2. NOV 1960

ROYAUME DE BELGIQUE. KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires étrangères, le 8 juin 1960, d'une demande d'avis sur un projet de loi "portant approbation de la convention sur les droits politiques de la femme, conclue à New-York, le 31 mars 1953", a donné le 17 octobre 1960 l'avis suivant :

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 8e juni 1960 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende goedkeuring van het verdrag betreffende de politieke rechten van de vrouw, afgesloten op 31 maart 1953, te New-York", heeft de 17e oktober 1960 het volgend advies gegeven :

Il ressort de l'exposé des motifs que le Gouvernement se propose d'adhérer à la convention du 31 mars 1953, moyennant trois réserves. La première réserve a trait à l'exercice des pouvoirs royaux. Si, selon une interprétation de la Constitution généralement admise, l'exclusion des femmes du pouvoir royal concerne également la fonction de Régent, il y aurait lieu de le dire expressément.

Les deux réserves suivantes concernent respectivement certains emplois dans l'armée, la police et la gendarmerie et certaines fonctions du service extérieur et de la chancellerie du Ministère des Affaires étrangères.

Dans la mesure où l'énumération contenue dans l'exposé des motifs concerne des emplois au service de l'Etat, elle est incomplète. Il existe, en effet, d'autres exclusions résultant de la législation et de la réglementation en vigueur ainsi que de l'interprétation qui en est donnée. Si certaines exclusions concernent des personnes de l'un ou de l'autre sexe, ces mesures se justifient généralement par des exigences objectives (infirmières) ou encore en raison du souci de mettre la femme à l'abri de certains dangers (délégué ouvrier de l'inspection des mines).

D'autre part, sauf en ce qui concerne la police, l'énumération contenue dans l'exposé des motifs a trait exclusivement aux emplois dépendant du pouvoir central. Or, la convention du 31 mars 1953 concerne l'ensemble

.../...

des fonctions publiques établies en vertu de la législation nationale. Par législation nationale, la convention entend nécessairement l'ensemble du droit interne en vigueur dans les Etats contractants, en ce compris le droit édicté, en vertu de la Constitution ou de la loi, par les parties composantes des Etats contractants : Etats membres d'un Etat fédéral, provinces et communes.

L'exposé des motifs ne contient aucune réserve relative aux emplois dépendant des provinces, des communes ou des organismes d'intérêt public.

Les réserves apportées à une convention internationale ayant nécessairement un caractère limitatif, ces lacunes risquent de donner naissance à des difficultés.

Plutôt que de se borner à énoncer des réserves spéciales concernant les fonctions qui, dans l'état actuel de la législation, sont réservées aux candidats d'un sexe déterminé, il serait préférable, pour éviter tout oubli et sauvegarder l'avenir, d'assortir l'adhésion de la Belgique d'une réserve générale inspirée de l'interprétation qui est traditionnellement donnée au principe de l'égale admissibilité des Belges aux emplois publics.

Selon cette interprétation traditionnelle, le principe de l'égale admissibilité des Belges aux emplois ne s'oppose pas à ce que l'autorité publique subordonne l'accès à certains emplois à des conditions d'aptitude que seuls les candidats d'un sexe déterminé sont à même

.../...

de réunir. D'autre part, il est admis que l'autorité publique peut réserver certains emplois aux seuls candidats du sexe masculin ou féminin pour des raisons objectives qui tiennent, soit aux exigences propres à la bonne marche d'un service, soit à la nécessité d'accorder une protection spéciale à la femme contre les dangers propres à l'exercice de certains emplois. De telles exclusions ne constituent pas de véritables discriminations; elles consacrent une différence de traitement fondée sur une différence de fait et sur les conséquences objectives qui en résultent.

En conséquence, il y aurait lieu d'énoncer les réserves concernant la Belgique en termes généraux, ainsi qu'il sera précisé ci-après . Etant donné que, depuis que le Conseil d'Etat a été saisi du présent projet de loi, le Congo a accédé à l'indépendance, le préambule, l'exposé des motifs et les réserves projetées devraient être modifiés en conséquence.

Tenant compte des diverses observations qui précèdent, l'adhésion de la Belgique pourrait être formulée comme suit :

"Le Gouvernement belge déclare adhérer à la convention sur les droits politiques de la femme pour la Belgique et pour le Ruanda-Urundi.

Toutefois, se prévalant de la faculté accordée à chaque Etat par l'article 7 de ladite convention, le Gouvernement belge, par suite de dispositions en vigueur tant en Belgique qu'au Ruanda-Urundi, déclare formuler les réserves suivantes relatives aux articles 1er, 2 et 3 de la convention.

.../...

A) Belgique.

Article 3 :

1. La Constitution réserve aux hommes l'exercice de la fonction royale, en ce compris la régence.

2. Tant pour le passé que pour l'avenir, la convention ne peut faire obstacle à ce que l'autorité publique établisse des conditions d'accès aux fonctions publiques en s'inspirant, en dehors de toute idée de discrimination, soit du souci d'assurer la protection de la femme contre certains risques physiques ou moraux, soit de considérations objectives tenant aux exigences inhérentes à la bonne marche de certains services publics.

B) Ruanda-Urundi.

Articles 1er, 2 et 3 :

Pour les territoires du Ruanda-Urundi, le Gouvernement belge, eu égard aux coutumes et traditions religieuses existant dans certaines parties des territoires susdits, se réserve d'y différer l'exécution de la présente convention, quant aux femmes qui se réclament desdites coutumes et traditions.

.../...

Article 3 :

Dans les territoires du Ruanda-Urundi, cet article ne pourra s'appliquer au recrutement, à titre définitif, sous le régime du statut des agents de l'administration, des femmes engagées dans les liens du mariage qui ne sont pas séparées de corps judiciairement, ni au recrutement et aux conditions de service dans les forces armées ou dans celles qui sont chargées du maintien de l'ordre public".

\+

\+ +

Le Conseil d'Etat propose que la formule de la loi d'approbation soit rédigée comme suit puisqu'il s'agit de l'assentiment à donner par les Chambres à une convention que la Belgique n'a pas signée :

"Sous réserve d'adhésion au nom de la Belgique, la convention ... sortira son plein et entier effet".

Il conviendrait enfin de tenir compte du changement de dénomination du Ministère du Congo belge et du Ruanda-Urundi.

Blijkens de memorie van toelichting is de Regering voornemens tot het verdrag van 31 maart 1953 toe te treden met een drieledig voorbehoud. In de eerste plaats betreft dat voorbehoud de uitoefening van de koninklijke macht. Zijn vrouwen, volgens een algemeen aanvaarde grondwetsinterpretatie, niet alleen van de koninklijke macht maar ook van het regentschap uitgesloten, dan dient dit uitdrukkelijk te worden vermeld.

Daarna wordt voorbehoud gemaakt eensdeels voor bepaalde bedieningen in het leger, bij de politie en bij de Rijkswacht, anderdeels voor bepaalde ambten van de buitenlandse dienst en de kanselarij van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Voor zover ze betrekking heeft op Staatsbedieningen, is de opsomming in de memorie van toelichting onvolledig. Uit de geldende wetten en verordeningen of uit de eraan gegeven interpretatie vloeien immers nog andere uitsluitingsgevallen voort. Uitsluiting van personen van een van beide geslachten is over het algemeen gegrond op objectieve eisen (verpleegsters) of ingegeven door de zorg, de vrouw voor sommige gevaren te beveiligen (arbeidersafgevaardigde van de mijninspectie).

Voorts betreft die opsomming, behalve wat de politie aangaat, alleen de bedieningen die onder het centraal gezag ressorteren. Het verdrag van 31 maart 1953 geldt echter voor alle krachtens de nationale wetgeving ingestelde openbare ambten. Onder "nationale wetgeving" verstaat het verdrag noodzakelijkerwijs gans het in de verdragsluitende Staten geldende inheemse recht, met inbegrip van datgene dat krachtens de Grondwet of de

.../...

wet is uitgevaardigd door de onderdelen waaruit die Staten zijn samengesteld : Staten die lid zijn van een bondsstaat, provincies en gemeenten.

De memorie van toelichting maakt geen voorbehoud voor bedieningen die onder provincies, gemeenten of instellingen van openbaar nut ressorteren.

Daar voorbehoud bij een internationaal verdrag noodzakelijk beperkend is, bestaat er gevaar dat uit die leemten moeilijkheden ontstaan.

Om niets te vergeten en met het oog op de toekomst ware het beter, het niet te laten bij een speciaal voorbehoud voor bedieningen waartoe in de huidige stand van de wetgeving alleen kandidaten van een bepaald geslacht toegang hebben, maar België's toetreding tot het verdrag te doen gepaard gaan met een algemene restrictie, die zou uitgaan van de interpretatie die gewoonlijk aan het beginsel van de gelijkheid der Belgen inzake toelating tot de openbare bedieningen wordt gegeven.

Volgens die interpretatie strijdt het niet met dat gelijkheidsbeginsel, dat de openbare overheid de toelating tot bepaalde bedieningen verbindt aan eisen inzake geschiktheid waaraan alleen kandidaten van een bepaald geslacht kunnen voldoen. Anderdeels wordt aangenomen, dat de openbare overheid om objectieve redenen, of die nu verband houden met de behoeften van een goede werking in de dienst dan wel met de noodzaak de vrouwen tegen de aan bepaalde bedieningen verbonden gevaren speciaal te beschermen, sommige ambten alleen voor mannelijke of vrouwelijke kandidaten kan bestemmen. Zulke uitsluitingen

.../...

zijn geen eigenlijke discriminatie maar veeleer de bevestiging van een verschil in behandeling, dat steunt op een feitelijk verschil en op de objectieve gevolgen daarvan.

Het voor België te maken voorbehoud ware dan ook in algemene bewoordingen te stellen, zoals verder wordt aangegeven. Daar Congo, sedert het ontwerp van wet aan de Raad van State werd voorgelegd, onafhankelijk is geworden, zouden de aanhef, de memorie van toelichting en het voorgenomen voorbehoud dienovereenkomstig moeten worden gewijzigd.

Met inachtneming van de hiervoren gemaakte opmerkingen, ware de toetreding van België tot het verdrag als volgt te formuleren :

"De Belgische Regering verklaart voor België en Ruanda-Urundi toe te treden tot het verdrag betreffende de politieke rechten van de vrouw.

Nochtans beroept de Belgische Regering zich op het recht dat sub artikel 7 van gezegd verdrag aan iedere Staat wordt toegekend en verklaart terwille van zo in België als in Ruanda-Urundi van kracht zijnde bepalingen, de volgende reserves te maken met betrekking tot artikel 1, 2 en 3 van het verdrag.

A) <u>België.</u>

<u>Artikel 3 :</u>

1. Volgens de Grondwet kan de koninklijke macht, waaronder ook het regentschap, alleen door mannen worden uitgeoefend.

.../...

2. Het verdrag kan noch voor het verleden noch voor de toekomst verhinderen, dat de openbare overheid zich bij het bepalen van de voorwaarden voor toelating tot openbare bedieningen, buiten elke gedachte aan discriminiatie om, laat leiden hetzij door de zorg de vrouw tegen bepaalde lichamelijke of morele gevaren in bescherming te nemen, hetzij door objectieve overwegingen die verband houden met de speciale behoeften van een goede werking in sommige overheidsdiensten .

B) Ruanda-Urundi.

Artikelen 1, 2 en 3 :

Voor het gebied Ruanda-Urundi behoudt de Belgische Regering, gelet op de godsdienstige gewoonten en tradities in sommige delen van voornoemd gebied, zich het recht voor, de uitvoering van dit verdrag aldaar uit te stellen ten aanzien van de vrouwen die zich op die gewoonten en tradities beroepen.

Artikel 3 :

In het gebied Ruanda-Urundi kan dit artikel niet worden toegepast op de werving in vast verband, onder de gelding van het statuut van het personeel der administratie, van gehuwde vrouwen die geen gerechtelijke scheiding van tafel en bed hebben bekomen, noch op de wervings- en dienstvoorwaarden bij de krijgsmacht of de machten die met het handhaven van de openbare orde zijn belast".

\+

\+ \+

.../...

Daar het verdrag, waarvoor de instemming van de Kamers wordt gevraagd, niet door België is ondertekend, stelt de Raad van State voor het formulier van de goedkeuringswet als volgt te stellen :

"Onder voorbehoud van toetreding namens België, heeft het verdrag ... volkomen uitwerking".

Ook met de naamsverandering van het Ministerie van Belgisch-Congo en Ruanda-Urundi dient rekening te worden gehouden.

La chambre était composée de

Messieurs : J. SUETENS, premier président,
de Heren : eerste-voorzitter,

L. MOUREAU, conseillers d'Etat,
G. HOLOYE, raadsheren van State,

P. DE VISSCHER, assesseurs de la section de législation,
J. ROLAND, bijzitters van de afdeling wetgeving,

C. ROUSSEAUX, greffier adjoint, greffier.
adjunct-griffier, griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J. SUETENS.

Le rapport a été présenté par M. W. VAN ASSCHE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. SUETENS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN ASSCHE, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s.) C. ROUSSEAUX.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s.) J. SUETENS.