

Avant-projet de décret du ... visant à lutter contre la discrimination dans l'accès au logement

Le Gouvernement wallon,

Sur la proposition du Ministre du Logement,

Après délibération,

ARRÊTE :

Le Ministre du Logement est chargé de présenter au Parlement le projet de décret dont la teneur suit :

Chapitre 1^{er}. - Champ d'application et définitions

Article 1^{er}.

Le présent décret a pour objectif de créer, dans l'accès au logement, un cadre spécifique pour lutter contre toutes formes de discrimination au sens de l'article 3 du décret du 6 novembre 2008 relatif à la lutte contre certaines formes de discrimination.

Art. 2.

Pour l'application du présent décret et de ses arrêtés d'exécution, l'on entend par :

- 1° administration : les services du Gouvernement compétents en matière de logement ;
- 2° aménagements raisonnables : les mesures appropriées, prises en fonction des besoins dans une situation concrète, pour permettre à une personne handicapée d'accéder, de participer et de progresser dans les domaines pour lesquels le présent décret est d'application, sauf si ces mesures imposent à l'égard de la personne qui doit les adopter une charge disproportionnée. Cette charge n'est pas disproportionnée lorsqu'elle est compensée de façon suffisante par des mesures existant dans le cadre de la politique publique menée concernant les personnes handicapées ;
- 3° critères protégés : les critères visés à l'article 4, 5° du décret du 6 novembre 2008 relatif à la lutte contre certaines formes de discrimination ;
- 4° distinction directe : la situation qui se produit lorsque, sur la base de l'un des critères protégés personnels ou attribués par association, une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre personne ne l'est, ne l'a été ou ne le serait dans une situation comparable ;
- 5° discrimination directe : la distinction directe, fondée sur l'un ou plusieurs des critères protégés, qui ne peut être justifiée sur la base de l'article 7 du présent décret ;

6° distinction indirecte : la situation qui se produit lorsqu'une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre est susceptible d'entraîner, par rapport à d'autres personnes, un désavantage particulier pour des personnes caractérisées par l'un ou plusieurs des critères protégés personnels ou attribués par association ;

7° discrimination indirecte : la distinction indirecte, fondée sur l'un ou plusieurs des critères protégés, qui ne peut être justifiée sur la base de l'article 7 du présent décret ;

8° groupement d'intérêt : tout établissement d'utilité publique et toute association, jouissant de la personnalité juridique depuis au moins un an à la date des faits, et se proposant par ses statuts de défendre les droits humains ou de combattre la discrimination.

9° harcèlement : le comportement indésirable lié à l'un ou plusieurs critère(s) protégé(s), et ayant pour objet ou pour effet de porter atteinte à la dignité de la personne et de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant ;

10° injonction de discriminer : tout comportement consistant à enjoindre à quiconque de pratiquer une discrimination, sur la base de l'un ou plusieurs critère(s) protégé(s), à l'encontre d'une personne, d'un groupe, d'une communauté ou d'un de leurs membres ;

Art. 3.

Le présent décret s'applique aux conditions, aux critères et à l'information relatifs à l'accès au logement ainsi qu'aux modalités d'octroi et de mise à disposition de logement.

Chapitre 2. - Interdiction de discrimination

Art. 4.

Dans le cadre de l'accès au logement, toute forme de discrimination est interdite.

Relèvent de la discrimination visée à l'alinéa 1^{er}, la discrimination directe, la discrimination indirecte, le harcèlement, l'injonction de discriminer et le refus de mettre en place des aménagements raisonnables en faveur d'une personne handicapée.

Art. 5.

Conformément à l'article 6 du décret du 15 mars 2018 relatif au bail d'habitation et sans préjudice des réglementations applicables aux opérateurs immobiliers publics, le bailleur et l'agent immobilier choisissent le preneur librement et sans discrimination.

Chapitre 3. - Dispositifs de protection

Art. 6.

Toutes clauses d'un contrat de bail ou de mise à disposition d'un logement contraires aux dispositions du présent décret est nulle.

Art. 7.

Le présent décret ne s'applique pas aux discriminations directes ou indirectes fondées sur un ou plusieurs critère(s) protégé(s) lorsque cette discrimination directe ou indirecte est imposée par ou en vertu d'une loi ou d'un décret.

Chapitre 4. - Du contrôle et de la procédure

Art. 8.

L'administration a pour mission de contrôler le respect de l'article 6 du décret du 15 mars 2018 relatif au bail d'habitation ainsi que des obligations prévues par ou en vertu des dispositions du présent décret.

Les agents désignés à cet effet par l'administration ont qualité pour rechercher et constater par procès-verbal, faisant foi jusqu'à preuve du contraire, les infractions aux dispositions du présent décret. Le Gouvernement établit la qualité de ces agents et la procédure pour les désigner.

Art. 9.

§ 1^{er}. Les agents visés à l'article 8 peuvent, dans l'exercice de leur mission, réaliser un test de discrimination en matière d'accès au logement. Le test de discrimination revêt la forme du test de situation ou du test du client mystère conformément aux paragraphes 2 et 3.

§2. Le test de situation visé au paragraphe 1^{er} a pour objectif de déceler une discrimination directe ou indirecte à l'encontre de candidats preneurs fondée sur un ou plusieurs critère(s) protégé(s). Il se déroule comme suit : deux sujets ou plus, réels ou fictifs, présentant des profils similaires qui ne diffèrent significativement que par le ou les critère(s) à tester, manifestent leur intérêt ou présentent leur candidature auprès d'un propriétaire ou d'un agent immobilier, à la suite de quoi les réponses sont comparées, en vue de vérifier leur conformité au présent décret.

§3. Le test du client mystère visé au paragraphe 1^{er} a pour objectif de déceler une discrimination directe ou indirecte à l'égard d'un candidat preneur, fondée sur un ou plusieurs critère(s) protégé(s). Il se déroule comme suit : un client ou un candidat réel ou fictif présente une demande à un propriétaire ou à un agent immobilier en vue de vérifier la conformité au droit de la réponse donnée.

§ 4. Dans le cadre de la réalisation d'un test de discrimination, les agents visés à l'article 8 peuvent utiliser une identité d'emprunt sans devoir faire état de leurs fonctions, ni du cadre dans lequel il est réalisé.

§ 5. Le test de discrimination ne peut revêtir la forme d'une provocation au sens de l'article 30 du titre préliminaire du Code de procédure pénale. Il doit se borner à créer l'occasion de mettre à jour une pratique discriminatoire en reproduisant, sans excès, un processus de transmission d'informations à de potentiels locataires, de sélection de locataires et de conclusion de contrat de bail.

Le test de discrimination peut être réalisé d'initiative, sur la base de plaintes, de signalements ou d'indices sérieux de pratiques susceptibles de constituer une infraction au sens du présent décret.

§ 6. Les données à caractère personnel collectées et traitées à l'occasion des tests de discrimination comprennent les catégories suivantes :

- 1° des données d'identification, en ce compris le nom et le prénom ;
- 2° des données de contact, en ce compris le numéro de téléphone et l'adresse électronique ;
- 3° d'autres informations facilitant le contact, par exemple la langue et l'adresse de résidence ;
- 4° des informations se rapportant aux personnes physiques concernées et permettant de révéler, ou non, l'existence d'une discrimination au sens du présent décret, en ce compris des caractéristiques relatives au logement concerné ;
- 5° des correspondances écrites et des prises de vue ou de sons.

§ 7. Les données à caractère personnel collectées et traitées à l'occasion des tests de discrimination ne sont conservées que pendant une durée maximale de 5 ans si ce test ne révèle pas de discrimination. Celles qui révèlent une discrimination sont quant à elles conservées pendant une durée maximale de 10 ans nécessaire à la gestion du contentieux relatif à la discrimination dont il serait question.

§8. Hormis les cas déjà prévus par ou en vertu de la loi, les données à caractère personnel traitées par l'administration sont transmises à des tiers si, et dans la mesure où, cette transmission s'avère nécessaire au respect des finalités visées par le présent décret.

Sans préjudice des dispositions prévues par le règlement UE 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, l'administration accède aux sources authentiques et aux bases de données nécessaires à l'exercice des missions qui lui sont assignées par le présent décret.

Dans ce cadre, l'administration a accès aux informations figurant dans le Registre national qui lui sont nécessaires, et ce conformément à l'article 5, § 1^{er}, 1° de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques. Il est également autorisé à solliciter les numéros de registre national et à les utiliser conformément à l'article 8, § 1^{er}, alinéa 3, de la même loi.

L'administration a accès à l'application internet MyRent qui est mise à disposition par le Service public fédéral Finances pour la présentation à l'enregistrement de manière dématérialisée des contrats de bail et de leurs éléments essentiels.

Elle bénéficie également de l'accès aux informations nécessaires qui figurent dans la documentation cadastrale gérée par l'Administration générale de la Documentation patrimoniale.

Art. 10.

§ 1^{er}. Toute personne qui justifie d'un intérêt peut introduire une plainte auprès de l'administration à l'encontre de l'auteur présumé d'une infraction telle que visée par le présent décret.

Sont présumées justifier d'un intérêt au sens de l'alinéa 1^{er} :

- 1° toute personne concernée par une discrimination ;
- 2° tout groupement d'intérêt.

§2. La plainte est écrite, datée et signée. Le plaignant y expose l'intérêt visé à l'alinéa 1^{er} ainsi que les griefs adressés à la personne suspectée d'infraction. L'administration notifie au plaignant un accusé de réception dans les huit jours de la réception de la plainte.

§3. Toute personne peut adresser à l'administration le signalement d'un fait présumé de discrimination telle que visée par le présent décret.

§4. Dans le cadre de la transmission de données à l'administration par un groupement d'intérêt, les catégories de données à caractère personnel traitées sont les coordonnées (nom, prénom, adresse), la description des faits constitutifs de l'infraction ainsi que les éventuels critères protégés concernés. En tout état de cause, la communication se limite aux données pertinentes et non excessives pour atteindre les finalités du présent décret.

Les catégories de personnes concernées dont les données seront traitées sont les requérants, les victimes, les témoins et les personnes mises en cause.

Les catégories de destinataires des données à caractère personnel sont les gestionnaires des dossiers et les membres de la ligne hiérarchique, selon leur besoin de connaître des données pour l'accomplissement de leurs fonctions. Ils reçoivent ces données à condition que leur traitement soit nécessaire pour atteindre les finalités du présent décret et moyennant le respect des garanties de sécurité et de traitement identifiées par les responsables du traitement.

Les données à caractère personnel traitées sont conservées pour une durée de 10 ans maximum à partir de l'ouverture du dossier auprès du groupement d'intérêt.

Art. 11.

§1^{er}. L'administration notifie les faits reprochés au bailleur ou à l'agent immobilier qui est soit :

- 1° visé par une plainte ou un signalement conformément à l'article 9 ;
- 2° concerné par un test de discrimination réalisé conformément au présent décret et qui a révélé une discrimination directe ou indirecte ;
- 3° auteur d'une annonce publiée qui permet de présumer une discrimination au logement directe ou indirecte.

Cette notification intervient dans le mois de réception de la plainte ou du signalement, de la réalisation du test de discrimination ou de la prise de connaissance par l'administration de l'annonce.

Le bailleur ou l'agent immobilier en cause dispose d'un délai de quinze jours à partir de la réception des faits reprochés afin de faire valoir ses observations par écrit ou pour solliciter d'être entendu par l'administration. En cas d'audition, il peut être assisté de la personne de son choix.

§2. Lorsque les faits visés au paragraphe 1er sont établis, ils permettent de présumer l'existence d'une discrimination fondée sur l'un ou plusieurs critère(s) protégé(s), il incombe à leur auteur présumé de prouver qu'il n'y a pas eu de discrimination.

Les résultats des tests de discrimination réalisés conformément à l'article 9 constituent des faits permettant de présumer l'existence d'une discrimination fondée sur l'un ou plusieurs critère(s) protégé(s).

Sans préjudice de la force probante des procès-verbaux établis en vertu de l'article 8, alinéa 2, du présent décret, la présente disposition est applicable aux procédures administratives, à l'exception des procédures pénales.

§3. L'administration établit un rapport de synthèse consignant la plainte ou le signalement enregistré, le cas échéant les motifs et les résultats du test de discrimination au logement réalisé ou encore la discrimination présumée sur base d'une annonce publiée ainsi que les explications fournies par la personne suspectée d'infraction par écrit ou lors de son audition.

§4. Si, par le rapport de synthèse, l'administration conclut à l'existence d'une discrimination au logement, un procès-verbal est établi et transmis au Procureur du Roi selon les formes et délais prévus par le Gouvernement.

Le Procureur du Roi notifie à l'administration sa décision de poursuivre ou de ne pas poursuivre la personne suspectée d'infraction. La notification est réalisée dans un délai de deux mois à compter du jour de la réception du procès-verbal visé à l'alinéa 1^{er}.

La décision du Procureur du Roi de poursuivre le contrevenant ou de classer le dossier sans suite met un terme à la procédure administrative.

En l'absence de notification à l'administration de la décision prise par le Procureur du Roi dans le délai visé à l'alinéa 2, les faits peuvent uniquement être sanctionnés de manière administrative conformément à l'article 12.

Art. 12.

§1er. En cas de poursuite de la procédure administrative, le fonctionnaire désigné par le Gouvernement peut infliger au contrevenant un rappel à la loi ou une amende administrative.

Le montant de l'amende administrative s'élève entre 125 euros et 6.200 euros. Le Gouvernement détermine le montant de l'amende administrative et son mode de calcul en fonction du nombre de critère(s) protégé(s) sur lesquels sont fondés la discrimination constatée et d'une éventuelle récidive.

§2. Sur proposition du fonctionnaire désigné par le Gouvernement, le montant de l'amende administrative peut être réduit de moitié moyennant le suivi d'une formation en lien avec la lutte contre la discrimination dans l'accès au logement et dont le contenu est préalablement validé par lui.

§3. Lorsque le contrevenant est une personne morale ou une association de fait, exerçant une activité d'agence immobilière, tous les membres de son personnel en relation avec la clientèle suivent la formation visée au paragraphe 2, sauf décision contraire de l'administration.

§ 4. Le contrevenant peut introduire un recours suspensif devant le Gouvernement ou son délégué dans les trente jours qui suivent la notification de la décision infligeant un rappel à la loi ou une amende administrative selon la procédure et les modalités prévues par le Gouvernement.

Le contrevenant peut solliciter d'être entendu par le Gouvernement ou son délégué. En cas d'audition, il peut être assisté de la personne de son choix.

Le Gouvernement statue sur le recours dans les trente jours de la réception du recours.

A défaut de décision dans les délais requis, la sanction administrative est infirmée.

§ 5. Les modalités de perception de l'amende administrative et de contrôle du suivi de la formation visée au paragraphe 2 sont établies par le Gouvernement.

§ 6. La notification de la décision infligeant un rappel à la loi ou le paiement de l'amende administrative éteint l'action publique.

§7. Le contrevenant peut introduire un recours devant le Juge de Paix contre la décision rendue en application du paragraphe 4.

Chapitre 5. - Dispositions pénales

Art. 13.

Sont exemptés de toute sanction pénale, les agents visés à l'article 8 qui commettent, en application des dispositions du présent décret, des infractions absolument nécessaires à l'exercice et à la finalité de leurs missions.

Art. 14.

Est puni d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de 50 euros à 1.000 euros, ou de l'une de ces peines seulement, toute personne qui commet une infraction visée aux articles 4 et 5.

Art. 15.

Est puni d'un emprisonnement de deux mois à deux ans, tout fonctionnaire ou officier public, tout dépositaire ou agent de l'autorité ou de la force publique qui, dans l'exercice de ses fonctions, commet une infraction visée aux articles 4 et 5.

Art. 16.

Toutes les dispositions du livre premier du Code pénal, sans exceptions du chapitre VII et de l'article 85, sont applicables aux infractions visées au présent décret.

Chapitre 6. – Disposition modifiant le Code wallon de l'Habitation durable

Art. 17.

À l'article 13 bis du code wallon de l'Habitation durable, les modifications suivantes sont apportées :

- a) À l'alinéa 2, les mots « des amendes administratives instaurées par le décret du ... visant à lutter contre la discrimination dans l'accès au logement, ainsi que » sont insérés entre les mots « recettes résultant » et les mots « des amendes administratives visées à l'article 13 ter du Code. » ;
- b) L'alinéa 3 est complété par les mots « et aux mesures permettant de lutter contre la discrimination dans l'accès au logement. ».

Chapitre 7. - Disposition finale

Art. 18.

Le présent décret entre en vigueur le ...

Namur, le ...

Pour le Gouvernement :

Elio DI RUPO

Ministre-Président

Christophe COLLIGNON

Ministre du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville

Avant-projet de décret du ... visant à lutter contre la discrimination dans l'accès au logement

EXPOSE DES MOTIFS

Si l'article 23 de la Constitution belge érige le droit au logement en droit fondamental, l'accès au logement pour tous n'est toutefois pas toujours une réalité. Certaines personnes s'exposent en effet à des difficultés à trouver un logement abordable et décent, en raison d'une discrimination directe ou indirecte fondée sur la nationalité, une prétendue race, la couleur de peau, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique ou une discrimination fondée sur le sexe et les critères apparentés que sont la grossesse, l'accouchement, la maternité, l'allaitement, le changement de sexe, l'identité de genre et l'expression de genre voire une discrimination directe ou indirecte fondée sur l'âge, l'orientation sexuelle, l'état civil, la composition de ménage, la naissance, la fortune, la conviction religieuse ou philosophique, la conviction politique, la conviction syndicale, la langue, l'état de santé, un handicap, une caractéristique physique ou génétique ou l'origine et la condition sociales. L'ensemble de ces critères, appelés « critères protégés » au sens du décret du 6 novembre 2008 relatif à la lutte contre certaines formes de discrimination, sont ceux que le présent décret vise à préserver de toute atteinte dans le cadre spécifique de l'accès au logement.

En 2019, le Centre Interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et les discriminations (ci-après UNIA) publiait « le rapport chiffres 2019 » révélant certains chiffres alarmants de discrimination dans l'accès au logement.

Durant l'année 2019, UNIA a reçu 8478 signalements relatifs à des faits présumés de discrimination, messages et délits de haine. Les domaines principalement concernés par les signalements sont ceux des catégories médias/internet (22,7 %), travail et emploi (21,9 %), enseignement (8,8 %) et vie en société (7 %). Enfin, si on compare ces chiffres avec la moyenne des 5 années qui précèdent, cinq domaines se démarquent avec une augmentation significative, à savoir les médias (+118 %), les activités diverses (+ 46,6%), l'enseignement (+ 40,1 %), les biens et services (+ 38,6 %) et l'emploi (+ 37%).

Au sein du domaine relatif aux biens et services, il est relevé ce qui suit : « *Comme chaque année, c'est le logement qui se paie la part du lion avec un total de 276 dossiers, précisément le même nombre qu'en 2018. Le graphique évolutif ci-dessous met en évidence la progression du nombre de dossiers dans ce secteur (+42% par rapport à la moyenne de ces 5 dernières années).*

Si l'on regarde de plus près les dossiers logement, on observe que la moitié relèvent du critère de l'état de fortune (42,7 %). Viennent ensuite les critères dits « raciaux » (27,2%) et le critère du handicap (13,9%). La majorité des dossiers concernent le logement privé (81,5%), avec (48,9%) ou sans (32,6%) l'intervention d'une agence immobilière. Il s'agit principalement de refus de visite, de location ou de vente (56,9%). Notons que dans 9,4 % des dossiers logements, l'agence immobilière mentionne ouvertement un des critères de discrimination concernés. D'autres faits concernent la fiche à remplir par le candidat locataire, qui pose question (8,7%). Enfin, dans 6,9% des cas, il s'agit d'un problème lié au comportement inapproprié de l'agent immobilier ou du propriétaire ».

Les « rapports chiffres » d'UNIA établis pour les années 2020 et 2021 confirment hélas cette tendance ; le rapport 2021 relevant que « *les dossiers logement sont en constante augmentation depuis 2016 et on constate un bond de 13,1% entre 2020 et 2021* ».

En Wallonie, plus spécifiquement, il ressort effectivement d'une étude menée par Pieter-Paul VERAEGHE une forte discrimination sur la base de l'origine ethnique sur le marché du logement. Sur les tests réalisés dans le cadre de cette étude, il a été constaté qu'à Namur, 42% des propriétaires ou agents immobiliers discriminent, à Liège 12%, à Charleroi 25% et à Mons 69%.

L'étude dont question est basée sur 1109 tests de correspondances menés entre février et avril 2019. Pour ces tests, deux candidats fictifs – l'une « personne test » avec un nom à consonnance marocaine et l'autre « personne de contrôle » avec un nom à consonnance belge – sollicitaient une visite pour un bien mis en location sur Immoweb (géré par une agence immobilière ou un propriétaire). Le message automatique envoyé à l'agence ou au propriétaire était strictement identique, la seule différence résidant en l'origine ethnique du nom du candidat, qui pouvait être identifié par son adresse mail ou son profil.

Les résultats obtenus étaient alors classés selon 4 possibilités :

- Les deux candidats recevaient une invitation à visiter le bien ;
- Seule la personne avec un nom à consonnance belge était invitée ;
- Seule la personne avec un nom à consonnance marocaine était invitée ;
- Aucun des candidats n'était invité.

Ces possibilités permettaient de calculer différents taux : celui d'invitation de la personne avec un nom marocain, celui de la personne avec un nom belge, le taux de discrimination net.

Ces résultats ne portent que sur les discriminations basées sur l'origine ethnique, ils ne représentent que la Wallonie urbaine et ils n'évaluent que la première phase du processus de location. Néanmoins, une discrimination systématique à l'encontre des minorités ethniques a été clairement relevée. Les candidats avec un nom d'origine marocaine étaient moins invités à visiter le bien que les autres (28%). Il apparaît également que les propriétaires privés sont plus discriminants à l'encontre des minorités ethniques que les agents immobiliers (43% contre 20%). Les candidats avec un nom belge sont invités à visiter le bien par des agents immobiliers dans 27% des cas et par des propriétaires dans 21% des cas. En comparaison, les candidats avec un nom d'origine marocaine sont invités à visiter le bien par des agents immobiliers dans 20% des cas et par les propriétaires dans 11% des cas.

Toutefois, d'autres critères protégés peuvent faire l'objet d'une discrimination. Concernant les discriminations plus spécifiquement liées au genre, l'Institut pour l'Egalité des Femmes et des Hommes, a publié une brochure intitulée « *L'accès à un logement sans discrimination pour les femmes et les hommes* » rappelant notamment l'ensemble des droits et procédures en la matière pour pouvoir faire face à ce type de discrimination encore bien présente à l'heure actuelle.

Face à ces constats, il est apparu opportun d'élargir davantage les outils de contrôle et les moyens d'action dont dispose la Région afin de rendre plus effectif le principe d'égalité de traitement dans le secteur de l'accès au logement, la lutte contre la discrimination au logement constituant une priorité du Gouvernement.

Une des méthodes qui met en lumière des faits permettant de présumer l'existence d'une discrimination est celle des tests de discrimination. Ces tests sont déjà mis en pratique par UNIA et par d'autres entités. Il semble essentiel, d'une part, de conforter l'usage de ces tests de discrimination, et, d'autre part, de mettre ces outils à disposition du Service Public de Wallonie afin de faciliter la recherche et le constat de pratiques discriminatoires en matière d'accès au logement. Ces nouvelles prérogatives permettront ainsi aux services compétents de mener une lutte efficace contre la discrimination en matière de logement.

Le premier test institué par le décret est le « test de situation », lequel consiste à mettre en interaction le bailleur ou l'agent immobilier faisant l'objet du test avec deux locataires potentiels, fictifs ou non, dont le profil est similaire à l'exception du critère protégé, ou, autrement dit, fondant potentiellement une discrimination. Les deux situations sont ensuite comparées afin de vérifier l'existence ou non d'une différence de traitement.

Le second test institué par le décret est le « client mystère », lequel est une méthode permettant de vérifier instantanément une éventuelle pratique discriminatoire : un client ou un candidat réel ou fictif présente une demande à un propriétaire ou à un agent immobilier en vue de vérifier la conformité au droit de la réponse donnée.

Le recours aux tests de discrimination est une pratique qui tend à se généraliser. Elle est déjà une réalité en Région de Bruxelles-Capitale, en matière d'accès à l'emploi ou au logement.

La procédure mise en place par le présent décret a été conçue notamment dans un double souci de simplification administrative et de pédagogie.

La simplification administrative se traduit par la volonté d'intervenir dans des délais réduits, au plus proche de l'acte de discrimination, en limitant les acteurs habilités à intervenir ainsi que le nombre de démarches administratives, tout en veillant à préserver les droits de la défense. En cas de constat de pratiques discriminatoires par le Service Public de Wallonie (sur plainte ou d'initiative) et sous réserve de décision de non-intervention du Parquet, celui-ci peut infliger des amendes administratives alternatives, dont les montants sont établis en fonction de la gravité de l'infraction et de son caractère récidiviste.

En ce qui concerne l'aspect pédagogique, la décision d'appliquer une amende administrative alternative implique préalablement l'organisation d'une audition. Celle-ci préserve les droits de la défense et se montre particulièrement pertinente dans le cas de la lutte contre les discriminations. Elle permet d'évaluer si la différence de traitement ne peut pas être justifiée de façon objective et raisonnable conformément à ce que prévoit dans certains cas le décret. Au terme de cette audition, l'administration peut renoncer à infliger une amende ou notifier au contrevenant un rappel à la loi ou une amende administrative. L'organisation d'auditions présente un caractère pédagogique en ce sens qu'elles favorisent l'instauration d'un dialogue direct entre l'autorité publique et l'auteur de l'infraction, et contribuent à dépasser l'aspect purement et simplement répressif lié à l'application des sanctions administratives. En bout de course, l'objectif n'est pas uniquement de réprimer les auteurs d'infractions, mais surtout de faire cesser toute pratique discriminatoire.

Enfin, il ne doit plus être démontré que la Région est bien compétente pour instaurer de tels tests de discrimination en matière d'accès au logement. Il revient en effet à chaque législateur d'assurer la garantie des droits fondamentaux dans le domaine de compétence matérielle et territoriale qui est le sien.

La Région, compétente en matière de logement, est donc responsable de la lutte contre la discrimination dans le même domaine. La lutte contre les discriminations dans le domaine du logement étant susceptible, de la sorte, d'être plus efficace, c'est l'exercice même de la compétence régionale en question qui s'en trouve amélioré. Autrement dit, les éventuels empiètements dans les compétences fédérales en matière de droit judiciaire et de droit pénal sont nécessaires pour permettre à la Région de mieux exercer sa compétence en matière de lutte contre les discriminations dans l'accès au logement en Région wallonne. La matière se prête en outre à un traitement différencié, et l'impact de l'existence des tests de discrimination en droit wallon sur les compétences fédérales en droit judiciaire peut être jugé marginal.

Avant-projet de décret du ... visant à lutter contre la discrimination dans l'accès au logement

Commentaire des articles

Chapitre 1^{er}. - Champ d'application et définitions

Article 1^{er}

Cette disposition vise à énoncer l'objectif poursuivi par le décret, à savoir lutter contre la discrimination dans l'accès au logement.

Art. 2.

Cette disposition définit les concepts principaux utilisés dans le décret et ce par analogie avec le décret du 6 novembre 2008 relatif à la lutte contre certaines formes de discrimination.

Art. 3.

Cette disposition vise à délimiter le champ d'application du décret, à savoir l'accès au logement au sens large (conditions, critères, information, modalités d'octroi et mise à disposition de logement).

Chapitre 2. - Interdiction de discrimination

Art. 4.

Cette disposition veille à renforcer le discours tenu en matière de lutte contre la discrimination, tout en veillant à préserver une cohérence entre les terminologies utilisées entre le présent projet et d'autres législations.

Art. 5.

Cette disposition rappelle tout d'abord qu'un propriétaire (ainsi que l'agent immobilier dans le cadre de sa mission) bénéficie du droit de choisir librement son locataire, conformément au principe de l'autonomie de la volonté. Le décret encadre néanmoins cette liberté, dans la mesure où la sélection doit intervenir sans discrimination à l'égard des candidats locataires.

Il permet l'accès égalitaire au logement public et privé à tous les individus et contribue de la sorte globalement au développement de sociétés démocratiques et tolérantes. Ces principes s'appliquent naturellement sans préjudice des règles applicables aux opérateurs immobiliers publics en ce qu'elles limitent le public cible qui a accès au logement d'utilité publique.

Chapitre 3. - Dispositifs de protection

Art. 6.

Il ne peut être dérogé par voie contractuelle aux dispositions du présent décret. Une clause contractuelle qui aurait pour objet de déroger aux dispositions du décret est alors nulle et la disposition s'applique toujours.

Art. 7.

Il n'y a point de discrimination prohibée lorsqu'une distinction directe ou indirecte résulte d'une disposition légale ou décrétales.

Cette disposition vise à éviter les conflits entre le présent décret et d'autres législations qui imposeraient une distinction de traitement sur la base des critères protégés tels que définis. En vertu de cette disposition, une personne ne commet aucune discrimination défendue, si cette personne agit en conformité avec la législation qui organise la distinction sur la base des critères protégés. L'article en projet garantit ainsi la sécurité juridique. Il empêche qu'un citoyen doive faire un choix entre les normes qu'il doit respecter et prémunit les distinctions de traitement, imposées par ou en vertu d'une loi ou d'un décret de l'application du dispositif anti-discrimination prévu par le présent décret.

Cette disposition d'exception ne porte bien entendu pas préjudice à la possibilité dont dispose la victime d'une discrimination prétendue de faire vérifier la compatibilité de la norme qui organise la distinction en vertu des critères protégés par rapport au principe constitutionnel d'égalité.

Chapitre 4. - Du contrôle et de la procédure

Art. 8.

Il appartient à l'administration de veiller à contrôler le respect des dispositions du décret.

A cette fin, les agents désignés sont habilités à constater les infractions et à établir des procès-verbaux revêtus d'une force probante particulière.

Art. 9.

Les agents visés à la disposition précédente sont autorisés à recourir notamment à des tests de discrimination : le test de situation et le client mystère.

Le « test de situation » implique nécessairement une comparaison entre deux tests réalisés pour vérifier l'existence ou non d'une différence de traitement. La mise en relation entre la personne testée et les deux profils fait suite en principe à une offre locative.

Le « client mystère » peut prendre deux formes.

Soit d'un candidat-locataire fictif qui présente une demande à un propriétaire ou un agent et identifie si la réponse est correcte (par exemple, si le propriétaire indique clairement au

téléphone refuser les personnes disposant d'un revenu du CPAS), dans ce cas c'est alors l'existence d'une discrimination directe ou indirecte qui est testée ;

Soit d'un propriétaire fictif qui appelle une agence immobilière en vue de mettre en location un bien, et qui formule une injonction de discrimination à l'agence immobilière : dans ce cas, c'est la réponse à l'injonction de discrimination qui est testée.

En ce qui concerne l'absence de provocation, l'article 30 du Titre préliminaire du Code de la procédure pénale interdit de provoquer des infractions sous peine d'irrecevabilité de l'action publique. Pour des raisons évidentes de loyauté des preuves, le test de discrimination ne doit pas revêtir un caractère provoquant. Il se limite en effet à reproduire une situation classique à laquelle est confrontée un propriétaire/agent immobilier face à un potentiel locataire. Le paragraphe 4 précise, quant à lui, que lors du contrôle et de l'usage des tests de discrimination, l'identité de l'agent n'est pas révélée à la personne soumise au test de discrimination. Le cas contraire serait de nature à nuire à l'efficacité du contrôle. Les agents de l'Administration sont dès lors autorisés à ne pas révéler leur identité, ni à justifier leurs actes, lorsqu'ils agissent dans le cadre du présent dispositif.

Le test de discrimination peut être réalisé d'initiative ou sur la base de plaintes, de signalements ou d'indices sérieux de pratiques susceptibles de constituer une discrimination. Un signalement peut consister en toute information, obtenue de façon écrite ou orale, émanant d'une personne qui a des raisons de suspecter un risque de discrimination ou qui constate une discrimination. Ce signalement peut provenir d'une personne qui se prétend victime de discrimination, d'un témoin, ou de tout service et association actifs dans la lutte contre les discriminations ou dans l'accès au logement.

La disposition vise également à satisfaire aux exigences du RGPD.

Art. 10.

Cette disposition réserve le droit d'introduire une plainte auprès de l'administration à l'encontre de l'auteur d'une pratique discriminante au sens du décret à quiconque justifie d'un intérêt, à savoir la victime ou le groupement d'intérêt (tel que défini à l'article 3, 5°).

En son alinéa 2, la disposition détermine les exigences minimales de forme et de fond de la plainte et impose à l'administration la délivrance d'un accusé de réception.

Un mécanisme de signalement de pratiques discriminantes est également prévu.

La disposition vise également à satisfaire aux exigences du RGPD.

Art. 11.

Cette disposition instaure en tant que telle la procédure administrative en cas de suspicion de pratique discriminante.

La procédure est enclenchée dans trois cas de figure :

- En cas de plainte au sens de l'article 10 ;

- Suite à la réalisation d'un test de discrimination ayant révélé une pratique discriminante ;
- Suite à une annonce publiée permettant de présumer une pratique discriminante.

Dans le cadre du présent article, le bailleur ou l'agent immobilier ne peut être mis en cause que pour l'annonce dont il est l'auteur. Il ne peut être mis en cause pour une annonce qui aurait été dupliquée et modifiée à son insu.

La disposition assure une procédure contradictoire en prévoyant la possibilité pour le bailleur ou agent immobilier concerné par une procédure enclenchée à son encontre de faire valoir ses observations par écrit ou oralement dans le cadre d'une audition. En ce qui concerne l'aspect pédagogique de l'audition, celle-ci permet d'évaluer si la différence de traitement ne peut pas être justifiée de façon objective et raisonnable conformément à ce que prévoit dans certains cas le décret.

En son §2, la disposition prévoit que, lorsqu'une personne qui s'estime victime d'une discrimination ou un groupement d'intérêt établissent des faits permettant de présumer l'existence d'une discrimination fondée sur l'un des critères protégés, s'opère un renversement de la charge de la preuve, à charge du défendeur de prouver qu'il n'y a pas de discrimination. Le même renversement prévaut également en ce qui concerne les résultats des tests de discrimination réalisés conformément au décret.

Ce principe n'est certes pas nouveau. Il est inscrit dans toutes les directives européennes consacrées à la lutte contre les discriminations ainsi qu'en droit belge depuis de nombreuses années.

Ainsi, l'article 8.1. de la Directive 2000/43/CE 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 prévoit expressément que *« Les États membres prennent les mesures nécessaires, conformément à leur système judiciaire, afin que, dès lors qu'une personne s'estime lésée par le non-respect à son égard du principe de l'égalité de traitement et établit, devant une juridiction ou une autre instance compétente, des faits qui permettent de présumer l'existence d'une discrimination directe ou indirecte, il incombe à la partie défenderesse de prouver qu'il n'y a pas eu violation du principe de l'égalité de traitement »*.

L'aménagement des règles concernant la charge de la preuve est donc inhérent à tout dispositif destiné à protéger le droit de toute personne à l'égalité devant la loi et à la protection contre la discrimination. Il s'impose, en vertu du droit européen, dès qu'il existe une présomption de discrimination et, dans les cas où cette situation se vérifie, la mise en œuvre effective du principe de l'égalité de traitement requiert que la charge de la preuve revienne à la partie défenderesse.

Ce dispositif ne s'applique qu'aux procédures administratives.

En son §3, la disposition prévoit l'établissement par l'administration d'un rapport de synthèse écrit. Ce rapport indique, le cas échéant, la plainte enregistrée, les motifs et les résultats des tests de discrimination ou encore la pratique discriminante présumée sur base d'une annonce publiée ainsi que les explications fournies par le contrevenant.

Le §4 prévoit que si ce rapport conclut à l'existence d'une pratique discriminante, il est ensuite transmis au Ministère public afin qu'il dispose de tous les éléments nécessaires à sa prise de décision.

Si le Ministère public se saisit du dossier et prend une décision dans le délai fixé par le décret (de poursuite ou de non-poursuite), il est mis fin à la procédure administrative.

En revanche, à défaut de décision du Ministère public dans ledit délai, l'administration peut décider de poursuivre ou non la procédure administrative.

Art. 12.

La présente disposition permet à l'Administration d'établir d'autres peines que celles prévues au niveau des procédures juridictionnelles.

Le recours à un rappel à la loi ou à des amendes administratives permet de garantir l'application d'une sanction aux infractions qui ne sont pas toujours poursuivies. En application du principe 'non bis in idem', le rappel à la loi ou les amendes administratives ne peuvent toutefois être infligées que pour autant que le Ministère public ne s'est pas saisi du dossier dans le délai imparti. Le paiement de l'amende administrative suffit à éteindre l'action publique.

En effet, si le ministère public procède à des poursuites judiciaires ou décide d'un classement sans suite, plus aucune poursuite administrative ne sera possible et donc plus aucune amende ne pourra être infligée, et ce, en vertu du principe de droit "non bis in idem". En revanche, si le Ministère public ne décide pas d'un classement sans suite ou ne communique aucune décision dans un délai imparti, il devient alors possible d'entamer des poursuites administratives. La notification de la décision notifiant au contrevenant une amende administrative ou un rappel à la loi éteint l'action publique.

Un montant minimum et maximum exigible est également fixé en cas de constat de pratiques discriminatoires ou en cas de test de discrimination qui se révélerait positif. Le montant de l'amende varie en fonction du nombre de critères protégés concernés par la discrimination permettant de lutter plus sévèrement contre les discriminations multiples ou les cas de récidive.

Par ailleurs, une possibilité est offerte de réduire le montant de l'amende administrative, moyennant le suivi d'une formation en lien avec la lutte contre la discrimination dans l'accès au logement. Lorsque le contrevenant est une agence immobilière, la formation est suivie par l'ensemble des personnes susceptibles d'être mises en relation (en vis-à-vis ou par tout autre moyen de communication) avec la clientèle.

Une procédure de recours suspensif est prévue. Le Gouvernement ou son délégué peut être saisi d'un recours introduit par le contrevenant. Ce recours permet de contester tant le montant de l'amende que le principe de la sanction et son quantum.

Une audition peut être sollicitée dans ce cadre. A défaut pour le Gouvernement de statuer sur les mérites du recours introduit, la sanction attaquée est mise à néant.

A l'issue du recours devant le Gouvernement, lorsque ce dernier aboutit à l'imposition d'une amende administrative, le contrevenant peut introduire un recours devant le Juge de Paix pour contester cette décision.

Chapitre 5. - Dispositions pénales

Art. 13.

Cette disposition exempte les agents de l'administration pour les infractions au Code pénal qu'ils commettraient et considérées comme absolument nécessaires lors de l'exécution de ces tests de discrimination. Est ainsi considéré comme absolument nécessaire, l'usage d'un faux nom. Cette cause d'excuse se justifie sur la base de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles en vue de permettre à l'administration de mener à bien ses missions, en pratiquant ces tests de discrimination, tout en le prémunissant contre toute poursuite pénale.

En vertu de l'article 19, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980, les Régions peuvent en effet invoquer l'article 10 pour régler des matières que la Constitution a réservées au législateur fédéral. Il est requis à cette fin que la réglementation adoptée puisse être considérée comme nécessaire à l'exercice des compétences de la région, que la matière se prête à un régime différencié et que l'incidence des dispositions en cause sur cette matière ne soit que marginale.

Il revient en effet à chaque législateur d'assurer la garantie des droits fondamentaux dans le domaine de compétence matérielle et territoriale qui est le sien. La Région, compétente en matière de logement, est donc responsable de la lutte contre la discrimination dans le même domaine. La lutte contre les discriminations dans le domaine du logement étant susceptible, de la sorte, d'être plus efficace, c'est l'exercice même de la compétence régionale en question qui s'en trouve amélioré.

En l'espèce, les éventuels empiètements dans les compétences fédérales en matière de droit pénal sont nécessaires pour permettre à la Région de mieux exercer sa compétence en matière de lutte contre les discriminations dans l'accès au logement à Bruxelles.

La matière se prête en outre à un traitement différencié, et l'impact de la mesure préconisée sur les compétences fédérales en droit pénal peut être jugé marginal. L'instauration du mécanisme en Région wallonne ne soulève guère de difficultés, et cela d'autant plus que chaque partenaire de la Belgique fédérale est tenu de lutter contre les discriminations avec les moyens que, souverainement, il estime devoir mettre en œuvre. Ce mécanisme est en outre d'ores et déjà en vigueur en Région de Bruxelles-Capitale. Quant à l'impact marginal, force est de constater que le droit pénal ne serait par hypothèse modifié que de manière particulièrement limitée par la disposition en projet. Ses fondements et principes généraux ne sont en rien affectés par celles-ci. Les conditions requises par l'article 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 pour le recours aux compétences implicites sont donc bien remplies en l'espèce et le Conseil d'État, section de législation, l'a lui-même considéré dans des situations similaires.

Art. 14.

Cette disposition prévoit les peines pouvant être infligées aux contrevenants (bailleur ou agent immobilier) par la juridiction en cas de poursuites pénales à l'initiative du Ministère public.

Art. 15.

Cette disposition prévoit les peines pouvant être infligées aux contrevenants (fonctionnaire ou agent public) par la juridiction en cas de poursuites pénales à l'initiative du Ministère public.

Le taux des peines prévues en cas d'infraction commises par un fonctionnaire ou agent public dans l'exercice de ses fonctions est supérieur à celui prévu pour les infractions commises par un bailleur ou un agent immobilier.

En effet, de par la fonction exercée, l'agent public est tenu à une exemplarité dans le respect de la législation. L'agent public est tenu aux devoirs de sa charge et notamment au devoir d'intégrité et à l'obligation de dénoncer les délits et les illégalités. L'infraction commise par un agent public dans l'exercice de ses fonctions porte atteinte à l'image du service public et est de nature à ébranler la légitime confiance du citoyen à l'égard de l'administration.

Art. 16.

Cette disposition prévoit l'application du droit pénal commun aux infractions visées par le décret.

Chapitre 6. – Disposition modifiant le Code wallon de l'Habitation durable

Art. 17.

Cette disposition complète l'alinéa 2 de l'article 13 bis du code wallon de l'Habitation durable en prévoyant que les recettes produites par les amendes administratives prévues par le présent décret soient affectées au Fonds de relogement.

L'alinéa 3 de l'article susvisé est complété par les mots « et aux mesures permettant de lutter contre la discrimination dans l'accès au logement. » afin de permettre à d'éventuelles mesures à mettre en place en la matière, d'être financées à partir du Fonds de relogement.

Chapitre 7. - Disposition finale

Art. 18.

Cette disposition n'appelle pas de commentaire particulier.