

## INTRODUCTION

Les premières dispositions législatives visant à lutter contre la discrimination remontent en Belgique à la fin des années 1970. En 1978, un titre V consacré à l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'emploi est inséré dans la loi de réorientation économique<sup>1</sup>. Trois ans plus tard, la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie<sup>2</sup> – la fameuse «loi Moureaux» – est adoptée. Mais le droit de la lutte contre la discrimination a connu, au début des années 2000, une seconde naissance<sup>3</sup>. Au départ d'une impulsion européenne<sup>4</sup>, les différents législateurs du Royaume ont

<sup>1</sup> Loi du 4 août 1978 (*MB*, 17 août 1978). Ce titre V visait à assurer la transposition des directives relatives à l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'emploi, adoptées par les Communautés européennes dans les années 1970. Cf. Directive 75/117/CEE du Conseil du 10 février 1975 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre les travailleurs masculins et les travailleurs féminins (*JO L 45*, 19 février 1975) et Directive 76/207/CEE du Conseil du 9 février 1976 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, et les conditions de travail (*JO L 39*, 14 février 1976).

<sup>2</sup> *M.B.*, 8 août 1981.

<sup>3</sup> Le 7 mai 1999, le législateur belge avait par ailleurs adopté la loi sur l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne les conditions de travail, l'accès à l'emploi et aux possibilités de promotion, l'accès à une profession indépendante et les régimes complémentaires de sécurité sociale (*M.B.* 19 juin 1999). Cette loi – désormais abrogée par la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes (*M.B.*, 30 mai 2007) – transposait la directive 96/97/CE du Conseil du 20 décembre 1996 modifiant la directive 86/378/CEE relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes dans les régimes professionnels de sécurité sociale (*J.O. L 46*, 17 février 1997) et la directive 97/80/CE du Conseil du 15 décembre 1997 relative à la charge de la preuve dans les cas de discrimination fondée sur le sexe (*J.O. L 14*, 20 janvier 1998). Ces deux dernières directives ont été abrogées par 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) (*J.O. L 204*, 26 juillet 2006).

<sup>4</sup> Avec le traité d'Amsterdam, conclu en 1997, l'Union européenne s'est vu conférer la compétence d'agir pour combattre toute discrimination fondée non seulement sur le sexe – compétence dont elle disposait déjà depuis le Traité de Rome – mais également la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. Cette compétence est désormais inscrite à l'article 19 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Dès 2000, les institutions européennes ont, sur cette base, adopté la directive 2000/43/CE relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique (*J.O. L 180*, 19 juillet 2000) et 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 (*J.O. L 303*, 2 décembre 2000). Par la suite, deux nouvelles directives ont été adoptées en matière d'égalité entre les

adopté diverses lois, décrets et ordonnances qui ont amplement renouvelé et étendu l'arsenal normatif visant à combattre les discriminations.

Au niveau fédéral, on se souviendra qu'une première loi adoptée en 2003<sup>5</sup>, fut abrogée et remplacée dès 2007 par une nouvelle législation. Depuis lors, le dispositif fédéral de lutte contre la discrimination repose sur trois lois: la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination (dite «loi anti-discrimination») <sup>6</sup>, la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes (appelée «loi genre») <sup>7</sup> et la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie (appelée «loi anti-racisme»), qui a été totalement réformée par une troisième loi adoptée le 10 mai 2007<sup>8</sup>. À cela s'ajoutent, dans les domaines de compétence régionaux et communautaires, les décrets et ordonnance adoptés par les Régions et Communautés, chacune pour ce qui les concerne<sup>9</sup>.

Cette vaste réforme a posé les bases d'une nouvelle approche du droit de la lutte contre la discrimination. Jusque là limité au sexe (et critères apparentés) et aux motifs liés à l'origine visés par la loi anti-racisme (nationalité, prétendue race, couleur de peau, ascendance et origine nationale ou ethnique), l'interdit discriminatoire a été élargi à une liste bien plus vaste de critères, incluant non seulement le handicap, l'âge, la religion ou conviction et l'orientation sexuelle, couverts par le droit de l'Union européenne, mais aussi d'autres caractéristiques comme l'état de santé, la fortune ou encore la conviction syndicale<sup>10</sup>. En outre, les domaines d'application de ce droit ont été considérablement élargis et les modalités de la protection étoffées et complexifiées.

---

femmes et les hommes: la directive 2004/113/CE du Conseil du 13 décembre 2004 mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès à des biens et services et la fourniture de biens et services (*J.O.* L 373, 21 décembre 2004) 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) (*J.O.* L 204, 26 juillet 2006).

<sup>5</sup> Loi du 25 février 2003 tendant à lutter contre la discrimination et modifiant la loi du 15 février 1993 créant un Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (*M.B.*, 17 mars 2003).

<sup>6</sup> *M.B.*, 30 mai 2007.

<sup>7</sup> *M.B.*, 30 mai 2007.

<sup>8</sup> Loi du 10 mai 2007 modifiant la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie (*M.B.*, 30 mai 2007).

<sup>9</sup> La liste des décrets et ordonnances relatifs à la lutte contre la discrimination est trop longue pour être énumérée ici. Voy. le site d'Unia qui recense l'ensemble des textes législatifs pertinents: [www.unia.be/fr/legislation-et-recommandations/legislation](http://www.unia.be/fr/legislation-et-recommandations/legislation).

<sup>10</sup> Au niveau fédéral, ces motifs sont couverts par la loi anti-discrimination. Cette loi inclut également parmi les motifs interdits de discrimination l'état civil, la naissance, la conviction politique, la langue, une caractéristique physique ou génétique et l'origine sociale.

Cette législation a donné lieu à une importante production doctrinale<sup>11</sup>. Elle a également fait l'objet, après quelques années d'application, de plusieurs travaux d'évaluation visant à déterminer dans quelle mesure sa mise en œuvre avait donné les résultats escomptés. Une commission a été mise en place par le gouvernement fédéral pour évaluer l'application et l'effectivité des lois fédérales en la matière. Cette commission a publié un premier rapport en février 2017<sup>12</sup>, suivi d'un rapport final rendu public en juin 2022<sup>13</sup>. Ce travail a prolongé celui entrepris par les organismes de promotion de l'égalité<sup>14</sup>. Le décret du 10 juillet 2008 portant le cadre de la politique flamande de l'égalité des chances a lui aussi été évalué par des experts, à la demande des autorités flamandes<sup>15</sup>.

Ces travaux convergent pour souligner le contraste existant entre les qualités de l'édifice législatif et les difficultés auxquelles se heurte sa mise en pratique.

<sup>11</sup> Voy. not. J. VELAERS et J. VRIELINK (dirs.), *Vrijheid en gelijkheid. De horizontale werking van het gelijkheidsbeginsel en de nieuwe antidiscriminatiewet*, Maklu, 2003; M. DE VOS et E. BREMS (dirs.), *De Wet Bestrijding Discriminatie in de praktijk*, Intersentia, 2004; D. DE PRINS, S. SOTTIAUX et J. VRIELINK, *Handboek Discriminatie recht*, 2005; C. BAYART, S. SOTTIAUX et S. VAN DROOGHENBROECK (dirs.), *Les nouvelles lois luttant contre la discrimination*, Bruges, La Chartre, 2008; P. WAUTELET (dir.), *Le droit de la lutte contre la discrimination dans tous ses états*, Anthémis, 2009; C. BAYART, S. SOTTIAUX et S. VAN DROOGHENBROECK (dirs.), *Actualités du droit de la lutte contre la discrimination*, La Chartre, Bruges, 2010; J. RINGELHEIM, G. HERMAN et A. REA (dirs.), *Politiques antidiscriminatoires*, Louvain-la-Neuve, De Boeck, 2015; E. BRIBOSIA, I. RORIVE, S. DROOGHENBROECK (dirs.), *Droit de la non-discrimination: avancées et enjeux*, Bruxelles, Bruylant, 2016; J. RINGELHEIM et P. WAUTELET (dirs.), *Comprendre et pratiquer le droit de la lutte contre la discrimination*, Anthémis, coll. CUP, 2018; D. CASTIAUX (dir.), *Quinze années d'application des lois anti-discrimination*, Anthémis, 2022.

<sup>12</sup> Commission d'évaluation des lois tendant à lutter contre la discrimination, *Premier rapport d'évaluation*, 2017. L'article 52 de la loi anti-discrimination prévoit qu'une évaluation de «l'application et de l'effectivité» de cette loi, ainsi que de la loi genre et de la loi anti-racisme, doit avoir lieu tous les cinq ans à dater de leur entrée en vigueur. Cette évaluation doit être réalisée par les Chambres législatives sur la base d'un rapport présenté par une commission d'experts.

<sup>13</sup> Commission d'évaluation des lois fédérales tendant à lutter contre la discrimination, *Rapport final. Combattre la discrimination, les discours de haine et les délits de haine: une responsabilité partagée*, 2022 (disponible sur <https://equal.belgium.be/fr/actualites/rapport-final-de-la-commission-devaluation-des-lois-federales-tendant-lutter-contre-la>). Nous précisons que Patrick Wautelet et Julie Ringelheim, co-directeurs de cet ouvrage, étaient membres de cette commission. Patrick Wautelet a exercé la fonction de président et Julie Ringelheim celle de rapportrice de cette commission.

<sup>14</sup> UNIA, *Évaluation. Loi du 10 mai 2007 modifiant la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie (M.B., 30 mai 2007) (loi antiracisme) – Loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination (M.B. 30 mai 2007) (loi anti-discrimination)*, février 2017; IEFH, *Réalisation d'un état des lieux sur l'application et l'effectivité de la loi genre. Analyse et recommandations*, novembre 2016. Les travaux du réseau d'experts de l'Union européenne sur l'égalité de genre et la non-discrimination méritent aussi d'être mentionnés. À travers leurs rapports réguliers, les experts belges de ce réseau réalisent un suivi des évolutions de cette législation dont ils examinent la conformité avec les exigences du droit de l'Union européenne. Voy. le site [www.equalitylaw.eu/country/belgium](http://www.equalitylaw.eu/country/belgium).

<sup>15</sup> E. CLOOTS, M. SPINOY et J. VRIELINK, *Gelijk zijn versus gelijk krijgen. Een juridische evaluatie van het Vlaamse Gelijkekansendecreet*, Intersentia, Antwerpen, 2021. Ce décret a également été évalué par Unia: UNIA, *Vlaams Gelijkekansendecreet. Evaluatie*, 2020, disponible à l'adresse [www.unia.be/nl/publicaties-statistieken/publicaties/vlaams-gelijkekansendecreet-evaluatie-2021](http://www.unia.be/nl/publicaties-statistieken/publicaties/vlaams-gelijkekansendecreet-evaluatie-2021).

À côté de certains succès, comme l'expertise et l'action développées par Unia et par l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes (IEFH), pointées par la Commission fédérale d'évaluation, on constate en effet de nombreux écueils. Le dispositif mis en place repose avant tout sur la possibilité de dénoncer les discriminations en justice. Or, divers facteurs entravent l'accès à la justice des victimes dans ce domaine: taux élevé de non-rapportage des discriminations, difficultés persistantes à recueillir des éléments permettant de prouver en justice une discrimination, méconnaissance du droit antidiscriminatoire par certains acteurs institutionnels, caractère souvent limité des réparations et/ou sanctions décidées par les juges lorsqu'une discrimination est reconnue... Tous ces éléments sont documentés dans les rapports d'évaluation précités.

Au-delà, c'est le choix même de faire du recours en justice l'instrument principal de la lutte contre la discrimination qui montre ses limites. Sans nier l'importance de disposer de telles voies de droit, les limites de cette approche méritent d'être pointées: l'action judiciaire est une forme d'intervention réactive, qui permet uniquement de sanctionner *a posteriori* des discriminations déjà commises; son efficacité dépend de la disposition des victimes à signaler les faits subis et à les porter en justice; enfin, sa dimension individuelle – chaque recours vise en principe à faire sanctionner une discrimination donnée frappant une victime déterminée – la rend mal adaptée pour répondre à des pratiques discriminatoires d'ordre structurel ou systémique<sup>16</sup>.

De fait, les enquêtes empiriques montrent que les discriminations à l'encontre de certains groupes persistent à un niveau élevé. Pour prendre quelques exemples, une enquête menée en 2019 à l'aide de tests de situation à Bruxelles auprès d'agents immobiliers a montré que dans 20% des cas, les hommes portant un nom à consonance nord-africaine étaient discriminés par rapport aux candidats portant un nom à consonance belge<sup>17</sup>. Des tests réalisés sur le marché de l'emploi ont révélé un taux important de discrimination à l'embauche à l'encontre, en particulier, des personnes d'origine étrangère et des travailleurs de plus de 45 ans<sup>18</sup>. En matière de

<sup>16</sup> Voy. not. les critiques de Sandra Fredman sur ce modèle de lutte contre la discrimination: S. FREDMAN, *Discrimination Law*, Oxford, Oxford University Press, 2011 (2<sup>nd</sup> ed.), spéc. p. 297 à 299.

<sup>17</sup> Cf. P.-P. VERHAEGHE, M. DUMON, *DiscrimibruX 2019. Discriminatie door vastgoedmakelaars in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in 2019*, Brussel: Vakgroep Sociologie, Vrije Universiteit Brussel, 2019, p. 25.

<sup>18</sup> D'après les tests réalisés dans le cadre du baromètre de la diversité dans l'emploi publié en 2012, une personne d'origine étrangère avait 6,6 points de pourcentage de probabilité en plus de ne pas être invitée à un entretien d'embauche comparée à un candidat d'origine belge (Unia, *Baromètre de la diversité. Emploi*, 2012, p. 73, disponible à l'adresse [www.unia.be/files/Documenten/Publicaties\\_docs/le\\_barometre\\_de\\_la\\_diversite\\_emploi.pdf](http://www.unia.be/files/Documenten/Publicaties_docs/le_barometre_de_la_diversite_emploi.pdf)). Dans le cas des personnes de plus de 45 ans comparées à des candidats plus jeunes, l'écart atteignait 7 à 8 points de pourcentage (*idem*, p. 49). Voy. aussi les enquêtes plus récentes sur la discrimination dans l'emploi réalisées à Gand et à Anvers: S. BAERT, A. DALLE, L. LIPPENS et L. MALFAIT, *Discriminatie op de Gentse arbeidsmarkt anno 2021: rapport*, 2021 et S. BAERT, A. DALLE, L. LIPPENS, L. MALFAIT, A. SHARIPOVA, *Nulmeting discriminatie op de Antwerpse*

genre, une enquête menée en 2016 à la demande de l'IEFH auprès d'un échantillon aléatoire de 930 femmes, a révélé que trois quarts des répondantes déclaraient avoir été confrontées à au moins une forme de discrimination, préjudice, inégalité de traitement ou tension au travail en raison de leur grossesse ou maternité<sup>19</sup>.

Ces enquêtes indiquent que la discrimination reste, dans la société belge, une réalité préoccupante<sup>20</sup>. Devant ce constat, il est plus que jamais nécessaire de réfléchir aux moyens d'améliorer l'effectivité de l'arsenal législatif antidiscriminatoire existant mais aussi de diversifier les modalités de la lutte contre la discrimination, en développant notamment des instruments de prévention de la discrimination et de promotion de l'égalité. Les solutions ne manquent pas pour renforcer les lois et les politiques en la matière. Divers acteurs ont, forts de leur expérience de terrain, proposé des idées intéressantes<sup>21</sup>. Des dispositifs expérimentés dans des domaines particuliers ou à une échelle locale peuvent être riches d'enseignements. L'expérience d'autres États membres peut aussi être source d'inspiration.

Désireux de favoriser un débat sur ces questions éclairé par des analyses rigoureuses, les initiateurs du présent ouvrage ont invité des chercheurs des différentes universités du pays à réfléchir aux moyens de renforcer et diversifier les outils de lutte contre la discrimination. Cinq grandes thématiques ont été privilégiées: (1) les voies possibles pour moderniser la législation et l'adapter à des problématiques émergentes comme la discrimination liée à la digitalisation croissante de notre société; (2) les potentialités des tests de situation et du *mystery shopping* pour constater et prouver la discrimination; (3) l'amélioration de l'accès à la justice des victimes de discrimination à travers les modes non judiciaires de règlement des différends et un

---

*arbeidsmarkt: rapportering*, Mimeo, 2021. Mentionnons aussi les études statistiques réalisées par Unia et le SPF Emploi dans le cadre du « monitoring socioéconomique ». Ces études mettent en lumière les inégalités qui frappent les personnes d'origine étrangère sur le marché de l'emploi. Une part de ces inégalités ne peut être expliquée par les caractéristiques des travailleurs. Combinés à d'autres données, ces constats contribuent à révéler l'existence de discriminations (*Monitoring socioéconomique: marché du travail et origine*, 2019, p. 292 à 293 disponible sur [www.unia.be/files/Documenten/Publicaties\\_docs/Monitoring\\_FR\\_-\\_WEB-AS.pdf](http://www.unia.be/files/Documenten/Publicaties_docs/Monitoring_FR_-_WEB-AS.pdf)).

<sup>19</sup> 22% des femmes interrogées dans le cadre de cette enquête indiquaient avoir subi une discrimination directe pour ce motif tandis que 69% rapportaient une discrimination indirecte. Cf. H. VAN HOVE, *Grossesse au travail. Expériences de candidates, d'employées et de travailleuses indépendantes en Belgique*, Rapport 2017, IEFH (disponible sur [https://igvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/107\\_-\\_grossesse\\_au\\_travail\\_0.pdf](https://igvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/107_-_grossesse_au_travail_0.pdf)). Voy. aussi la précédente étude réalisée à la demande de l'IEFH: L. LEMBRECHTS et E. VALGAEREN, *Grossesse au travail. Le vécu et les obstacles rencontrés par les travailleuses en Belgique. Étude quantitative et qualitative*, IEFH, 2010 (disponible sur [https://igvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/downloads/40%20-%20Grossesse%20au%20travail\\_FR.pdf](https://igvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/downloads/40%20-%20Grossesse%20au%20travail_FR.pdf)).

<sup>20</sup> Cf. récemment W. WINCKELMANS, « Alle lokale praktijktests leggen discriminatie bloot », *De Standaard*, 22 août 2022.

<sup>21</sup> Voy. not. les 73 recommandations formulées par la Commission d'évaluation des lois fédérales tendant à lutter contre la discrimination dans son rapport final (*supra* note 13).

meilleur accès à la preuve; (4) la diversification des sanctions et le développement des incitations à ne pas discriminer; (5) le déploiement de mesures proactives visant à promouvoir l'égalité et la diversité. Deux séminaires ont été organisés au printemps 2021. Les discussions très riches auxquels ils ont donné lieu ont permis aux auteurs d'affiner leurs analyses dont le fruit est rassemblé dans le présent ouvrage. L'ensemble des contributions a été relu par l'équipe éditoriale. Les positions prises dans chacune des contributions n'engagent bien entendu que leurs auteurs.

Cet ouvrage ne prétend aucunement à l'exhaustivité. D'autres thèmes auraient pu y trouver leur place, comme la question de l'élargissement éventuel des compétences des organismes de promotion de l'égalité<sup>22</sup>, l'intérêt de la création d'une action collective en matière de discrimination comme il en existe en droit de la consommation<sup>23</sup>, ou encore les perspectives qu'offrirait l'instauration, à charge des entreprises, d'une obligation de prévention de la discrimination, qui pourrait s'inspirer du dispositif de prévention des atteintes au bien-être au travail et notamment des risques psycho-sociaux<sup>24</sup>. Mais nous ne doutons pas que d'autres se chargeront de poursuivre le travail entamé ici.

Avec l'ensemble des auteurs qui ont participé à cet ouvrage, nous espérons que celui-ci apportera une contribution utile au débat public en alimentant la réflexion de manière prospective sur les mesures susceptibles de redynamiser la lutte contre la discrimination.

Julie RINGELHEIM  
Sébastien VAN DROOGHENBROECK  
Jogchum VRIELINK  
Patrick WAUTELET

<sup>22</sup> La Commission européenne a initié une réflexion sur le renforcement du rôle des organismes de promotion de l'égalité dans l'ensemble des pays de l'Union européenne. Elle a adopté, le 22 juin 2018, la Recommandation 2018/951 relative aux normes applicables aux organismes pour l'égalité de traitement (J.O. L 167, 4 juillet 2018). Elle a également annoncé, dans le cadre de son programme de travail de 2022, que des mesures législatives seraient proposées en vue de renforcer le rôle et l'indépendance de ces organismes (Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, Programme de travail de la Commission pour 2022, Strasbourg, le 19 octobre 2021, COM(2021) 645 final, p. 13 et Annexe I, p 3).

<sup>23</sup> Pour un point de vue de droit européen sur cette question, voy. S. BENEDI LAHUERTA, « Enforcing EU Equality Law through Collective Redress: Lagging Behind? », *Common Market Law Review*, 2018, n° 55, p. 783 à 818.

<sup>24</sup> Voy., à ce sujet, Commission d'évaluation des lois fédérales tendant à lutter contre la discrimination, *Rapport final* (*supra* note 13), p. 206 à 215.