

Paris, le 26 mars 2012

Décision du Défenseur des droits n°LCD-2012-52

Le Défenseur des droits,

Vu la Convention européenne des droits de l'homme, notamment l'article 14 combiné avec l'article 1er du protocole additionnel,

Vu l'accord Euro-méditerranéen CE-Maroc du 26 février 1996,

Vu les directives n°2000/43 du 29 juin 2000 et n°2000/78 du Conseil du 27 novembre 2000,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n°2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu les délibérations n° 2008-38 et suivantes du 3 mars 2008 et n°2010-242 et suivantes du 18 octobre 2010 ;

Vu les arrêts de la Cour d'appel de Douai du 31 mars 2011.

Saisi par dix anciens mineurs des « *Houillères du Bassin du Nord Pas de Calais* » (HBNPC), d'une réclamation relative aux refus opposés par l'Agence Nationale pour la Garantie des Droits des Mineurs (ci-après l'ANGDM) à leurs demandes de rachat de prestations de logement et de chauffage, en raison de leur nationalité et de leur âge,

Décide de présenter des observations devant la Cour de cassation dans le cadre des pourvois formés par l'ANGDM à l'encontre des dix arrêts rendus par la Cour d'appel de Douai, le 31 mars 2011, qui l'a condamnée à régler à chacun des réclamants la somme de 40.000 euros à titre de dommages et intérêts pour perte de chance résultant du caractère discriminatoire de ces refus.

A cette fin, le Défenseur des droits désigne _____ pour le représenter dans cette instance.

Le Défenseur des Droits,

Dominique BAUDIS

Dominique Baudis

Délibération n°2010-234 du 18 octobre 2010 (HALDE)

Nationalité/ Age/Emploi/ Emploi secteur public/Observations

Le réclamant, ancien mineur de fond employé par un établissement public s'est vu refuser la possibilité de racheter ses prestations de logement et de chauffage en raison de sa nationalité extracommunautaire. De surcroît, une seconde condition liée à son âge lui a été opposée pour lui refuser le bénéfice des prestations de logement. Par une précédente délibération, le Collège a reconnu le caractère discriminatoire du refus et a présenté ses observations devant le Conseil de prud'hommes qui a condamné son employeur à réparer le préjudice subi. Celui-ci ayant fait appel, le Collège décide de présenter ses observations devant la Cour d'Appel.

Le Collège :

Vu la Constitution du 4 octobre 1958 et son préambule ;

Vu la Convention européenne des droits de l'homme, notamment l'article 14 combiné avec l'article 1^{er} du protocole additionnel ;

Vu la loi n°2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité et notamment l'article 19 ;

Vu le décret n°2005-215 du 4 mars 2005 relatif à la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité ;

Vu la délibération n°2008-40 du 3 mars 2008 :

Vu le jugement du Conseil de prud'hommes de D du 22 mars 2010.

Sur proposition de la Présidente :

La haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité a été saisie, le 11 janvier 2007, par Monsieur S, ancien employé d'un établissement public, d'une réclamation relative au refus opposé par ce dernier à sa demande de rachat de prestations de logement et de chauffage présentée le 14 mars 2005.

Monsieur S de nationalité marocaine, a été embauché, le 7 octobre 1973, en tant que mineur de fond par un établissement public. Actuellement à la retraite, il perçoit, en application du décret n°46-1433 du 14 juin 1946 portant statut des mineurs, les prestations de chauffage versées sous forme d'indemnités, et il bénéficie d'un logement en nature. Ces prestations sont dues, sans condition de nationalité, à l'ensemble du personnel qu'il soit actif ou retraité. S'agissant du refus de rachat de ces prestations opposé à Monsieur S par l'établissement public, le Collège a conclu, le 3 mars 2008, au caractère discriminatoire, à raison de sa nationalité et de son âge (délibération n°2008-40).

L'établissement public n'ayant proposé aucune indemnisation au réclamant résultant de la discrimination et ce, contrairement à la recommandation du Collège, Monsieur S a saisi le Conseil de prud'hommes de D devant lequel la haute autorité a présenté ses observations.

Dans son jugement daté du 22 mars 2010, le Conseil de prud'hommes a suivi le raisonnement de la haute autorité et a condamné l'établissement public à payer à Monsieur S une somme de 40 000 € au titre de la perte de chance « (...) à raison des refus discriminatoires d'attribution de rachats des avantages en nature, dont il a été parlé plus haut, opposé par leur employeur, l'établissement public [...], les requérants se sont vus priver de la possibilité d'acquérir leurs logements à un prix modique pour se constituer un capital foncier bonifiable dans le temps et susceptible d'être transmis par succession à leurs familles ».

L'établissement public a interjeté appel de ce jugement devant la Cour d'Appel de X.

Le Collège :

- Décide de présenter des observations devant la Cour d'Appel de X, lesquelles font l'objet de la note ci-après annexée.

La Présidente

Jeannette BOUGRAB

Observations de la HALDE devant la Cour d'Appel de DOUAI

1. La haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité a été saisie, le 11 janvier 2007, par Maître X d'une réclamation relative aux refus opposés par l'Agence Nationale pour la Garantie des Droits des Mineurs (ci-après l'ANGDM) aux demandes de rachat de prestations de logement et de chauffage présentées par dix anciens employés des « Houillères du Bassin du Nord Pas de Calais » (HBNPC).
2. Les réclamants, tous de nationalité marocaine, estiment que cette différence de traitement fondée sur leur nationalité extracommunautaire est discriminatoire. Certains d'entre eux invoquent également une discrimination qui serait fondée sur l'âge puisque le droit au rachat des prestations de logement ne serait ouvert qu'aux agents retraités des HBNPC âgés de moins de 65 ans au moment de la demande.

FAITS

3. La majorité des ouvriers marocains ont été embauchés dans les années 70 à un moment où Charbonnages de France (CdF) devait faire face à une pénurie de main d'œuvre. Ils étaient alors embauchés sous contrat à durée déterminée de 18 mois, renouvelable, et ne bénéficiaient pas des droits garantis à l'ensemble des mineurs prévus par le décret n°46-1433 du 14 juin 1946 portant statut des mineurs. Au terme d'une grève qui dura près de trois semaines en octobre 1980, les mineurs marocains se virent finalement accorder le bénéfice du statut des mineurs.
4. D'après les éléments recueillis sur le site de l'Association des Travailleurs Marocains de France (ATMF), il ne resterait plus, actuellement en France, que 400 anciens mineurs de nationalité marocaine, la grande majorité serait repartie au Maroc dans le cadre de plans d'aide au retour, négociés avec les syndicats à partir de l'année 1985.

Les circonstances de l'espèce

5. A l'exception de M. S et de M. E embauchés respectivement en 1963 et 1969, les réclamants ont été employés par les HBNPC au cours des années 70.
6. Ils résident régulièrement en France avec leur famille et perçoivent, en application du décret n°46-1433 du 14 juin 1946 portant statut des mineurs, les prestations de chauffage qui sont versées, trimestriellement, sous forme d'indemnités. Ils bénéficient également en leur qualité d'anciens d'agents des HBNPC d'un logement à titre gratuit (hormis Monsieur BACHAR qui perçoit des indemnités de logement). Ces prestations sont dues, sans condition de nationalité, à l'ensemble du personnel qu'il soit actif ou retraité.
7. Au cours de l'année 2005 (courriers datés de mars et d'avril 2005), les réclamants ont adressé une demande de rachat des prestations de logement et de chauffage auprès de l'ANGDM.

8. Le rachat des prestations de logement et de chauffage mis en place par CdF constitue une aide à l'accession à la propriété des mineurs. Le rachat des prestations de logement prend la forme du versement d'un capital par le mineur calculé sur la valeur de l'indemnité annuelle de logement de l'intéressé assorti d'un coefficient de capitalisation établi en fonction de l'âge de l'intéressé au moment du rachat.
9. Le rachat des prestations de logement et de chauffage constitue un avantage social octroyé par CdF. Les conditions et les modalités d'application de ce rachat sont énoncées dans une circulaire n°88/092 édictée le 9 février 1988 par CdF.
10. Pour prétendre au bénéfice du rachat, « *le demandeur doit avoir acquis à titre définitif le droit à la prestation [de logement ou de chauffage] au moment de son départ, qu'il s'agisse d'un départ à la retraite normale ou en retraite anticipée* ».
11. En outre, les membres du personnel retraités n'ont accès au rachat de l'indemnité de logement que s'ils sont âgés, au moment de leur demande, de moins de 65 ans et s'ils s'engagent à acheter un logement attribué par les Houillères.
12. CdF peut octroyer à ses agents un prêt qui leur permet d'anticiper le rachat de l'indemnité de logement. Ce prêt vise « *à faciliter l'acquisition d'un logement en vue de la retraite* ».
13. CdF, pendant plus de 10 ans, puis, l'ANGDM, en 2005, se sont opposés aux demandes de rachat des prestations de logement et de chauffage au motif que le rachat n'est accordé qu'« *aux agents français ou étrangers ressortissants de la CEE* » et sous réserve, pour les prestations de logement, de ne pas avoir atteint, au moment de la demande, l'âge limite de 65 ans.
14. Le 18 septembre 2006, leur conseil, Maître X, a demandé à l'ANGDM de lui préciser les textes subordonnant le bénéfice du rachat des prestations à une condition de nationalité.
15. Par courrier du 11 octobre 2006, le directeur de l'ANGDM a indiqué que son agence appliquait « *strictement la réglementation édictée à l'époque par les anciens exploitants miniers dont Charbonnages de France pour leurs agents* » et confirmait que la condition d'ouverture du droit au rachat des prestations de logement et de chauffage ne pouvait pas être remplie par les mineurs marocains.
16. En date du 3 mars 2008, le Collège a examiné les dix réclamations et a conclu au caractère discriminatoire des refus de rachat des prestations de logement et de chauffage qui avaient été opposés aux dix réclamants par l'ANGDM (délibération n°2008-38 à 2008-47, pièce n°1 à 10).
17. A la suite de ces délibérations, l'ANGDM a transmis à la haute autorité, la copie des courriers adressés aux réclamants le 18 juin 2008 faisant état du réexamen de leur situation.
18. L'ANGDM a indiqué aux réclamants, excepté pour deux d'entre eux (M. B M. S), que le rachat de l'indemnité de logement était désormais possible, dès lors qu'ils

décidaient de racheter leur logement occupé à titre gratuit ou qu'ils le libèrent pour acheter un autre logement de l'ex-parc des CdF.

19. Un autre courrier de l'ANGDM, en date du 11 août 2008, précisait à chacun des réclamants le montant de la capitalisation à laquelle ils avaient droit. Par ailleurs, l'ANGDM rejetait leur demande de rachat de l'indemnité de chauffage aux motifs qu'ils ne remplissaient pas les conditions prévues par la Circulaire des CdF.
20. Dans ces courriers, l'ANGDM ne propose aucune indemnisation aux réclamants résultant de la discrimination et ce, contrairement à la recommandation du Collège.
21. Devant le Conseil de prud'hommes de Douai la Halde a présenté ses observations (pièce n°11) en insistant sur le principe énoncé à l'article 6 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes formes de discrimination qui précise que toute personne victime de discrimination à raison de l'origine a droit à une réparation juste et adéquate.
22. Cette position a été suivie par le Conseil de prud'hommes de Douai dans son jugement daté du 22 mars 2010 (pièce n°12) « (...) si l'on se réfère notamment aux lettres adressées les 28 mai et 18 juin 2008 par l'ANGDM à la HALDE, les parties ne s'opposent plus sérieusement sur l'existence de discriminations tenant d'une part à l'origine étrangère des demandeurs comme ressortissants d'un Etat non membre de l'Union Européenne (le MAROC) en l'absence d'un accord bilatéral signé avec cet Etat, et d'autre part à leur âge antérieur ou postérieur à 65 ans, ce qui constitue une évolution notable au regard des courriers de refus envoyés aux demandeurs par l'ANGDM durant l'année 2005 ».
23. Le Conseil des prud'hommes a condamné l'ANGDM à payer à chacun des demandeurs une somme de 40 000 € au titre de la perte de chance « (...) à raison des refus discriminatoires d'attribution de rachats des avantages en nature, dont il a été parlé plus haut, opposé par leur employeur, les Charbonnages de France puis par l'ANGDM, les requérants se sont vus priver de la possibilité d'acquérir leurs logements à un prix modique pour se constituer un capital foncier bonifiable dans le temps et susceptible d'être transmis par succession à leurs familles ».
24. L'ANGDM a interjeté appel du jugement rendu par le Conseil de prud'hommes.

DISCUSSION

Qualification juridique des prestations de logement et de chauffage

25. Il est constant que les prestations de logement constituent un élément de rémunération des agents en activité (CE, 9 juillet 1982, Mme BRUN et autres).
26. La CJUE a indiqué que la circonstance que certaines prestations soient versées après la cessation de la relation d'emploi n'exclut pas qu'elles soient qualifiées de rémunération, au sens de l'article 141, paragraphe 2 du Traité instituant la Communauté européenne, qui précise que l'on entend par rémunération « (...) le

salaires ou traitements ordinaires de base ou minimum, et tous autres avantages payés directement ou indirectement, en espèces ou en nature, par l'employeur au travailleur en raison de l'emploi de ce dernier » (CJUE, 28 septembre 1994, Beune, C-7/93).

27. En l'espèce, les prestations de logement constituent des avantages statutaires mis à la charge de l'employeur, au profit du personnel actif. Ces avantages restent dus, par l'employeur, aux agents retraités, en raison de l'emploi qu'ils ont occupé, et peuvent donc être assimilés à une rémunération au sens de l'article 141 du Traité CE.
28. Par ailleurs, ces prestations constituent une créance au profit des anciens mineurs devant être regardée comme un « bien » au sens de l'article 1^{er} du protocole additionnel de la Convention européenne des droits de l'homme qui stipule que « toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international ».

S'agissant de la limite d'âge fixée à 65 ans

29. La circulaire des CdF du 9 février 1988 précise que le rachat des prestations de logement est soumis, pour les demandeurs retraités, à la condition d'être âgé de moins de 65 ans. En l'espèce, cette condition ne concerne que cinq des réclamants qui avaient dépassé la limite d'âge au moment de leur demande individuelle en 2005 qui faisait suite aux multiples discussions intervenues avec l'AMMN.
30. L'article 23 du décret n°46-1433 du 14 juin 1946 portant Statut des mineurs accorde aux agents retraités le bénéfice des prestations de logement, sans soumettre cet avantage à une limite d'âge des demandeurs. En revanche, le rachat des prestations n'est plus accordé aux agents retraités dès lors qu'ils ont atteint l'âge limite de 65 ans. Dans ces conditions, la disposition contestée de la circulaire des CdF institue une différence de traitement, dans l'attribution du droit au rachat des prestations, entre les mineurs retraités qui repose sur la seule circonstance que les agents retraités aient atteint l'âge limite de 65 ans.
31. Les stipulations de l'article 14 combinées avec l'article 1er du protocole n°1 de la Convention européenne des droits de l'homme garantissent à toute personne le droit au respect de ses biens, sans distinction aucune et, bien que le critère de l'âge ne soit pas expressément visé, celui-ci est, à n'en pas douter, un critère prohibé par l'article 14 et, ce conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qui a rappelé que « la liste que renferme cette disposition revêt un caractère indicatif, et non limitatif, dont témoigne l'adverbe « notamment » » (arrêt Salgueiro Da Silva Mouta c/.Portugal du 21 décembre 1999).
32. Une différence de traitement se révèle discriminatoire, au regard de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, si elle manque de justification objective et raisonnable, c'est-à-dire si elle ne poursuit pas un but légitime ou lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.
33. De même, la directive n°2000/78 CE du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail qui prohibe toute discrimination, à raison de l'âge, dans les conditions de rémunération

(article 3 paragraphe 1 c)), considère que des différences de traitement fondées sur l'âge constituent une discrimination lorsqu'elles ne sont pas objectivement et raisonnablement justifiées par un objectif légitime et que les moyens de réaliser cet objectif ne sont pas appropriés.

34. En l'espèce, l'ANGDM n'a apporté aucun élément de nature à justifier que la différence de traitement entre les mineurs retraités, fondée sur l'âge, pour le rachat des prestations de logement repose sur une justification objective et raisonnable, se bornant à indiquer que celle-ci s'appliquait à l'ensemble des agents, sans critère de nationalité.
35. En effet, elle n'a présenté aucun critère objectif démontrant que les mineurs retraités se trouvaient dans une situation différente après l'âge de 65 ans au regard de l'objectif visé par le rachat des prestations de logement, qui est de faciliter le droit à l'accession de la propriété et ce d'autant plus, que le dépassement d'âge des réclamants est directement lié à l'impossibilité de présenter une demande, lors de leur mise à la retraite, face au refus de principe de l'ANGDM et de CdF.
36. Dans ces conditions, la haute autorité estime que cette condition, non justifiée, présente un caractère discriminatoire.

S'agissant du critère de nationalité

37. La directive 2000/43/CE du 29 juin 2000, transposée en droit interne à l'article 19 de la loi n°2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la haute autorité dispose qu'« *En matière de protection sociale, de santé, d'avantages sociaux, (..), ainsi que d'accès à l'emploi, d'emploi et de travail indépendants ou non salariés, chacun a droit à un traitement égal, quelles que soient son origine nationale, son appartenance ou non-appartenance vraie ou supposée à une ethnie ou une race (...)* ».
38. Les stipulations de l'article 14 combinées avec l'article 1er du protocole n°1 de la Convention européenne des droits de l'homme garantissent à toute personne le droit au respect de ses biens, sans distinction aucune, fondée notamment sur l'origine nationale
39. Enfin, le principe d'égalité de traitement entre les travailleurs marocains et les travailleurs communautaires, garanti par l'article 64 de l'accord Euro-méditerranéen CE - Maroc du 26 février 1996, en vigueur depuis le 1er mars 2000, prévoit que « *chaque Etat membre accorde aux travailleurs de nationalité marocaine occupés sur son territoire un régime caractérisé par l'absence de toute discrimination fondé sur la nationalité par rapport à ses propres ressortissants, en ce qui concerne les conditions de travail, de rémunération et de licenciement* ». Cet accord s'est substitué à l'accord de coopération entre la CEE et le Royaume du Maroc, qui avait été approuvé par le règlement (CEE) n°2211/78 du Conseil du 26 septembre 1978, lequel prohibait déjà à l'article 40, 1er alinéa, toute discrimination fondée sur la nationalité dans le domaine de la rémunération.
40. De même, les travailleurs de nationalité algérienne, bénéficient d'une égalité de traitement en matière de rémunération garantie par l'article 38 de l'accord de coopération entre la CEE et la République algérienne démocratique et populaire signé

le 26 avril 1976 et approuvé par le règlement communautaire n°2210/78 du 26 septembre 1978.

41. En premier lieu, la haute autorité constate que les dispositions de la circulaire des CdF du 9 février 1988 invoquées par l'ANGDM, n'exigent aucune condition de nationalité pour l'octroi du droit au rachat des prestations de logement et de chauffage et qu'ainsi, il ne s'agit que d'une pratique.
42. En second lieu, elle estime que le caractère territorial des prestations de logement et de chauffage invoqué par l'ANGDM ne peut justifier un refus de rachat des prestations à raison de la nationalité des réclamants, puisque ces derniers disposaient, au moment de leur demande de rachat - et disposent encore à l'heure actuelle - d'une résidence stable et régulière sur le territoire français.
43. Surtout, la haute autorité estime que le fait de soumettre le rachat de l'indemnité de logement et de chauffage - qui est un élément de la rémunération - à une condition de nationalité du demandeur, est susceptible de constituer une discrimination à l'encontre des réclamants, à raison de la nationalité dans le domaine de l'emploi.
44. Par courrier en date du 31 octobre 2007, l'ANGDM a pris acte de l'analyse faite par la haute autorité sur le caractère discriminatoire de ces décisions à raison de la nationalité en indiquant que *« nouvellement créée, elle a continué de retenir l'interprétation des textes en matière de rachat des prestations de logement. Mais on peut se demander si cette interprétation n'est pas contraire aux principes fondamentaux découlant des textes que vous citez (...). Ainsi comme vous le remarquez, conditionner le rachat de la prestation de logement à la nationalité de l'agent est susceptible de constituer une discrimination »*.

CONCLUSION

45. La haute autorité estime que le refus de rachat des prestations de logement et de chauffage est discriminatoire tant à raison de l'âge que de la nationalité, et souligne le droit pour les réclamants à une réparation juste et adéquate de leur préjudice.

Le Défenseur des Droits,

Dominique BAUDIS

