



CONSEIL BRUXELLOIS DE L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES
BRUSSELSE RAAD VOOR GELIJKHEID TUSSEN VROUWEN EN MANNEN
RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE - BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST

AVIS

Avant-projet de décret et ordonnance conjoint portant création du Code bruxellois de l'égalité, de la non- discrimination et de la promotion de la diversité

Demandeur

Secrétaire d'Etat Nawal Ben Hamou

Demande reçue le

21 avril 2023

Avis rendu par le CEFH le

20 juin 2023

Préambule

Depuis 2008 et suivant les transferts successifs de compétences vers les Régions et Communautés, le législateur bruxellois a adopté plusieurs ordonnances de lutte contre les discriminations dans les matières qui relèvent de sa compétence dont notamment le logement, l'emploi privé, l'emploi public régional, communautaire, bi-communautaire et local, les biens et services, la formation professionnelle.

La plupart des textes qui ont été adoptés sont également des transpositions des directives européennes.

Le caractère épars des différents textes bruxellois de lutte contre la discrimination porte atteinte à leur compréhension et à la lisibilité de la législation mais surtout fait obstacle à l'efficacité et l'effectivité des protections y consacrées.

En 2019, le Gouvernement bruxellois s'est engagé - au travers de sa déclaration de politique commune au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et au Collège réuni de la Commission communautaire commune¹ - à entamer « *un travail de codification législative afin de rassembler, coordonner et renforcer les dispositifs existants de lutte, de monitoring et de prévention dans un Code bruxellois de lutte contre les discriminations* ». Le Gouvernement a déclaré également qu'il veillerait « *à ce que cette ordonnance soit conjointe à l'ensemble des institutions bruxelloises* ». Pour ce faire, le Gouvernement s'est engagé à travailler avec « *les acteurs œuvrant dans la lutte contre les discriminations concernées et en associant les personnes victimes de discriminations afin d'éviter d'invisibiliser le problème ou de les déposséder d'un débat qui leur revient* ».

Cette codification des dispositions bruxelloises de lutte contre la discrimination sous une ordonnance cadre se fonde sur une recommandation historique d'UNIA, de la commission d'évaluation des lois fédérales de lutte contre les discriminations de 2007 et des instances consultatives. Le Conseil d'Etat et certaines instances d'avis bruxelloises (notamment le Conseil bruxellois de l'Egalité entre les Femmes et les Hommes et Brupartners) ont notamment rappelé qu'il serait nécessaire de pouvoir codifier l'ensemble des législations relatives à cette matière au niveau bruxellois.

Le processus de rédaction de ce Code s'est donc fait méthodologiquement en plusieurs étapes :

- 1) Inventaire des législations à codifier ;
- 2) Création d'un prototype de structure pour le Code ;
- 3) Evaluation juridique des législations à codifier ;
- 4) Rédaction du texte du Code.

Il a alors été décidé de codifier à droit constant, de manière exhaustive, plus compréhensible et par conséquent plus praticable les législations suivantes :

- La législation relative à la non-discrimination ;
- La législation relative à l'intégration de l'égalité des chances dans les compétences régionales ;
- La législation relative à la diversité dans la fonction publique et dans l'emploi.

¹ [Déclaration de politique générale Commune P.44](#)

Le projet de Code est structuré comme suit :

- 1) Dispositions générales (en ce compris les définitions des concepts juridiques utiles en la matière) ;
- 2) Droit à la non-discrimination ;
- 3) Acteurs et instruments de l'intégration de l'égalité des chances dans les politiques bruxelloises et de promotion de la diversité dans la fonction publique bruxelloise ;
- 4) Compétences en matière de lutte contre la discrimination et de promotion de l'égalité de traitement ;
- 5) Monitoring du Code ;
- 6) Dispositions modificatives ;
- 7) Dispositions finales.

Deux types de modifications sont ainsi apportées aux textes codifiés : les modifications de fond apparues comme nécessaires lors de l'élaboration de l'avant-projet de codification et les modifications pour mise en cohérence.

La partie 3 titre 2 de l'avant-projet de codification est dédiée entre autres aux différents Conseils et concerne notamment le Conseil bruxellois de l'Égalité entre les Femmes et les Hommes (ci-après CEFH).

Le Conseil bruxellois de l'Égalité entre les Femmes et les Hommes a été saisi par la Secrétaire d'Etat au Logement et à l'Égalité des Chances d'une demande d'avis relative à l'avant-projet de décret et ordonnance conjoint portant création du Code bruxellois de l'égalité, de la non-discrimination et de la promotion de la diversité.

L'avant-projet de texte lui a été transmis sous forme de tableau comparatif (pp. 3 et suivantes), d'une analyse transversale des obligations en termes de non-discrimination, d'égalité de traitement et de promotion de la diversité que le Code impose aux entreprises (1), au Gouvernement (2) et aux organismes publics de la Région (3).

Le 15 mai 2023, le **CEFH** a bénéficié d'une présentation de l'avant-projet d'ordonnance commune avec le Conseil bruxellois des personnes handicapées et Brupartners.

Avis

1. Considérations générales

Le **Conseil** salue le travail de codification qui rassemble les différents textes concernant de près ou de loin la non-discrimination, l'égalité des chances et la promotion de la diversité. Le Code vise à assurer une meilleure lisibilité du droit à la non-discrimination pour une meilleure appropriation de la part des instances utilisatrices et autres destinataires du Code. Le **CEFH** accueille positivement la volonté de transversalité dans les compétences régionales appliquée au travail de codification pour en assurer ainsi une meilleure cohérence et notamment en ce qui concerne les définitions.

Si le travail de clarification des textes a été conséquent, le **Conseil** souligne néanmoins la densité du texte (30 textes en 1) qui à ce stade rend la lecture et la bonne compréhension assez laborieuses pour un non-expert juridique.

Par ailleurs, dans la mesure où toutes les dispositions qui se retrouvent dans le Code seront abrogées dans les ordonnances et décrets d'origine (cfr. Partie 7 - dispositions abrogatoires), le **CEFH** attire l'attention sur l'importance de garder une appropriation facile de cette matière notamment pour chaque administration.

En outre, le **CEFH** s'interroge sur la pertinence du timing relatif à l'adoption de ce Code. Il note que le travail de codification des autorités fédérales est actuellement, au stade de la réflexion après l'évaluation des législations de lutte contre les discriminations de 2007. Le **CEFH** s'interroge sur l'articulation de ce Code bruxellois avec la future codification de la législation fédérale en matière de lutte contre les discriminations. Il relève l'importance de coordonner le travail de codification avec celui des autorités fédérales. Le **Conseil** regrette dès lors que l'on n'ait pas intégré cette coordination dans ce planning de travail.

Par ailleurs, le **Conseil** salue le fait que le projet de Code ait été rédigé en se basant sur une étude réalisée par un Cabinet d'avocats garantissant ainsi la volonté d'harmonisation établie dans l'élaboration de ce Code.

Le **CEFH** regrette néanmoins que le Gouvernement n'ait pas saisi l'opportunité d'intégrer les propositions d'adaptation, les recommandations de l'étude, sur base de laquelle, il aurait pu améliorer sa législation à l'instar du fédéral.

Finalement, le **Conseil** déplore le manque de temps qui lui a été donné pour émettre un avis sur un avant-projet de codification aussi dense et d'une telle importance.

Le présent avis est rédigé à la suite des échanges du 15 mai 2023 et comporte trois parties : la première reprend un ensemble de considérations générales confirmant l'appréciation positive du **CEFH** de la démarche de codification et quelques remarques. La deuxième partie mentionne les considérations particulières, la troisième partie reprend, quant à elle, les quelques avis, questionnements et recommandations sur des questions spécifiques.

1.1 Langage inclusif

Le **Conseil** souligne l'importance de promouvoir [l'écriture inclusive](#) dans ce projet de codification au regard de la thématique de ce Code, et ce, dans les 2 langues. Le **CEFH** insiste donc pour que le langage inclusif y soit appliqué et ainsi témoigner d'une approche cohérente et intégrée. A tout le moins, l'intégration du langage inclusif dans le cadre des travaux et documents préparatoires aurait permis la cohérence entre la forme et le fond.

1.2 Extension de l'application du gendermainstreaming aux compétences de la COCOM et COCOF

Le présent Code contient toutes les règles en matière d'égalité, de lutte contre les discriminations et de promotion de la diversité auxquelles toutes les personnes, tant du secteur public que du secteur privé, y compris les instances régionales, de la COCOM et de la COCOF sont soumises.

Le **Conseil** salue positivement l'élargissement de cette codification aux compétences de la COCOM et de la COCOF qui concernent de près la population bruxelloise et sont par conséquent des compétences significatives en matière d'égalité des chances.

Le **CEFH** souligne l'intérêt de cette transversalité quant à l'harmonisation et l'extension de l'application du test d'égalité des chances et le gendermainstreaming aux actes de la COCOF et de la COCOM.

Il rappelle toutefois la nécessité de prévoir les moyens humains et financiers supplémentaires et adéquats, ainsi que celle de former correctement les agents des Administrations de la COCOF et de la COCOM qui seront amenés à appliquer ce test d'égalité des chances.

1.3 Consultation

Si le **Conseil** souligne positivement la demande d'avis qui lui a été adressée à ce stade du processus, il relève néanmoins que le travail sur la codification, démarré en 2021, s'est déroulé sans que les partenaires sociaux et les représentant.es issu.es de la société civile aient été invité.es à participer à la réflexion lors de l'élaboration du Code. Le **CEFH** regrette cette situation et souligne que cette concertation aurait en outre participé à une meilleure appropriation des textes par ses membres et davantage nourri cet avis.

De plus, bien que le Cabinet de la Secrétaire d'Etat au Logement et à l'Egalité des chances ait expliqué que cette consultation avec la société civile s'est déroulée tout au long de cette législature par les différentes rencontres avec les associations et qu'elles ont alimenté les réflexions, le **CEFH** rappelle néanmoins que le travail de codification mentionné dans la Déclaration de politique générale commune au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et au Collège réuni de la Commission communautaire commune précisait clairement la consultation à prévoir :

*« Le Gouvernement entamera un travail de codification législative afin de rassembler, coordonner et renforcer les dispositifs existants de lutte, de monitoring et de prévention dans un Code bruxellois de lutte contre les discriminations. Le Gouvernement veillera à ce que cette ordonnance soit conjointe à l'ensemble des institutions bruxelloises. Pour ce faire, **il travaillera avec les acteurs œuvrant dans la lutte contre les discriminations concernées et en associant les personnes victimes de discriminations afin d'éviter d'invisibiliser le problème ou de les déposséder d'un débat qui leur revient** »².*

Le **Conseil** déplore dès lors que l'on n'ait pas saisi l'opportunité du comité d'accompagnement - constitué par l'ensemble des Cabinets ministériels, les administrations concernées, UNIA et l'Institut pour l'égalité entre les femmes et les hommes (IEFH) - pour intégrer structurellement, dans le processus d'élaboration du Code les acteurs de terrain, les victimes de discriminations et les interlocuteurs sociaux.

En outre, le **CEFH** souligne qu'une consultation structurée aurait permis de mentionner les associations consultées, de communiquer sur la prise en compte ou non des apports des experts de terrain et des personnes touchées par les discriminations. En corollaire, cette démarche aurait également bénéficié à la promotion du travail de codification effectué par le Gouvernement.

² Déclaration de politique générale commune au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et au Collège réuni de la Commission communautaire commune, législature 2019-2024, p44). Ci-après « DPR ».

1.4 Terminologie : définitions et concepts

Le **Conseil** salue la volonté d'harmonisation établie dans l'élaboration de ce Code, pour autant qu'elle respecte le cadre du droit Européen

Le **CEFH** s'interroge toutefois sur la pertinence de mélanger dans ce Code les différentes thématiques à savoir l'égalité des chances, la non-discrimination et la diversité. Ces concepts étant flous en général pour nombre de personnes, le **Conseil** estime qu'il faudrait intégrer une franche distinction entre la non-discrimination, la diversité et l'égalité des chances.

Le **Conseil** relève aussi l'intérêt de mener une réflexion dans ce travail de codification sur le concept d'équité.

Le **CEFH** constate également que dans l'avant-projet de texte, les termes « sexe » et « genre » sont confondus. Le **Conseil** insiste sur l'importance de ces définitions et demande que le projet de Code intègre clairement la distinction. Il souligne que la suppression de cette distinction constituerait un grave retour en arrière pour les droits des femmes. Le **CEFH** relève entre autres que l'état civil mentionne le sexe et non le genre et que certains débats s'appuient sur cette confusion pour notamment faire disparaître la possibilité de statistiques genrées. Il rappelle que ces statistiques genrées sont impératives pour mettre en place des politiques en matière d'égalité entre les femmes et les hommes et notamment pour les politiques genrées qui luttent contre les violences faites aux femmes.

Le **Conseil** relève que si cette confusion figure au niveau fédéral, la Région aura un levier significatif pour la pointer et faire valoir l'importance de faire cette distinction. Même s'il y a de nombreux points communs entre le mot « sexe » et « genre », faire cette confusion ne peut pas être considérée comme un point de détail. Les deux termes restent différents. Il est donc capital de faire cette distinction pour éviter toute régression sur le plan de l'égalité entre les femmes et les hommes.

2. Considérations particulières

Considérant l'ampleur et la densité du texte soumis pour avis et du peu de temps octroyé pour la remise de celui-ci, outre les remarques relatives au traitement antidiscriminatoire ci-dessous, le **CEFH** choisit de s'exprimer principalement sur la partie du Code dédiée à l'harmonisation des Conseils.

2.1 Sanctions modulables pour l'indemnisation des victimes

Le **Conseil** salue positivement les dispositions relatives aux sanctions modulables au regard des différents critères protégés qui fondent la discrimination ou son contexte.

Le **CEFH** souligne l'importance d'avoir des sanctions dissuasives et demande dès lors qu'une réflexion puisse être menée dans ce sens. Le **Conseil** rappelle que ces sanctions sont imposées par le droit européen, que ces exigences sont des minimums forfaitaires et qu'il doit aussi rester possible de démontrer qu'il y a eu un préjudice plus important.

Par rapport à cela, le **Conseil** a identifié 2 points de vigilance :

Le **Conseil** relève une possible confusion concernant « l'indemnité forfaitaire prévue pour les entreprises du secteur privé entre 2.000 et 6.000 euros en cas de discrimination basée sur l'un des critères protégés » et « l'indemnité forfaitaire prévue pour les institutions publiques mentionnant entre 3 et 6 mois de salaire brut ». La législation anti-discrimination fait toujours la différence entre

l'emploi et la question des biens et services et de manière plus générale du temps hors de l'emploi. Dès lors, le **CEFH** invite à bien clarifier, dans le texte, ce point afin que cette distinction puisse être facilement compréhensible.

Par ailleurs, en matière de logement, le **Conseil** attire l'attention sur la proposition émanant de l'associatif qui plaide pour que soit appliqué le même type d'indemnisation qu'en matière d'emploi, soit 6 mois de loyer au lieu des montants prévus à la base. Il rappelle que la problématique en Région bruxelloise est importante et s'est vu progresser de manière significative lors du confinement (comme l'a confirmé [l'étude exploratoire](#) détaillant notamment l'impact de la pandémie de COVID-19 sur la discrimination ethnique sur le marché du logement).

2.2 Comité régional pour l'égalité des chances

Le **Conseil** rappelle la mise en place du Comité régional pour l'égalité des chances par l'ordonnance du 4 octobre 2018, qui s'inscrit comme plateforme d'échanges transversale sur l'état de l'égalité des chances et des politiques régionales en matière de lutte contre les violences, de monoparentalité, de genre, de handstreaming, de lutte contre le racisme, etc. Il souligne que ce comité constitue ainsi une opportunité pour mettre un place un processus d'évaluation et de suivi identique pour les différents plans.

Le **CEFH** propose dès lors que les missions du Comité puissent être étendues afin de pouvoir réaliser un suivi régulier sur plusieurs mesures prioritaires par compétence et par plan, avec un deadline de mise en œuvre (et non plus une évaluation sur chaque action). Ce fonctionnement permettrait ainsi de créer une dynamique voire une synergie entre les différents Cabinets (bénéfique notamment pour ceux qui seraient moins mobilisés voir réfractaires).

Le Gouvernement ferait alors périodiquement un compte-rendu sur l'avancement des mesures prioritaires. Finalement, l'aspect « périodique » (plus régulier qu'actuellement) permettrait d'avoir des réunions fixes avec des objectifs de suivi à atteindre par Cabinet.

Le choix de plusieurs mesures prioritaires peut s'accompagner également de la possibilité pour le **Conseil** d'interroger sur l'une ou l'autre action des plans afin d'éviter un éventuel immobilisme sur les actions des plans non choisies comme prioritaires.

Ce type de suivi argumente ainsi le caractère moins chronophage du suivi des plans (sachant également que le temps pris par l'administration pour faire le reporting de chaque action est aujourd'hui assez important).

Le **CEFH** pourrait utilement aider à déterminer la méthodologie de travail et à faciliter les réunions.

3. Considérations sur l'harmonisation des Conseils et les modifications pour le CEFH

Le **CEFH** salue le travail d'harmonisation relatif aux 3 Conseils consultatifs (le Conseil bruxellois pour les personnes en situation de handicap, le Conseil bruxellois de l'Égalité entre les Femmes et les Hommes et la volonté de concrétiser structurellement les synergies entre ces 3 Conseils.

Il insiste sur l'importance de maintenir la singularité du Conseil bruxellois de l'Égalité entre les Femmes et les Hommes et de ne pas diluer et invisibiliser les politiques d'égalité entre les femmes et les hommes dans l'égalité des chances. En effet, l'inégalité systémique entre les femmes et les hommes

structure toutes les inégalités. Quelle que soit la discrimination identifiée, il n'y a jamais de symétrie entre la façon dont les femmes et les hommes sont affectés. Les inégalités sociales s'articulent avec les inégalités entre les sexes de sorte qu'il n'est pas possible de comprendre les unes sans prendre les autres en considération. « L'homme le plus opprimé peut opprimer un être qui est sa femme. Elle est le prolétaire du prolétaire même » (Flora Tristan).

Le **CEFH** déplore le manque de lisibilité de cette partie 3 des documents. En effet, le tableau dans lequel figurent les modifications - sous la forme des « todo » - ne mentionne pas clairement les modifications qui seraient apportées pour le fonctionnement du Conseil. Le **Conseil** regrette à nouveau l'absence d'une table des matières et d'une table de concordance, lesquelles, le cas échéant, auraient pu offrir, aux membres, une meilleure lisibilité de cette partie du document.

Dans la logique de construction d'une nouvelle transversalité voulue pour ce Code, le **CEFH** réitère sa remarque relative à la consultation et déplore que les Conseils en place n'aient pas, au minima, été sollicités au préalable pour participer à la réflexion sur le projet d'harmonisation les concernant.

Le **Conseil** relève que si la codification est annoncée à droit constant, il doit constater toutefois que des modifications majeures y sont intégrées concernant le Conseil de l'égalité entre les femmes et les hommes. Il fait donc part de ses remarques ci-dessous :

3.1 Elargissement des missions du CEFH

Le **Conseil** relève les phrases suivantes et la nécessité de les clarifier. Il insiste pour que les missions supplémentaires que l'on veut accorder au **CEFH** soient détaillées de manière explicite :

Page 28 -29 -30, partie 3 :

- « *La dimension bruxelloise du Conseil bruxellois de l'égalité entre les femmes et les hommes est ainsi mise en avant. La COCOF et la COCOM demeurent toutefois compétentes pour organiser des instances consultatives pour les matières n'ayant d'incidences que l'égalité entre les femmes et les hommes que dans le cadre de leurs compétences propres* ».
- « *La notion de notes d'orientation qui définissent les axes fondamentaux des politiques du Gouvernement, du Collège et du Collège réuni* », *inclut a minima la déclaration de politique régionale* ».
- « *Le Conseil bruxellois de l'égalité entre les femmes et les hommes est invité à formuler un avis au début de la législature et en fin de législature en ce qui concerne les notes d'orientation qui définissent les axes fondamentaux des politiques du Gouvernement, du Collège et du Collège réuni.* »

Le **Conseil** note que les missions du **CEFH** se sont élargies et l'accueille positivement. Il relève cependant les difficultés pratiques en termes de disponibilité et de temps que les membres et le secrétariat devront dédier au travail supplémentaire que cela engendrera. Il s'interroge sur la mise en pratique et les moyens.

3.2 Composition

Il note qu'un membre du **CEFH** siège au Conseil bruxellois pour les personnes en situation de handicap (CPH) et inversement pour stimuler la dimension intersectionnelle des travaux et « stimuler les synergies ». La même règle s'appliquera au Conseil anti-racisme.

Le **Conseil** souligne l'intérêt de cette transversalité et la promotion de l'intersectionnalité qu'offre la possibilité de siéger au CPH et au futur Conseil de lutte pour l'élimination du racisme. Il souligne cette

opportunité de pouvoir amener une dimension genrée dans ces différents Conseils. Il s'interroge néanmoins sur les difficultés pratiques et opérationnelles qu'impliquent cette nouvelle composition.

Tout en étant favorable à la présence dans différents conseils, Le **CEFH** constate qu'en termes de disponibilité des membres, il sera difficilement réalisable d'assister aux réunions de ces 2 Conseils en sus de celles du CEFH. Il souligne toutefois que lors des demandes d'avis, une présentation commune aux 3 Conseils pourrait être une manière d'opérationnaliser cette synergie (à l'instar de la présentation pour cette demande d'avis). En effet, en permettant au CEFH d'être informé des différentes remarques émanant des autres Conseils, cela constituerait une vigie et permettrait ainsi de nourrir la réflexion dans les autres Conseils.

Le **Conseil** rappelle qu'une partie de ses membres ont également d'autres mandats et qu'une partie de ceux-ci siègent, à titre bénévole, en plus de leur travail respectif et ce pour un défraiement symbolique.

Enfin, le **CEFH** insiste pour que le cas échéant ces mandats au sein des 2 autres Conseils ne soient alors pas nominatifs.

3.3 Délai de remise d'avis

Le **Conseil** note que le délai de remise d'avis a été modifié pour le réduire à 30 jours au lieu des 60 jours. Il rappelle que pour la majorité des membres, ce mandat s'ajoute à leurs obligations et leur engagement professionnel ainsi qu'aux contraintes de leur agenda respectif. Le **CEFH** demande dès lors que le délai de remise d'avis de 60 jours soit maintenu tel que précisé dans [l'arrêté de 2012](#).

Le **Conseil** rappelle que dans la pratique de remise d'avis ceci a, jusqu'à ce jour, toujours nécessité 60 jours.

3.4 Durée du mandat

Le **Conseil** relève que la durée du mandat pour le **CEFH** a été modifiée pour être allongée d'un an, soit un mandat de 5 ans au lieu de 4 ans. Il attire l'attention sur l'engagement et la disponibilité que représentent ce mandat pour la Présidence, la Vice-présidence et les membres du Bureau. Il souligne dès lors que pour nombre d'entre eux ce rallongement ne semble pas du tout pertinent, si la volonté est toutefois aussi de maintenir la dynamique du Conseil et l'engagement de ses membres.

3.5 Travail de modification de l'arrêté et évaluation

Le **Conseil** attire l'attention sur son travail en cours relatif à son arrêté et pour lequel certains éléments repris dans ce Code se verraient modifiés.

Enfin, le **CEFH** demande pour que les modifications le concernant fassent l'objet d'une évaluation intermédiaire et d'y être impliqué.

*

* *