

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.868/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 9 februari 2006 door de Minister van Gelijke Kansen verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 6 maart 1996 strekkende tot controle op de toepassing van de resoluties van de wereldvrouwenconferentie die van 4 tot 14 september 1995 in Peking heeft plaatsgehad en tot integratie van de genderdimensie in het geheel van de federale beleidslijnen", heeft op 2 maart 2006 het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond ¹, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet brengt wijzigingen aan in de wet van 6 maart 1996 strekkende tot controle op de toepassing van de resoluties van de Wereldvrouwenconferentie die van 4 tot 14 september 1995 in Peking heeft plaatsgehad. Die wet legt thans aan de regering, aan de minister of de staatssecretaris bevoegd voor het beleid van gelijke kansen voor mannen en vrouwen en aan de minister of de staatssecretaris bevoegd voor de ontwikkelingssamenwerking, de verplichting op om jaarlijks aan de federale kamers verslag uit te brengen over het beleid gevoerd overeenkomstig de doelstellingen van de vierde Wereldvrouwenconferentie die in september 1995 te Peking heeft plaatsgehad. Met het voorliggende ontwerp wordt de in die wet geregelde jaarlijkse verslaggeving vervangen door een regeling waarbij gedurende de ganse legislatuur in alle beleidsdomeinen, middels daartoe in het ontwerp bepaalde instrumenten, wordt toegezien op de tenuitvoerlegging van de doelstellingen van de vierde Wereldvrouwenconferentie. Met het invoeren van die regeling beoogt het ontwerp

⁽¹⁾ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder rechtsgrond verstaan de overeenstemming met hogere rechtsnormen.

tevens artikel 1*bis* van richtlijn 76/207/EEG van de Raad van 9 februari 1976 ² om te zetten in het Belgische recht, wat de federale Staat betreft.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerkingen

1. De wijzigingen welke het voorliggende ontwerp beoogt aan te brengen in de wet van 6 maart 1996, hebben tot gevolg dat alle bepalingen van die wet worden vervangen, en dat de wet wordt aangevuld met nieuwe bepalingen. Gelet hierop verdient het vanuit wetgevingstechnisch oogpunt aanbeveling om het voorliggende ontwerp niet te concipiëren als een wet tot wijziging van de wet van 6 maart 1996, maar wel als een autonome wet waarin de nieuwe regeling wordt opgenomen en waarbij de wet van 6 maart 1996 wordt opgeheven. Indien op die suggestie wordt ingegaan, zal het opschrift van het voorliggende ontwerp dienovereenkomstig moeten worden aangepast, zullen de artikelen 2 tot 11 moeten worden omgevormd tot autonome bepalingen en zal het ontwerp moeten worden aangevuld met een bepaling waarbij de wet van 6 maart 1996 wordt opgeheven.

2. Het ontwerp vertoont verschillende gebreken op het vlak van de wetgevingstechniek. Zo dient ervoor gewaakt te worden dat wanneer een artikel of een paragraaf van een artikel verder wordt onderverdeeld in leden, dit op een typografisch duidelijke wijze tot uitdrukking wordt gebracht, en dat in de Franse en in de Nederlandse tekst dezelfde onderverdeling in leden wordt gehanteerd. Ook dient een indeling van bepalingen, door gebruik te maken van gedachtestreepjes of van a), b), c), ..., te worden vermeden, om vergissingen bij latere wijzigingen van de op die manier ingedeelde bepalingen te voorkomen en teneinde het legistieke gebruik na te leven. In plaats daarvan dient een indeling met 1°, 2°, 3°, ... te worden gebruikt. Het verdient aanbeveling het ontwerp, wat deze punten betreft, aan een bijkomend onderzoek te onderwerpen.

(2) Richtlijn 76/207/EEG van de Raad van 9 februari 1976 betreffende de tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten aanzien van de toegang tot het arbeidsproces, de beroepsopleiding en de promotiekansen en ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden, zoals gewijzigd bij richtlijn 2002/73/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 september 2002.

Bijzondere opmerkingen

Artikel 1

In het tweede lid volstaat het melding te maken van de richtlijn waarvan de omzetting met het voorliggende ontwerp wordt beoogd. Nadere toelichting omtrent de draagwijdte van die richtlijn hoort niet thuis in het bepalend gedeelte van de wet en dient te worden opgenomen in de memorie van toelichting. Om die reden schrappe men in het tweede lid het zinsgedeelte aanvangend met de woorden "dat een artikel 1*bis* invoegt" en eindigend met de woorden "in het domein tewerkstelling en arbeid".

Artikel 4

1. Door de auditeur-verslaggever gevraagd naar de reden waarom het toepassingsgebied van artikel 4 verschillend is van het toepassingsgebied van artikel 3 van het ontwerp ³, heeft de gemachtigde ambtenaar verklaard "[qu'] il n' y a pas pour notre interprétation de différence entre le champ d'application de l'article 3 et celui de l'article 4".

Indien er, zoals uit de toelichting van de gemachtigde ambtenaar blijkt, geen verschil is tussen het toepassingsgebied van, respectievelijk, de artikelen 3 en 4, zal dit ook in de tekst tot uitdrukking moeten worden gebracht door in de twee artikelen het toepassingsgebied op dezelfde wijze te omschrijven.

2. De gemachtigde ambtenaar heeft bevestigd dat in de Nederlandse tekst, zoals reeds het geval is in de Franse tekst, eveneens melding moet worden gemaakt van de programmatorische overheidsdiensten.

⁽³⁾ In artikel 3 van het ontwerp worden bepaalde verplichtingen opgelegd aan de minister, terwijl in artikel 4 rechtstreeks verplichtingen worden opgelegd aan federale diensten en instellingen.

3. Terwijl in het ontworpen artikel 4 uitdrukkelijk wordt gesteld dat de erin vervatte verplichting inzake de wijze van opstellen van statistieken geldt ten aanzien van "alle statistieken", moet uit de memorie van toelichting worden afgeleid dat de betrokken diensten in dat verband "prioriteiten" zullen kunnen bepalen. Hieruit volgt dat niet noodzakelijk alle statistieken onderworpen zullen worden aan de nieuwe verplichting inzake het opstellen van statistieken. De ontworpen bepaling zal bijgevolg meer met de in de memorie van toelichting uiteengezette draagwijdte in overeenstemming moeten worden gebracht.

Artikel 5

Met het ontworpen artikel 5 wordt aan de regering de verplichting opgelegd om aan de federale kamers een tussentijds verslag en een verslag op het einde van de legislatuur te bezorgen over het beleid dat werd gevoerd overeenkomstig de doelstellingen van de vierde Wereldvrouwenconferentie. Het tussentijds verslag moet worden bezorgd na de indiening bij de kamer van volksvertegenwoordigers van het tweede ontwerp van algemene uitgavenbegroting. Het verslag op het einde van de legislatuur dient te worden bezorgd na de indiening bij de kamer van volksvertegenwoordigers van het vierde ontwerp van algemene uitgavenbegroting.

Vraag is of de op die wijze geconcipeerde verslaggeving aan de federale kamers in alle gevallen toepasbaar zal zijn. De ontworpen regeling gaat immers uit van het gegeven dat de duur van een legislatuur in principe vier jaar bedraagt. Dit stemt weliswaar overeen met de normale duur van de legislatuur ⁴, maar een vroegtijdige beëindiging van de legislatuur blijft altijd mogelijk ⁵. De stellers van het ontwerp zullen bijgevolg moeten nagaan of de ontworpen regeling niet meer op de verschillende mogelijke wijzen van beëindiging van de legislatuur moet worden afgestemd.

(4) Artikel 65 van de Grondwet bepaalt dat de leden van de kamer van volksvertegenwoordigers worden gekozen voor vier jaar en dat de kamer om de vier jaar wordt vernieuwd. Met uitzondering van de senatoren aangewezen door de gemeenschappen, bevat artikel 70 van de Grondwet dezelfde regeling voor de senaat.

(5) Voor een voorbeeld, zie artikel 195, tweede lid, van de Grondwet, krachtens hetwelk de kamers van rechtswege ontbonden zijn na de verklaring betreffende de herziening van de Grondwet.

Artikel 6

In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 6, eerste lid, dient het woord "aangeduid" te worden vervangen door "aangewezen" en het begrip "strategische cel" door het begrip "beleidscel".

Artikel 8

Indien de enige bedoeling van deze bepaling erin bestaat om voor te schrijven dat de koninklijke besluiten die met toepassing van artikel 108 van de Grondwet ⁶ worden tot stand gebracht ter uitvoering van de ontworpen regeling, enkel kunnen worden vastgesteld dan na overleg in de Ministerraad, dient die bedoeling duidelijker en op een meer expliciete wijze tot uitdrukking te worden gebracht in de ontworpen bepaling.

Indien het de bedoeling is om aan de Koning een specifieke bevoegdheid te delegeren inzake het vaststellen van de "uitvoeringsmodaliteiten" voor de toepassing van de bepalingen van het ontwerp, welke verder reikt dan de algemene uitvoeringsbevoegdheid bedoeld in voornoemd artikel 108 van de Grondwet, dient deze bepaling te verduidelijken op welke aangelegenheden ze betrekking heeft en moet derhalve de erin vervatte delegatie nader worden afgebakend.

Artikelen 10 en 11

De met de artikelen 10 en 11 ontworpen overgangsregeling wordt door de gemachtigde ambtenaar als volgt verduidelijkt:

⁽⁶⁾ De ontworpen bepaling is immers niet meer dan de bevestiging van de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning, bedoeld in artikel 108 van de Grondwet.

"Jusqu'à la fin de la législature, pour la périodicité des rapports et leur objet, le projet de loi prévoit de manière transitoire que nous restons sous le régime de la loi de 1996: chaque année, un rapport égalité homme - femme, un rapport coopération au développement. L'article 11 prévoit que dans les rapports restant jusqu'à la fin de la législature, on évalue déjà la mise en oeuvre de l'article 4, et que ce processus devra être terminé pour le rapport de fin de législature (2011). En d'autres termes, l'article 5 (les rapports intermédiaires et de fin de législature) n'entre en vigueur que lors de la prochaine législature".

Vastgesteld moet worden dat de door de gemachtigde ambtenaar gegeven toelichting niet strookt met de inhoud van de ontworpen overgangsregeling. De artikelen 10 en 11 zullen derhalve moeten worden aangepast in het licht van de door de gemachtigde ambtenaar gegeven toelichting. Daarbij dient er tevens naar gestreefd te worden om in die bepalingen de temporele werking van de met het ontwerp tot stand gebrachte regeling op een meer bevattelijke wijze tot uitdrukking te brengen dan thans het geval is.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	A. SPRUYT, M. RIGAUX,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. WEEKERS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 39.868/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Égalité des chances, le 9 février 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi "modifiant la loi du 6 mars 1996 visant au contrôle de l'application des résolutions de la conférence mondiale sur les femmes réunie à Pékin du 4 au 14 septembre 1995 et intégrant la dimension du genre dans l'ensemble des politiques fédérales", a donné le 2 mars 2006 l'avis suivant:

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

Par ailleurs, le présent avis comporte également un certain nombre d'observations sur d'autres points. Il ne peut toutefois s'en déduire que, dans le délai qui lui est imparti, la section de législation a pu procéder à un examen exhaustif du projet.

*

* *

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

L'avant-projet de loi soumis pour avis apporte des modifications dans la loi du 6 mars 1996 visant au contrôle de l'application des résolutions de la Conférence mondiale sur les femmes réunie à Pékin du 4 au 14 septembre 1995. Cette loi impose actuellement au gouvernement, au ministre ou au secrétaire d'État chargé de la politique d'égalité des chances entre hommes et femmes et au ministre ou au secrétaire d'État qui a la coopération au développement dans ses attributions de faire rapport annuellement aux chambres fédérales sur la politique menée conformément aux objectifs de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes qui s'est tenue à Pékin en septembre 1995. Le projet à l'examen remplace le rapport annuel que règle cette loi par un régime visant à contrôler durant l'ensemble de la législature, dans tous les domaines de la politique et au moyen des instruments que le projet prévoit à cet effet, la mise en oeuvre des objectifs de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes. Le projet entend ainsi également transposer en droit belge l'article 1*bis* de la directive 76/207/CEE du Conseil du 9 février 1976 ², pour ce qui concerne l'État fédéral.

(1) S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par fondement juridique la conformité aux normes supérieures.

(2) Directive 76/207/CEE du Conseil, du 9 février 1976, relative à la mise en oeuvre 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, modifiée par la directive 2002/73/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 septembre 2002.

EXAMEN DU TEXTE

Observations générales

1. Les modifications que le projet à l'examen entend apporter dans la loi du 6 mars 1996 ont pour effet de remplacer toutes les dispositions de cette loi et de la compléter par de nouvelles dispositions. Du point de vue de la légistique, il est recommandé dès lors de ne pas concevoir le projet à l'examen comme une loi modifiant la loi du 6 mars 1996 mais comme une loi autonome instaurant le nouveau régime et abrogeant la loi du 6 mars 1996. Si cette suggestion est accueillie, il y aura lieu d'adapter en conséquence l'intitulé du projet à l'examen, de transformer les articles 2 à 11 en dispositions autonomes et de compléter le projet par une disposition abrogeant la loi du 6 mars 1996.

2. Le projet présente diverses lacunes sur le plan légistique. C'est ainsi que lorsqu'un article ou un paragraphe d'un article est encore subdivisé en alinéas, il faut veiller à ce que la présentation typographique l'indique clairement et à utiliser la même subdivision en alinéas dans le texte français et néerlandais. En outre, on évitera d'utiliser, dans la division des dispositions, des tirets ou les mentions a), b), c), ..., afin d'éviter des erreurs lors de références ultérieures aux dispositions ainsi divisées et de respecter l'usage en légistique. À la place, on optera pour une division en 1°, 2°, 3°, ... Sur ces points, il est recommandé de soumettre le projet à un examen complémentaire.

Observations particulières

Article 1^{er}

Au deuxième alinéa, il suffit de faire mention de la directive que le projet à l'examen tend à transposer. Des précisions concernant la portée de cette directive ne sont pas à leur place dans le dispositif de la loi et doivent figurer dans l'exposé des motifs. En conséquence, on supprimera dans le deuxième alinéa le membre de phrase commençant par les mots "lequel introduit un article 1bis" et se terminant par les mots "dans le domaine de l'emploi et du travail".

.../...

Article 4

1. Invité par l'auditeur rapporteur à expliquer la différence entre le champ d'application de l'article 4 et celui de l'article 3 du projet ³, le fonctionnaire délégué a déclaré "[qu']il n'y a pas pour notre interprétation de différence entre le champ d'application de l'article 3 et celui de l'article 4".

Si, comme il ressort de la précision donnée par le fonctionnaire délégué, le champ d'application, respectivement, des articles 3 et 4, ne diffère pas, le texte devra également l'indiquer en définissant le champ d'application de la même manière dans les deux articles.

2. Le fonctionnaire délégué a confirmé qu'à l'instar du texte français, le texte néerlandais doit également faire mention des services publics de programmation.

3. Si l'article 4 en projet prévoit expressément que l'obligation y inscrite concernant le mode d'établissement des statistiques vaut pour "toutes les statistiques", il se déduit toutefois de l'exposé des motifs que les services concernés pourront fixer des "priorités" à cet égard. Il s'ensuit que toutes les statistiques ne seront pas nécessairement soumises à la nouvelle obligation en matière d'établissement de statistiques. Il y aura lieu dès lors de mieux aligner la disposition en projet sur la portée précisée dans l'exposé des motifs.

Article 5

L'article 5 en projet impose au gouvernement de transmettre aux chambres fédérales un rapport intermédiaire et un rapport de fin de législature sur la politique menée conformément aux objectifs de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes. Le rapport intermédiaire doit être transmis après le dépôt à la chambre des représentants du deuxième projet général des dépenses. Le rapport de fin de législature doit être transmis après le dépôt à la chambre des représentants du quatrième projet général des dépenses.

⁽³⁾ L'article 3 du projet impose certaines obligations au ministre alors que l'article 4 impose directement des obligations aux services et organismes fédéraux.

La question se pose de savoir si, ainsi conçue, cette manière de faire rapport aux chambres fédérales pourra s'appliquer dans tous les cas. Le régime en projet se base en effet sur une durée de législature qui est en principe de quatre ans. Certes, cette durée correspond à la durée normale de la législature ⁴, mais il est toujours possible qu'elle prenne fin prématurément ⁵. En conséquence, les auteurs du projet devront vérifier si le régime en projet ne doit pas mieux prendre en compte les différentes hypothèses de fin de la législature.

Article 6

Dans le texte néerlandais de l'article 6, alinéa 1^{er}, en projet, on remplacera le mot "aangeduid" par "aangewezen" et la notion de "strategische cel" par celle de "beleidscel".

Article 8

Si le seul objectif de cette disposition est de prescrire que les arrêtés royaux, adoptés en application de l'article 108 de la Constitution ⁶ et en exécution du régime en projet, ne peuvent être pris qu'après délibération en Conseil des ministres, la disposition en projet devra exprimer cette intention d'une manière plus claire et plus explicite.

(4) L'article 65 de la Constitution dispose que les membres de la Chambre des représentants sont élus pour quatre ans et que la Chambre est renouvelée tous les quatre ans. À l'exception des sénateurs désignés par les communautés, la même règle est inscrite à l'article 70 de la Constitution.

(5) Voir à titre d'exemple l'article 195, alinéa 2, de la Constitution, en vertu duquel les Chambres sont dissoutes de plein droit après la déclaration de révision de la Constitution.

(6) En effet, la disposition en projet ne fait que confirmer le pouvoir général d'exécution du Roi, visé à l'article 108 de la Constitution.

Si l'intention est de déléguer au Roi un pouvoir spécifique en vue d'arrêter les "modalités d'exécution" relatives à l'application des dispositions du projet, qui va au-delà de son pouvoir général d'exécution visé à l'article 108 de la Constitution, précité, cette disposition devra préciser les matières qu'elle vise et devra, dès lors, mieux cerner la délégation qui y est inscrite.

Article 10 et 11

Le fonctionnaire délégué a précisé comme suit le régime transitoire, en projet, prévu aux articles 10 et 11:

"Jusqu'à la fin de la législature, pour la périodicité des rapports et leur objet, le projet de loi prévoit de manière transitoire que nous restons sous le régime de la loi de 1996: chaque année, un rapport égalité homme - femme, un rapport coopération au développement. L'article 11 prévoit que dans les rapports restant jusqu'à la fin de la législature, on évalue déjà la mise en oeuvre de l'article 4, et que ce processus devra être terminé pour le rapport de fin de législature (2011). En d'autres termes, l'article 5 (les rapports intermédiaires et de fin de législature) n'entre en vigueur que lors de la prochaine législature".

Force est de constater que les précisions fournies par le fonctionnaire délégué ne correspondent pas à la teneur du régime transitoire en projet. Il y aura lieu, dès lors, d'adapter les articles 10 et 11 compte tenu des précisions données par le fonctionnaire délégué. En outre, on veillera également à ce que ces dispositions déterminent d'une manière plus intelligible qu'elles ne le font actuellement les effets dans le temps du régime mis en place par le projet.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	A. SPRUYT, M. RIGAUX,	assesseurs de la section de législation,
Madame	G. VERBERCKMOES,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. WEEKERS, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. W. VAN VAERENBERGH.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME