

**AVIS**

LOG.22.07.AV

---

**Projet de décret visant à lutter contre la  
discrimination dans l'accès au logement**

Avis adopté le 24 novembre 2022

## DONNEES INTRODUCTIVES

*Demandeur :* M. Christophe COLLIGNON, Ministre wallon du logement, des pouvoirs locaux et de la ville

*Date de réception de la demande :* 12 octobre 2022

*Délai de remise d'avis :* 45 jours

*Préparation de l'avis :* Mmes Delphine HERNALSTEEN et Charlotte BERNARD, Conseillères à la Cellule logement au Cabinet Collignon, ont présenté le projet de décret au Pôle Logement le 7 novembre 2022. Celui-ci l'a ensuite examiné lors de sa réunion du 22 novembre 2022. Le projet d'avis a ensuite été validé électroniquement le 24 novembre 2022.

*Description du projet :* Le projet de décret a été adopté en première lecture par le Gouvernement wallon le 15 septembre 2022 à la suite de l'adoption par celui-ci des premières orientations identifiées comme participant à la lutte contre la discrimination dans l'accès au logement.

Le texte repose sur le test de situation et le test du client mystère. Le premier consiste à mettre en interaction le bailleur ou l'agent immobilier faisant l'objet du test avec deux locataires potentiels, fictifs ou non, dont le profil est similaire à l'exception du critère protégé, ou, autrement dit, fondant potentiellement une discrimination. Le second a pour objectif de déceler une discrimination directe ou indirecte à l'égard d'un candidat preneur, fondée sur un ou plusieurs(s) critère(s) protégé(s) : un client ou un candidat réel ou fictif présente une demande à un propriétaire ou à un agent immobilier en vue de vérifier la conformité au droit de la réponse donnée.

La procédure mise en place a été conçue notamment dans un double souci de simplification administrative et de pédagogie.

Si le test permet de conclure au non-respect de l'article 6 du décret du 15 mars 2018 relatif au bail d'habitation, il constituera alors un élément permettant d'établir le fait infractionnel. Dans ce cas, une audition sera proposée au contrevenant. A la suite de cette audition, le fonctionnaire de l'administration décide de poursuivre ou non la procédure. Dans le premier cas, il transmet le dossier au parquet afin qu'il puisse lancer des poursuites pénales. Il sera laissé au contrevenant la possibilité d'introduire un recours contre la décision de sanction devant le juge de paix.

Une évaluation de la mesure "contrôle mystère" est prévue afin d'en analyser les impacts positifs et négatifs dans la lutte contre les discriminations et sur le secteur du logement en général.

## AVIS

---

### **Considérations générales**

Les dispositifs contenus dans l'avant-projet de décret constituent une avancée qu'il faut souligner. Ils contribuent à la réalisation de l'accord de Gouvernement wallon et devraient permettre d'amplifier la lutte contre la discrimination en matière de logement.

Comme le rappelle l'exposé des motifs, les "dossiers logement" constituent une part très conséquente des signalements reçus par UNIA qui sont en constante augmentation ces dernières années et semblent s'accroître depuis 2020. Sans oublier que ces signalements ne représentent qu'une partie seulement des pratiques discriminatoires : toutes ne font pas l'objet de démarches et ne sont donc pas référencées. Ces pratiques sont pourtant interdites par la loi depuis 2008. Elles ne sont en aucun cas justifiables. Le fait qu'elles continuent à se développer et tendent même à s'intensifier doit nous interroger et nécessite des réponses d'une grande fermeté. Les dispositifs envisagés devraient y contribuer au moins pour partie.

Il faut souligner l'habilitation de l'administration à réceptionner les plaintes en la matière et à instruire les dossiers d'une part, son habilitation à mener des tests de situation ou des tests de client mystère d'autre part.

Enfin, l'avant-projet de décret ne pourra sortir tous ses effets que si l'administration dispose des moyens opérationnels suffisants pour accomplir ces nouvelles missions.

### **Considérations particulières**

#### **Chapitre 1<sup>er</sup>. – Champ d'application et définitions**

##### Article 1<sup>er</sup>

L'article rappelle l'intention de lutter contre toutes les formes de discrimination mais semble limiter toutefois son champ d'application à celles commises en matière d'accès au logement.

On peut comprendre la nécessité de se doter d'un cadre spécifique pour lutter contre les discriminations commises lors de cette étape déterminante. Toutefois, l'avant-projet mériterait de rappeler l'illégalité de toutes les formes de discriminations et de se donner les moyens de les sanctionner : dans l'accès mais aussi aux différentes étapes de la location, durant le bail, à la fin de celui-ci...

Dans le même sens, l'habilitation de l'administration à l'enregistrement de plaintes gagnerait à pouvoir tenir compte de toutes les discriminations signalées (aux différentes étapes de la location) et d'en assurer le suivi. Au risque sinon de débouter *a priori* une part des plaignant.e.s, de réduire leur confiance dans l'efficacité du dispositif et de se priver d'une visibilité d'ensemble des pratiques discriminatoires.

Le texte mériterait également de prendre en compte explicitement les discriminations pouvant être commises dans toutes formes de mises à disposition de logement, pas seulement la location. Implicitement, il y fait référence à l'article 6 mais c'est sujet à interprétation.

#### **Chapitre II. – Interdiction de discrimination**

##### Article 4

Cet article mentionne la phrase suivante : "*Dans le cadre de l'accès au logement tel que défini par l'article 4 du présent décret, toute forme de discrimination est interdite*". Il fait référence à lui-même, ce qui est

impossible. Pourquoi l'accès au logement n'est-il pas défini à l'article 2 du projet de décret ? Estime-t-on que l'article 3 contient une définition de l'accès au logement ?

#### Article 5

Le Pôle Logement propose de modifier l'article comme suit : "Conformément à l'article 6 du décret du 15 mars 2018 relatif au bail d'habitation et sans préjudice des réglementations applicables aux opérateurs immobiliers publics, le bailleur et l'agent immobilier choisissent librement et sans discrimination le preneur". En effet, l'article 6 du décret du 15 mars 2018 utilise exactement les mêmes termes. Sur ce point les deux législations sont conformes et visent le même objectif. En outre, l'avant-projet de décret ne vise pas tous les organismes publics mais bien tous les opérateurs immobiliers publics.

### **Chapitre III. – Dispositifs de protection**

#### Article 7

Le Pôle Logement suggère de remplacer la phrase par : "*La loi et le décret constituent une justification objective et raisonnable de la différence de traitement qu'entraîne leur application*". Il n'appartient en effet pas au législateur d'apprécier lui-même s'il y a discrimination, et une loi peut être jugée elle-même discriminatoire.

### **Chapitre IV. – Du contrôle et de la procédure**

Le contrôle et la procédure décrits aux articles 8 et suivants semblent équilibrés et garantir en particulier les droits des bailleurs ou agents immobiliers concernés.

#### Article 8

Le Pôle propose de compléter la première phrase comme suit : "L'administration a pour mission de contrôler les obligations prévues par ou en vertu du présent décret et en vertu des articles 5 et 6 du décret du 15 mars 2018 relatif au bail d'habitation". En effet, ces articles sont relatifs à la communication publique et aux documents que peut demander un bailleur pour sélectionner un preneur. Leur non-respect est source facile de discrimination. Ces dispositions ne sont pas non plus visées ailleurs dans le décret.

En réalité, d'après le décret du 15 mars 2018 relatif au bail d'habitation, le non-respect de l'article 5 peut être sanctionné par les communes dans le cadre des sanctions administratives communales. Ne serait-ce pas le moment de retirer cela des règlements généraux de police et de faire contrôler cela comme toute autre discrimination ? Le décret du 15 mars 2018 devrait aussi être modifié pour retirer cette possibilité de sanction administrative communale. On peut alors imaginer un contrôle plus systématique des annonces et affiches, et cela éviterait qu'un bailleur fasse par exemple varier le montant du loyer en fonction du locataire.

Le Pôle Logement estime que ce contrôle pourrait être effectué par les services logement des communes qui en sont dotées et par l'administration régionale qui aurait été alertée de signalements discriminatoires.

#### Article 10 § 1<sup>er</sup>

Le texte proposé donne la possibilité d'introduire une plainte auprès de l'administration à toute personne justifiant d'un intérêt, soit la personne concernée par la discrimination directe ou indirecte mais aussi le groupement d'intérêt.

Cette disposition est intéressante dans la mesure où elle ne fait pas peser uniquement sur les victimes la responsabilité d'entamer ces démarches, ce qui est pour partie rédhibitoire. Elle permet, potentiellement, d'élargir le nombre de discriminations qui feront l'objet d'une plainte en ouvrant la procédure à tout établissement d'intérêt public et toute association : c'est de ce point de vue une manière de lutter contre le non-recours.

Toutefois, cet élargissement est limité par les critères définissant le groupement d'intérêt (art. 2, 5°) puisque les établissements d'utilité publique et les associations concernées doivent :

- jouir de la personnalité juridique depuis au moins un an au moment des faits ;
- proposer dans ses statuts de défendre les droits humains ou de combattre la discrimination.

Qu'apportent ces restrictions ?

Dans l'optique de lutter contre le non-recours, il serait intéressant d'élargir encore la définition du groupement d'intérêt en n'imposant pas de condition d'existence préalable, voire en y incluant les associations de fait. Des groupements d'habitants, de locataires pourraient, par exemple, avoir intérêt à faire cesser les discriminations sans pour autant disposer de la personnalité juridique...

#### Article 11 § 4

Le texte mentionne que : *"La décision du Procureur du Roi de poursuivre ou de ne pas poursuivre le contrevenant met un terme à la procédure administrative"*. Le Pôle trouverait hasardeux qu'un classement sans suite mette un terme à la procédure administrative. Dans ce cas, le contrevenant ne pourrait plus faire l'objet d'une sanction, même administrative ? Ce serait difficilement justifiable et assez incompréhensible pour les plaignant.e.s.

#### Article 12

L'article 12§2 prévoit la possibilité de réduire le montant de l'amende administrative de moitié moyennant le suivi d'une formation en lien avec la lutte contre la discrimination. Cette disposition est étonnante s'agissant de pratiques illégales depuis 2008, rappelons-le. A plus forte raison si elle était appliquée à des professionnels de l'immobilier. Quel est l'objectif et l'intérêt de cette transaction ?

L'article 12§6 prévoit que : *"Le paiement de l'amende administrative éteint l'action publique"*. Le Pôle Logement pense que ce n'est pas possible car c'est le Procureur du Roi qui est titulaire de l'action publique. Ce n'est pas non plus nécessaire car une amende administrative n'est pas une sanction pénale, et il n'y a donc pas d'infraction au principe *"non bis in idem"*.

### **Chapitre VI. - Dispositions finales**

Comme signalé dans la présentation faite au Pôle Logement, l'avant-projet de décret gagnerait à prévoir explicitement, dans les dispositions finales, les délais et modalités de son évaluation, par exemple trois ans après l'entrée en vigueur, à partir d'un bilan des suivis réalisés par l'administration, par une procédure concertée et une nouvelle demande d'avis au Pôle Logement.

Le Pôle recommande au Gouvernement wallon de s'inspirer des recommandations formulées par le CEHD concernant le traitement des données et leur publicité (voir document en annexe). En effet, comme le réalise UNIA sur la base de ses plaintes, *"la visibilité des résultats est un moyen de politique publique en soi. Faire voir la réalité du phénomène discriminatoire permet d'en parler et constitue en soi un moyen de lutter contre ces discriminations. Le monitoring permet également d'acquérir une réflexivité sur le dispositif mis en place pour lutter contre la discrimination, évaluer son efficacité et l'adapter en fonction des résultats"* (source : CEHD).

# PROJET D'AVIS DU PÔLE LOGEMENT RELATIF À L'AVANT-PROJET DE DÉCRET VISANT À LUTTER CONTRE LA DISCRIMINATION DANS L'ACCÈS AU LOGEMENT

## CONTRIBUTION DU CENTRE D'ÉTUDES EN HABITAT DURABLE DE WALLONIE

*En tant que membre invité et dans le cadre strict de ses missions d'appui scientifique aux politiques du logement en Wallonie, le CEHD souhaite faire part de la contribution suivante afin de souligner l'importance d'assurer un suivi méthodologique scientifique des tests de correspondance et de soutenir l'exploitation de données statistiques dans l'identification des pratiques discriminatoires en Wallonie.*

### **1. La technique des tests de correspondance (dont les tests de situation et les contrôles-mystères) est avant tout une méthode scientifique nécessitant un suivi professionnel**

Pour rappel, les tests de correspondance et les méthodes apparentées, tels que les tests de situation, les appels mystères et les visites mystères sont des méthodes scientifiques qui ont été mises au point à partir des années 60-70 en sociologie et en économie pour détecter et mesurer objectivement les comportements discriminatoires dans le monde réel. Ces méthodes sont aujourd'hui solidement admises et consolidées – sur le plan statistique – par toute la littérature scientifique.

Depuis quelques années, cette méthode scientifique a été introduite dans les politiques de travail, du logement et de la consommation pour protéger les citoyens discriminés dans plusieurs pays.

Il faut rappeler que de nombreux paramètres doivent être soigneusement respectés et arbitrés lorsque cette méthodologie est déployée : le choix entre tests appariés versus randomisés, le motif de discrimination testé, ou encore la représentativité des sujets testés.

Les tests de correspondance doivent aussi servir à évaluer la politique de lutte contre les discriminations menées.

### **2. Besoin de garantie d'indépendance scientifique**

Faisant le bilan de la littérature scientifique portant sur les facteurs entraînant une augmentation des risques de pratiques discriminatoires dans le secteur du logement, le rapport du CEHD (voir note au Gouvernement relative au projet de décret<sup>1</sup>) résume les résultats suivants :

- Premièrement, il est prouvé que les bailleurs privés sont plus susceptibles de discriminer que les professionnels de l'immobilier (agents immobiliers, gestionnaires de biens).

---

<sup>1</sup> Anfrie, MN. ; Cohan, E. ; Hubert, J. ; Kryvobokov, M. & Pradella, S. (2021), « Discrimination dans le secteur locatif résidentiel - Aide à l'élaboration d'une stratégie de testing par correspondance », Centre d'Études en Habitat Durable de Wallonie, Rapport, Charleroi, 112 pages.

- Deuxièmement, les études analysées mettent toutes en évidence une forte discrimination vis-à-vis des minorités dites visibles, notamment vis-à-vis des populations noires et des populations perçues comme Arabes ou musulmanes.
- Troisièmement, le risque de discrimination varie selon les zones. Ainsi, la discrimination vis-à-vis des personnes perçues comme immigrées est plus forte dans les quartiers ou régions peu métissés. Ce phénomène répond à la volonté de préserver un entre soi et il est particulièrement présent dans les zones rurales (moins métissées que les zones métropolitaines) ainsi que dans les quartiers les plus attractifs des aires urbaines, caractérisés par des biens immobiliers de plus grande valeur et un plus fort taux de propriétaires occupants. Par ailleurs, les études mettent en évidence l'importance des particularités régionales. Autrement dit, la discrimination ne s'exprime pas de la même façon partout. Ainsi, en Wallonie, il apparaît que les discriminations sont plus fréquentes à Mons qu'à Charleroi ou Liège<sup>2</sup>.
- Quatrièmement, le prix du loyer influe également sur les risques de discrimination. Ainsi, il a été prouvé que le segment le plus cher du marché locatif est difficilement accessible pour les personnes d'origine africaine. Pour les personnes considérées comme Arabes ou musulmanes, il semble que la discrimination est au contraire la plus forte lorsque les prix sont relativement bas ou dans la moyenne.

Fort de ces constats, il est scientifiquement possible de déterminer des présomptions pour organiser des contrôles-mystères en fonction :

1. du type de bailleur (testing plus fréquent pour les particuliers bailleurs),
2. des caractéristiques de la zone géographique (diversité ethnique, prix de l'immobilier, taux de propriétaires occupants, revenus moyens des habitants).

Ce ciblage géographique peut être réalisé sur base d'une cartographie (zonage) établie à partir des données régulièrement publiées par Statbel.

Connaître cette géographie des pratiques de discrimination semble crucial pour optimiser l'efficacité des dispositifs anti-discrimination qui seront mis en place.

La note au Gouvernement reprend très clairement la conclusion du rapport du CEHD quant à la possibilité d'établir de manière limitative une série de critères et de cibles pour ne tester que certaines catégories de bailleurs. La littérature montre en effet que tous les types d'acteurs sont susceptibles de discriminer, de même que la discrimination peut exister partout. Il ne faut donc exclure a priori aucune zone ou aucun acteur, ne serait-ce que pour éviter le développement d'un sentiment d'impunité chez certains types d'acteurs ou dans certaines régions. Le CEHD appuie la proposition du Gouvernement de ne pas fixer de critères a priori et donc de limiter, dans la législation, le testing à certaines cibles.

Il y a bel et bien des présomptions fortes (en fonction des probabilités) de pratiques discriminatoires de certaines catégories d'acteurs ou de contexte. Celles-ci peuvent être suivies dans le cadre d'un travail de traitement de données (ou datamining) pour établir une liste préliminaire et objective pour conduire ensuite d'initiative une stratégie de *testing*.

### 3. L'absence de référence au traitement de données pour la détection des pratiques discriminatoires

En matière de politique de l'emploi, la lutte contre les discriminations prévoit clairement le recours au datamining ou datamining pour repérer les pratiques discriminatoires. Ce traitement

<sup>2</sup> Verhaeghe, P.P. (2020) Ethnic discrimination on the housing market of Wallonia: an explorative study.

de données permet de déterminer une liste de cibles où il y a des présomptions de pratiques discriminatoires.

Dans le Code pénal social, l' Art. 42/1. § 1er dispose que « [e]n vue de la recherche et de la constatation des infractions relatives à la législation antidiscrimination et à ses arrêtés d'exécution, les inspecteurs sociaux ont le pouvoir [2 en présence d'indications objectives de discrimination, ou à la suite d'une plainte étayée ou d'un signalement **ou sur la base de résultats de datamining et de datamatching**, de se présenter comme des clients, des clients potentiels, des travailleurs ou des travailleurs potentiels, pour vérifier si une discrimination fondée sur un critère protégé légalement a été ou est commise. »

L'article 9, §5, al. 2 de l'avant de projet de décret prévoit que « [l]e test de discrimination peut être réalisé d'initiative ou sur la base de plaintes, de signalements ou d'indices sérieux de pratiques susceptibles de constituer une discrimination au sens du présent de décret ».

Il serait vraiment utile de prévoir le recours au traitement de données (datamining ou datamatching) étant donné que la méthode des tests de situations est justement une méthode scientifique à l'origine qui a pour but de démontrer statistiquement les facteurs et publics cibles et victimes de la discrimination.

Si les moyens (humains, matériels, etc.) de l'Administration chargée de mettre en œuvre ne permettent pas ce traitement, il serait possible d'envisager des partenariats avec les nombreux opérateurs scientifiques présents sur le territoire wallon (IWEPS, Universités, CEHD, etc.). Ceux-ci n'interviendraient pas pour la constatation et encore moins l'instruction des plaintes, mais pourraient utilement appliquer les techniques d'échantillonnage, établir des probabilités de l'existence de pratiques discriminatoires, objectiver le risque. Cette implication des opérateurs scientifiques dans l'application de la politique publique serait vraisemblablement bénéfique au dispositif, elle conforterait aussi la confiance des usagers.

À noter que ce qui est proposé à savoir l'utilisation du datamining et du datamatching est une technique qui existe déjà dans la lutte contre le logement inoccupé. Cela mériterait d'en retenir aussi la possibilité dans le cadre du projet de décret actuel.

Enfin, compte tenu de sa mission générale d'œuvrer au développement des statistiques sur le logement en Wallonie, le CEHD préconise d'instaurer un véritable monitoring statistique de la discrimination. Il s'agit ici de recenser notamment en continu les infractions constatées par les agents de l'administration afin d'en tenir compte dans les ciblage futurs, mais aussi de mettre les résultats obtenus en relation avec d'autres sources de données. Comme le réalise UNIA sur la base de ses plaintes, la visibilisation des résultats est un moyen de politique publique en soi. Faire voir la réalité du phénomène discriminatoire permet d'en parler et constitue en soi un moyen de lutter contre ces discriminations. Le monitoring permet également d'acquérir une réflexivité sur le dispositif mis en place pour lutter contre la discrimination, évaluer son efficacité et l'adapter en fonction des résultats. En cela, il semble être indispensable à l'évaluation préconisée par le RWDH dans sa contribution à l'avant-projet dont il est question ici.