



ÉCLAIRAGES
ÉCIVIVES

LA « PARTICULIÈRE VULNÉRABILITÉ ÉCONOMIQUE »

Éclairages sociologiques en vue d'une meilleure appréhension
par le droit de la non-discrimination

D. NEVEN, C. OLM, H. REVIL, R. MÉDARD-INGHILTERRA,
S. SLAMA, J. ARROYO

FÉV. 2023

La « particulière vulnérabilité économique » :
éclairages sociologiques en vue d'une meilleure appréhension
par le droit de la non-discrimination

F É V . 2 0 2 3

Le Défenseur des droits soutient des activités d'études et de recherche afin de nourrir la réflexion et le débat public dans ses domaines de compétence.

Cette publication constitue une synthèse de la recherche « *La particulière vulnérabilité résultant de la situation économique : éclairages sociologiques en vue d'une meilleure appréhension par le droit de la non-discrimination* » menée entre décembre 2019 et mars 2022, avec le soutien du Défenseur des droits, par Delphine Neven (Université Grenoble Alpes, CRJ et Odenore), Christine Olm (Vizget), Héléna Revil (Université Grenoble Alpes, dir. scientifique de l'Odenore), Robin Médard Inghilterra (Université libre de Bruxelles, centre Perelman), Serge Slama (Université Grenoble Alpes, CRJ) et Julie Arroyo (Université Grenoble Alpes, CRJ).

Les opinions mentionnées dans cette publication n'engagent que ses auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position du Défenseur des droits.



Avec le soutien de :



RÉSUMÉ

La recherche identifie, à partir d'un travail sur les sources juridiques et d'une enquête réalisée auprès des acteurs de terrain, différents facteurs qui sous-tendent la très faible mobilisation de ce critère de discrimination. Sur la base de ce diagnostic, elle interroge l'opportunité et la possibilité d'une mobilisation juridique plus large de ce critère dans la limite de son potentiel normatif.

INTRODUCTION

Alerté par différents acteurs, en particulier associatifs, sur la récurrence de discriminations à l'égard de personnes en situation de pauvreté, le législateur français a, en 2016, fait de « *la particulière vulnérabilité résultant de la situation économique, apparente ou connue de son auteur* » (ci-après « PVE ») le 21^e critère¹ de discrimination illicite au sein de l'arsenal législatif français². Quatre ans après, le Défenseur des droits a lancé un appel à projets de recherche pour étudier ce critère, peu mobilisé en pratique jusqu'ici.

C'est dans ce cadre que s'inscrit la recherche intitulée « *La particulière vulnérabilité résultant de la situation économique : éclairages sociologiques en vue d'une meilleure appréhension par le droit de la non-discrimination* », synthétisée dans ce document³.

Inscrite dans une approche scientifique attentive aux usages du droit, cette recherche établit, en se fondant sur une enquête de terrain sociologique, un état des lieux des éléments pouvant contribuer à expliquer la faible mobilisation juridique, tant contentieuse que non contentieuse, du critère de la PVE. Elle montre en outre que la manière de concevoir le critère de PVE « au concret » est plurielle et que les conceptions qu'en ont différents acteurs de terrain ne recourent que partiellement la conception juridique initiale. En tenant compte de ces différentes conceptions et en nous appuyant sur l'enquête « *Accès aux droits* » menée en 2016 par le Défenseur des droits, nous proposons un indicateur circonstancié de la PVE. Finalement, la recherche esquisse et met en discussion des pistes susceptibles de permettre une mise en œuvre juridique de ce critère à hauteur de son potentiel normatif.

MÉTHODOLOGIE

Cette recherche a été réalisée dans une perspective interdisciplinaire. À l'origine de ce choix, se trouvait l'idée que l'articulation des approches sociologique et juridique pouvait éclairer les facteurs explicatifs de la faible mobilisation juridique du critère de la PVE et mettre en exergue des éléments pouvant aider à identifier les situations relevant de ce critère. Pour réaliser cette recherche, des méthodes des sciences juridiques et des sciences sociales ont été par conséquent mobilisées.

MÉTHODOLOGIE JURIDIQUE

Le travail juridique a pris la forme d'un état de l'art du droit positif, impliquant notamment l'analyse des travaux préparatoires à la loi du 24 juin 2016⁴ et des documents ayant été produits par différents acteurs institutionnels et associatifs au moment où l'inscription dans la loi de ce nouveau critère de discrimination a été envisagée. L'expression retenue en France a également été comparée avec celles privilégiées dans d'autres ordres juridiques : l'origine sociale⁵, la condition sociale⁶ ou encore la fortune⁷. Les implications de ces différences sémantiques ont été envisagées à travers l'examen de 45 décisions jurisprudentielles étrangères⁸.

MÉTHODOLOGIE DES SCIENCES SOCIALES

UNE ENQUÊTE EXPLORATOIRE AUPRÈS DES ACTEURS DE TERRAIN COUPLANT QUESTIONNAIRES ET ENTRETIENS

Une enquête a été conduite auprès d'acteurs de terrain du monde sanitaire et social susceptibles de rencontrer des personnes en situation de PVE. Elle avait vocation à explorer leur degré de connaissance, voire d'appropriation, du critère de PVE, les raisons pour lesquelles ils s'en saisissent peu et la pertinence du critère, de leur point de vue, au regard des situations des personnes qu'ils rencontrent.

Un questionnaire a été adressé par mail à 32 structures⁹ intervenant dans les secteurs suivants : santé, asile et migration, logement/hébergement, alimentation... Le questionnaire a ensuite circulé « librement » entre les acteurs¹⁰, le mail soulignant qu'il pouvait être transféré à d'autres acteurs ou structures susceptibles d'être intéressés par l'enquête. Au total, 175 réponses complètes et 41 réponses incomplètes ont été collectées. L'analyse a donc porté sur 216 réponses. Des entretiens qualitatifs semi-directifs ont également été réalisés avec six des répondants afin d'approfondir la compréhension de leur rapport avec le critère de la PVE.

L'ANALYSE SECONDAIRE DES DONNÉES DE L'ENQUÊTE « ACCÈS AUX DROITS »

Une analyse secondaire des données de l'enquête « *Accès aux droits* », conduite par le Défenseur des droits en 2016¹¹, a ensuite été réalisée : l'objectif principal était de proposer un indicateur synthétique de la PVE, en intégrant, dans la mesure du possible, les éléments sociodémographiques et socioéconomiques caractéristiques des situations de PVE selon les conceptions repérées dans l'état de l'art juridique et l'enquête de terrain.

Une fois l'indicateur construit, nos objectifs secondaires étaient : (1) d'identifier parmi les répondants à l'enquête « *Accès aux droits* », ceux en situation de PVE au sens de l'indicateur ; (2) d'analyser les liens entre le fait de se trouver en situation de PVE et de déclarer avoir subi un traitement défavorable ou une discrimination, fondée sur un autre critère, au cours des cinq dernières années ; (3) de regarder si les personnes en situation de PVE avait eu une réaction différente de celles non en situation de PVE face aux traitements défavorables déclarés.

RÉSULTATS

I. LES FACTEURS EXPLICATIFS DE LA FAIBLE

MOBILISATION JURIDIQUE DU CRITÈRE DE LA PVE

Au fil des travaux réalisés, différents éléments sont apparus comme autant d'explications possibles à la faible mobilisation juridique du critère de la PVE. Ces facteurs, relatifs au critère en lui-même mais aussi au rapport qu'entretiennent les acteurs de terrain et/ou les personnes concernées avec celui-ci et plus globalement avec le(s) droit(s), opèrent à différents moments du processus susceptible d'aboutir à la dénonciation, par la mobilisation du droit, d'une discrimination fondée sur ce critère¹². Certains jouent un rôle au début de ce processus, en empêchant, ou du moins en complexifiant, la prise de conscience, par les personnes concernées et/ou les acteurs qui les accompagnent, de ce qu'elles vivent une injustice condamnable en droit. Les travaux soulignent en outre que certaines personnes, bien qu'ayant conscience de pouvoir se tourner vers le droit, ne veulent pas le faire. D'autres facteurs renvoient plutôt à des difficultés qui interviennent à un stade ultérieur, lorsqu'il s'agit de mobiliser concrètement le droit afin de dénoncer par ce biais l'injustice vécue.

DES ÉLÉMENTS COMPLIQUANT LA PRISE DE CONSCIENCE DU FAIT DE VIVRE UNE INJUSTICE CONdamnABLE JURIDIQUEMENT EN TANT QUE DISCRIMINATION FONDÉE SUR LA PVE

L'INDÉTERMINATION DE L'EXPRESSION DE PVE

Au cours des débats parlementaires ayant précédé l'adoption de la loi du 24 juin 2016, l'essentiel des indications données à propos de la « PVE » concerne ce à quoi ne renvoie pas cette expression, plus que ce qui la caractérise. Cette expression ne se retrouve en outre pas dans l'intitulé de la loi qui utilise l'expression de « *précarité sociale* ».

Ces éléments sont symptomatiques d'une forme de confusion et d'ambiguïtés dans la manière de « nommer » les réalités dont il est question, bien présentes, dès les premières discussions relatives à l'inscription dans la loi d'un critère visant les discriminations subies par les personnes en situation de précarité.

Dans ce contexte, il n'est pas étonnant qu'aucun des acteurs de terrain interrogés n'ait, au cours des entretiens et/ou dans leurs réponses ouvertes au questionnaire, utilisé l'expression de PVE consacrée dans la loi. Plusieurs ont en l'occurrence partagé leurs difficultés à savoir ce que recouvre précisément l'expression et mis en avant la meilleure connaissance et compréhension qu'ils ont des autres critères de discrimination. Ces éléments viennent expliquer qu'ils se saisissent rarement du critère de PVE ou qu'ils privilégient ou conseillent aux personnes de privilégier la mobilisation d'autres critères, lorsque cela est possible.

L'INSCRIPTION DES INJUSTICES VÉCUES AU SEIN DE « SYSTÈMES » INÉGALITAIRES

Une partie des acteurs de terrain ont également fait part de leur difficulté à appréhender certaines différences de traitement fondées sur la situation économique d'une personne sous l'angle individuel de la discrimination, alors qu'elles s'inscrivent, de leur point de vue, dans un système politique et économique, et résultent de choix faits dans le cadre de certaines politiques publiques qui induisent de forts effets de sélection. Sur ce point, les acteurs sont, par exemple, fréquemment revenus sur l'insuffisance de logements sociaux (en particulier financés par des prêts locatifs aidés d'intégration - PLAI).

Les acteurs de terrain craignent que les systèmes dans lesquels s'inscrivent les traitements dénoncés soient mobilisés afin

de fournir une justification - au sens juridique du terme - à ces traitements défavorables, ce qui, moyennant certaines conditions, pourrait empêcher de les qualifier juridiquement en tant que discriminations.

En parallèle, leurs actions ont, en premier lieu, vocation à essayer de faire évoluer les politiques publiques, afin d'agir aussi sur l'offre - volume, montant... - et sur les conditions de sa mise en œuvre - suppression de certaines demandes de justificatifs, délais de traitement, ressources humaines permettant de répondre aux besoins des personnes précaires...

LA COMPLEXITÉ DE MOBILISER CONCRÈTEMENT L'ARGUMENT JURIDIQUE DE LA DISCRIMINATION FONDÉE SUR LA PVE

LA DIFFICULTÉ DE COMBINER LE CRITÈRE DE LA PVE AVEC UN AUTRE CRITÈRE DE DISCRIMINATION MALGRÉ L'INTÉRÊT POTENTIEL DE CETTE COMBINAISON

L'enquête réalisée indique que pour beaucoup d'acteurs, l'intérêt du critère de la PVE pourrait résider dans son articulation avec d'autres critères - âge, sexe, origine ethnique... - à l'appui d'une « *plainte* » pour discrimination. Pourtant, concrètement, cette possibilité n'est que peu mise en œuvre par les acteurs interrogés. Parmi les raisons à cela, on retrouve le fait que la notion de discrimination multiple¹³, sans parler de la distinction discrimination intersectionnelle/discrimination cumulative, est, pour beaucoup d'acteurs questionnés, extrêmement floue. Certains ont aussi souligné, qu'en pratique, le fait de se prévaloir d'un seul critère parmi ceux qu'ils connaissent et comprennent mieux suffit généralement à établir les discriminations subies par les personnes accompagnées, et qu'alléguer deux critères, dont la PVE, reviendrait à prendre, de leur point de vue, « *un risque* » inutile.

DEUX AUTRES DIFFICULTÉS : L'APPORT DES ÉLÉMENTS DE PREUVE PAR LES PERSONNES ET LA COMPARABILITÉ DES SITUATIONS

Dans l'enquête de terrain, les acteurs ont souligné les difficultés probatoires qu'emporte, de leur point de vue, l'allégation d'une discrimination fondée sur la PVE. Selon eux, cela concerne en particulier l'établissement

du lien de causalité entre le comportement reproché et la situation de précarité économique. Si cela n'est pas spécifique aux discriminations fondées sur la PVE, cette difficulté paraît, selon les acteurs rencontrés, plus prégnante pour ce critère, dans la mesure où certains des éléments qui ont pu donner lieu au traitement défavorable sont particulièrement subjectifs : jugements sur la tenue vestimentaire des personnes, leurs comportements dans la relation avec les professionnels, leur état de santé bucco-dentaire, leur hygiène, leur manière de s'exprimer...

En outre, pour les acteurs de terrain, l'exigence de comparabilité des situations des personnes entre lesquelles la différence de traitement est appréciée serait particulièrement compliquée à satisfaire s'agissant du critère de la PVE. Cette difficulté avait également été soulevée en doctrine par G. CALVES pour qui « *la situation des personnes pauvres est rarement 'semblable' à celle des personnes auxquelles il faut les comparer* »¹⁴.

ENTRE DIFFICULTÉS ADMINISTRATIVES OU MATÉRIELLES ET VOLONTÉ DE NE PAS SE SAISIR DU DROIT : LES RAISONS DU NON-RECOURS AU CRITÈRE DE LA PVE

Le choix avait été fait, dans l'enquête auprès des acteurs, d'interroger aussi ce qui, de leur point de vue, peut amener des personnes à ne pas dénoncer une discrimination fondée sur la PVE.

DES DIFFICULTÉS ADMINISTRATIVES ET/OU MATÉRIELLES QUI COMPLIQUENT LE RECOURS AU(X) DROIT(S)

Les acteurs ont énuméré différentes difficultés administratives et/ou matérielles pouvant, selon eux, limiter la possibilité des personnes de recourir à leurs droits et au droit, notamment mais pas uniquement, le droit de la non-discrimination : dans l'enquête, ce sont l'absence de domiciliation administrative, la difficulté de fournir certains justificatifs ou documents nécessaires à la constitution des dossiers ainsi que l'impossibilité d'accéder aux équipements informatiques et aux outils numériques qui ont été pointées. Ces motifs de non-recours ne sont pas spécifiques au critère de la PVE.

En revanche, la non-connaissance du critère par les personnes qu'il pourrait concerner est, selon les acteurs, prégnante. Elle fait écho au fait que les professionnels leur parlent peu de ce critère et ne leur proposent pas nécessairement de s'en saisir, comme souligné un peu plus tôt.

En parallèle, la préoccupation pour d'autres problèmes autrement prioritaires peut, du point de vue des acteurs, réduire le temps dont disposent les personnes pour un éventuel recours juridique et/ou avoir un impact sur leur disponibilité psychique pour s'engager dans une procédure. Le découragement des personnes, lié dans certains cas au fait d'avoir déjà essayé de recourir au droit sans résultat satisfaisant de leur point de vue, dans d'autres cas à la multiplication des démarches administratives pour accéder à leurs droits, peut aussi être source de renoncement.

NE PAS VOULOIR RECOURIR AU DROIT DU FAIT DE LA TEMPORALITÉ DES PROCÉDURES, PAR CRAINTES DE CONSÉQUENCES ET/OU POUR NE PAS S'EXPOSER

La disjonction entre la temporalité de la justice et l'urgence des situations vécues par les personnes en situation de précarité fait partie des éléments cités dans l'enquête de terrain pour expliquer le non-recours au droit⁴⁵. Plusieurs acteurs pensent que les personnes sont prioritairement en attente de solutions leur permettant de subvenir à leurs besoins essentiels et que leur demande principale est d'obtenir l'ouverture de leurs droits, le versement du bon montant pour leurs prestations déjà ouvertes ou d'accéder aux services dont elles ont besoin. En écho, ils reconnaissent avoir tendance à privilégier la recherche d'une solution de nature à résoudre rapidement le problème auquel fait face la personne concernée et à considérer que l'allégation d'une discrimination, ou même d'un autre argument juridique, ne fait pas partie des priorités, en particulier parce que la procédure pourrait être longue.

Par ailleurs, certains acteurs ont pointé la crainte pour les personnes en situation de précarité de conséquences sur leur relation avec les institutions et/ou les professionnels, voire sur l'obtention ou le

maintien de leurs droits, si elles mentionnent le traitement différencié et/ou manifestent leur intention de se tourner vers le droit pour le faire reconnaître⁴⁶. Du point de vue des acteurs, c'est en particulier le cas lorsque les réclamations visent des organismes ou structures dont les personnes dépendent fortement pour subvenir à leurs besoins primaires.

Selon les acteurs rencontrés, ne pas se saisir du critère de PVE et dénoncer une discrimination de ce type pourrait également découler d'un sentiment de honte ou d'illégitimité à se « *prévaloir* » d'une situation de pauvreté que les personnes s'efforcent pour certaines de cacher et/ou de laquelle elles souhaitent avant tout sortir.

II. DES CONCEPTIONS DE TERRAIN DE LA PVE QUI NE RECOUPENT QUE PARTIELLEMENT LA CONCEPTION JURIDIQUE

La recherche souligne que la manière de concevoir le critère de PVE « *au concret* » est plurielle et que les conceptions qu'en ont différents acteurs de terrain ne recoupent que partiellement la conception juridique initiale. En tenant compte de ces différentes conceptions et en mobilisant l'enquête « *Accès aux droits* » menée en 2016 par le Défenseur des droits, nous proposons finalement un indicateur « *circonstancié* » de la PVE.

LA PVE : DE LA CONCEPTION JURIDIQUE AUX CONCEPTIONS DE TERRAIN

UNE CONCEPTION JURIDIQUE ORIGINELLE DE LA PVE

Comme nous l'avons signalé, lors des débats parlementaires ayant précédé l'adoption de la loi du 24 juin 2016, il a moins été question de la diversité des éléments venant caractériser la PVE que de ceux permettant de justifier le rejet de critères utilisés au sein d'autres ordres juridiques renvoyant à la situation ou à la condition économique et/ou sociale des personnes⁴⁷. À propos de la précarité sociale, il a été soutenu qu'il s'agissait d'« *une*

notion imparfaitement définie à la traduction juridique malaisée », puisqu'il s'agit d'« une notion subjective qui regroupe une grande diversité de situations qu'il n'appartient [...] pas au juge pénal de définir mais bien au législateur ». S'agissant du critère de la fortune, il a été avancé qu'il s'agit d'« un concept daté et sans portée juridique en droit pénal ». Le critère de l'origine sociale a été écarté au motif de son caractère « étroit et peu opératoire » et parce que « concevoir la situation économique et sociale à raison de la naissance semble contrevenir à la dynamique de la mobilité sociale ». Ériger la condition sociale au rang de critère de discrimination prohibé n'a pas non plus été la solution privilégiée, car « notre tradition de droit écrit, a fortiori en droit pénal, ne permet pas au législateur français d'adopter un critère aussi large ». Finalement, le « bénéfice d'une prestation sociale sous condition de ressources » n'a pas été retenu au motif que ce critère « heurterait la conception française de la solidarité nationale » en renvoyant « une personne à un prétendu 'statut d'assisté social', qui cristalliserait sa situation, pourtant temporaire et extérieure à sa personne »¹⁸.

Le choix de consacrer dans la loi française le critère de « la particulière vulnérabilité résultant de la situation économique, apparente ou connue de son auteur » a été guidé par la volonté¹⁹ :

- de **ne pas adopter une notion exclusivement subjective** [cf. rejet du critère de la précarité sociale] ;
- d'adopter **une notion renvoyant à une situation actuelle**, et non pas à quelque chose « d'hérité » [cf. rejet du critère de l'origine sociale] ;
- d'adopter **une notion renvoyant à une ou plusieurs réalités précises** [cf. rejet du critère de la précarité sociale] ;
- d'adopter un critère **tenant compte du caractère « extérieur » de la pauvreté** par rapport à la personne [cf. rejet du critère du bénéfice d'une prestation sociale].

LA PVE TELLE QUE DÉFINIE PAR LES ACTEURS DE TERRAIN INTERROGÉS

Nous l'avons dit : dans l'enquête, les acteurs de terrain n'ont jamais utilisé l'expression « PVE » ; ils ont mobilisé à la place, les expressions de « grande pauvreté » ou de « grande précarité » pour parler des personnes potentiellement concernées par la PVE. On peut noter qu'ils ont systématiquement accolé l'adjectif qualificatif « grande ». En parallèle, ils ont fait part de ce qui, selon eux, caractérisent la « grande pauvreté » ou la « grande précarité » :

- la complexité des situations de vie au sein desquels différents éléments, tout au moins certains d'entre eux, s'entremêlent parmi lesquels : absence ou insuffisance de ressources financières ou de restes à vivre, problématiques de domiciliation, problématiques de papiers, problématiques d'accès à un habitat, problématiques de maîtrise du français ou du moins du français de l'administration, problématiques dans l'accès et/ou l'usage d'internet dans le cadre de démarches administratives, absence de liens sociaux ou de communauté d'appartenance ;
- des difficultés s'inscrivant dans la durée ;
- des situations sources potentielles de stigmatisation.

UNE CONCEPTION DE LA PVE SE DÉGAGEANT DES PREMIÈRES DÉCISIONS DU DÉFENSEUR DES DROITS

À ce jour, le Défenseur des droits a eu l'occasion de se prononcer à quelques reprises sur des cas de potentielles discriminations fondées sur la particulière vulnérabilité résultant de la situation économique des personnes. Il est possible de dégager de ces décisions les contours d'une conception plutôt objective, ou pour le moins objectivable, de la PVE.

En effet, dans toutes ces décisions, c'est un élément objectif qui amène le Défenseur des droits à conclure à l'existence d'une situation de PVE pour les personnes concernées par le traitement contesté : le fait d'être hébergé en hôtel social²⁰, le fait de bénéficier

de la Couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) ou de l'Aide à l'acquisition d'une complémentaire santé (ACS)²¹ (et indirectement, le fait de disposer de faibles ressources que le bénéficiaire de cette prestation suggère)²² ou encore le fait d'être titulaire d'une domiciliation bancaire auprès d'un établissement bancaire particulier²³.

CARACTÉRISER LA PVE À PARTIR DES DONNÉES DE L'ENQUÊTE « ACCÈS AUX DROITS »

L'INDICATEUR DE PVE

Les variables intégrées au sein de l'indicateur de PVE

Un choix a été fait parmi les variables disponibles dans l'enquête « Accès aux droits », de manière à ne retenir que celles susceptibles d'indiquer une situation de PVE au regard des lignes directrices qui se dégagent des différentes conceptions de la PVE préalablement identifiées. Des régressions logistiques ont ensuite été effectuées pour déterminer parmi les variables présélectionnées, celles qui augmentaient la probabilité de s'être senti discriminé. Seules ces variables ont été intégrées au sein de l'indicateur²⁴. Il s'agit des suivantes :

- emploi en contrat précaire ou au chômage ;
- difficultés à trouver des informations sur internet ;
- difficultés à résoudre les problèmes administratifs et pour les démarches ;
- difficultés financières perçues (« s'en sort » difficilement ou en s'endettant) ;
- renoncement aux soins ;
- résidence dans une cité ou un grand ensemble ;
- rencontre avec un travailleur social.

L'intégration du 'cumul de difficultés' au sein de l'indicateur

Il résulte des différentes conceptions de la PVE (voir supra) que celle-ci est avant tout définie en référence aux difficultés globales liées au manque de ressources financières, ce dernier élément restant central. C'est pourquoi l'indicateur est construit en considérant en situation de PVE des personnes se percevant en difficulté financière et présentant un cumul des autres critères sélectionnés.

Très peu de personnes se percevant en difficulté financière ne présentent aucune des autres caractéristiques retenues pour l'indicateur de PVE alors que la moitié en cumulent au moins deux et le quart au moins trois. Inversement, environ la moitié des personnes sans fortes contraintes budgétaires ont au moins une des autres difficultés et seules 5 % en cumulent au moins trois. Ce point vient confirmer le lien très important entre la précarité financière et les autres variables retenues pour composer l'indicateur multidimensionnel de PVE.

À partir de cet indicateur, trois catégories sont distinguées :

- les personnes non en situation de PVE, soit 87 % des répondants ;
- les personnes cumulant deux difficultés (financières et d'un autre type), soit 5 % des répondants ;
- les personnes cumulant au moins trois difficultés, soit 8 % des répondants.

LES CARACTÉRISTIQUES DES RÉPONDANTS CONCERNÉS PAR LA PVE ET LES LIENS AVEC LA SURVENANCE DE DISCRIMINATIONS FONDÉES SUR D'AUTRES CRITÈRES

Les caractéristiques des répondants concernés par la PVE

Selon cet indicateur, les personnes en situation de PVE sont plus souvent les familles monoparentales et les familles nombreuses, les personnes les moins diplômées, les personnes âgées de moins de 55 ans ainsi que, dans une moindre mesure, les femmes.

Les liens entre la PVE et les autres critères de discrimination prohibés

Les analyses montrent que les personnes en situation de PVE, selon l'indicateur ainsi construit, sont plus souvent concernées par les critères objectifs de discrimination visés dans l'enquête « *Accès aux droits* ». Elles sont notamment fréquemment en situation de handicap (42 % parmi celles qui cumulent aux moins trois critères de vulnérabilité, 23 % parmi celles hors PVE) ou d'origine étrangère hors Europe (19 % pour 10 % des personnes hors PVE).

La PVE n'est en revanche pas liée au critère de l'apparence physique mesurée à l'aide de l'indice de masse corporelle, ni au bénéfice de l'ex-CMU-C.

Les liens entre la PVE et le fait de s'être senti discriminé sur le fondement d'un autre critère

Les résultats obtenus indiquent que se trouver en situation de PVE accroît la probabilité de s'être senti discriminé ou traité défavorablement au cours des cinq dernières années sur le fondement d'un autre critère.

En effet, 49 % de l'ensemble des répondants présentent au moins une caractéristique parmi celles ayant un impact significatif sur la probabilité d'avoir ressenti au moins une discrimination au cours des cinq dernières années (être âgé de moins de 30 ans, être en situation de handicap, être d'origine d'un pays non européen). Cette proportion atteint 67 % parmi les personnes en situation de PVE (447 répondants parmi les 668 concernés).

Dès lors, la PVE apparaît bien comme un facteur de discrimination à part entière, et comme un facteur aggravant lorsqu'elle est conjuguée avec d'autres critères objectifs de discrimination.

Ce rôle particulier que joue la PVE dans les facteurs multiples de discrimination peut indiquer que la PVE est une source particulièrement importante de discriminations multiples²⁵.

CONCLUSION

L'étude permet de formuler un certain nombre de pistes dont la mise en œuvre, de façon isolée et/ou combinée, pourrait faciliter la mobilisation juridique du critère de la PVE. Ces éléments répondent à une préoccupation du Défenseur des droits de s'appuyer sur les résultats de cette recherche dans une perspective d'action.

Il s'agit également de fournir des éléments opérationnels qui permettront aux acteurs concernés d'apprécier l'opportunité de s'en saisir et de les approfondir.

RÉALISER UNE ENQUÊTE AUPRÈS DES PRINCIPAUX CONCERNÉS PAR LA PVE

Afin de compléter et de consolider les quelques éléments pointés par les acteurs de terrain s'agissant du non-recours au critère de la PVE et au droit face à ce type de discriminations, une enquête auprès de personnes directement concernées par ce critère pourrait être mise en place. Elle pourrait être construite en tenant compte des constats faits, dans cette recherche, concernant le profil des personnes potentiellement plus exposées à des discriminations en lien avec la particulière vulnérabilité économique.

Une telle enquête permettrait en l'occurrence d'appréhender qualitativement les expériences de discrimination fondées sur la PVE²⁶, d'entrer au cœur des réactions des personnes face à ce type de traitements différenciés et de questionner de manière approfondie leur rapport avec le critère de la PVE (connaissance, appropriation, usage...).

FAIRE UN USAGE « MODÉRÉ » DE CE CRITÈRE, DU MOINS DANS UN PREMIER TEMPS

L'un des premiers enseignements qui se dégage de la recherche est que si la PVE n'est pas dépourvue d'utilité, du point de vue des acteurs de terrain, en tant que critère de discrimination prohibé, l'allégation d'une discrimination sur son fondement, lorsqu'elle apparaît pertinente au vu des faits, ne constitue pas nécessairement la solution la plus adaptée aux besoins des personnes ni la solution souhaitée par les personnes. Pour autant, il ne s'agit pas non plus de ne pas les informer sur ce critère et sur la possibilité d'en faire usage. Il semble cependant essentiel que les acteurs de terrain continuent à envisager d'autres stratégies, qu'elles soient juridiques ou non, avec les personnes qu'ils accompagnent.

Par ailleurs, la mobilisation circonscrite de ce critère, notamment par le Défenseur des droits, à quelques situations « emblématiques », contribuerait sans doute à une meilleure compréhension de cette forme de discrimination.

CLARIFIER LE RÉGIME JURIDIQUE DES JUSTIFICATIONS DES DIFFÉRENCES DE TRAITEMENT

Le droit permet, dans certaines situations de fournir une justification à une différence de traitement fondée sur un critère de discrimination prohibé afin que celle-ci échappe à la qualification de « discrimination ». À cet égard, il apparaît essentiel, au vu des témoignages des acteurs de terrain, d'apporter un certain nombre de clarifications. Du point de vue des acteurs, il semble spécialement important de déterminer quels sont les éléments qui sont susceptibles de constituer une justification admissible à pareille différence de traitement, le cas échéant en distinguant différents cas de figure dans lesquels une discrimination peut être

alléguée (discrimination directe ou indirecte et domaine du droit au sein duquel s'inscrit l'allégation de discrimination).

Par ailleurs, dans la mesure où les acteurs ont souligné que nombre de traitements différenciés subis par les personnes en situation de « PVE » procédaient de stéréotypes, le fait de rappeler clairement la jurisprudence européenne²⁷, qui rejette la possibilité de justifier une différence de traitement par la fourniture d'une explication traduisant la prise en compte d'un stéréotype, pourrait faciliter la mobilisation de ce critère.

MOBILISER LES NOTIONS DE DISCRIMINATION SYSTÉMIQUE ET/OU DE DISCRIMINATION MULTIPLE

S'agissant de la mise en cause de discriminations systémiques²⁸ fondées sur la PVE, elle pourrait d'une part, s'avérer pertinente au regard de la dimension systémique de certains des traitements mis en cause par les acteurs de terrain et, d'autre part, permettre de répondre à une partie des difficultés rencontrées dans la mobilisation de ce critère. En particulier, cette façon de faire pourrait, dans certains cas, permettre de neutraliser la difficulté liée à la possibilité de se prévaloir du système dans lequel le traitement défavorable critiqué s'inscrit pour justifier ce dernier.

La PVE paraît également pouvoir constituer un terrain propice au développement en droit français de la notion de discrimination multiple²⁹. En effet, la qualification sociologique de la PVE à partir des données de l'enquête « Accès aux droits » a permis de mettre en exergue l'existence d'un lien statistique entre les situations de PVE telles que définies dans le cadre de l'indicateur, et le fait de déclarer avoir subi des discriminations fondées sur d'autres critères (voir *supra*).

S'INSPIRER DE L'INTERPRÉTATION QUÉBÉCOISE DE LA CONDITION SOCIALE POUR CLARIFIER LA PORTÉE DE LA PVE

L'interprétation québécoise du critère de la condition sociale a été approfondie dans le cadre de cette recherche au vu du fait que c'est au Québec que la jurisprudence relative aux discriminations fondées sur un critère « équivalent »³⁰ à celui de la PVE, est la plus importante³¹. Par ailleurs, plusieurs auteurs québécois ont soutenu que l'évolution qu'avait connue cette interprétation avait « permis la transformation d'un fait sociologique en un fait juridique »³². Or, l'expression retenue par le législateur français s'articule précisément autour d'une notion intrinsèquement sociologique (« la vulnérabilité »).

Au Québec, la loi ne définit pas la portée du critère de discrimination prohibé de la « condition sociale ». C'est donc la jurisprudence qui, dans une large mesure, a défini cette notion³³. Au terme d'une jurisprudence constante, il est établi que la condition sociale est le produit de deux éléments³⁴ :

- Un élément objectif : le rang, la place ou le traitement réservé à une personne dans sa communauté qui varie en fonction de son occupation, de son revenu, de son niveau d'instruction ou encore des circonstances entourant sa naissance ;
- Un élément subjectif : « *le statut des individus, [...] la valeur qu'on leur attribue en fonction des représentations sociales, des stéréotypes associés, notamment, à leur éducation, à leur occupation ou à leur revenu* »³⁵.

Alors que l'élément objectif est « individuel »³⁶, l'élément subjectif est « interpersonnel », puisqu'il implique une évaluation de la personne sur la base des représentations collectives attachées à un/aux premier(s) élément(s) objectif(s)³⁷.

En transposant l'interprétation de la condition sociale qui prévaut au Québec à la PVE, une nouvelle conception de celle-ci s'en dégage. Elle invite à considérer que la PVE comporte, elle aussi, un élément objectif ou à tout le moins objectivable, à savoir « la situation économique », et un élément subjectif, « la

particulière vulnérabilité », entre lesquels un rapport de causalité doit exister³⁸. En s'inspirant de l'interprétation québécoise de la condition sociale, il est possible de considérer que, dans le cas du critère de la PVE, la particulière vulnérabilité découle d'un processus de stigmatisation « engendré » par la situation économique - réelle ou supposée - de la personne.

MOBILISER LES TRAVAUX ET RÉFLEXIONS DES SCIENCES SOCIALES ET DU MONDE ASSOCIATIF, POUR FACILITER LE TRAVAIL PROBATOIRE INCOMBANT AUX VICTIMES DE DISCRIMINATIONS FONDÉES SUR LA PVE

Afin de faciliter le travail probatoire qui incombe à celle ou celui qui allègue une discrimination fondée sur sa PVE³⁹, il pourrait être intéressant d'envisager, dans ce cadre, la mobilisation de travaux et/ou de réflexions issus des sciences sociales. Il pourrait notamment s'agir, à l'instar de ce qui se fait couramment devant le Tribunal québécois des droits de la personne⁴⁰, d'interventions de personnalités universitaires devant les tribunaux⁴¹, voire auprès du Défenseur des droits. Les travaux et réflexions des acteurs de terrain, notamment associatifs, pourraient également être davantage mobilisés.

RENFORCER LA PARTICIPATION CONTENTIEUSE DU DÉFENSEUR DES DROITS

Le fait que l'action soit portée par un tiers, qui plus est public, peut limiter, dans une certaine mesure au moins, les craintes et réticences de certaines personnes en situation de précarité à aller en justice, mais également le sentiment de honte qu'emporte potentiellement le fait de se prévaloir d'une situation de précarité. À ce titre, l'intervention du Défenseur des droits auprès, voire en substitution⁴², des victimes de discriminations fondées sur la PVE, pourrait être de nature à faciliter la dénonciation, par la voie juridictionnelle, de discriminations fondées sur la PVE.

Ces différentes pistes ont été mises en discussion à l'occasion d'un séminaire qui s'est déroulé dans les locaux du Défenseur des droits, en juin 2022, en présence de représentants de diverses associations, institutions et de chercheurs.

NOTES

- ¹ Il s'agit du 22^e critère de discrimination dans le code du travail (qui vise également les activités mutualistes).
- ² [Loi n°2016-832](#) du 24 juin 2016 visant à lutter contre la discrimination à raison de la précarité sociale.
- ³ Le rapport final de cette recherche peut être consulté sur le site de l'Université de Grenoble Alpes.
- ⁴ [Loi n°2016-832](#) du 24 juin 2016 visant à lutter contre la discrimination à raison de la précarité sociale.
- ⁵ Voir notamment CEDH, art. 14 et Protocole additionnel n°12, art. 1^{er} ; Charte sociale européenne (révisée), art. E ; Charte des droits fondamentaux, art. 21 ; Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 2, §2 ; Loi tendant à lutter contre certaines formes de discrimination (Belgique), 10 mai 2007, M.B., 30 mai 2007, art. 1^{er}. Voir également la définition de l'origine sociale proposée par le Comité onusien des droits économiques, sociaux et culturels dans son observation générale n°20, « *La non-discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels* », §24.
- ⁶ Charte des droits et libertés de la personne (Québec), C-12, point 10.
- ⁷ Loi tendant à lutter contre certaines formes de discrimination (Belgique), 10 mai 2007, M.B., 30 mai 2007, art. 1^{er}.
- ⁸ Notamment s'agissant des différentes dimensions d'une situation de pauvreté pouvant être prises en considération ou ne pouvant pas l'être en fonction des expressions retenues.
- ⁹ En l'occurrence, 7 adresses mail de structures et à 31 personnes issues de 25 structures différentes.
- ¹⁰ Dès le départ, il était posé que la représentativité (géographique, mais également sectorielle) des répondants aux questionnaires n'était pas une exigence dans le cadre de cette enquête. Il s'agissait plutôt de disposer d'une diversité de points de vue. Les informations recueillies ont donc été traitées dans une perspective davantage qualitative que quantitative.
- ¹¹ Défenseur des droits (2019) « *Inégalités d'accès aux droits et discriminations en France. Les analyses du Défenseur des droits : Tome 2* » La Documentation française.
- ¹² Pour W. Felstiner, R. Abel et A. Sarat, la dénonciation, par le droit, d'une injustice vécue est le résultat d'un processus en trois étapes, qu'ils décrivent comme suit : la prise de conscience d'une injustice vécue (« *naming* »), l'inscription de cette dernière dans le cadre juridique existant, ce qui suppose la compréhension de ce dernier (« *blaming* ») et finalement le recours effectif au droit pour la dénonciation de cette injustice (« *claiming* »). Voir notamment : W. Felstiner, R. Abel, A. Sarat (2014) *Naming, Blaming, Claiming*, *Law & Society review*, vol. 15, n°3/4, pp. 631-654.
- ¹³ Selon un usage doctrinal majoritaire, la notion de discrimination multiple se rapporte « *aux traitements défavorables appréciés au regard de plusieurs motifs de discrimination* ». in R. Médard Inghilterra (2020) « *La réalisation du droit de la non-discrimination* », Thèse, Droit, Université Paris Nanterre, p. 666, §. 950.
- ¹⁴ G. Calvès, D. Roman (2016) « *La discrimination à raison de la précarité sociale : progrès ou confusion ?* », *Revue de droit du travail*, p. 527.
- ¹⁵ Dans le même sens, voir notamment les travaux suivants : N. Fieulaine (2009) « *Temps de l'urgence, temps du projet : la rencontre des temporalités dans le recours aux soins et à l'aide sociale en situations de précarité* », *Dossiers de la MRIE*, 29 juillet 2009, spéc. p. 43 ; A. Béal, N. Kalampalikis, N. Fieulaine et al. (2014) « *Expériences de justice et représentations sociales : l'exemple du non-recours aux droits* », *Les cahiers internationaux de psychologie sociale*, n°3, spéc. p. 568.
- ¹⁶ Cet élément n'est pas sans rappeler l'un des résultats du 13^e baromètre du Défenseur des droits et de l'OIT sur la perception des discriminations dans l'emploi. En effet, à la question de savoir « *pour quelles raisons n'avez-vous rien dit lorsque vous avez été victime de discriminations ?* », les répondants concernés ont en premier lieu pointé « *la crainte de représailles de la part des auteurs* » (68 %) (Défenseur des droits, OIT (2020) « *13e baromètre. La perception des discriminations dans l'emploi* ». [Études et résultats](#), p. 27.
- ¹⁷ *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2014-2015, CRI séance plénière du 18 juin 2015.
- ¹⁸ *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2014-2015, rapport n° 507, Ph. Kaltenbach, pp. 19-21.
- ¹⁹ Tout en étant néanmoins conscient du fait que ce n'est pas parce que ces éléments figurent dans un rapport parlementaire que nécessairement nous pouvons les imputer « *au législateur français* ».
- ²⁰ Voir notamment Défenseur des droits, [Décision n° 2019-256](#) du 22 novembre 2019 relative aux refus de scolarisation et d'inscription à la cantine scolaire opposés à 5 enfants hébergés en hôtel social par le maire d'une commune. Dans le même sens, voir plus récemment notamment : Défenseur des droits, [Décision n°2021-101](#) du 21 octobre 2021 relative à l'absence d'accès à la scolarisation de plusieurs enfants constitutive d'une discrimination fondée sur l'origine et la particulière vulnérabilité résultant de la situation économique des familles.
- ²¹ Prestations désormais fusionnées pour devenir la Complémentaire santé solidaire (C2S).

- ²² Voir notamment Défenseur des droits, [Décision n°2018-259](#) du 25 octobre 2018 relative à une situation de refus de soins; Défenseur des droits, [Décision cadre 2018-269](#) du 22 novembre 2018 relative aux discriminations à l'égard des bénéficiaires de la CMU-C, de l'ACS et de l'AME sur les plateformes de prise de rendez-vous en ligne et comportant des recommandations générales.
- ²³ Voir notamment Défenseur des droits, [Décision n° 2019-225](#) du 5 septembre 2019 relative à des discriminations fondées sur la domiciliation bancaire et à la vulnérabilité économique présumée des personnes dans la fourniture de service de téléphonie mobile.
- ²⁴ Pour plus de détails, voir le rapport final, pp. 11 à 16.
- ²⁵ L'enquête ne permet cependant pas de différencier les situations où les facteurs de discrimination prohibés interviennent indépendamment les uns des autres, le cas échéant dans des contextes discriminatoires eux-mêmes différents, de celles où c'est la conjonction de différents critères qui donnent lieu au traitement défavorable (cas relevant d'une réelle logique d'intersectionnalité).
- ²⁶ Ce qui pourrait notamment permettre de préciser la manière dont s'articule la PVE avec les autres critères de discrimination prohibés.
- ²⁷ Selon une jurisprudence désormais bien établie des juridictions européennes, les justifications qui procèdent de stéréotypes ne sauraient passer pour « admissibles » au sens du droit de la non-discrimination. Voir notamment Cour EDH, *Smith et Grady c. Royaume-Uni*, 27 septembre 1999, §. 97 ; Cour EDH [GC], *Konstantin Markin c. Russie*, 22 mars 2012, § 143 ; CEDH, *Bayev et a. c/ Russie*, 20 juin 2017, §. 91.
- ²⁸ Définie comme : la discrimination qui « procède d'un processus s'écoulant dans le temps, et qui, produit de règles, de politiques ou encore de pratiques organisationnelles, excluent ou désavantagent les individus de façon disproportionnée selon leur appartenance à un groupe ». Voir N. Ferré (2020) « Vers la reconnaissance de la discrimination systémique », *Revue de droit du travail*, Dalloz, p. 179. Pour la première fois en France, le conseil de prud'hommes de Paris a reconnu l'existence d'une discrimination systémique dans une décision du 17 décembre 2019.
- ²⁹ Selon un usage doctrinal majoritaire, la notion de discrimination multiple se rapporte « aux traitements défavorables appréciés au regard de plusieurs motifs de discrimination » (R. Médard Inghilterra (2020) « La réalisation du droit de la non-discrimination », *Thèse, Droit*, Université Paris Nanterre, p. 666, §. 950).
- ³⁰ Équivalents, en ce sens qu'ils renvoient, d'une manière ou d'une autre, à la situation économique et/ou sociale de la personne.
- ³¹ Sur les 45 décisions examinées dans le cadre de cette recherche – décisions faisant application d'un critère jugé équivalent à celui de la PVE – 20 étaient issues du Tribunal québécois des droits de la personne et de la jeunesse.
- ³² E. Paquet (2005) « *Le statut d'emploi : un élément constitutif de la condition sociale ?* », *Relations industrielles*, vol. 60, n° 1, p. 66 ; R. Senay (1979) « *Condition sociale, motif prohibé de discrimination selon la Charte des droits et libertés de la personne* », *Chronique régulière*, pp. 1030 –1031.
- ³³ Trib. des droits de la personne, Montréal, *CDP c. Gauthier*, 15 novembre 1993.
- ³⁴ « *La condition sociale – une option pour les commissions des droits de la personne* », Commission ontarienne des droits de la personne citant Trib. des droits de la personne, Montréal, *CDP c. Gauthier*, 15 novembre 1993, [Sommaire français].
- ³⁵ Trib. des droits de la personne, *CDPJ c. Sinatra*, 21 septembre 1999, §44.
- ³⁶ À savoir un (des) indicateur(s) de « la classe économique » tels que les revenus, l'occupation, l'éducation, l'absence prolongée d'emploi, l'assistance sociale, le bénéfice du chômage, l'occupation d'un emploi faiblement rémunéré cumulée à un statut précaire.
- ³⁷ « *La condition sociale – une option pour les commissions des droits de la personne* », *op. cit.*
- ³⁸ Pour le dire autrement, c'est parce qu'une personne se trouve dans une situation économique déterminée – ou est perçue comme se trouvant dans une situation économique déterminée – qu'elle est perçue par autrui comme étant particulièrement vulnérable.
- ³⁹ Étant entendu que la charge probatoire qui pèse sur celle ou celui qui subit un traitement potentiellement discriminatoire varie selon le domaine du droit au sein duquel s'inscrit l'allégation d'une discrimination. Il convient également de souligner qu'il n'incombe pas la même charge probatoire à celle ou celui qui saisit le Défenseur des droits d'une réclamation liée à une discrimination puisque l'institution dispose de pouvoirs d'investigation propres qui peuvent être utilisés afin d'établir la discrimination.
- ⁴⁰ En effet, le Tribunal des droits de la personne s'est fait assister dans plusieurs litiges mettant en cause une discrimination fondée sur la condition sociale du plaignant d'un ou plusieurs « *témoign(s) expert(s)* ».
- ⁴¹ Nous soulignons que dans une affaire ayant reçu un large écho médiatique, le conseil de prud'hommes de Paris s'est largement appuyé sur l'expertise fournie par un sociologue, intervenu en qualité de témoin, pour conclure à la dimension systémique de la discrimination en cause dans cette affaire. Voir notamment F. Guiomard (2020) « *Un sociologue aux prud'hommes* », *Revue de droit du travail*, pp. 137 et s, note sous Cons. prud'h. Paris, section industrie, 17 décembre 2017, n° 17/10051.
- ⁴² Ce qui requerrait une modification de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits. En effet, en l'état actuel du droit, le Défenseur des droits n'est pas en mesure d'initier une procédure. L'institution peut néanmoins formuler des observations dans le cadre d'une procédure initiée par celle ou celui qui s'estime victime d'une discrimination. L'usage de ce pouvoir pourrait déjà amener à une meilleure compréhension de cette forme de discrimination dans le chef des juges et des autres praticiens du droit, préalable indispensable à l'intégration de cet argument au sein de leur pratique.

Dans le cadre de ses missions confiées par la Loi organique du 29 mars 2011, le Défenseur des droits soutient des travaux d'études et de recherches intéressant ses différents champs de compétence :

- la défense et la promotion des droits des usagers des services publics ;
- la défense et la promotion des droits de l'enfant ;
- la lutte contre les discriminations et la promotion de l'égalité ;
- le respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité ;
- l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte.

La collection Éclairages se propose de mettre à disposition des spécialistes, des décideurs, des professionnels comme du public le plus large, les synthèses des travaux menés par des équipes de recherche pluridisciplinaires et indépendantes pour le compte de l'institution. Elle a vocation à éclairer le débat public et documenter les enjeux de l'intervention du Défenseur des droits.