



Conseil supérieur du logement

Avis n° 012 du 27 juin 2008 du Conseil supérieur du logement portant sur l'avant-projet de décret relatif à l'Égalité de traitement.

En date du 20 juin 2008, le Ministre du Logement a demandé l'avis du Conseil supérieur du logement sur l'avant-projet de décret relatif à l'égalité de traitement.

Contexte.

Conformément à l'article 6 du Traité de l'Union européenne, celle-ci est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que de l'Etat de droit, principes qui sont communs aux Etats membres.

Elle respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, en tant que principes généraux du droit communautaire.

Plusieurs conventions supra-nationales interdisent, de manière générale, toute forme de discrimination.

Ainsi, le droit de toute personne à l'égalité devant la loi et à la protection contre la discrimination constitue un droit universel reconnu par :

- la Déclaration universelle des Droits de l'Homme ;
- la Convention des Nations unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ;
- les Pactes des Nations unies relatifs aux droits civils et politiques et aux droits économiques, sociaux et culturels ;
- la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales,

signés par tous les Etats membres.

Le Conseil européen estime important de respecter ces droits fondamentaux et ces libertés fondamentales, y compris la liberté d'association.

Il est également important à ses yeux, dans le contexte de l'accès aux biens et aux services, et de la fourniture de biens et de services, de respecter la protection de la vie privée et familiale, ainsi que les transactions qui se déroulent dans ce cadre.

Le dispositif en projet vise à transposer, dans le droit wallon, cinq directives européennes, dont, plus particulièrement :

- la Directive 2000/43/CE du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique ;
Cette directive interdit la discrimination fondée sur la race et l'origine ethnique. Elle est d'application tant dans le secteur public que dans le secteur privé, pour toutes les personnes, et vise notamment l'accès à l'offre de biens et de services, dont le logement.
- la Directive 2004/113/CE du 13 décembre 2004 mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès à des biens et services et la fourniture de biens et services.

Cette directive interdit, dans le cadre de l'accès aux biens et services et de la fourniture de biens et services, la discrimination – tant directe qu'indirecte - basée sur le sexe, y compris le harcèlement et le harcèlement sexuel.

Les trois autres directives traitent plus spécifiquement de l'égalité de traitement en matière d'emploi, de formation, et de travail.

Le Conseil n'abordera pas cette thématique dans le présent avis, ne disposant pas des compétences pour ce faire.

Les directives 2000/43/CE et 2004/113/CE précitées disposent que les Etats membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour s'y conformer, au plus tard, et respectivement, les 19 juillet 2003 et 21 décembre 2007.

Une transposition dans le droit belge est donc nécessaire.

Le logement étant une compétence partagée en Belgique, il appartient aux entités fédérale et fédérées d'intégrer – chacune en ce qui concerne leur propre compétence - ces règles européennes dans leur droit interne.

Diverses dispositions ont été prises au niveau fédéral, notamment par la loi du 25 février 2003 et, ultérieurement, par les lois anti-discrimination du 10 mai 2007.

Cette législation fédérale concerne, pour la matière du logement, le secteur privé, tant pour la location (question du droit civil afférentes au contrat de bail), que pour la vente.

En date du 30 mai 2008, le Gouvernement conjoint Région wallonne – Communauté française a adopté, en première lecture, trois avant-projets de décrets relatifs à la lutte contre les discriminations, transposant les directives européennes et portant sur

l'ensemble des matières gérées par les entités fédérées : emploi, logement, transport, enseignement, sport, jeunesse,...

Le présent dispositif concerne notamment la matière du logement. L'avis du Conseil portera, comme indiqué précédemment, sur cette seule matière.

Structure de l'avant-projet.

L'avant-projet de décret est structuré comme suit :

- objet et définitions : le texte vise à transposer, dans le droit wallon, 5 directives européennes. Les diverses définitions s'inspirent largement de celles fixées dans les directives européennes et dans les lois fédérales.
- matières concernées : parmi celles-ci, l'accès à des biens et services, ainsi que la fourniture de biens et services : le logement est donc visé.
- types de discrimination prohibés ; discrimination directe/indirecte : définition reprise directement des directives européennes.
- justification par un but légitime : une différenciation peut être acceptée si elle est basée sur des éléments objectifs, ou en application rationnelle du principe de proportionnalité. Les moyens de réaliser de but légitime doivent être appropriés.
- aménagements raisonnables pour personnes handicapées : qui devront être déterminés par le Gouvernement.
- conciliation : il est important d'encourager le dialogue entre les parties prenantes concernées.
- droit d'ester en justice. Les personnes faisant l'objet d'une discrimination doivent disposer de moyens de protection juridique adéquats. Pour assurer une protection plus efficace, des associations ou organisations peuvent être habilitées à engager une procédure.
- plainte et charge de la preuve.
- indemnisation : forfaitaire (650 € ou 1.300 €) ou correspondant au dommage réellement subi.
- dispositions pénales.
- suivi (IWEPS : études, analyses et rapport bisannuel) et contrôle (de la manière à définir par le Gouvernement).

Portée générale du dispositif.

Le Conseil rappelle d'emblée que le projet n'a pas trait spécifiquement au logement, mais couvre au contraire plusieurs secteurs.

Il a dès lors une portée très générale, et aborde des notions relativement vagues, dont le caractère imprécis pourrait ouvrir la porte à des suites incontrôlées.

A titre d'exemples, certains membres relèvent les notions de « désavantage particulier » lié à un critère protégé, de traitement « moins favorable », de « sphère familiale »,...

Il serait nécessaire de préciser plus avant, voire plus simplement ou plus concrètement, certaines dispositions.

Par ailleurs, le Conseil constate que, dans un souci évident d'harmonisation, les dispositions envisagées sont pour la plupart calquées sur la législation en matière de non-discrimination adoptée au niveau fédéral.

Certaines exceptions sont toutefois relevées. Ainsi, parmi les critères protégés (c'est-à-dire les motifs de discrimination), des critères supplémentaires apparentés au sexe, tels que le transsexualisme, la grossesse et la maternité, ont été pris en compte.

En outre, l'article 26 dispose que tout fonctionnaire ou officier public, tout dépositaire ou agent de l'autorité ou de la force publique qui, dans l'exercice de ses fonctions, commet une discrimination à l'égard d'une personne en raison de l'un des critères protégés, est puni d'un emprisonnement de 2 mois à 2 ans (au lieu de 1 mois à 1 an au niveau fédéral).

Discriminations positives en matière de logement.

En vertu de l'article 14, l'on ne commet pas de discrimination défendue si l'on agit en conformité avec la législation ou la réglementation qui organise la distinction sur la base des critères protégés ou sur la base du sexe.

Cependant, « cette disposition d'exception ne porte pas préjudice à la possibilité dont dispose la victime d'une discrimination prétendue, de faire vérifier la compatibilité de la norme qui organise la distinction en vertu des critères protégés, par rapport au principe constitutionnel d'égalité qui devra, le cas échéant, être interprété de manière conforme aux directives européennes ».

En cet endroit, le Conseil relève, et se réjouit, que diverses discriminations positives existent au niveau de la Région wallonne, en matière de logement.

Ainsi :

1. les critères d'accès au logement social sont basés sur les revenus des candidats-locataires (discrimination positive basée sur la « fortune ») ;
2. la femme seule enceinte bénéficie de points de priorité (discrimination positive basée sur le sexe et l'état civil) ;

3. la personne handicapée bénéficie de points de priorité (discrimination positive basée sur le handicap) ;
4. les jeunes peuvent bénéficier de prêts hypothécaires à des conditions particulières (discrimination positive basée sur l'âge) ;
5. le montant de primes à la construction, à la réhabilitation, à la restructuration, est modulé en fonction des revenus des demandeurs (discrimination positive basée sur la fortune) ;
6. des aides particulières sont octroyées dans certaines zones spécifiques (zones à forte et très forte pression foncière, noyaux d'habitat, (discrimination positive basée sur la situation géographique) ;
7. les taux d'intérêts des prêts hypothécaires octroyés par la SWCS et le Fonds du Logement des Familles nombreuses de Wallonie sont déterminés en fonction du nombre d'enfants ou des ressources financières de l'emprunteur (discrimination positive basée sur la fortune et la situation familiale).

Ces quelques exemples démontrent la volonté dont a fait preuve la Région de promouvoir certaines discriminations positives.

Le Conseil insiste sur le fait que de telles mesures – qui visent à favoriser l'accès au logement des plus précarisés – demeurent absolument nécessaires et indispensables. Il y a donc lieu de les maintenir, voire de les renforcer.

Par ailleurs, certaines sociétés de logement de service public sont tentées de tenir compte de l'appartenance ethnique des candidats-locataires pour l'accès à un logement social, généralement pour l'accès à un logement situé dans de grands ensembles de logements.

L'objectif des gestionnaires est la mixité sociale, et le souci d'éviter la « ghettoisation ».

Le Conseil comprend que tout système de « quotas », officiel ou pas, est interdit.

Il souligne cependant la difficulté d'assurer une saine gestion en « bon père de famille » de tels ensembles de logements.

Il relève par ailleurs le devoir de précaution dont sont chargés les responsables face à certaines situations particulières.

Ainsi, de quelle latitude un gestionnaire dispose-t-il pour intervenir, le cas échéant, à l'égard de personnes condamnées, par exemple, pour faits de pédophilie, ...

Plainte et charge de la preuve.

Le projet dispose que la charge de la preuve revient à la partie défenderesse.

A cet endroit, le Conseil entend bien que les Directives européennes visent à ce que s'impose « la mise en œuvre effective du principe de l'égalité de traitement ».

Cependant, il ne manque pas de relever les difficultés pratiques de telles procédures, et les dérives éventuelles qui pourraient en résulter.

En particulier, il ne faudrait pas que, dans le but de supprimer les difficultés de preuve du côté des personnes discriminées, une impossibilité d'apporter la preuve contraire soit créée du côté des personnes physiques ou morales supposées discriminer.

Dispositions à prendre.

Conformément aux dispositions figurant aux articles 9, 13, 15 et 34 du présent projet de décret, il appartiendra au Gouvernement wallon, notamment, de :

- définir la notion d'aménagement raisonnable et à préciser les modalités d'application visant au respect de l'égalité de traitement à l'égard des personnes handicapées ;
- déterminer les conditions dans lesquelles une mesure d'action positive peut être mise en œuvre. Pour mémoire, les actions positives sont des mesures spécifiques destinées à prévenir ou à compenser les désavantages liés à l'un des critères protégés (nationalité, prétendue race, couleur de peau, sexe et critères apparentés, état civil, fortune,...), en vue de garantir une pleine égalité dans la pratique.

Les mesures d'action positive sont autorisées et n'entraînent dès lors pas de discrimination (directe ou indirecte).

Cependant, une mesure d'action positive ne peut être mise en œuvre que moyennant les conditions suivantes (voir jurisprudence européenne – jurisprudence Cour constitutionnelle) :

1°) l'existence d'une inégalité manifeste ;

2°) la disparition de cette inégalité doit être désignée comme un objectif à promouvoir ;

3°) la mesure d'action positive doit être temporaire, étant de nature à disparaître dès que l'objectif visé est atteint ;

4°) la mesure d'action positive ne doit pas restreindre inutilement les droits d'autrui.

- désigner, s'il le souhaite, un ou plusieurs organismes publics autonomes comme service de conciliation ;
- définir la manière dont seront exercés la surveillance et le contrôle des dispositions du décret et de ses arrêtés d'exécution.

Le Conseil fait savoir dès à présent qu'il souhaite être associé à la préparation de ces dispositifs.