
AVIS D'INITIATIVE

Plans d'actions positives

Avis traité par

Commission Diversité - Egalité des chances - Pauvreté et
Commission Economie - Emploi - Fiscalité - Finances

Avis traité le

13 janvier 2022, 3 février 2022, 10 mars 2022 et
31 mars 2022

Avis adopté par l'Assemblée plénière du

19 mai 2022

BRUPARTNERS

Boulevard Bischoffsheim 26 – 1000 Bruxelles

Tél : 02 205 68 68 – brupartners@brupartners.brussels – www.brupartners.brussels

Préambule

Inscrit dans les lois de 2007 tendant à lutter contre les discriminations¹, le concept d'« actions positives » fait son apparition dans le paysage législatif belge aux fins de respecter les obligations de transposition des directives de l'Union européenne qui incombent à l'Etat belge. Reprenant la définition européenne de cette notion, la loi de 2007 dispose que les actions positives sont des « mesures spécifiques destinées à prévenir ou à compenser les désavantages liés à l'un des critères protégés, en vue de garantir une pleine égalité dans la pratique »².

Cette même loi précise que les hypothèses et les conditions dans lesquelles une mesure d'action positive peut être mise en œuvre doivent être déterminées par deux arrêtés royaux, l'un pour le secteur privé, l'autre pour le secteur public.

Le 11 février 2019, douze ans après l'adoption tendant à lutter contre les discriminations, l'arrêté royal fixant les conditions de l'action positive applicables au secteur privé est adopté³. Il est entré en vigueur en mars 2019. Il est à noter qu'un arrêté royal fixant les conditions de l'action positive pour le secteur public fédéral est en train d'être discuté.

Selon l'arrêté royal du 11 février 2019, un plan d'action positive doit contenir les informations suivantes⁴ :

- L'existence d'une inégalité manifeste ;
- La disparition de cette inégalité doit être désignée comme un objectif à promouvoir ;
- La mesure d'action positive doit être de nature temporaire, étant de nature à disparaître dès que l'objectif visé est atteint ;
- Le plan d'action positive doit satisfaire à un test de proportionnalité ;
- La garantie que la mesure d'action positive ne restreint pas inutilement les droits d'autrui.

Il convient enfin de préciser qu'un plan d'actions positives peut être établi, soit, par convention collective de travail, soit, par acte d'adhésion⁵. Dans les deux cas, il est soumis à l'approbation du Ministre compétent en matière d'emploi⁶.

Afin d'alimenter ses travaux, la Commission Diversité, Égalité des chances et Pauvreté a procédé à des auditions d'organismes qui ont déjà réalisé des rapports ou études sur le sujet.

Le 28 octobre 2021, la Commission Diversité, Égalité des chances et Pauvreté a débuté ses travaux en auditionnant Madame Goffinet (Institut pour l'égalité des femmes et des hommes) concernant la dimension de genre dans les plans d'actions positives et Monsieur Van Zwol (Unia) concernant l'état des lieux et l'utilisation des plans d'actions positives en Belgique.

¹ Voy. [Loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination](#), *M.B.*, 30 mai 2007, p. 29016, dite la « loi anti-discrimination » et [Loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre les discriminations entre les femmes et les hommes](#), dite la « loi genre », *M.B.*, 30 mai 2007, p. 29031.

² Loi anti-discrimination, article 4, 11° et Loi genre, article 5, 11°.

³ [Arrêté royal du 11 février 2019 fixant les conditions de l'action positive](#), *M.B.*, 1^{er} mars 2019, p. 21169.

⁴ A.R. du 11 février 2019, article 5.

⁵ A.R. du 11 février 2019, article 4, al. 1^{er}.

⁶ A.R. du 11 février 2019, article 6.

Le 24 février 2022, Brupartners a organisé un Webinaire sur la thématique des plans d'actions positives⁷ en présence de Daniël Cuypers (Professeur de droit émérite à l'Université d'Anvers) et de Pierre Burton (Consultant Diversité chez Actiris). La Commission Diversité, Egalité des chances et Pauvreté de Brupartners a associé à ses travaux les interlocuteurs sociaux du Conseil de la non-discrimination et de la diversité d'Actiris sur participation volontaire.

Avis

1. Constats

Brupartners constate que le mécanisme du plan d'actions positives n'était encore que très peu utilisé par les entreprises malgré l'adoption récente de l'arrêté royal du 11 février 2019.

En effet, seulement 5 plans d'actions positives ont été jusqu'ici élaborés et approuvés à l'échelle nationale dans le cadre de l'arrêté royal. Tous ces plans ont été établis par des entreprises basées à Bruxelles.

Ce constat peut s'expliquer par le fait que les entreprises, si elles adoptent des mesures d'actions positives, ne le font pas nécessairement via un plan d'actions positives validé par le Ministre fédéral de l'emploi. La méconnaissance de l'existence de ce dispositif et, a fortiori, sa sous-utilisation est préjudiciable aux personnes pour qui les lois de lutte contre les discriminations ont été élaborées. Par ailleurs, les plans d'actions positives présentent une bonne opportunité pour les entreprises de consigner leurs mesures de lutte contre les discriminations en s'assurant de leur conformité à la législation anti-discrimination.

Comme précisé par Unia, il convient de distinguer les actions positives d'autres mesures et bonnes pratiques pouvant être prises pour favoriser la diversité et mener une politique du personnel inclusive mais ne constituent pas pour autant des actions positives et ne doivent donc pas répondre aux exigences légales. Peuvent être, par exemple, mentionnées : l'utilisation de canaux de recrutement plus larges, le fait d'encourager les groupes défavorisés à postuler ou d'offrir certaines mesures de soutien (ex. cours de langues, formation, communication interculturelle, etc.), de rédiger une offre inclusive.

Brupartners souhaite donc, par cet avis d'initiative, insister, premièrement, sur la nécessité de sensibiliser et promouvoir le mécanisme des plans d'actions positives afin qu'il soit mieux connu des entreprises bruxelloises pour qu'elles l'utilisent.

Deuxièmement, **Brupartners** estime que des clarifications d'ordre juridique et pratique sont nécessaires en ce qui concerne la mise en œuvre de l'arrêté royal du 11 février 2019.

Troisièmement, **Brupartners** trouve essentiel que le Gouvernement bruxellois clarifie comment s'inscrivent les plans d'actions positives dans la politique de lutte contre les discriminations et la promotion de la diversité.

Quatrièmement, il demande au Gouvernement bruxellois que soient apportées des solutions concrètes et des pistes d'actions pour lutter contre les inégalités croissantes à Bruxelles, accentuées par la crise du COVID-19 et ses conséquences. **Brupartners** rappelle à cet égard le contenu de ses avis

⁷ [Webinaire : "Les plans d'actions positives : de la théorie à la pratique"](#). Le replay est quant à lui disponible sur la [chaîne YouTube](#) de Brupartners.

rendus à propos de la situation des familles monoparentales⁸, de la lutte contre le racisme⁹, de l'impact du COVID-19 sur les inégalités entre les Femmes et les Hommes¹⁰ et de l'impact du COVID-19 sur les situations de pauvreté et de précarité en Région de Bruxelles-Capitale¹¹. Il considère que la promotion et la sensibilisation à l'établissement de plans d'actions positives pourraient faire partie de la solution pour faire face à ces défis sociaux.

C'est pourquoi, **Brupartners** tient à émettre un certain nombre de recommandations à l'attention du Gouvernement bruxellois relatives, essentiellement, à la promotion des plans d'actions positives, au cadre juridique des actions positives et à leur articulation avec les outils de lutte contre les discriminations.

2. Plans d'actions positives et mesures de promotion de la diversité

Brupartners souhaite avant toute chose que la relation entre les plans d'actions positives et les autres mesures de promotion de la diversité de la Région de Bruxelles-Capitale soit clarifiée.

Pour **Brupartners**, le mécanisme des plans d'actions positives s'ajoute aux autres instruments de promotion de la diversité et de lutte contre les discriminations de la Région de Bruxelles-Capitale, en ce compris les plans diversité. Ainsi, **Brupartners** considère que les plans d'actions positives peuvent aussi bien être adoptés dans le cadre de ces plans diversité qu'en dehors de ces derniers, de manière indépendante. Des actions en la matière peuvent également être menées par les organisations représentatives des travailleurs, des employeurs et des classes moyennes.

Brupartners souhaite également formuler quelques remarques d'ordre terminologique.

Les actions positives sont définies par la loi comme des « *mesures spécifiques destinées à prévenir ou à compenser les désavantages liés à l'un des critères protégés, en vue de garantir une pleine égalité dans la pratique* »¹². Ces mesures peuvent revêtir une multitude de formes. Elles peuvent, par exemple, avoir pour but d'offrir à certains groupes un traitement préférentiel temporaire dans le but de rétablir un déséquilibre existant et de parvenir à une participation proportionnelle de ceux-ci. Il peut également s'agir de promouvoir les chances des membres d'un groupe identifié d'accéder à un statut dans lequel ils sont sous-représentés ou encore de fixer des quotas réservés aux membres du groupe défavorisé.

Le concept d'action positive est clairement visé par la législation anti-discrimination comme étant une hypothèse de justification, c'est-à-dire, une hypothèse dans laquelle « *une distinction directe ou indirecte fondée sur l'un des critères protégés ne s'analyse pas en une quelconque forme de discrimination* »¹³.

L'arrêté royal du 11 février 2019 fixe les conditions que doivent respecter les entreprises du secteur privé pour adopter des mesures d'actions positives au sein de plans d'actions positives. La possibilité

⁸ [A-2021-049-BRUPARTNERS](#).

⁹ [A-2021-003-BRUPARTNERS](#).

¹⁰ [A-2021-051-BRUPARTNERS](#).

¹¹ [A-2021-002-BRUPARTNERS](#).

¹² Loi anti-discrimination, article 4, 11° et Loi genre, article 5, 11°.

¹³ Loi anti-discrimination, articles 10 et 11.

laissée aux entreprises d'adopter de tels plans garantit ainsi la sécurité juridique des actions envisagée par ces entreprises pour mener une politique du personnel inclusive.

Ainsi, les actions positives se distinguent d'autres mesures ou de bonnes pratiques qui peuvent être prises pour favoriser la diversité et mener une politique du personnel inclusive mais ne constituent pas pour autant des actions positives et ne doivent donc pas répondre aux exigences légales.

Peuvent être, par exemple, mentionnés : l'utilisation de canaux de recrutement plus larges, le fait d'encourager les groupes défavorisés à postuler ou d'offrir certaines mesures de soutien (cours de langues, formation, communication interculturelle, etc.), de rédiger une offre inclusive.

L'action positive se distingue également de la discrimination positive, entendue comme la mesure qui vise à donner une priorité absolue et inconditionnelle aux membres d'un groupe défavorisé, tandis que les membres qui ne sont pas issus de ce groupe subiront une véritable discrimination « en sens inverse ». La Cour de justice de l'Union européenne condamne les discriminations positives au sens prédéfini qui ont un caractère inconditionnel et absolu.

3. Recommandations

3.1 Objectif, sensibilisation et promotion des plans d'actions positives à Bruxelles

Brupartners note que l'objectif des plans d'actions positives ne doit pas être de créer un frein à l'embauche. En ce sens, il est donc essentiel d'apporter des clarifications quant au cadre juridique des actions positives et à l'articulation de ces mesures d'actions positives avec d'autres mesures visant à lutter contre les discriminations dans le milieu professionnel.

Brupartners a déjà insisté sur la nécessité de développer des actions positives dans des avis précédents¹⁴. Brupartners souhaite notamment rappeler l'importance de l'utilisation des plans d'actions positives pour lutter contre les discriminations liées au genre dans les entreprises et dans les services publics. C'est d'autant plus important en cette période de crise liée au COVID-19 qui ne fait que creuser les inégalités¹⁵.

Brupartners attire l'attention du Gouvernement bruxellois sur l'existence du mécanisme des plans d'actions positives et souhaite qu'il s'en empare pour en faire sa promotion auprès des entreprises bruxelloises.

Brupartners recommande qu'une brochure explicative, pratique et complète sur les plans d'actions positives soit publiée par le SPF Emploi ou toute autre Administration compétente et mise à disposition des entreprises.

Brupartners souhaite également que les plans d'actions positives existants soient répertoriés et publiés par le SPF Emploi ou toute autre Administration compétente. Cet inventaire des plans d'actions

¹⁴ Avis d'initiative sur la lutte contre le racisme, [A-2021-003-BRUPARTNERS](#) ; Avis sur le Plan Régional d'inclusion des personnes LGBTQIA+ 2021-2025, [A-2021-097-BRUPARTNERS](#).

¹⁵ [A-2021-002-BRUPARTNERS](#).

positives permettrait aux entreprises de s'inspirer des bonnes pratiques d'autres entreprises belges et européennes¹⁶ ayant déjà fait l'exercice d'adoption de plans d'actions positives.

Brupartners recommande au Gouvernement bruxellois de mettre à disposition des entreprises des outils de mesure des discriminations, tels que le monitoring socio-économique d'Unia¹⁷ ou le rapport de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes sur l'écart salarial entre les femmes et les hommes en Belgique¹⁸ ainsi que des lignes directrices par rapport aux groupes-cibles, identifiés comme prioritaires, qui devraient faire l'objet d'actions positives. **Brupartners** considère que cette « base de données » et ces lignes directrices permettraient aux entreprises de fonder leurs plans d'actions positives sur des éléments tangibles et officiels, ce qui faciliterait, en outre, l'approbation de ces plans d'actions positives par le Ministre de l'Emploi.

3.2 Cadre légal et réglementaire

Brupartners salue l'initiative du Gouvernement fédéral d'avoir adopté un arrêté royal fixant les conditions de l'action positive. Cet arrêté royal permet de préciser le cadre légal et la jurisprudence européens en la matière¹⁹.

Brupartners constate toutefois que l'arrêté royal du 11 février 2019 ne concerne que le secteur privé. Aucune réglementation tant au niveau fédéral qu'au niveau bruxellois n'existe actuellement pour encadrer les actions positives au sein du service public alors que les services publics jouent un rôle clé dans l'embauche et la promotion professionnelle des personnes discriminées²⁰. **Brupartners** souligne par ailleurs la nécessité de clarifier le cadre juridique des actions positives auprès des entreprises du secteur privé et de leurs travailleurs pour que celles-ci utilisent ce dispositif afin de mieux inclure les personnes discriminées sur le marché de l'emploi. Cela leur permettrait également de se protéger d'éventuelles contestations et de garantir la sécurité juridique des plans d'actions positives. À cet égard, **Brupartners** souligne l'importance du rôle des interlocuteurs sociaux.

Brupartners estime que des clarifications sont encore nécessaires quant au cadre juridique des actions positives et à sa mise en œuvre.

Premièrement, **Brupartners** réitère la remarque du Conseil national du travail (CNT), dans son avis du 25 septembre 2018 sur le projet d'arrêté royal fixant les conditions de l'action positive²¹, à propos de l'absence de clarifications par rapport à la différence entre les mesures qui doivent faire l'objet d'un plan d'action positive au sens du projet d'arrêté royal et les mesures de promotion de la diversité pour lesquelles aucun cadre réglementaire, ni approbation par le ministre ne sont requis. Le CNT considérait en outre qu'il était nécessaire de préciser quelles actions restent interdites parce qu'elles ne

¹⁶ Pour un aperçu des actions positives prises par des entreprises européennes, voy. [Equinet, Positive action measures. The experience of equality bodies, Equinet Report, 2014.](#)

¹⁷ Unia, Monitoring socio-économique, [2013](#) et [2015](#) (marché du travail et origine).

¹⁸ [IEFH, rapport sur l'écart salarial entre les femmes et les hommes en Belgique, 2021.](#)

¹⁹ Voy. Notamment la [directive 2000/43/CE](#) du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, la [directive 2000/78/CE](#) du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail et la [directive 2006/54/CE](#) du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail (refonte).

²⁰ [A-2021-097-BRUPARTNERS.](#)

²¹ [Avis n°2098 du Conseil National du Travail \(CNT\) du 25 septembre 2018 sur le projet d'arrêté royal fixant les conditions de l'action positive](#), p. 6.

remplissent pas les conditions de fond de l'« action positive ». **Brupartners** constate que ces clarifications n'ont pas été apportées par l'arrêté royal du 11 février 2019 et demande donc de telles clarifications et précisions. Selon le CNT, auquel se joint **Brupartners**, cette absence de clarifications complique le développement d'initiatives en faveur de la diversité par les secteurs et les entreprises en les soumettant à de nouvelles contraintes, ce qui va à l'encontre de l'objectif recherché sur le terrain.

Deuxièmement, l'arrêté royal permet aussi de mettre en place des actions positives sous d'autres formes que celles de la convention collective de travail ou de l'action d'adhésion fixant les conditions relatives aux actions positives, dans le respect des lois anti-discriminations. Les entreprises peuvent alors en informer le Ministre de l'Emploi (art. 9). A cet égard, **Brupartners** se permet de rappeler la position du Conseil d'Etat qui soulignait déjà, dans son avis du 16 novembre 2018²², le manque de clarté sur les effets juridiques de cette communication au Ministre de l'Emploi et sur l'articulation d'une telle communication par rapport à un plan d'action positive « approuvé ». Le Conseil d'Etat considérait que « le projet ne règle pas suffisamment les effets juridiques concrets de l'approbation ou de la non-approbation du plan d'action positive ; il y a lieu d'y remédier ».

En troisième lieu, **Brupartners** regrette que l'arrêté royal ne comporte pas de critères sur la base desquels le Ministre de l'Emploi peut appréhender ou non l'existence d'une inégalité manifeste que l'entreprise doit prouver « par tous les moyens disponibles »²³.

Finalement, **Brupartners** recommande que le point de départ de la durée de validité de trois ans du plan d'actions positives soit défini. Actuellement, aucune disposition de l'arrêté royal ne permet d'identifier avec précision ce point de départ. **Brupartners** suggère, selon l'avis du CNT, que la date de l'adoption du plan par le Ministre ou, à défaut de réponse du ministre, la date de l'échéance du délai de 2 mois, constitue le point de départ de ce délai de trois ans.

3.3 L'articulation des plans d'actions positives avec d'autres mécanismes de lutte contre les discriminations

Brupartners juge opportun de clarifier, auprès des entreprises et des travailleurs, l'articulation des plans d'actions positives avec d'autres mécanismes d'aide à l'embauche et d'aide à la lutte contre les discriminations.

Brupartners souligne que l'élaboration de plans d'actions positives nécessite la mise à disposition d'expertise et de moyens humains et financiers pour les entreprises. Par ailleurs, la question du financement de la réalisation de ces plans n'est pas du tout abordée dans l'arrêté royal, ce qui pose un problème en termes d'accès des interlocuteurs sociaux aux mesures d'action positive. **Brupartners** souhaite donc émettre certaines recommandations à ce sujet.

Brupartners recommande que les plans d'actions positives soient promus et portés par la politique régionale bruxelloise de diversité.

De cette manière, le Gouvernement bruxellois pourrait préciser quels sont les acteurs de référence pour l'information, la sensibilisation, la promotion, l'encadrement et le monitoring de ces plans d'actions positives ainsi que le soutien aux entreprises pour l'élaboration de ces plans. Pour ce faire, il

²² [Avis 64.406/1 du Conseil d'Etat du 16 novembre 2018 sur le projet d'arrêté royal « fixant les conditions de l'action positive »](#)

²³ A.R. du 11 février 2019, article 6, 1°.

est essentiel de veiller à ce que les institutions et acteurs bénéficient de l'expertise et des moyens suffisants (humains et financiers) pour pouvoir remplir cette mission. **Brupartners** souligne l'importance d'associer les interlocuteurs sociaux. **Brupartners** appelle donc le gouvernement bruxellois à prévoir une enveloppe budgétaire suffisante pour la mise en place des plans d'actions positives et leur accompagnement. Il rappelle l'importance de la concertation sociale dans les matières de lutte contre les discriminations et la promotion de la diversité.

3.4 La sensibilisation et la promotion des plans d'actions positives à Bruxelles

Brupartners considère que la sensibilisation et la promotion du mécanisme des plans d'actions positives sont essentiels pour que les entreprises puissent s'emparer de ce mécanisme et adopter de tels plans.

A cet égard, **Brupartners** souligne l'importance de répertorier les plans d'actions positives déjà élaborés pour que les entreprises puissent s'en inspirer.

Brupartners regrette enfin qu'il manque d'informations, de documentations utiles sur les plans d'actions positives qui seraient centralisées et à disposition des entreprises.

3.5 L'implication des services publics de la Région bruxelloise dans les plans d'actions positives

Brupartners salue l'existence de l'ordonnance-cadre de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 avril 2019 en ce qu'elle permet aux communes, intercommunales, régies communales autonomes et ASBL communales d'adopter des actions positives²⁴.

Brupartners estime que les services publics fédéraux et régionaux devraient aussi être à l'initiative de ces plans d'actions positives. Il est donc essentiel qu'un cadre juridique clair soit établi pour offrir la possibilité aux services publics fédéraux et régionaux d'adopter de tels plans d'actions positives.

*
* *

²⁴ [Ordonnance-cadre de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 avril 2019 visant à assurer une politique de diversité et de lutte contre les discriminations au sein de la fonction publique locale bruxelloise](#), art. 15.