

Un nouveau critère de discrimination prohibé, fondé sur l'état de vulnérabilité économique d'une personne : un instrument adapté pour lutter contre l'exclusion ?

par Jérémie JARDONNET, Avocat au Barreau de Paris

1. En 2013, selon l'INSEE, le seuil de pauvreté en France s'établissait à 1.000 euros mensuels. Selon l'institut, plus de 8 millions de Français se situeraient en-dessous de ce seuil, ce qui représenterait environ 14 % de la population (1). Aux difficultés économiques auxquelles doivent malheureusement faire face ces personnes s'ajoutent des obstacles liés à leur stigmatisation, leur disqualification et leur discrimination.

Selon une enquête d'ATD Quart Monde (2), 97 % des Français ont au moins un préjugé sur les personnes pauvres : pour 63 % d'entre eux, « *les minimas sociaux découragent les gens de travailler* » ; pour 51 % des Français, « *les pauvres font des enfants parce que les allocations leur donnent plus de pouvoir d'achat* » et pour 32 % de la population, « *les pauvres fraudent plus que les autres* ». Ces préjugés et préconceptions « *entraînent vers la discrimination lorsqu'ils sont générateurs de présomption d'incapacités [...]. Sans cesse définies par les autres à travers des stigmates de leur condition, les personnes vivant dans la pauvreté finissent par les intérioriser et s'enfermer dans une identité qui leur est assignée* » (3).

Pire encore, cette stigmatisation et le discours répandu relatif à la « fraude sociale », prétextant sauver la protection sociale des « assistés » et des « tricheurs », sont à ce point courants et véhiculés qu'ils inciteraient les individus à ne pas solliciter les prestations sociales auxquelles ils pourraient prétendre. En effet, selon le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, l'un des quatre principaux déterminants jouant sur le non-recours aux prestations sociales

est constitué par « *des facteurs sociaux et psychologiques, tels que les phénomènes de stigmatisation sociale* » (4). D'après les chiffres de l'Observatoire du non-recours aux droits et services (Odenore), si la fraude à l'ensemble des prestations sociales est évaluée à 4 milliards d'euros par an, son envers, à savoir le « non-recours » à ces aides de la part des très nombreuses personnes qui y ont droit, est bien supérieur. Entre autres, chaque année, ce sont 5,7 milliards d'euros de revenu de solidarité active (RSA), 700 millions d'euros de Couverture maladie universelle complémentaire et 378 millions d'euros d'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé qui ne sont pas versés à leurs destinataires (5).

2. Conscient des diverses difficultés et obstacles que rencontrent les personnes en situation de précarité, le législateur a décidé de réagir. Par la loi du 24 juin dernier (6), un nouveau critère de discrimination prohibé a fait son entrée en droit français, celui de « *la particulière vulnérabilité résultant de la situation économique* » d'une personne, que cette situation soit apparente ou connue.

Il s'agit ainsi du 21^{ème} critère de discrimination prohibé, s'ajoutant à ceux relatifs à l'origine, le sexe, la situation de famille, la grossesse, l'apparence physique, le patronyme, le lieu de résidence, l'état de santé, le handicap, les caractéristiques génétiques, les mœurs, l'orientation sexuelle, l'identité sexuelle, l'âge, les activités syndicales, les activités politiques, l'appartenance ou la non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée.

(1) Insee Références, édition 2016 - Vue d'ensemble - Inégalités de niveaux de vie, p.17.

(2) Enquête d'ATD Quart Monde d'octobre 2014 : « *Les idées reçues sur les pauvres et la pauvreté* », réalisée par BeBetter&Co et Opinionway.

(3) Étude de l'IRFRH, de l'ISM Corum et de l'ATD Quart Monde France d'octobre 2013 : « *Discrimination et pauvreté : On n'est pas traité comme tout le monde* », pp.13-14.

(4) Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, « *Les chiffres clés de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2015* », p.12.

(5) L'Observatoire des Non-REcours aux droits et services (ODENORE), *L'Envers de la « fraude sociale ». Le scandale du non-recours aux droits sociaux*, Éditions La Découverte, 2012.

(6) Loi n° 2016-832 du 24 juin 2016, J.O. 25 juin 2016.

En droit du travail, concrètement, il est donc désormais interdit d'écarter d'un recrutement, de sanctionner ou de licencier une personne en raison de la particulière vulnérabilité résultant de sa situation économique (7). Sur le plan pénal, une discrimination fondée sur ce critère est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45.000 euros d'amende (8).

À noter toutefois que la loi autorise la discrimination positive en matière d'emploi. Il est, en effet, expressément prévu que les mesures prises en faveur de ces personnes vulnérables et visant à favoriser leur égalité de traitement ne constituent pas une discrimination (9).

3. À l'origine, c'est le critère de la « *précarité sociale* » qui figurait dans la rédaction du texte. Toutefois, compte tenu de son caractère jugé trop flou, il lui a été préféré la notion de « *vulnérabilité de la personne à raison de sa situation économique* ».

Pourtant, les contours de cette dernière notion ne nous apparaissent pas plus limpides que la première. S'agit-il d'un critère purement monétaire ? Est-on considéré comme vulnérable économiquement lorsque l'on gagne moins que le SMIC, le seuil de pauvreté, ou le RSA ? La localisation géographique entre-t-elle en ligne de compte, tant il serait artificiel de croire qu'une personne habitant Paris et gagnant 1.000 euros par mois disposerait d'une qualité de vie équivalente à une personne vivant en province ? On peut également souligner que la seule mesure du revenu disponible ne prend pas en compte le fait d'être ou non propriétaire. Pourtant, on ne peut pas dire que la situation soit la même selon l'un ou l'autre cas. Il existe donc une insécurité juridique sur la définition de ce nouveau critère, et il n'est pas certain que cette insécurité joue en faveur des personnes en situation d'infortune.

4. Selon les rédacteurs de la loi, l'objectif de ce nouveau critère de discrimination prohibé est « *d'inviter à réduire les comportements discriminatoires, mais aussi les abus stigmatisants dans le langage ou l'attitude* ». Jusque-là, rien de bien inédit, dans la mesure où tous les autres critères de discrimination prohibés affichent, *a priori*, un objectif semblable.

Le Défenseur des droits réserve néanmoins un accueil mitigé à ce nouveau critère. Dans son avis 16-14 du 31 mai 2016, il rappelait que le droit des discriminations s'organise classiquement autour de critères relevant des caractéristiques inhérentes à la personne, c'est-à-dire des caractéristiques fondamentales et durables de leur identité (le sexe, la couleur de peau, l'origine, le handicap, la religion, etc.). Or, « *la particulière vulnérabilité résultant de la situation économique* » ne constituerait pas, selon lui, un invariant, mais une situation susceptible d'évoluer (10). Il est vrai que la « discrimination sociale » est assez peu connue du droit français, tant il est traditionnel, en effet, d'associer la discrimination au racisme, au sexisme ou à l'homophobie. Il paraît, en revanche, plus délicat d'appréhender la question des discriminations en lien avec la pauvreté (11).

Pour le Défenseur des droits, la réponse aux difficultés que rencontrent les personnes économiquement vulnérables relève certainement « *moins de la lutte contre les discriminations (action de nature juridique) que de la lutte contre les exclusions (action de nature politique et sociale)*. Or, la première ne saurait se substituer à la seconde » (12).

Déjà, en 2011, le Conseil économique, social et environnemental constatait qu'une partie croissante de la population ne se sentait pas à l'abri de la pauvreté, ce qui confirmait l'inefficacité des politiques publiques pour permettre à celles et ceux qui y ont sombré d'en sortir de façon pérenne et éradiquer ce fléau, facteur d'exclusions sociales, professionnelles et culturelles. Il ajoutait que la décision prise de diminuer drastiquement les moyens financiers des associations œuvrant à l'aide aux « plus démunis » n'apparaissait pas particulièrement opportune (13). Nous nous associons pleinement à ces analyses.

La *ratio legis* derrière l'interdiction des discriminations fondées sur la vulnérabilité économique est de lutter contre les discriminations et les stigmatisations, mais non contre la pauvreté. Toutefois, contrairement à d'autres formes de discriminations, cette lutte aura peu à offrir si elle n'est pas accompagnée de mesures luttant justement contre la précarité elle-même (14). En effet, s'il est incontestable que l'outil de la lutte contre les discriminations concourt

(7) Article L. 1132-1 du Code du travail.

(8) Articles 225-1 et 225-2 du Code pénal.

(9) Article L. 1133-6 nouveau du Code du travail.

(10) Avis n° 14-16 relatif à la proposition de loi n° 2885 visant à lutter contre la discrimination à raison de la précarité sociale.

(11) D. Roman, « *La discrimination fondée sur la condition sociale, une catégorie manquante du droit français* », Recueil Dalloz 2013, p. 1911.

(12) Avis n° 14-16 précité.

(13) Rapport du Conseil économique, social et environnemental, « *Quelles missions et quelle organisation de l'État dans les territoires ?* », Jacqueline Doneddu, novembre 2011, pp. 24-25.

(14) Ioannis Rodopoulos, « *L'absence de la précarité sociale parmi les motifs de discrimination reconnus par le droit français : un frein normatif à l'effectivité de la lutte contre les discriminations ?* », La Revue des droits de l'homme [En ligne], 9 | 2016, mis en ligne le 7 mars 2016, consulté le 8 septembre 2016. URL : <http://revdh.revues.org/2050> ; DOI : 10.4000/revdh.2050.

nécessairement à une meilleure justice sociale, en revanche, il n'est nullement empreint d'une logique transformatrice ou élévatrice.

En d'autres termes, lutter contre la précarité économique sur le terrain de la discrimination ne résoudra pas le problème de fond. Ce nouveau critère de discrimination interdit, s'il demeure le seul instrument mis en œuvre, ne sera là que pour protéger éventuellement les personnes dans leur situation d'infortune, tout en les y laissant, paradoxalement. Or, il nous apparaît à tout le moins fondamental de les tirer de leur situation.

5. Symboliquement, la reconnaissance par le législateur d'une situation sociale existante, qui ne cesse

de croître, et sa volonté de lutter contre celle-ci sont honorables, car on ne peut que s'accorder sur une chose : la pauvreté n'est pas un crime, c'est un scandale (15). Si la symbolique est bonne, en revanche, il n'en demeure pas moins qu'il existe de sérieux doutes quant aux contours de la notion de vulnérabilité économique elle-même et quant à l'efficacité du dispositif dans la lutte contre la pauvreté. L'instrument de la discrimination positive en faveur des personnes vulnérables est bien évidemment insuffisant pour lutter contre le problème de fond. Admettre le contraire reviendrait à accepter de faire peser sur les citoyens une responsabilité et un devoir qui incombent pourtant à l'État.

Jérémie Jardonnet

(15) Rapport de la Feantsa et Housing Rights Watch sur la criminalisation des sans-abris en Europe, p. 10.

LE NON-RECOURS AUX POLITIQUES SOCIALES

Philippe Warin



Presses Universitaires de Grenoble
(PUG) Coll. Libres cours Politique
2016 – EAN13 9782706125713 – 22 euros

La question du non-recours aux prestations sociales figure sur de nombreux agendas politiques. En France, ce sont jusqu'à 60 % de personnes qui n'ont pas recours à certaines prestations sociales.

Il en va de même dans d'autres pays. Peu connu, ce phénomène touche pourtant les politiques sociales et les autres composantes de la protection sociale (Sécurité sociale, assurances privées et organismes de prévoyance, aide et action sociale).

Dans cet ouvrage, l'auteur établit un état des lieux de la question, à la fois sur le plan scientifique et sur le plan des politiques publiques. Il développe une synthèse des modèles d'analyse, et met en lumière l'importance du chiffrage du non-recours pour l'évaluation des facteurs d'échec et de réussite de l'action publique. Il en propose des explications, et questionne les ressorts du phénomène.

Il interroge en particulier le ciblage des politiques de lutte contre la pauvreté et la précarité. Ce dernier, en entraînant une stigmatisation des personnes ciblées, pourrait-il conduire à un refus de recourir à l'aide publique ? Enfin, l'auteur explore une dernière piste, selon laquelle le non-recours manifesterait l'expression d'un désintérêt ou d'un désaccord pour l'offre publique. Le non-recours, un comportement politique ?

<https://odenore.msh-alpes.fr/>