conseil de l'Europe a pour sa part prononcé la non-conformité de la politique du logement conduite par l'Etat français au regard des objectifs de droit au logement définis à l'article 31 de la Charte sociale européenne. Il retient à l'appui de sa décision la nécessité d'accroître l'effort consacré au logement dans toutes ses composantes face à l'ampleur des besoins non satisfaits.

Concernant le logement social, le CEDS souligne deux difficultés principales :

- L'insuffisance de l'offre de logements sociaux accessibles aux populations modestes ;
- Le dysfonctionnement du système d'attribution des logements sociaux, ainsi que des voies de recours relatives aux décisions des commissions d'attribution.

Il relève sur ce point, à l'appui de son analyse, les effets négatifs de la notion de mixité sociale dans les pratiques d'attribution, constatant que :

- *« le concept de mixité sociale, tel que prévu par la loi de 1998 d'orientation de lutte contre l'exclusion qui sert souvent de fondement au refus de l'octroi d'un logement social, conduit souvent à des résultats discrétionnaires, ce qui exclut les pauvres de l'accès au logement social.*
- *la principale difficulté vient de la définition peu claire de ce concept dans la loi et, en particulier, du manque de toute ligne directrice sur sa mise en œuvre en pratique. »*

Les usages négatifs de la notion de mixité sociale dans les pratiques d'attribution de logements sociaux prennent en particulier la forme de politiques dites de « peuplement » fondées sur la définition de seuils de tolérance visant à limiter l'accès au logement social de « catégories de population à risques ».

Une décision pénale récente a rappelé le caractère discriminatoire des pratiques d'attribution d'un bailleur social fondées sur un « plan stratégique de peuplement » prenant en compte l'origine ethnique, réelle ou supposée, des demandeurs, et a logiquement condamné ledit bailleur pour discrimination raciale (Tribunal correctionnel de Saint Etienne du 3 février 2009, office HLM de Saint Etienne).

S'appuyant sur les observations du rapport établi par la mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS) en 2005, le Tribunal souligne que l'objectif de mixité sociale ne saurait être invoqué pour limiter l'accès de certains demandeurs à une fraction du parc social en raison de leur origine, réelle ou supposée.

## **II. Les principes devant guider la mise en œuvre de l'objectif de mixité sociale dans l'habitat**

Prenant acte de ces constats, la haute autorité estime nécessaire de mobiliser l'ensemble des acteurs concernés pour apporter des réponses à la hauteur des besoins dans le secteur du logement.

Dans la continuité des recommandations qu'elle a déjà formulées sur le logement, en particulier dans le secteur du logement social, à savoir :

- l'amélioration des procédures d'attribution des logements sociaux et de la gestion du parc ;
- la mise en place de procédures transparentes et harmonisées de sélection et de traitement de la demande ;
- le cadrage des enquêtes sociales ;
- l'objectivation des éléments pris en compte pour l'attribution des logements sociaux ;
- le respect des souhaits et préférences des candidats locataires ;

la haute autorité rappelle **les principes qui doivent guider la compréhension et la mise en œuvre de l'objectif de mixité sociale inscrit dans les textes applicables en matière d'habitat :**

**II. 1 - L'obligation d'atteindre au minimum 20% de logements sociaux pour les communes de plus de 3500 habitants, créée par l'article 55 de la loi de Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) du 13 décembre 2000, a pour objectif de permettre une répartition territorialement équilibrée d'une offre de logements accessibles et adaptée aux besoins de tous, y compris des plus modestes.**

Cet objectif, dont les conditions de mise en œuvre sont définies aux articles L 302-5 et suivants du Code de la Construction et de l'Habitation, constitue l'un des principaux leviers pour garantir l'égalité des chances d'accéder à un logement adapté aux besoins et aux capacités contributives des ménages et de favoriser la mobilité résidentielle.

En effet, la mixité sociale doit permettre une ouverture de l'ensemble des territoires aux ménages les plus défavorisés : elle doit s'entendre comme une dynamique d'inclusion. Le Conseil Constitutionnel, saisi sur la conformité de l'objectif de mixité sociale énoncé dans la Loi Solidarité et Renouvellement Urbains, en a d'ailleurs reconnu le caractère **d'intérêt général** dans sa décision n° 2000 – 436 du 7 décembre 2000.

Or, le deuxième bilan triennal de l'application de l'article 55 de la loi SRU, publié en juillet 2008, rend compte d'un résultat insuffisant : sur 736 communes concernées, plus de 330 n'ont pas atteint les objectifs fixés pour leur territoire.

L'insuffisance d'offre à loyer accessible qui en résulte dans certains territoires contribue à créer une situation défavorable aux candidats demandeurs en réduisant leurs possibilités d'accès à un logement adapté à leurs besoins et à leurs capacités contributives.

**II. 2- Toute pratique d'attribution visant à limiter l'accès à certains immeubles ou certaines fractions du parc de logements en raison d'un critère prohibé par la loi, en se référant à l'objectif de mixité sociale énoncé par l'article L. 441 du Code de la Construction et de l'Habitation, caractérise, en application des articles 225- 1 et 225-2 1° et 4° du Code pénal, une discrimination en tant que refus de fourniture d'un bien ou d'un service en raison d'un critère prohibé.**

**Ainsi, les politiques dites de « peuplement » sont discriminatoires, dès lors qu'elles prennent en compte des critères prohibés.**

### **III. Les recommandations**

Sur la base de ces principes, le Collège de la haute autorité recommande :

#### **III.1 Concernant la promotion de l'égalité des chances pour l'accès à un logement social et pour la mobilité**

Aux collectivités locales, en tant que responsables du développement d'une offre de logements accessibles et adaptés aux besoins de tous, y compris des ménages les plus vulnérables :

- De respecter rigoureusement leurs obligations définies aux articles L 302 – 5 et suivants du Code de la Construction et de l'Habitation pour atteindre l'objectif de 20% de logements sociaux dans les communes déficitaires ;
- De contribuer 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.


#### **III. 2 Concernant la prévention des discriminations dans l'habitat social**

1. A l'ensemble des acteurs de l'habitat chargés de l'attribution de logements sociaux, bailleurs sociaux et réservataires (préfets, collectivités territoriales et organismes collecteurs du 1% logement) :

- De favoriser la mise en place de procédures objectives et transparentes pour garantir une égalité de traitement des candidats et candidates à un logement social, de l'enregistrement de la demande à l'attribution du logement.
  - D'engager toutes actions favorisant une évolution des pratiques en vue de prévenir toute forme de discrimination et de garantir l'égalité de traitement des demandeurs d'un logement social.
2. Plus particulièrement, aux bailleurs sociaux, dans le cadre de leurs missions d'attribution de logements sociaux définies par l'article L. 441 du Code de la Construction et de l'Habitation :
- De s'assurer, en référence au principe rappelé au II. 2 ci-dessus, que les pratiques mises en place pour l'attribution ne puissent en aucun cas donner lieu à des pratiques discriminatoires ;
  - En particulier, de s'assurer de la conformité des orientations définies pour l'attribution par le conseil d'administration ou de surveillance des organismes bailleurs, en veillant notamment à ce qu'elles ne donnent pas lieu à des politiques de peuplement induisant des pratiques discriminatoires ;
  - De veiller à ce que les agents intervenant dans le déroulement de l'attribution soient informés et formés sur les principes devant guider leurs pratiques en la matière.
3. Au ministère du logement chargé de l'application des règles d'urbanisme et de l'habitat :
- De veiller à ce que la mise en œuvre de l'objectif de mixité sociale dans l'habitat ne donne pas lieu à des pratiques discriminatoires ; d'inscrire, le cas échéant, ces précisions dans les textes relatifs à l'attribution de logements sociaux dans le Code de la Construction et de l'Habitation (articles L 441 et R 441 et suivants) afin d'apporter tous les éléments nécessaires à une interprétation claire de la notion de mixité, en se référant aux principes devant guider la mise en œuvre de cet objectif tels que rappelés par la haute autorité.
  - De mettre en place les moyens d'en vérifier la bonne application, notamment en mobilisant la MILOS.

L'ensemble de ces actions pourrait notamment s'inscrire dans la continuité des travaux engagés dans le cadre de la convention de partenariat signée en 2007 entre l'Union Sociale pour l'Habitat et la haute autorité.

**Le Président**



**Louis Schweitzer**