

## SECTION 1. LOGEMENT

### § 1. *Introduction*

4. Le droit au logement est reconnu par de nombreux textes européens et nationaux. Selon l'article 31 de la Charte sociale européenne, les parties doivent prendre une série de mesures en vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement(6). L'article 34, paragraphe 3, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne reconnaît le droit *d'aide* au logement destiné « à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes »(7). Il est intrinsèquement lié au droit à la dignité humaine consacré à l'article 1<sup>er</sup> de la Charte(8). L'article 23, alinéas 1 et 3, 3°, de la Constitution belge fait également état de ce lien en prescrivant que « Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine [...] Ces droits comprennent notamment : [...] 3° le droit à un logement décent ».

5. Aujourd'hui, trouver un logement décent constitue un problème majeur au sein de certains pays européens(9), en ce compris la Belgique. C'est pourtant un élément clé de l'insertion sociale des individus en sus de l'enseignement et de l'emploi(10). De nombreuses personnes à la recherche d'un toit font face à des difficultés dont les raisons sont multiples : fortune, origine ethnique, handicap, condition sociale, genre, âge, ... Ces barrières sont souvent le fruit de stéréotypes et préjugés – tel que le risque de mauvais entretien du logement ou de non-paiement –, ou de craintes à l'égard de certains groupes de personnes – tels que les allocataires sociaux et les personnes d'origine étrangère(11). Ces problèmes se présentent essentiellement en matière de location tant dans le parc privé que public

(6) Néanmoins, la Belgique n'est pas liée par l'article 31 de la Charte relatif au droit au logement (*cf. infra*).

(7) N. BERNARD, « Les ressources – préjudicielles notamment – qu'offre l'article 34, paragraphe 3, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (droit à une aide au logement) », *Rev. trim. D.H.*, 97/2014, p. 84.

(8) *Ibid.*, pp. 89-90.

(9) J. RINGELHEIM et N. BERNARD, *Discrimination in Housing*, Report for the Network of Legal Experts in the Non-discrimination Field, EU, 2013.

(10) CIECLR, « Baromètre de la diversité – Logement », 2014, [www.diversite.be](http://www.diversite.be), consulté le 28 octobre 2015, p. 8.

(11) *Ibid.*, pp. 215 et 220. Voy égal. N. BERNARD, « Le propriétaire face au choix de son locataire : sélectionner, oui... discriminer, non ! », *Justice-en-ligne*, juillet 2015, <http://www.justice-en-ligne.be>, consulté le 2 novembre 2015.

même si certaines difficultés peuvent également se rencontrer dans l'achat de biens (12).

**6.** L'autonomie de la volonté des parties gouverne le droit du bail (13). Pourtant, « la liberté de décider à qui l'on donne son bien en location ou en vente n'est pas absolue » (14). Ce choix est restreint par les limites fixées par le droit. En effet, le choix d'un propriétaire de refuser de donner son bien en location à une personne doit s'appuyer sur des considérations objectives – principalement la capacité contributive du locataire (15). Dans ce cadre, le droit de la non-discrimination vient poser des limites à la liberté contractuelle des bailleurs.

Le Centre interfédéral pour l'égalité des chances et de lutte contre le racisme (« CIECLR » ou « le Centre ») a, en 2014, élaboré un programme de recherche qui évalue l'ampleur de la discrimination dans le secteur du logement. Il s'agit du baromètre de la diversité en matière de logement (« baromètre logement ») (16). Les résultats de cette étude méritent d'être mentionnés dès lors qu'elle jette un éclairage particulièrement intéressant sur les discriminations dans le domaine du logement en Belgique.

Selon le baromètre logement, les principaux cas de discrimination sont dénoncés dans le cadre du marché locatif privé (17). La discrimination et la sélection se font à différentes étapes, principalement au niveau des phases de l'annonce, la prise de contact par le candidat locataire, la visite à domicile par le candidat locataire et la conclusion ou l'exécution du bail (18). Le domaine du logement public n'est pas

---

(12) Le présent point n'abordera pas le cas particulier de la vente d'un bien. Sur cette question, voy. N. BERNARD, « Les lois anti-discrimination et le secteur du logement (privé et social) », in C. BAYART, S. SOTTIAUX et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *De nieuwe federale antidiscriminatiewet – Les nouvelles lois luttant contre la discrimination*, Bruges – Bruxelles, Die Keure – La Charte, 2008, pp. 805 et s.

(13) E. VAN DEN HAUTE, « Le bail et la législation anti-discrimination ou lorsque le juge devient funambule », *J.T.*, 2015, p. 774.

(14) N. BERNARD, « Le secteur du logement à l'épreuve des réglementations anti-discrimination », *Courrier hebdomadaire du Crisp*, n° 1926, 2006, p. 13. Voy. égal. N. BERNARD, « Le propriétaire face au choix de son locataire : sélectionner, oui... discriminer, non ! », *op. cit.* ; J. KUSTERS, « Verhuurder die weigert te verhuren aan allochtonen : biedt de Antidiscriminatiewet soelaas ? », obs. sous Civ. Bruxelles, 3 juin 2005, *T. Vreemd.*, 2006/1, p. 46.

(15) CIECLR, « Baromètre de la diversité – Logement », *op. cit.*

(16) *Ibid.*, pp. 73-74 et 108.

(17) *Ibid.*, p. 235.

(18) *Ibid.*, p. 157.

non plus exempt de tout risque de discrimination (19). Par exemple, les comités d'attribution opèrent encore de manière très discrétionnaire. Il s'agit d'une porte ouverte aux discriminations (20).

7. Qu'en est-il de la législation applicable en la matière ? Au niveau de l'Union européenne, seules les directives relatives à l'égalité de traitement sans distinction de race ou d'origine ethnique (21) et de genre (22) sont susceptibles de s'appliquer au domaine du logement à l'exclusion des autres motifs de discrimination, notamment celui de la fortune (23).

En Belgique, la 6<sup>e</sup> réforme de l'État entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2014, a pour conséquence de modifier l'application des législations anti-discriminatoires dans le domaine du logement, désormais entièrement régionalisé (§ 2). La protection contre la discrimination prévue par l'ensemble des législations fédérales et régionales belges s'étend au-delà de ce que prévoient les directives européennes, notamment au niveau des critères protégés (24). Par exemple, les personnes qui font l'objet de pratiques discriminatoires de la part des bailleurs, agences immobilières ou organismes de droit public en raison de leur situation de fortune peuvent dénoncer de telles pratiques devant les cours et tribunaux (§ 3) (25).

On relève également que certains bailleurs établissent des différences de traitement sur la base de l'âge et du handicap même si de telles discriminations se présentent moins couramment (§ 4). Par ailleurs, les femmes constituent un public particulièrement précarisé dans le domaine du logement, ce qui soulève la question de la

(19) W. BEROETS et M. LOOPMANS, *Diversité et discrimination dans le logement social : pour une approche critique de la « mixité sociale »*, CIECLR, 2010 ; N. BERNARD, « Le secteur du logement à l'épreuve des réglementations anti-discrimination », *op. cit.*, p. 28.

(20) CIECLR, « Baromètre de la diversité – Logement », *op. cit.*, p. 31.

(21) Directive 2000/43/CE du Conseil 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, *J.O. L 180* du 19 juillet 2000, p. 22.

(22) Directive 2004/113/CE du Conseil 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, *J.O. L 373* du 21 décembre 2004, p. 37.

(23) N. BERNARD, « Le secteur du logement à l'épreuve des réglementations anti-discrimination », *op. cit.*, p. 3.

(24) Voy. la contribution de Ch. Horevoets avec la collaboration de S. Vincent au présent ouvrage, « Concepts et acteurs de la lutte contre les discriminations ».

(25) CIECLR, « Baromètre de la diversité – Logement », *op. cit.* ; N. BERNARD, « Le secteur du logement à l'épreuve des réglementations anti-discrimination », *op. cit.* ; W. BEROETS et M. LOOPMANS, *Diversité et discrimination dans le logement social : pour une approche critique de la « mixité sociale »*, *op. cit.*

discrimination sur la base du sexe (§ 5). Force est aussi de constater que les discriminations fondées sur l'origine ethnique, la couleur de peau ou la nationalité sont toujours légion en Belgique via des pratiques de plus en plus subtiles de la part des bailleurs (§ 6). De plus, la question des gens de voyage et des discriminations dont ils sont victimes en Belgique est loin d'être résolue malgré les efforts de certaines régions pour améliorer les conditions de vie de ces personnes (§ 7). Enfin, les exigences d'apprentissage de la langue d'intégration ou d'ancrage local susceptibles d'être imposées aux candidats pour un logement social en Région flamande ainsi que les difficultés de certains groupes d'accéder à des logements publics doivent être considérées avec circonspection du point de vue du droit de la non-discrimination (§ 8).

## **§ 2. Conséquences de la 6<sup>e</sup> réforme de l'État sur le droit de la non-discrimination en matière de logement**

En Belgique, depuis l'entrée en vigueur de la 6<sup>e</sup> réforme de l'État (26), la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles confère l'entière compétence du logement aux régions, en ce compris les baux d'habitation ou baux à loyer (27). Les trois lois fédérales anti-discriminatoires du 10 mai 2007 ne trouvent donc en principe plus à s'appliquer aux discriminations en matière de logement dans le domaine tant public que privé.

8. Néanmoins, force est de constater que les trois régions n'ont, à ce jour, pas encore adopté les nouvelles réglementations en matière de baux d'habitation ou baux à loyer (28). Le Centre a récemment adressé des recommandations aux trois régions à cet égard (29).

(26) Art. 15 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la 6<sup>e</sup> Réforme de l'État.

(27) Art. 6, § 1<sup>er</sup>, IV, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

(28) On note que le 9 juillet 2015, le Gouvernement wallon a adopté, à l'initiative du ministre wallon des Pouvoirs locaux, de la Ville, du Logement et de l'Énergie, M. Paul Furlan, une note d'orientation sur les principes d'une réforme de la politique du logement privé dans le cadre de laquelle plusieurs instances ont été consultées.

(29) CIECLR, « Note concernant la consultation sur « la problématique du bail d'habitation » par le Centre de droit privé de l'Université Saint Louis – Bruxelles, Recommandations dans le cadre de la régionalisation du droit de bail » ; CIECLR, « Regionalisering Huurwetgeving : Aanbevelingen rond toegang, selectie en discriminatie » ; CIECLR, « Note concernant la consultation sur la “politique du logement privé en Wallonie – appropriation par la Région wallonne de la matière visée par l'article 15 de la loi relative à la Sixième réforme de l'État” par le ministre Paul Furlan, Recommandations dans le cadre de la régionalisation du droit de bail ». Ces trois notes ont été publiées sur le site du Centre le 23 novembre 2015 : [www.diversite.be](http://www.diversite.be), consulté le 25 novembre 2015.

Dans l'attente que ces nouvelles législations régionales soient adoptées et entrent en vigueur, la législation fédérale sur les baux relatifs à la résidence principale(30) continue donc à s'appliquer en vertu de l'article 94, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980.

**9.** La question du régime transitoire relatif au droit de la non-discrimination applicable dans le domaine des baux de résidence principale se pose donc en l'espèce : y a-t-il lieu d'appliquer les législations anti-discriminatoires régionales dès lors que la compétence en matière de logement est désormais entièrement régionalisée ou les lois anti-discriminatoires fédérales continuent-elles à s'appliquer tant que les règles fédérales en matière de baux de résidence principale restent d'application ? Cette question n'a pas été réglée par le législateur spécial.

**10.** À notre sens, les législations anti-discriminatoires régionales trouvent à s'appliquer même à défaut de réglementations régionales en matière de baux. En effet, les législations anti-discriminatoires régionales précisent de manière non-équivoque qu'elles s'appliquent, de manière générique, aux « biens et services » qui relèvent de la compétence desdites régions – ce qui est le cas pour l'ensemble du domaine du logement depuis l'entrée en vigueur de la 6<sup>e</sup> réforme de l'État(31). Par ailleurs, les trois lois fédérales anti-discriminatoires excluent expressément les matières qui relèvent de la compétence des communautés ou des régions(32).

Cette question a toute son importance dans le cas de la Région de Bruxelles-Capitale. En effet, le champ d'application des dispositions en matière d'égalité de traitement du Code bruxellois du logement(33) est limité au secteur public. Il ne comprend pas le secteur

(30) C. civ., Liv. III, Titre VIII, Section II. Des règles particulières aux baux relatifs à la résidence principale du preneur (loi du 20 février 1991 modifiant et complétant les dispositions du Code civil relatives aux baux à loyer).

(31) Art. 5, 9<sup>o</sup>, du décret wallon du 6 novembre 2008 ; art. 20, 6<sup>o</sup>, du décret flamand du 10 juillet 2008 ; art. 192 du Code bruxellois du logement.

(32) Loi du 10 mai 2007 modifiant la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie ; loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination ; loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes ; B. RENAULD, « Sources et notions du droit de la lutte contre les discriminations », in P. WAUTELET, (dir.), *Le droit de la lutte contre la discrimination dans tous ses états*, coll. CUP, vol. 108, Liège, Anthemis, 2009, p. 22.

(33) Ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du logement telle que modifiée par l'ordonnance du 11 juillet 2013 (titre X, art. 192 et s.). Il est intéressant de noter que le projet d'accord de majorité 2014-2019 du Gouvernement bruxellois prévoit la mise en place d'un opérateur public chargé de lutter contre toute forme de discrimination dans l'accès au logement (p. 42).

privé(34). En conséquence, les locataires, confrontés à des pratiques discriminatoires de la part de bailleurs privés, sont aujourd'hui dépourvus de moyens légaux pour se protéger. Il pourrait donc être tentant d'appliquer les législations anti-discriminatoires fédérales comme « filet de sécurité résiduaire » en cas de discrimination dans le domaine du logement privé en Région de Bruxelles-Capitale, à tout le moins tant que la loi fédérale sur les baux de résidence principale reste d'application. Néanmoins, tel ne semble pas avoir été l'intention du législateur fédéral qui a clairement précisé dans les travaux préparatoires de la loi du 10 mai 2007 qu'« il va de soi en effet que les trois législations [fédérales], et les procédures judiciaires qu'elles mettent en place, ne pourront trouver à s'appliquer que dans le domaine des compétences de l'État fédéral. Aucune de ces trois lois, par exemple, ne pourra trouver application en matière d'enseignement, dans les rapports entre les écoles et les élèves. Dans un même ordre d'idées, les seuls "biens et services" visés par ces trois lois seront ceux qui se rattachent aux compétences fédérales (assurance, crédit à la consommation, ...), et non ceux qui se rattachent à la compétence régionale, par exemple (transports – sous réserve d'exceptions –, etc.). En écho à la remarque qui a été faite sur ce point par le Conseil d'État, cette directive d'interprétation conforme aux règles répartitrices de compétences reçoit, dans les projets de loi soumis, une mention explicite. Ainsi, le champ d'application de chacun de ces projets est fixé à l'exclusion expresse des matières communautaires et régionales »(35). Il semble donc exclu que les législations anti-discriminatoires fédérales puissent trouver application dans le domaine du logement même dans l'hypothèse où la loi fédérale sur les baux relatifs à la résidence principale est toujours applicable. Il y a donc, à notre sens, un vide juridique en matière de protection contre la discrimination dans le logement privé en Région de Bruxelles-Capitale que le législateur bruxellois devrait régler sans tarder étant donné que cette situation est contraire aux directives européennes en matière de non-discrimination.

À l'exception du cas de la Région de Bruxelles-Capitale, la question de droit transitoire en matière de droit de la non-discrimination dans le secteur du logement ne semble pas soulever d'enjeux

(34) Art. 200, §§ 1<sup>er</sup> et 2, du Code bruxellois du logement.

(35) Nous soulignons. Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2006-2007, n° 51-2722/001, p. 21.

pratiques majeurs étant donné que les législations anti-discriminatoires régionales flamande, wallonne et fédérales sont très similaires. La question principale de l'application de l'une ou l'autre législation concerne essentiellement les sanctions à appliquer dans le cadre des discriminations fondées sur la nationalité, une prétendue race, la couleur de peau, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique. En effet, ces sanctions diffèrent sensiblement d'une législation à l'autre (36).

**11.** C'est donc vers les législations anti-discriminatoires régionales qu'il convient de se tourner en cas de discrimination en matière de logement. En Région de Bruxelles-Capitale, c'est le titre X intitulé « Égalité de traitement » du Code bruxellois du logement qui règle la question de la discrimination en matière de logement – à l'exception, comme on l'a vu, du logement privé.

En Région flamande et en Région wallonne, ce sont respectivement les décrets des 10 juillet 2008 portant le cadre de la politique flamande de l'égalité des chances et de traitement (37) et 6 novembre 2008 relatif à la lutte contre certaines formes de discrimination qui s'appliquent (38). Ces deux législations régionales interdisent toute discrimination dans l'accès et la fourniture des biens et services qui sont à la disposition du public, en ce compris le logement.

Les législations anti-discriminatoires énoncent de nombreux critères protégés similaires d'une législation à l'autre : la nationalité, la race, la couleur de peau, l'origine ou la descendance nationale ou ethnique, l'âge, le sexe et les critères apparentés, l'orientation sexuelle,

(36) Par ex., l'article 24 de la loi du 30 juillet 1981 telle que modifiée par la loi du 10 mai 2007 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie prévoit que toute personne qui commet une discrimination à l'égard d'une personne en raison de l'un des critères protégés dans l'accès aux biens et services notamment est punie d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de 50 € à 1.000 €, ou de l'une de ces peines seulement. De leur côté, les législations régionales n'ont pas de dispositions équivalentes si ce n'est lorsque la discrimination est commise par tout fonctionnaire ou officier public, tout dépositaire ou agent de l'autorité ou de la force publique, dans l'exercice de ses fonctions (art. 24 du décret wallon du 6 novembre 2008, art. 207 du C. brux. log. et art. 32 du décret flamand du 10 juillet 2008).

(37) Voy. not. l'article 20, al. 1<sup>er</sup>, 6<sup>o</sup> et 7<sup>o</sup> ; D. CUYPERS, « De nieuwe Vlaamse antidiscriminatiewetgeving », C. BAYART, S. SOTTIAUX et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), in *Actualités du droit de la lutte contre la discrimination – Actuele topics discriminatierecht*, Bruges – Bruxelles, Die Keure – La Charte, 2010, pp. 214 et s.

(38) Voy. not. l'article 5, 2<sup>o</sup> et 9<sup>o</sup> ; J. SAUTOIS et V. VAN DER PLANCKE, « Extension du domaine de la lutte contre les discriminations. Les nouvelles normes en Communauté française, en Région wallonne et en Région bruxelloise », in C. BAYART, S. SOTTIAUX et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *Actualités du droit de la lutte contre la discrimination – Actuele topics discriminatierecht*, Bruges – Bruxelles, Die Keure – La Charte, 2010, pp. 127 et s.

l'état civil, la naissance, la fortune/le patrimoine(39), la conviction religieuse ou philosophique, la conviction politique, la conviction syndicale, la langue, l'état de santé actuel ou futur, un handicap, une caractéristique physique ou génétique, l'origine sociale/la position sociale(40). Ils sont énoncés de manière limitative de telle sorte que toute discrimination invoquée sur un critère non compris dans les listes serait invoquée en vain(41).

### § 3. *Le critère protégé de la fortune*

**12.** Après le critère de l'origine ethnique, celui de la fortune est le plus invoqué en matière de discrimination dans le logement. Les plaintes sur cette base sont en augmentation depuis des années tant dans le secteur public que privé (a)(42). À ce jour, il y a très peu de jurisprudence sur la question (b). Le critère protégé de la fortune à mettre en lien avec les critères de l'origine sociale et de la condition sociale présente pourtant des potentialités intéressantes pour protéger les candidats locataires qui s'estiment discriminés en raison de leur situation socio-économique (c). Enfin, les discriminations dans le logement fondées sur la fortune se trouvent souvent à la croisée d'autres critères. On parle alors de discriminations multiples (d).

#### a) **Discriminations fondées sur la fortune**

**13.** C'est principalement dans le secteur du logement privé que la discrimination fondée sur la fortune est susceptible de se présenter. La solvabilité du candidat locataire est la préoccupation principale des bailleurs qui sont la plupart du temps liés par un emprunt hypothécaire(43).

Dans certains cas, les annonces de mise en location opèrent *directement* la sélection en refusant d'emblée les personnes bénéficiant de revenus de remplacement. Il arrive que la sélection ait lieu

(39) Art. 16, § 3, du décret flamand du 10 juillet 2008.

(40) *Ibid.*

(41) B. RENAULD, « Sources et notions du droit de la lutte contre les discriminations », *op. cit.*, pp. 30 et s. Pour une analyse plus détaillée de la question des listes des critères protégés dites « fermées », voy. D. DE PRINS, « Het grondwettelijk Hof en de federale discriminatiewetten », in C. BAYART, S. SOTTIAUX et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *Actualités du droit de la lutte contre la discrimination – Actuele topics discriminatierecht*, Bruges – Bruxelles, Die Keure – La Charte, 2010, pp. 19 et s.

(42) CIECLR, « Baromètre de la diversité – Logement », *op. cit.*, pp. 28 et 215.

(43) *Ibid.*, p. 215.

préalablement à la fixation d'un rendez-vous. Comme le souligne le baromètre logement, « [b]ien que certains agents immobiliers soient conscients qu'ils n'ont pas le droit de sélectionner par téléphone, de nombreux bailleurs essaient néanmoins de faire une première sélection à ce stade » (44). À cet égard, le baromètre a montré que les candidats locataires bénéficiant d'un revenu de remplacement sont les plus désavantagés dans l'obtention d'un rendez-vous pour visiter le logement : ils sont désavantagés une fois sur huit (45), voire une fois sur six pour les personnes bénéficiant d'un revenu d'intégration (46).

Une autre pratique consiste à sélectionner les candidats locataires de manière *indirecte* en exigeant de leur part des conditions irréalistes pour les personnes les plus défavorisées telles que le paiement d'une garantie locative de 3 à 6 mois en lieu et place des 2 mois légaux (47), le paiement des frais d'état des lieux (48), une condition de non-domiciliation (essentielle pour obtenir des revenus de remplacement) (49), une exigence de 30 % du rapport loyer-revenu (alors que le loyer représente généralement bien plus que 30 % des revenus des ménages les plus pauvres en Belgique) (50), certaines références du propriétaire actuel ou de l'employeur ou la preuve de fiches de paie (51). Dans certains cas, une contribution pour des frais de dossier ou de réservation au moment de la conclusion du bail ou de son exécution est également demandée (52). Enfin, de nombreux bailleurs n'acceptent pas les garanties locatives des CPAS ou exigent la garantie locative au moment de la signature du bail alors que le contrat de bail entre en vigueur des mois plus tard (53).

**14.** Alors que le logement public a pour objectif de loger les personnes les plus démunies et précarisées, des discriminations ou risques de discriminations fondées sur la fortune s'y observent

(44) *Ibid.*, p. 190.

(45) *Ibid.*, pp. 193 et 203. Les candidats ayant de faibles revenus doivent notamment apporter plus d'informations et de preuves concernant leur solvabilité.

(46) *Ibid.*, p. 195.

(47) *Ibid.*, pp. 177 et 206.

(48) *Ibid.*, p. 177.

(49) *Ibid.*

(50) *Ibid.*, pp. 177-178 et 198. Selon le Centre, « [c]e ratio est pratiquement impossible à respecter pour les allocataires sociaux dans la mesure où une personne isolée ne touche que 817,36 € ; elle devrait ainsi se loger pour 240 € maximum, ce qui s'avère irréaliste dans un marché du logement tel que celui de Bruxelles ».

(51) CIECLR, « Baromètre de la diversité – Logement », *op. cit.*, p. 197.

(52) *Ibid.*, pp. 203 et 206.

(53) *Ibid.*, p. 206.

également. Plusieurs pratiques potentiellement problématiques ont été relevées par le baromètre logement. Par exemple, en Région de Bruxelles-Capitale ainsi qu'en Région wallonne, de plus en plus de gestionnaires locaux requièrent la preuve de paiement des 6 derniers mois de loyer afin d'éviter les locataires « mauvais payeurs » (54). Cela a pour conséquence de désavantager et de discriminer indirectement les personnes les plus démunies lorsque ces dernières ont été SDF ou ont été contraintes de loger chez des connaissances. Qui plus est, certains opérateurs bruxellois exigent d'autres conditions susceptibles d'exclure les personnes les plus pauvres telles que le rapport loyer/revenus qui varie de 33 % à 50 % ainsi que des impératifs de gestion financière (55). Contrairement à ses homologues wallons et bruxellois, la Région flamande semble avoir adopté de meilleures pratiques dans ce domaine dès lors qu'elle interdit l'exigence de toute preuve de solvabilité en matière de logement public (56).

De plus, dans les trois régions, « des risques de discrimination subsistent chez certains acteurs locaux (communes, CPAS, [a]gences [i]mmobilières [s]ociales), suivant la composition et le mode de fonctionnement de leur comité d'attribution, qui peuvent permettre des décisions arbitraires » (57).

Par ailleurs, le paysage institutionnel du logement public est extrêmement morcelé. Sa complexité et les exigences administratives qui sont requises de la part des candidats locataires peuvent également entraîner des différences de traitement indirectes des ménages les plus démunis : le renouvellement annuel ou bisannuel des candidatures pour être maintenu sur les listes d'attente alors que le délai pour l'obtention d'un logement varie de 6 à 10 ans (58), la diversité des opérateurs à qui s'adresser et des démarches à accomplir (59), etc. Tout comme le précise le baromètre, les ménages les plus défavorisés sont souvent ceux « qui maîtrisent le moins l'ensemble de l'information et qui éprouvent le plus de difficultés à frapper à la

(54) *Ibid.*, p. 78.

(55) Réduction des arriérés locatifs, équilibre financier, coût de production des logements,... ; *ibid.*, p. 112.

(56) *Ibid.*, p. 78.

(57) *Ibid.*, p. 108.

(58) *Ibid.*, pp. 82 et 113.

(59) *Ibid.*, p. 71.

bonne porte »(60). Mais les pratiques discriminatoires semblent plus difficiles à dénoncer dans le secteur public que privé(61).

**15.** L'ensemble de ces discriminations sont susceptibles d'être dénoncées sur le pied des législations régionales anti-discriminatoires.

## b) Hauteur *versus* nature des revenus

**16.** Un jugement condamnant pour la première fois un propriétaire-bailleur pour avoir discriminé sur la base du critère protégé de la fortune a été rendu le 5 mai 2015 par le Président du Tribunal de première instance de Namur statuant en référé(62). Dans cette affaire, le propriétaire a été enjoint de cesser sa pratique litigieuse sous peine de payer une astreinte de 500 € par infraction constatée, avec un maximum de 5.000 €(63).

L'affaire concerne une action en cessation en référé introduite par le CIECLR au nom d'un candidat évincé, sur la base de l'article 20 de la loi du 10 mai 2007 et non du décret wallon du 6 novembre 2008. Cela s'explique par le fait que les faits dénoncés étaient antérieurs à l'entrée en vigueur de la 6<sup>e</sup> réforme de l'État, lorsque le logement privé était encore une compétence fédérale. En l'espèce, le défendeur, propriétaire-bailleur, exigeait que les candidats locataires puissent justifier d'un contrat de travail à durée indéterminée ou, à tout le moins, de fiches de salaire et de revenus de ménage conséquents. Selon le défendeur, la différence de traitement litigieuse sur la base de la fortune était justifiée par un but légitime : d'une part éviter des déboires locatifs qu'il avait précédemment connus et d'autre part se conformer à son assurance juridique qui, selon lui, exigeait que les locataires disposent d'un certain revenu pour que le contrat soit valable.

(60) *Ibid.*, p. 82.

(61) N. BERNARD, « Les lois anti-discrimination et le secteur du logement (privé et social) », *op. cit.*, pp. 832-833.

(62) Civ. Namur, 5 mai 2015, publié sur le site du CIECLR : [www.diversite.be](http://www.diversite.be), consulté le 25 novembre 2015. Voy. égal. la décision du Juge de paix de Roulers (Roeselare) du 1<sup>er</sup> mars 1996 (*R.W.*, 1997-1998, n° 31, pp. 1054-1055) qui considère que l'article 23 de la Constitution interdit de sélectionner les candidats locataires sur la base du critère d'un emploi fixe. Le juge n'aborde pas la question sous l'angle de la discrimination probablement en raison de l'absence de toute législation pertinente dans ce domaine à l'époque (N. BERNARD, « Le propriétaire face au choix de son locataire : sélectionner, oui... discriminer, non ! », *op. cit.*).

(63) Sur la question de l'action en cessation dans le domaine du logement, voy. N. BERNARD, « Les lois anti-discrimination et le secteur du logement (privé et social) », *op. cit.*, pp. 813-817.

Le Tribunal a considéré que le demandeur n'avait pas démontré le but légitime qu'il vantait. Selon la juridiction, s'il est « normal » que des propriétaires s'assurent de la solvabilité de leurs locataires, ils ne peuvent pas exclure *de facto* la candidature de locataires qui bénéficient de revenus réguliers (tels que des revenus mobiliers, des pensions de retraite ou d'invalidité) mais ne sont pas des travailleurs actifs. Au surplus, la juridiction rappelle que l'emploi des salariés à durée indéterminée n'est pas garanti. Elle constate aussi que le contrat d'assurance invoqué par le défendeur n'exigeait aucunement que les locataires soient des travailleurs actifs, contrairement aux dires du défendeur.

À notre estime, la discrimination en cause pouvait s'analyser tant comme discrimination directe qu'indirecte. En exigeant des revenus conséquents, le bailleur a bien opéré une distinction directe fondée sur la fortune alors que les exigences de fiches de paie et de travail à durée indéterminée s'analysent davantage comme une distinction indirecte (64).

De plus, comme souligné par E. Van den Haute (65), si la solution retenue par le Tribunal nous paraît devoir être approuvée, ce dernier semble confondre, d'une part, le caractère légitime du but poursuivi et d'autre part la question du caractère approprié et nécessaire des moyens mis en œuvre pour poursuivre ce but, qui correspond au test dit de « proportionnalité » (66).

En l'espèce, le but poursuivi qui consiste à s'assurer de la solvabilité des candidats locataires était bien légitime. Le Tribunal ne semble pas dire autre chose dans un premier temps lorsqu'il considère qu'il est « normal que les propriétaires puissent être rassurés sur la solvabilité de leurs locataires ». La Cour d'appel de Mons et le Tribunal de première instance de Liège se sont prononcés dans le même sens respectivement les 16 mai 2013 (67) et 6 mai 2014 (68).

(64) E. VAN DEN HAUTE, « Le bail et la législation anti-discrimination ou lorsque le juge devient funambule », *op. cit.*, p. 772.

(65) *Ibid.*

(66) B. RENAULD, « Sources et notions du droit de la lutte contre les discriminations », *op. cit.*, p. 37. Voy. la contribution précitée de Ch. HOREVOETS avec la collaboration de S. VINCENT au présent ouvrage.

(67) Dans cette affaire, la discrimination était invoquée sur la base du critère du handicap (discrimination indirecte) et non de la fortune. Mons, 16 mai 2013, [www.diversite.be](http://www.diversite.be), consulté le 25 novembre 2015.

(68) Civ. Liège, 6 mai 2014, [www.diversite.be](http://www.diversite.be), consulté le 25 novembre 2015.

Néanmoins, si les propriétaires sont libres de choisir leurs locataires<sup>(69)</sup> et, par la force des choses, d'opérer des différences de traitement en tenant compte de la solvabilité de ces derniers, encore faut-il que les moyens de réaliser ce but de « solvabilité » soient appropriés et nécessaires. Dans ce cadre, selon le jugement du 5 mai 2015 du Tribunal de première instance de Namur, refuser systématiquement des candidats qui n'auraient pas un emploi stable ou des revenus générés par une activité professionnelle « dépasse “la couverture normale” d'un risque de défaut de paiement »<sup>(70)</sup>. Contrairement à ce qu'a affirmé le Tribunal dans sa décision finale, c'est donc bien au niveau du *test de proportionnalité* – et non au niveau du caractère légitime du but poursuivi – que le bât blesse dans l'affaire en cause.

**17.** Le Tribunal de première instance de Liège semble être arrivé à une conclusion quelque peu différente de celle de son homologue namurois dans son jugement du 6 mai 2014<sup>(71)</sup>. Dans cette affaire, la juridiction liégeoise a estimé que les explications que les propriétaires « donnent à propos de leurs critères de solvabilité (refus des personnes aidées par le CPAS ou des chômeurs, mais également prise en considération du rapport existant entre les revenus des candidats locataires et le loyer) démontrent qu'il ne s'agit pas d'une discrimination fondée sur la fortune, mais d'une appréciation objective des possibilités des candidats locataires de payer le loyer demandé ». Il ajoute qu'« [i]l n'y a pas lieu d'interdire aux défendeurs de refuser des locataires en raison de leur insolvabilité résultant d'une disproportion entre leurs revenus et le loyer demandé, même lorsque cette disproportion existe en général pour les personnes aidées par le CPAS ou les chômeurs ».

Ce raisonnement nous paraît critiquable dès lors qu'il semble confondre deux choses : refuser systématiquement un candidat sur la base de critères tels que le fait de disposer de revenus de remplacement, d'une part, et apprécier la proportion des revenus par rapport au loyer demandé, d'autre part. À notre estime, s'il est proportionné qu'un propriétaire refuse de louer un logement à un candidat en raison d'une disproportion entre le loyer et les revenus dont il dispose,

(69) Sur cette question voy. égal. J. KUSTERS, « Verhuurder die weigert te verhuren aan allochtonen : biedt de Antidiscriminatiewet soelaas ? », *op. cit.*, p. 46 ; N. BERNARD, « Le propriétaire face au choix de son locataire : sélectionner, oui... discriminer, non ! », *op. cit.*

(70) Art. 5 de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination.

(71) Civ. Liège, 6 mai 2014, [www.diversite.be](http://www.diversite.be), consulté le 25 novembre 2015.

ce refus doit s'apprécier *in concreto* et non *in abstracto* en refusant *de facto* les chômeurs ou les personnes émergeant au CPAS. À cet égard, le montant du loyer jouera un rôle déterminant dans le test de proportionnalité (72).

Par conséquent, il est légitime que les propriétaires ou leurs mandataires, les agences immobilières, attachent une importance toute particulière au critère de la fortune. Néanmoins, l'appréciation de cette solvabilité ne peut pas se réduire au revenu lié à une activité professionnelle. En effet, « seule la hauteur des revenus peut être prise en considération et pas l'origine ou la nature de ceux-ci » (73). Il s'agit également de la position de la Commission de la protection de la vie privée dans sa recommandation du 18 mars 2009 « aux bailleurs et agents immobiliers relative au traitement des données des candidats locataires » (74).

18. Enfin, il semble également utile de rappeler que la garantie locative sert à s'assurer de la bonne exécution des obligations contractuelles, notamment couvrir le risque de loyers impayés et de dégradations locatives (75). Elle est exigée quasi systématiquement en matière de baux de résidence principale et peut prendre différentes formes (76). Elle permet donc, dans une certaine mesure, de couvrir les risques d'insolvabilité craints par les propriétaires à l'égard des candidats locataires. À notre estime, il s'agit d'un élément supplémentaire à prendre en compte par les cours et tribunaux lorsqu'ils sont amenés à apprécier le caractère discriminatoire d'une

(72) N. BERNARD, « Le secteur du logement (privé et social) au prisme des réglementations anti-discrimination », in P. WAUTELET (dir.), *Le droit de la lutte contre la discrimination dans tous ses états*, coll. CUP, vol. 108, Liège, Anthemis, 2009, p. 162.

(73) N. BERNARD, « Le propriétaire face au choix de son locataire : sélectionner, oui... discriminer, non ! », *op. cit.*, § 4.

(74) La Commission y a en effet considéré que la demande de présentation de fiches de paie ou d'extraits de compte bancaire ou documents attestant d'autres revenus « n'est pas disproportionnée au motif qu'il est habituellement admis que le montant d'un loyer, pour être supportable, ne doit pas dépasser un certain pourcentage du revenu mensuel ». Néanmoins, elle souligne « qu'il n'y a pas que la production d'une fiche de salaire ou de traitement qui puisse permettre l'examen de la solvabilité. D'autres formes de revenus doivent pouvoir être appréciées telles les allocations de chômage, de mutuelle, de handicapé, etc., sous peine de discrimination par manque d'objectivité. À cet égard, la Commission entend préciser que *c'est le montant des ressources financières qui est important, et non, sa nature plus précise* (salaire, allocation) » (nous soulignons) : Commission de la protection de la vie privée, Recommandation n° 01/2009 du 18 mars 2009 aux bailleurs et agents immobiliers relative au traitement des données des candidats locataires, SE/08/128, §§ 64 et 66.

(75) M. GODHAIRD, « Bail commercial », in *Rép. not.*, t. VIII, *Les baux*, liv. 4, Bruxelles, Larcier, 2011, n° 37.

(76) A.-S. GIGOT, « La garantie locative dans le cadre d'un bail de résidence principale », *J.T.*, 2010, pp. 621-628.

différence de traitement sur la base de la situation socio-économique des candidats en matière de logement.

### c) Les potentialités des critères protégés de la fortune, de l'origine/position/condition sociale

**19.** Les discriminations en matière de logement ont lieu principalement sur la base des critères de l'origine ethnique et de la fortune(77). Pourtant, il existe très peu de décisions de jurisprudence concernant le dernier de ces deux critères protégés.

Cela peut notamment s'expliquer par le fait que le critère protégé de la fortune est encore peu connu de la pratique et du monde judiciaire en particulier. Par ailleurs, il s'agit d'une notion aux contours incertains(78). Ce critère touche également à la délicate question de la pauvreté et de l'État providence : jusqu'où l'État doit-il aller dans la protection des personnes socio-économiquement défavorisées en termes d'actions positives et d'interdiction de discrimination – directe ou indirecte – en raison d'une situation de précarité sociale ou économique – en particulier en temps de crise ou d'après crise économique ? De plus, l'identification des requérants au groupe de personnes « pauvres » ou « précarisées » semble beaucoup moins évidente – tant d'un point de vue objectif que subjectif – que pour d'autres caractéristiques protégées en droit de la non-discrimination telles que le genre et l'âge. Enfin, les personnes précarisées sont davantage susceptibles de rencontrer des difficultés à intenter une action en justice pour faire valoir leurs droits.

**20.** Bien qu'il soit peu développé en pratique, le critère protégé de la fortune recèle beaucoup de potentiel que les praticiens ne semblent pas encore avoir exploré.

**21.** Toutes les législations belges anti-discriminatoires font de la fortune (« *vermogen* »(79)) un critère protégé. Il a été repris par la loi du 10 mai 2007 sans aucune explication à son égard. Il avait fait l'objet de débats dans le cadre de l'ancienne loi anti-discriminatoire

(77) CIECLR, « Baromètre de la diversité – Logement », *op. cit.*, pp. 19, 28 et 31.

(78) E. VAN DEN HAUTE, « Le bail et la législation anti-discrimination ou lorsque le juge devient funambule », *op. cit.*, p. 771.

(79) Art. 4, 4°, de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination. Le décret du 10 juillet 2008 parle également de « *vermogen* » mais est traduit par le terme de « patrimoine » qui nous semble être une traduction malheureuse car plus restrictive que le terme de fortune en ce qu'il fait référence au caractère « hérité » des biens.

du 25 février 2003 (80) où l'on évoquait « la situation financière de la personne » (81).

À l'échelle internationale, l'observation générale n° 20 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies sur « [l]a non-discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels » définit la fortune (« *property* » / « *vermogen* ») comme étant « une notion vaste qui comprend les biens immobiliers (par exemple la propriété ou l'occupation de terres) et les biens personnels (par ex. la propriété intellectuelle, les biens mobiliers et les revenus) ou leur absence » (82). Avec E. Van Den Haute, nous pensons que la notion de « fortune » en matière contractuelle peut être comprise comme « visant la situation financière et plus particulièrement la solvabilité du cocontractant » (83).

Le critère de la fortune doit être également rattaché à celui de l'origine sociale. Les travaux préparatoires de la loi du 10 mai 2007 sont peu loquaces à ce sujet. Ils définissent l'« origine sociale » comme « l'appartenance à une classe sociale déterminée » (84).

Selon le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, l'origine sociale renvoie à la position sociale héréditaire d'une personne, qui fait référence à « la situation de “fortune” (“property”), à la discrimination fondée sur l'ascendance (critère de la “naissance”) et à la “situation économique et sociale” » (85). Le critère de l'origine sociale peut donc, pour le Comité, couvrir celui de la fortune dans la mesure où il est « hérité ». Comme le précisent W. MacKay et N. Kim, le terme d'« origine » limite la portée de ce

(80) Rapport, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2001-2002, n° 50-1578/008, p. 16 ; E. VAN DEN HAUTE, « Le bail et la législation anti-discrimination ou lorsque le juge devient funambule », *op. cit.*, p. 771.

(81) Amendement n° 19, *Doc. parl.*, Sénat, sess. extraord. 1999, n° 2-12/7 ; E. VAN DEN HAUTE, « Le bail et la législation anti-discrimination ou lorsque le juge devient funambule », *op. cit.*, p. 771. On peut également regretter que les travaux préparatoires des législations anti-discriminatoires des entités fédérées ne soient pas plus loquaces sur cette question : voy. not. Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2006-2007, n° 51-2722/001 ; Exposé des motifs, Parl. fl., *Doc. parl.*, sess. ord. 2007-2008, n° 1578-1 ; Exposé des motifs, Parl. w., *Doc. parl.*, sess. ord. 2008-2009, n° 842-1.

(82) CDESC, *Observation générale n° 20 – La non-discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels* (art. 2, par. 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), E/C.12/GC/20, 2 juillet 2009, § 25.

(83) E. VAN DEN HAUTE, « Le bail et la législation anti-discrimination ou lorsque le juge devient funambule », *op. cit.*, p. 771.

(84) Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2006-2007, n° 51-2722/001, pp. 17-18.

(85) CDESC, *Observation générale n° 20 – La non-discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels*, *op. cit.*, § 24.

critère dès lors qu'il semble faire référence à une situation « héritée ». C'est pour cette raison que ces auteurs plaident pour la consécration du terme plus englobant de « condition sociale » (86). Ce dernier terme fait référence à la condition d'un individu résultant de son inclusion au sein d'un groupe social identifiable et socialement ou économiquement défavorisé pour des causes liées à la pauvreté, à la profession, à la source de revenu, à l'analphabétisme, au niveau d'instruction ou à d'autres circonstances similaires. La notion de condition sociale est très proche du concept de « position sociale » (87) (« *sociale positie* ») consacré par la législation anti-discriminatoire flamande (88). Le législateur flamand n'en donne pas de définition. Il ressort des travaux préparatoires que ce terme est plus large que la seule appartenance à une classe sociale et comprendrait notamment le statut de chômeur (89), voire la situation familiale d'une personne. Il serait donc encore plus englobant que le critère de la « condition sociale ». Toutes les autres législations anti-discriminatoires belges parlent de manière plus restrictive d'« origine sociale ».

Le débat sur ces termes a toute son importance dans le cadre de la discrimination dans le secteur du logement. En effet, comme l'a établi le rapport du CIECLR, certains bailleurs ou agences de location ont tendance à apprécier les candidats sur la manière dont ils s'habillent, leur hygiène ou la façon dont ils s'expriment (90). De tels critères ne sont pas nécessairement liés à la fortune mais davantage à l'« origine », à la « condition » ou « position » sociale.

**22.** Par ailleurs, il ressort du rapport du Centre que certaines formules discriminatoires visent également les parents célibataires ou

(86) W. MACKEY et N. KIM, *Adding Social Condition to the Canadian Human Rights Act*, Canadian human rights conditions, Canadian Human Rights Commission, 2009, p. 37.

(87) Le terme de « position » a été expressément choisi par le législateur flamand pour éviter toute confusion avec le terme « origine » tel qu'il ressort de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale : « *artikel 14 EVRM en artikel 26 IVBPR; de term « positie » wordt verkozen om verwarring met de grond « afkomst » uit het IVUR te vermijden* », Exposé des motifs, Parl. fl., *Doc. parl.*, sess. ord. 2007-2008, n° 1578-1, p. 9.

(88) Les autres législations mentionnent uniquement le terme d'« origine sociale » et comprennent toutes des listes de critères dites « fermées ». Voy. not. les travaux préparatoires de la loi du 10 mai 2007, Exposé des motifs, Parl. fl., *Doc. parl.*, sess. ord. 2006-2007, n° 51-2722/001, p. 16. Invoquer une discrimination sur la base du critère de la « condition sociale » n'est donc aujourd'hui pas envisageable en droit belge.

(89) Exposé des motifs (annexes : Reguleringssimpactanalyse), Parl. fl., *Doc. parl.*, sess. ord. 2007-2008, n° 1578-1, p. 110.

(90) CIECLR, « Baromètre de la diversité – Logement », *op. cit.*, p. 196.

les familles nombreuses(91). Or, le critère de la composition familiale n'est pas consacré par les lois anti-discriminatoires belges(92). Il ressort du décret flamand du 10 juillet 2008 que la discrimination à l'encontre des personnes célibataires pourrait être englobée dans le critère de l'état civil ou de « la position sociale »(93). Il est par contre moins évident que le critère de l'origine sociale consacré par les autres législations anti-discriminatoires belges comprenne la situation familiale. L'observation du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies semble d'ailleurs considérer que la composition familiale est un critère à part entière qui se distingue de celui de l'origine sociale(94). Le critère de l'état civil consacré par la plupart des législations anti-discriminatoires pourrait éventuellement constituer une alternative à l'absence de consécration du critère de la situation familiale ou de tout autre critère plus large – tel que la position sociale.

En toute hypothèse, les candidats locataires discriminés sur la base de leur situation de famille pourront également tenter d'établir que cette différence de traitement les discrimine indirectement en raison du genre (souvent des femmes célibataires), de l'origine ethnique ou de la fortune(95). Néanmoins, la preuve de telles discriminations indirectes nous semble plus difficile à rapporter.

#### d) Discriminations multiples

**23.** La discrimination dans le logement pose également la question essentielle des discriminations multiples c'est-à-dire celles basées sur une multiplicité de critères protégés(96). S. Hanneth explique que les discriminations multiples peuvent se présenter sous deux formes. D'une part, les critères protégés peuvent s'additionner par nature. On parle « d'additive discrimination » ou de « double

(91) *Ibid.*

(92) *Ibid.*, pp. 156-157 et la littérature qui y est citée. CIECLR, « Discrimination logement, les célibataires sont aussi visés », communiqué de presse du 20 octobre 2015, [www.diversite.be](http://www.diversite.be), consulté le 23 décembre 2015.

(93) Exposés des motifs (annexes : Reguleringssimpactanalyse), Parl. fl., *Doc. parl.*, sess. ord. 2007-2008, n° 1578-I, pp. 110-187. C'est également la position du CIECLR, « Discrimination logement, les célibataires sont aussi visés », *op. cit.*

(94) CDESC, *Observation générale n° 20 – La non-discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels*, *op. cit.*, § 31.

(95) CIECLR, « Baromètre de la diversité – Logement », *op. cit.*, pp. 178 et 187.

(96) Voy. la contribution précitée de Ch. HOREVOETS avec la collaboration de S. VINCENT au présent ouvrage.

discrimination » (97). Dans cette hypothèse, l'individu appartient à différents groupes qui font chacun l'objet de pratiques discriminatoires. D'autre part, un ou plusieurs critères protégés peuvent se combiner de manière indivisible. Dans ce cas, on parle de discrimination « intersectionnelle » qui découle de la combinaison de diverses « oppressions » qui, mises ensemble, produisent une discrimination unique et distincte de toutes les autres formes de discriminations prises en compte séparément (98).

L'exemple paradigmatique de la discrimination intersectionnelle est celui de la femme d'origine africaine désavantagée en matière d'embauche sur la base des critères du genre et de l'origine ethnique alors qu'un nombre égal d'hommes et de femmes ainsi que de personnes d'origine étrangère et non étrangère sont engagés par l'entreprise. Le préjudice subi par la requérante découle bien, en l'espèce, de la *combinaison* de critères qui ne peuvent pas être considérés séparément. En effet, ni la catégorie de personnes d'origine étrangère, ni la catégorie de femmes ne fait l'objet d'un préjudice. La requérante subit donc bien une discrimination *en tant que femme d'origine africaine* (99).

**24.** La discrimination multiple ne fait pas expressément l'objet d'une interdiction dans les législations anti-discriminatoires belges. Néanmoins, nous pensons que ces dernières n'empêchent pas le juge de constater une situation discriminatoire sur la base de plusieurs critères expressément interdits par ces législations. Dans cette hypothèse, il ne semble pas exclu que l'indemnisation octroyée puisse, le cas échéant, refléter la multiplicité de la discrimination (100).

Ces discriminations multiples se rencontrent assez régulièrement en matière de logement, une même personne discriminée présentant souvent plusieurs caractéristiques protégées (101). Elles impliquent la plupart du temps le critère de la fortune combiné avec un autre critère tel que celui du handicap, du genre, de la situation familiale ou de l'origine ethnique. Cela peut s'expliquer notamment

(97) S. HANNETH, « Equality at the Intersections: The Legislative and Judicial Failure to Tackle Multiple Discrimination », *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 23, n° 1, 2003, p. 68.

(98) *Ibid.*

(99) *Ibid.*, pp. 68-69.

(100) Voy. la contribution de J. JACQMAIN et L. MARKEY au présent ouvrage, « Actualités de la lutte contre la discrimination en droit social ».

(101) S. HANNETH, « Equality at the Intersections : The Legislative and Judicial Failure to Tackle Multiple Discrimination », *op. cit.*, p. 29.

par le fait que les femmes et les personnes d'origine étrangère sont surreprésentées parmi les personnes les plus défavorisées. À l'instar du Centre, il semble important de souligner que « [l]es effets cumulatifs de ces caractéristiques contribuent à accentuer encore davantage la fragilité des personnes concernées » (102). L'exemple des discriminations à l'égard des mères défavorisées célibataires est criant : elles sont discriminées en tant que femme, parent célibataire, bénéficiant d'un revenu de remplacement.

#### § 4. *Les critères de l'âge et du handicap*

**25.** Le baromètre logement a également souligné le risque de discriminations sur la base de l'âge : soit à l'encontre des personnes plus jeunes – essentiellement étudiantes – soit des personnes plus âgées – les retraités (103). Il n'est pas rare que des annonces précisent d'emblée le profil recherché. Parfois, la sélection s'opère indirectement en exigeant du candidat locataire qu'il apporte, par exemple, des fiches de paie – impossible à produire pour les étudiants et retraités (104). À notre connaissance, il n'existe pas de jurisprudence récente sur ces questions.

**26.** Les personnes souffrant d'un handicap sont également susceptibles de faire l'objet de discriminations, essentiellement indirectes soit en raison des allocations « insaisissables » qu'elles reçoivent, soit en raison de l'interdiction d'animaux susceptible de désavantager les personnes handicapées assistées d'un chien telles les personnes aveugles soit en raison de tout autre refus d'aménagements raisonnables. (105).

Dans l'hypothèse d'un refus de location en raison des allocations de handicap, la distinction se situe à la croisée de deux critères : celui de la fortune basé sur une distinction directe ou indirecte et celui du handicap, basé sur une distinction indirecte. Il s'agit la plupart du temps de propriétaires préoccupés par la solvabilité de leurs locataires qui refusent les personnes bénéficiant d'allocations de remplacement. Il est intéressant de noter que, dans son jugement susvisé du 5 mai 2015, le Tribunal de première instance de Namur a conclu à une discrimination non seulement sur la base du critère de la fortune

(102) *Ibid.*

(103) CIECLR, « Baromètre de la diversité – Logement », *op. cit.*, pp. 178 et 216-217.

(104) *Ibid.*, pp. 178 et 187.

(105) *Ibid.*, p. 180.

– qui est au cœur du litige – mais également sur la base du critère du handicap.

Dans l'affaire qui a donné lieu à l'arrêt du 16 mai 2013 de la Cour d'appel de Mons, la requérante avait invoqué une discrimination sur la base de son handicap. Elle soutenait que l'agence immobilière lui aurait refusé le bien car elle bénéficiait de revenus pour personnes handicapées – « insaisissables ». Il est notoire que le critère de la fortune n'a pas été invoqué, en l'espèce, alors qu'il s'agissait du critère concerné au premier plan. La question principale était donc de savoir si la requérante avait été discriminée *indirectement* en raison de son handicap car elle bénéficiait de tels revenus. Cette dernière a été déboutée en première instance sur la recevabilité<sup>(106)</sup> et sur le fond en appel par la Cour montoise. Rappelant qu'il est « parfaitement légitime pour un professionnel de l'immobilier de se soucier de la solvabilité des candidats locataires et de la correspondance de leurs profils respectifs à la nature et à la situation du bien », la Cour a estimé que les échanges de courriers produits par la requérante ne permettaient pas de présumer l'utilisation d'un critère de distinction intrinsèquement suspect par le premier intimé, l'agence immobilière. La Cour n'a pas manqué de préciser qu'il en aurait été autrement « d'un critère consistant à ne pas tenir compte des revenus insaisissables lors de l'examen de la solvabilité des candidats locataires »<sup>(107)</sup>.

### § 5. *Les femmes et le mal-logement*

**27.** Les discriminations directes sur la base du genre visent bien plus les personnes de sexe masculin que de sexe féminin<sup>(108)</sup>. Dans une affaire récente, il a été jugé qu'en réservant la location de « kots » d'étudiants à des jeunes filles, le bailleur a violé l'égalité entre femmes et hommes au sens de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes<sup>(109)</sup>. Le fait de réserver un logement mis en location uniquement à un

(106) Civ. Mons, 28 mars 2012, [www.diversite.be](http://www.diversite.be), consulté le 25 novembre 2015.

(107) Mons, 16 mai 2013, [www.diversite.be](http://www.diversite.be), consulté le 25 novembre 2015, p. 8.

(108) CIECLR, « Baromètre de la diversité – Logement », *op. cit.*, p. 178. *Contra* N. BERNARD, « Les femmes, la précarité et le mal-logement : un lien fatal à dénouer », *Courrier hebdomadaire / Centre de Recherche et d'Information Socio-Politiques*, n° 1970, 2007.

(109) Civ. Flandre occidentale (div. Bruges), 10 novembre 2014, *J.T.*, 2015, pp. 385-386. Voy. égal. J. JACQMAIN, « “Girls only” housing illegal », 14 avril 2015, <http://www.equalitylaw.eu/country/belgium>, consulté le 23 décembre 2015.

public féminin semble donc constituer une discrimination directe sur la base du genre.

**28.** Le baromètre logement révèle aussi une autre réalité bien souvent ignorée concernant la gente féminine. Les femmes sont susceptibles de faire l'objet de nombreuses discriminations indirectes en raison de différences de traitement sur la base d'autres critères (110). Parmi ces critères, celui de la composition familiale : les bailleurs excluent souvent les ménages monoparentaux – en augmentation ces dernières années – car ils n'inspirent pas confiance en matière de solvabilité. Le risque existe aussi dans le logement social en particulier eu égard aux règles d'attribution uniformes avec un nombre très réduit de dérogations qui peuvent avoir pour conséquence d'exclure certains groupes « non prioritaires » comme les familles monoparentales (111). Or, les femmes se retrouvent plus souvent à la tête d'une famille monoparentale que les hommes (112).

Le critère de la fortune est également susceptible de créer un désavantage particulier vis-à-vis des femmes dès lors qu'elles courent davantage de risques de vivre dans la pauvreté que les hommes (113). On se retrouve donc à la croisée de critères susceptibles de constituer des discriminations doubles voire intersectionnelles impliquant le critère du genre.

### § 6. *Les discriminations à l'égard des gens du voyage*

**29.** Une question – loin d'être neuve – qui se pose avec beaucoup d'acuité en Belgique en matière de logement est celle de la discrimination exercée à l'égard des gens du voyage (114). Elle pourrait faire

(110) CIECLR, « Baromètre de la diversité – Logement », *op. cit.*, p. 179.

(111) *Ibid.*, pp. 110-111.

(112) Par ex., les femmes célibataires avec enfants représentent 9.4 % des ménages bruxellois contre 1.5 % d'hommes célibataires avec enfants. CIECLR, « Baromètre de la diversité – Logement », *op. cit.*, p. 179 et 216. N. BERNARD, « Le mal-logement a-t-il un sexe ? Les femmes et la crise du logement », *SLRB Info*, n° 58, juin 2009, p. 31. Voy. égal. N. BERNARD, « Les femmes, la précarité et le mal-logement : un lien fatal à dénouer », *op. cit.*

(113) CIECLR, « Baromètre de la diversité – Logement », *op. cit.*, pp. 179 et 216. N. BERNARD, « Les femmes, la précarité et le mal-logement : un lien fatal à dénouer », *op. cit.*. Le domaine du logement social le confirme largement : 60 % des logements sociaux seraient octroyés à des femmes. En 2009, en Région wallonne, plus de la moitié des locataires sociaux étaient des femmes célibataires. N. BERNARD, « Le mal-logement a-t-il un sexe ? Les femmes et la crise du logement », *op. cit.*, p. 31.

(114) Sont généralement compris dans les gens du voyage « les populations de culture rom, Manouche ou Sinti (appelés aussi Tsiganes), ainsi que certaines communautés qui ne sont pas de culture ou d'origine rom (appelées aussi « Voyageurs »), qui ont toutes en commun de vivre, par tradition, dans des habitations mobiles, autrement dit dans des caravanes ou des « roulottes ».

l'objet d'une contribution à elle seule. Nous nous en tiendrons aux points principaux et les plus récents sur la question.

**30.** L'un des problèmes majeurs concerne le nombre trop restreint de terrains publics accessibles aux gens du voyage (115) pour s'arrêter temporairement ou définitivement. C'est le cas en particulier à Bruxelles et en Région wallonne où, à ce jour, seulement deux terrains existent (116). Par conséquent, la plupart de ces personnes sont obligées de s'arrêter sur des sites sans autorisation d'où ils sont régulièrement expulsés (117). Par ailleurs, lorsque ces familles cherchent à s'installer sur des terrains privés, ni les législations urbanistiques ni leur mise en œuvre ne tiennent suffisamment compte de leur situation différente (118).

Le cœur du problème réside dans le fait que le mode de vie des gens du voyage n'est pas suffisamment pris en compte par les politiques et que les autorités locales ne sont pas enclines à mettre en place des accommodements sur leur territoire (119). À l'instar de la précédente déclaration de politique régionale de la Région wallonne (120), le nouveau gouvernement wallon s'est engagé, pour 2014-2019, à des mesures pour le développement et la mise en place

Com. E.D.S., *Fédération Internationale des Liges des Droits de l'Homme (FIDH) c. Belgique*, 21 mars 2012, n° 62/2010, § 36. Voy. égal. C. ROMAINVILLE et N. BERNARD, « Le droit à l'habitat des gens du voyage », in J. RINGELHEIM (dir.), *Le droit et la diversité culturelle*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 746. Leur nombre en Belgique est difficilement chiffrable dès lors qu'il n'existe pas de statistiques précises sur la question (Com. E.D.S., *Fédération Internationale des Liges des Droits de l'Homme (FIDH) c. Belgique*, 21 mars 2012, *op. cit.*, § 37). Selon l'ECRI, ils seraient plus ou moins 10.000 : Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), *Rapport sur la Belgique*, 4<sup>e</sup> cycle de monitoring, Conseil de l'Europe, 4 décembre 2013, CRI (2014)1, p. 39. C. ROMAINVILLE, N. BERNARD, « Le droit à l'habitat des gens du voyage », *op. cit.*, p. 745. Voy. égal. P.-P. VERHAEGHE et N. PERRIN, « La super-diversité parmi les populations immigrées d'Europe centrale et orientale. La politique des groupes cibles multiculturelle et classique est-elle dépassée ? », in W. LAHAYE, I. PANNECOUCHE, J. VRANKEN et R. VAN ROSSEM (dir.), *Annuaire de la pauvreté 2015*, Gent, Acadamia Press, 2015, pp. 351 et s.

(115) Com. E.D.S., *Fédération Internationale des Liges des Droits de l'Homme (FIDH) c. Belgique*, 21 mars 2012, *op. cit.*, § 158.

(116) Le second a ouvert le 1<sup>er</sup> avril 2015 à Lives-sur-Meuse : <http://www.emgv.be/>.

(117) Sur la question de l'expulsion des Roms, voy. N. BERNARD, « La lancinante question de l'expulsion des Roms (et autres considérations) » (Com. E.D.S., *Médecins du Monde-International c. France*, 11 septembre 2012), *R.T.D.H.*, 96/2013, pp. 909 et s.

(118) Com. E.D.S., *Fédération Internationale des Liges des Droits de l'Homme (FIDH) c. Belgique*, 21 mars 2012, *op. cit.*, § 159 ; C. ROMAINVILLE et N. BERNARD, « Le droit à l'habitat des gens du voyage », *op. cit.*, pp. 779 et s.

(119) CIECLR, « Baromètre de la diversité – Logement », *op. cit.*, pp. 141-143.

(120) Déclaration de politique régionale wallonne 2009-2014, *Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire*,

<http://gouvernement.wallonie.be/sites/default/files/nodes/publication/901projetdedeclarationdopolitiqueregionalewallonne.pdf>, consulté le 23 décembre 2015 ; C. ROMAINVILLE et N. BERNARD, « Le droit à l'habitat des gens du voyage », *op. cit.*, p. 759.

d'endroits d'accueil pour les gens du voyage(121). Qui plus est, le Code bruxellois du logement reconnaît, depuis 2012, que le droit à un logement décent n'exclut pas l'habitat itinérant(122).

La situation est quelque peu différente en Flandre où la Région met à disposition des gens du voyage une trentaine de terrains où ils peuvent poser leurs caravanes temporairement ou définitivement(123). Par ailleurs, le Code flamand du logement reconnaît expressément l'habitat itinérant comme une forme de logement avec comme conséquence que les règles de qualité en matière de logement leur sont également applicables(124).

**31.** Il existe peu voire pas de jurisprudence nationale sur la question de la discrimination des gens du voyage en matière de logement(125). Au niveau européen, le Comité européen des droits sociaux a jugé, en 2012, que la Belgique avait violé une série de dispositions de la Charte sociale européenne révisée à l'égard des gens du voyage(126). En l'espèce, la plainte collective avait été introduite par la Fédération internationale des droits de l'homme. La Belgique n'est pas liée par l'article 31 de la Charte relatif au droit au logement. Cela n'a pas empêché le Comité de conclure à la violation de l'article 16 (droit de la famille à une protection sociale et économique) et de l'article 30 (droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale) lus en combinaison avec l'article E (non-discrimination). Le Comité a notamment estimé que les autorités belges n'ont pas tenu compte « du fait que les familles de gens du voyage sont plus exposées aux expulsions en conséquence de la précarité du statut d'occupation qui les caractérise puisqu'elles sont installées de manière illicite sur un terrain faute de terrains autorisés disponibles »(127).

(121) Déclaration de politique régionale wallonne 2014-2019, *Oser, Innover, Rassembler*, [http://www.wallonie.be/sites/wallonie/files/publications/dpr\\_2014-2019.pdf](http://www.wallonie.be/sites/wallonie/files/publications/dpr_2014-2019.pdf), consulté le 23 décembre 2015.

(122) Ancien art. 175bis devenu l'art. 191 du C. brux. log.

(123) CIECLR, « Baromètre de la diversité – Logement », *op. cit.*, pp. 141-143 et 179-180 ; C. ROMAINVILLE et N. BERNARD, « Le droit à l'habitat des gens du voyage », *op. cit.*, pp. 751 et 759.

(124) Art. 2, § 1<sup>er</sup>, 33<sup>o</sup>, du décret du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du logement ; C. ROMAINVILLE et N. BERNARD, « Le droit à l'habitat des gens du voyage », *op. cit.*, p. 757.

(125) Il existe une décision rendue par le juge de paix de Verviers en matière de droit au logement des gens du voyage sur le pied de l'article 23 de la Constitution : J.P. Verviers, 30 juin 2000, *Échos log.*, 2000, pp. 119 et s., note L. THOLOME. Pour un commentaire de cette décision, voy. égal. C. ROMAINVILLE et N. BERNARD, « Le droit à l'habitat des gens du voyage », *op. cit.*, p. 773.

(126) Com. E.D.S., *Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH) c. Belgique*, 21 mars 2012, *op. cit.*, §§ 42 à 50.

(127) *Ibid.*, § 166.

**32.** Lors de sa visite en Belgique en septembre 2015, le Commissaire aux droits de l'homme, Nils Muižnieks, a exprimé sa préoccupation par rapport aux graves problèmes d'exclusion sociale que rencontrent les migrants Roms issus d'autres pays européens. Il a souligné « l'importance de mieux respecter leur mode de vie, notamment en augmentant considérablement le nombre d'aires d'accueil dans tout le pays » (128). Par ailleurs, « il a appris avec inquiétude que les Roms et les gens du voyage faisaient de plus en plus souvent l'objet d'expulsions forcées, ce qui les rend plus vulnérables et exacerbe leur exclusion sociale » (129). Les rapports de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) et du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) rendus en 2008 et 2014 ont également exprimé des préoccupations à ce sujet (130).

### § 7. Origine ethnique et racisme

**33.** La discrimination sur la base de l'origine ethnique ou nationale est la plus répandue dans le domaine du logement (131).

**34.** Les discriminations directes sur la base de l'origine ethnique ou nationale en matière de logement se font de plus en plus rares alors qu'il s'agissait d'une pratique courante dans les années 1980. En effet, les bailleurs et les professionnels semblent être conscients du fait qu'ils ne peuvent pas faire ostensiblement de distinction entre les candidats sur la base de leur origine (132). Les discriminations sur cette base n'ont pas pour autant disparu. Elles se présentent sous des formes insidieuses et souvent indirectes (133). Le baromètre lo-

(128) Conseil de l'Europe – Commissaire aux droits de l'homme, *Belgique : accélérer l'accueil des demandeurs d'asile et améliorer l'éducation inclusive*, <http://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/belgium-accelerate-reception-of-asylum-seekers-and-improve-inclusive-education>, consulté le 19 novembre 2015.

(129) *Ibid.* Au moment de finaliser cette contribution (31 décembre 2015), son rapport n'était pas encore publié.

(130) Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD), *Observations finales concernant les seizième à dix-neuvième rapports périodiques de la Belgique*, CERD/C/BEL/CO/16-19, 14 mars 2014, pt 18. Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), *Rapport sur la Belgique*, 4<sup>e</sup> cycle de monitoring, Conseil de l'Europe, 4 décembre 2013, CRI (2014)1. Voy. égal. Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), *Rapport sur la Belgique*, 4<sup>e</sup> cycle de monitoring, Conseil de l'Europe, 19 décembre 2008, CRI (2009) 18.

(131) CIECLR, « Baromètre de la diversité – Logement », *op. cit.*, pp. 155, 179 et 187.

(132) *Ibid.*, pp. 155 et 179.

(133) *Ibid.*, pp. 156, 187 et 199-200. Diverses de ces pratiques « indirectes » ont été identifiées dans des annonces de location, notamment l'interdiction de placer des antennes paraboliques ou les

gement explique à cet égard que « [l]es stratégies d'évitement ou de refus à l'encontre de certaines catégories de locataires sont dès lors devenues plus subtiles, ce qui a pour conséquence de complexifier la possibilité de combattre ces phénomènes » (134).

Une étude menée en 2013 a montré que les immigrants de la première génération sont exclus par un bailleur sur six et ceux de la deuxième, par un bailleur sur 8 (135). À notre connaissance, il n'existe pourtant pas beaucoup de jurisprudence en la matière. Qui plus est, la plupart des décisions existantes concernent des questions de discriminations directes et non indirectes – probablement en raison de la plus grande difficulté à établir la preuve de différences de traitement indirectes dès lors qu'elles découlent de pratiques insidieuses plus difficilement identifiées.

**35.** Le 26 juin 2014, le Tribunal correctionnel d'Anvers (136) a condamné avec sursis (137), sur le pied des articles 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, 24 et 27 de la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie, le gérant d'une agence immobilière pour avoir discriminé un couple de candidats locataires en raison de leur origine ethnique. L'employé de l'agence immobilière avait indiqué à la précédente locataire du bien ainsi qu'aux victimes que le propriétaire refusait que son bien soit loué à des personnes portant un nom aux consonances étrangères. Le Tribunal a estimé qu'il avait suffisamment de preuves pour établir la discrimination sur la base de l'origine ethnique, insistant sur la gravité de ces faits. Par ailleurs, il importe peu que l'agence ait agi ou pas sur la base des instructions du propriétaire dès lors qu'elle était, en toute

---

restrictions au niveau de la composition familiale pour les grandes familles. Neutre en apparence, le refus de famille nombreuse peut en réalité avoir pour visée d'écarter, *de facto*, les candidats locataires étrangers (dont le taux de fertilité est statistiquement plus élevé). N. BERNARD, « Les ressources – préjudiciables notamment – qu'offre l'article 34, § 3, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (droit à une aide au logement) », *op. cit.*, p. 102. Par ailleurs, il a également été établi que lors de la prise de contact par téléphone ou lors de la visite, les candidats locataires d'origine étrangère sont moins bien traités soit parce qu'ils font l'objet d'une sélection préalable soit parce qu'on leur demande de fournir davantage de preuves. Le baromètre logement a notamment mis en lumière que les personnes d'origine étrangère sont davantage interrogées sur leur profession, la raison de leur déménagement, leur revenu, etc. Ils doivent également plus souvent fournir une copie de leur carte d'identité ou de leur contrat de travail, CIECLR, « Baromètre de la diversité – Logement », *op. cit.*, p. 200.

(134) CIECLR, « Baromètre de la diversité – Logement », *op. cit.*, p. 30.

(135) *Ibid.*, p. 156.

(136) Corr. Anvers, 26 juin 2014, [www.diversite.be](http://www.diversite.be), consulté le 25 novembre 2015.

(137) Le sursis a été accordé par le Tribunal eu égard à une procédure de médiation qui était en cours avec le CIECLR.

hypothèse, tenue de ne pas les suivre. Ce raisonnement est similaire à celui tenu par la Cour d'appel de Bruxelles dans un arrêt du 10 février 2015 relatif à des pratiques discriminatoires basées notamment sur la race, l'origine ethnique et la couleur de peau dans une agence d'interim (138).

Un agent immobilier a également été condamné à une peine de travail pour avoir refusé une candidate locataire en raison de son origine ethnique. L'agent immobilier l'avait exprimé par écrit et oralement (139). Le juge a estimé qu'il s'agissait d'une distinction directe aucunement justifiée. À notre sens, il n'était pas nécessaire, en l'espèce, d'examiner l'existence d'une justification. Les distinctions directes basées sur l'origine ethnique ou la race ne sont pas susceptibles de justification si ce n'est dans certains cas limitativement énumérés par la loi (140). Le Tribunal a également insisté sur la gravité des faits et sur l'importance en tant que professionnel, dans le domaine, de montrer l'exemple.

Enfin, par un jugement du 4 avril 2008, le Tribunal correctionnel de Bruxelles a considéré établie la prévention de discrimination dans le chef d'un agent immobilier qui avait refusé une visite d'appartement à une candidate en raison de la couleur de peau de cette dernière (141). L'agent immobilier avait expliqué avoir agi de la sorte sur instruction du propriétaire. Le Tribunal n'a pas prononcé de peine à l'encontre du prévenu vu le dépassement du délai raisonnable de la procédure dès lors que 8 années s'étaient écoulées entre les faits et le jugement.

La matière du logement est désormais entièrement régionalisée. La loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie, telle que modifiée par la loi du 10 mai 2007, ne trouve donc en principe plus à s'appliquer aux discriminations qui interviendraient dans ce domaine même s'il demeure une incertitude tant que la loi fédérale sur les baux reste d'application dans les régions (*cf. supra*, n<sup>os</sup> 8-11).

(138) Bruxelles, 10 février 2015, [www.diversite.be](http://www.diversite.be), consulté le 25 novembre 2015.

(139) Civ. Anvers, 23 juin 2010, AN56.99.570-08, [www.diversite.be](http://www.diversite.be), consulté le 25 novembre 2015.

(140) Par ex., une exigence professionnelle essentielle et déterminante (voy. not. l'art. 8 de la loi du 30 juillet 1981).

(141) Corr. Bruxelles, 4 avril 2008, inédit, résumé sur le site du CIECLR : [www.diversite.be](http://www.diversite.be), consulté le 25 novembre 2015.

En toute hypothèse, une fois que les régions auront adopté leur propre législation en matière de baux de résidence principale, ce sont, sans plus aucune discussion, les législations régionales anti-discriminatoires qui trouveront à s'appliquer. À l'instar de la loi du 30 juillet 1981 (142) précitée et conformément à la directive 2000/43 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique (143), ces législations considèrent que toute distinction directe fondée sur une prétendue race, sur la couleur de peau, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique, constitue une discrimination directe à l'exclusion de tout système de justification ouvert (144). Il n'est donc en principe pas possible de justifier cette distinction pour éviter qu'elle ne soit qualifiée de discrimination (145).

Dans l'hypothèse de l'application des législations anti-discriminatoires régionales, les sanctions prononcées à l'égard des bailleurs privés qui discriminent sur la base de l'origine ethnique prennent une autre forme que dans le cadre loi du 30 juillet 1981. En effet, à l'exception des discriminations commises par les fonctionnaires publics dans le cadre de leurs fonctions, les législations régionales s'abstiennent de réprimer pénalement les actes discriminatoires motivés par des critères d'ordre racial, contrairement à la loi sus-visée (146).

(142) Art. 7, 1<sup>er</sup>. Des exceptions sont limitativement énumérées aux art. 8, 10 et 11.

(143) Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 ; J. KUSTERS, « Discriminatoire contractweigeren van verhuurder in strijd met Antiracismewet », obs. sous Civ. Anvers, 7 décembre 2004, *T. Vreemd.*, 2005/2, p. 147.

(144) B. RENAULD, « Sources et notions du droit de la lutte contre les discriminations », *op. cit.*, pp. 41 et s.

(145) Art. 7, § 1<sup>er</sup>, du décret wallon 6 novembre 2008 ; art. 16, § 1<sup>er</sup>, du décret flamand du 10 juillet 2008 ; art. 196 du Code du logement bruxellois. Déjà en 2005, le Tribunal de première instance de Bruxelles avait jugé concernant l'ancienne loi fédérale anti-discriminatoire du 25 février 2003 qu'« à bon droit les demandeurs font observer que la loi belge offre une protection moins absolue que le niveau prescrit par la directive dès lors qu'une justification peut être admise même en cas de discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique. Il y a en conséquence lieu de considérer que pour ces deux critères de discrimination, aucune justification ne peut être envisagée hormis le cas de la nature d'une activité professionnelle ou des conditions de son exercice » (art. 2, § 5, de la loi et art. 4 de la directive 2000/43/CE). Sur cette question, voy. égal. J. KUSTERS, « Verhuurder die weigert te verhuren aan allochtonen : biedt de Antidiscriminatiewet soelaas ? », *op. cit.*, p. 42.

(146) Sur cette question concernant le Code bruxellois du logement, voy. N. BERNARD, « Les lois anti-discrimination et le secteur du logement (privé et social) », *op. cit.*, pp. 831-832.

### § 8. *Logement social et exigences de connaissance de langue, d'intégration et d'ancrage local*

**36.** Les exigences de la langue et d'intégration (a) ainsi que la condition d'ancrage local (b) peuvent constituer des obstacles importants pour les candidats locataires à un logement social. Elles ne sont pas exemptes de tout risque de discrimination.

#### a) **La maîtrise de la langue et l'intégration**

**37.** La question de la maîtrise de la langue est cruciale dans le domaine du logement, en particulier du logement social. Elle peut être un obstacle important dans le cadre de l'attribution de logement public notamment pour trouver l'information et comprendre l'ensemble des règles d'inscription, d'attribution et de réinscription(147). Comme le souligne le baromètre logement, les risques de discrimination sur cette base sont réels(148).

**38.** Dans le cadre du logement privé, une partie des propriétaires et des agences immobilières en Flandre exigent également que les candidats locataires aient une maîtrise du néerlandais. Si la connaissance de la langue de Vondel facilite la communication avec le bailleur ou l'agence immobilière, on peut se demander dans quelle mesure l'exigence de cette connaissance n'est pas potentiellement discriminatoire d'autant plus lorsque les bailleurs qui connaissent plusieurs langues imposent cette condition(149).

**39.** Par ailleurs, l'apprentissage de la langue constitue, dans certains cas, une condition d'accès au logement social. L'article 95, paragraphe 1<sup>er</sup>, du Code flamand du logement (« Wooncode ») impose aux candidats locataires qu'ils prouvent leur volonté d'apprendre le néerlandais impliquant de suivre un cours de langue dont le but est d'atteindre un niveau correspondant à la valeur directive A.1. du cadre européen commun de référence pour les langues (2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup>). Les candidats locataires obligés de suivre le parcours d'intégration conformément au décret d'intégration civique(150) doivent également établir leur volonté de suivre le trajet d'intégration

(147) CIECLR, « Baromètre de la diversité – Logement », *op. cit.*, p. 32.

(148) *Ibid.*

(149) *Ibid.*, p. 220.

(150) Décret du 28 février 2003 relatif à la politique flamande d'intégration civique. Voy. égal. le décret du 7 juin 2013 relatif à la politique flamande d'intégration et d'intégration civique.

civique (4°)(151). À défaut de se conformer à ces obligations, ces derniers peuvent se voir imposer une sanction administrative(152) ou, le cas échéant, voir leur contrat de bail résilié(153).

Par un décret du 31 mai 2013 portant modification de divers décrets relatifs au logement (154), la définition du candidat locataire a été élargie au partenaire de fait, au conjoint et au cohabitant légal du locataire de référence qui ne cohabitent pas avec le locataire de référence au début du bail mais qui l'ont rejoint ultérieurement. Ces derniers sont désormais dans l'obligation de signer le contrat de bail social et donc de se conformer aux conditions susvisées. Cette modification a été contestée par plusieurs ASBL flamandes devant la Cour constitutionnelle. Elles invoquaient notamment une violation des articles 10 et 11 de la Constitution en ce que ces obligations instaурeraient une différence de traitement injustifiée entre les époux qui louent un logement social et les époux qui louent une habitation sur le marché privé(155).

Dans un arrêt du 5 mars 2015, la Cour constitutionnelle a validé cette modification eu égard aux conditions d'apprentissage de la langue et au suivi du parcours d'« inburgering » qui, selon la Cour, sont proportionnées à l'objectif poursuivi d'augmenter l'implication du locataire dans la réalisation, avec le bailleur, d'un logement social décent (156). Sans entrer dans les détails de l'arrêt, il semble important de noter que, conformément à l'avis de la section de législation du Conseil d'État précédant le décret du 15 décembre 2006 modifiant le Code du logement(157), la Cour a limité l'interprétation de ces conditions au fait que serait « manifestement disproportionnée une résiliation du contrat de bail qui serait demandée par le bailleur pour cause de négligence ou de refus de la part du locataire dans l'apprentissage de la langue, alors qu'il ne pourrait être prouvé par le bailleur que cette négligence ou ce refus ont causé des nuisances graves ou

(151) Art. 3, § 1<sup>er</sup>, 5°, et art. 4 de l'arrêté du 12 octobre 2007 du Gouvernement flamand réglémentant le régime de location sociale et portant exécution du titre VII du Code flamand du logement.

(152) Art. 102*bis* du C. log./Fl.

(153) Art. 98, § 3, du C. log./Fl.

(154) Art. 3, 6°, du décret du 31 mai 2013 portant modification de divers décrets relatifs au logement.

(155) C.C., 5 mars 2015, n° 24/2015, pt A.10.

(156) *Ibid.*, pt B.28.1 et s.

(157) Advies van de Raad van State – ontwerp van decreet houdende wijziging van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, *Doc. parl.*, VI. R. 2005-2006, n° 824/1, p. 58.

des atteintes réelles à la qualité de vie des autres locataires ». La Cour poursuit en précisant que « le juge de paix pourra dès lors, dans ce cas aussi, vérifier si la gravité du manquement du locataire est de nature à justifier la résiliation du contrat de bail »(158). Elle a par ailleurs insisté sur le fait que ces obligations consistent en des obligations de moyens et non de résultat (159).

La Cour tient un raisonnement similaire à celui développé dans son arrêt du 10 juillet 2008 concernant les dispositions du *Wooncode* flamand relatives à la volonté d'apprendre le néerlandais et à l'obligation de suivre ou d'avoir suivi le trajet d'intégration civique pour le locataire de référence (160).

Outre le fait qu'il n'est pas évident que ce soit bien une obligation de moyens et non de résultat qui soit appliquée en pratique (161), on peut se demander dans quelle mesure ces conditions qui visent essentiellement les personnes étrangères voire les Belges d'origine étrangère ne constitueraient pas une source de discrimination sur la base de l'origine ethnique (162). Dans ses observations générales du 11 avril 2008, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) avait déjà exprimé sa préoccupation concernant ces conditions par rapport au risque de « discrimination indirecte à l'encontre des ressortissants et des non-ressortissants qui ne parlent pas néerlandais, sur la base de leur origine nationale ou ethnique, ce qui compromettrait l'exercice de leurs droits économiques, sociaux et culturels, en particulier de leur droit au logement » (163).

Par ailleurs, certains auteurs se sont interrogés sur le caractère discriminatoire de ces exigences au regard des raisons impérieuses d'intérêt général, du caractère nécessaire de la mesure (seule susceptible de remplir l'objectif visé) et enfin de la nature proportionnée de celle-ci imposés par la Cour de justice en matière de non-discrimination. Loin d'être évidente, cette question qui n'a, à notre connaissance, pas encore été portée devant la Cour de justice de l'Union

(158) C.C., 5 mars 2015, n° 24/2015, pt B.29.5.

(159) *Ibid.*, pts B.28.2 et B.36.2.

(160) C.C., 10 juillet 2008, n° 101/2008, B.32.1 et s.

(161) N. BERNARD, « L'arrêt Wooncode de la Cour constitutionnelle du 10 juillet 2008 : quand l'arbre (linguistique) cache la forêt », *J.T.*, 2008, p. 694

(162) CIECLR, « Baromètre de la diversité – Logement », *op. cit.*, p. 78.

(163) Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD), *Observations finales concernant les quatorzième et quinzième rapports périodiques de la Belgique*, CERD/C/BEL/CO/15, 11 avril 2008, pt 16.

européenne mériterait de l'être(164). N. Bernard souligne à juste titre que la Cour constitutionnelle « a tendance à écraser l'exercice d'identification d'une discrimination sous le seul test de proportionnalité [au sens strict]. Quand bien même ce critère serait rencontré (ce qui reste, ici, à établir), d'autres paramètres doivent être satisfaits pour que la pratique litigieuse puisse être blanchie, comme l'absence d'alternatives moins préjudiciables. Ce dernier point, aussi, pose incontestablement problème dans le cas présent. En tout état de cause, une question préjudicielle sur ce point adressée à la Cour de justice des Communautés européennes [ne serait] [...] pas dénuée de sens ni d'intérêt »(165).

**40.** Il y a lieu de préciser que l'ensemble des législations anti-discriminatoires prévoient une clause dite de « sauvegarde » en vertu de laquelle une distinction directe ou indirecte fondée sur l'un des critères protégés ne s'analyse pas comme une discrimination au sens de ces législations lorsqu'elles sont imposées par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance(166). Ces législations potentiellement discriminatoires n'en restent pas moins attaquables dès lors qu'elles peuvent être mises en cause devant la Cour constitutionnelle, comme l'illustrent les affaires susmentionnées.

## **b) L'ancrage local**

**41.** La condition d'ancrage local joue un rôle dans l'attribution du logement public. Elle est requise dans certains cas pour que l'inscription d'une demande de logement social soit effective. Elle peut également se présenter comme condition « prioritaire » dans l'octroi de logements sociaux. Elle recouvre principalement « le fait d'avoir son domicile dans la commune où se situe le logement, y travailler, y avoir des attaches familiales, être pris en charge par le CPAS ou avoir un enfant dans une des écoles de la commune »(167).

(164) N. BERNARD, « L'arrêt Wooncode de la Cour constitutionnelle du 10 juillet 2008 : quand l'arbre (linguistique) cache la forêt », *op. cit.*, pp. 694-695.

(165) *Ibid.*, p. 695. Voy. égal., N. BERNARD, « Les ressources – préjudicielles notamment – qu'offre l'article 34, paragraphe 3, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (droit à une aide au logement) », *op. cit.*, p. 101.

(166) B. RENAULD, « Sources et notions du droit de la lutte contre les discriminations », *op. cit.*, pp. 45-46.

(167) CIECLR, *Rapport Annuel Discrimination Diversité 2012*, pp. 110-113 ; CIECLR, « Baromètre de la diversité – Logement », *op. cit.*, pp. 32-33.

Cette condition est imposée en Région flamande par certains opérateurs en matière de logements sociaux. En Flandre, le *Vlabinvest* (168) applique un système de priorité pour l'ancrage local tandis que les autres opérateurs ont la possibilité d'inclure l'ancrage local comme une priorité dans leurs règlements d'attribution. La Région de Bruxelles-Capitale a interdit le recours à une telle condition dans la gestion des candidatures pour le logement public. En Région wallonne, toute priorité liée à l'ancrage local est supprimée des règlements d'attribution des logements sociaux, mais il en subsiste dans certains règlements communaux (169).

Tout comme le souligne le Centre, ce lien érigé comme condition préalable à l'inscription ou comme condition « prioritaire » est susceptible de créer une distinction indirecte de traitement sur la base de l'origine nationale ou ethnique, de la fortune ou de la langue en fonction de la composition de la population de la commune concernée (170). Il estime que quand elle est formulée comme condition d'inscription pour obtenir un logement social, la condition de l'ancrage local est la plupart du temps disproportionnée. Lorsqu'elle est considérée comme un critère d'attribution, il convient de l'utiliser de manière prudente pour qu'elle ne restreigne pas de manière excessive le droit au logement de certains candidats (171). Il s'agit donc d'un critère potentiellement discriminatoire qu'il convient de prendre avec des pincettes en tenant compte à la fois de la légitimité du but poursuivi, de sa cohérence avec cet objectif et de sa proportionnalité (172).

---

(168) Vlabinvest est un fonds d'investissement qui se spécialise dans la gestion des terrains et des logements en Brabant flamand : « Il a pour objectif de venir en aide aux personnes à petit ou moyen revenu, à trouver un logement à un prix raisonnable dans la banlieue flamande de Bruxelles, ce qui doit leur permettre de rester dans leur quartier. De cette façon, Vlabinvest maintient le caractère flamand de la banlieue de Bruxelles » (CIECLR, « Baromètre de la diversité – Logement », *op. cit.*, p. 100).

(169) CIECLR, « Baromètre de la diversité – Logement », *op. cit.*, p. 108.

(170) *Ibid.*, pp. 111-112.

(171) *Ibid.*

(172) *Ibid.*