

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 44.258/2
DU 23 AVRIL 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Économie, de l'Emploi, du Commerce extérieur et du Patrimoine de la Région wallonne, le 11 mars 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé de 15 jours ^(*), sur un avant-projet de décret "relatif à la lutte contre certaines formes de discrimination, en ce compris la discrimination entre les femmes et les hommes, en matière d'économie, d'emploi et de formation professionnelle", a donné l'avis suivant :

(*) Par courriel du 28 mars 2008.

1. L'avant-projet de décret à l'examen a un objet similaire à l'avant-projet de décret modifiant le décret du 27 mai 2004 relatif à l'égalité de traitement en matière d'emploi et de formation professionnelle, qui a fait l'objet de l'avis 43.574/2, donné le 1^{er} octobre 2007.

En effet, il a pour objet d'assurer la transposition des cinq directives européennes suivantes :

- la directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique;
- 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 (dont la transposition, déjà assurée par le décret du 27 mai 2004 relatif à l'égalité de traitement en matière d'emploi et de formation professionnelle, a donné lieu à une mise en demeure de la Commission européenne du 21 mars 2007);
- la directive européenne 2002/73/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 septembre 2002, modifiant la directive 76/207/CEE du Conseil 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;
- la directive 2004/113/CE du Conseil du 13 décembre 2004 mettant en oeuvre 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;
- la directive 2006/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relative à la mise en oeuvre 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) ¹.

⁽¹⁾ Comparez à cet égard l'article 1^{er} du projet à l'examen et l'article 2 du projet ayant donné lieu à l'avis 43.574/2, précité.

2. En principe, lorsque la section de législation a donné un avis, elle a épuisé la compétence que lui confère la loi, et il ne lui appartient dès lors pas de se prononcer à nouveau sur les dispositions déjà examinées, qu'elles aient été revues pour tenir compte des observations faites dans le premier avis ou qu'elles demeurent inchangées.

Il en va différemment lorsqu'il est envisagé d'insérer dans le texte des dispositions entièrement nouvelles, dont le contenu est indépendant des observations ou suggestions formulées dans le premier avis de la section de législation : en pareil cas, une nouvelle consultation de la section de législation est requise, portant sur les dispositions nouvelles.

Il en va aussi différemment quand interviennent, après le premier avis, des éléments juridiques nouveaux, de nature à justifier un nouvel examen du texte par la section de législation : en pareil cas, la section de législation doit être saisie des dispositions du texte affectées par ces éléments nouveaux.

3. Le dossier joint à la demande d'avis introduite le 11 mars 2008 ne permettait pas de se prononcer sur cette question.

Ainsi, il n'y était joint, ni exposé des motifs, ni commentaire des articles. Ce n'est que sur demande de l'auditeur rapporteur que l'existence de ces documents (faisant respectivement 3 pages et 27 pages) a été confirmée. Ils ont été transmis au Conseil d'État le 19 mars 2008.

À la lecture de ces documents, il est apparu que la Commission européenne avait adressé plusieurs mises en demeure à l'État belge en relation avec la transposition des directives auxquelles le projet vise à donner exécution. Ces mises en demeure et les réponses qui y ont été apportées par la Région wallonne n'ont été communiquées à l'auditeur rapporteur, sur demande de celui-ci, que le 7 avril 2008.

Le 28 mars 2008, la déléguée du ministre a informé l'auditeur rapporteur de l'accord du demandeur d'avis de prolonger le délai dans lequel l'avis pouvait être donné, la prolongation étant limitée à quinze jours, soit jusqu'au 25 avril 2008.

.../...

Dans un courrier électronique de même date, l'auditeur rapporteur priait la déléguée du ministre de bien vouloir lui fournir les renseignements suivants :

"A. Pour chacun des 38 articles du projet, voudriez-vous préciser :

1. si, et le cas échéant dans quelle mesure, cette disposition est nouvelle par rapport au projet sur lequel la section de législation a donné l'avis 43.574/2 du 1^{er} octobre 2007;
2. si cette disposition participe, et si oui sous quel aspect, à la transposition de l'une des directives 2006/54/CE, 2002/73/CE et 2004/113/CE mentionnées au point I, 1, de la Note au Gouvernement wallon accompagnant le projet;
3. si cette disposition vise à remédier, et si oui sous quel aspect, à la mise en demeure de la Commission européenne du 21 mars 2007 relative à la transposition de la directive 2000/78/CE (voir point I, 2, de la Note au Gouvernement wallon);
4. si cette disposition vise à aligner le projet de décret sur les quatre lois du 10 mai 2007 citées à la page 3 de la Note au Gouvernement wallon, et si oui, à quel point de vue;
5. si cette disposition tend à donner suite à une observation contenue dans un avis du Conseil d'État et, si oui, à quel avis il est ainsi donné suite et sous quel aspect."

Ces renseignements étaient indispensables à la détermination de l'étendue exacte de la saisine de la section de législation du Conseil d'État.

L'auditeur rapporteur demandait, dans le même courrier électronique (point D), que lui soient communiqués des tableaux précisant, disposition par disposition, dans quelle mesure celles-ci assuraient la transposition des directives européennes en cause ². Cette demande a été refusée par la déléguée du ministre dans un courrier électronique du 7 avril 2008.

(2) Sur le caractère indispensable de l'établissement de pareils tableaux, tant pour l'auteur de l'avant-projet et le Parlement que pour la section de législation du Conseil d'État, voir le rapport annuel du Conseil d'État, 2005-2006, n^{os} 15 à 17 (www.conseildetat.be)

La déléguée du ministre a par contre promis, dans des courriers électroniques des 7 et 11 avril 2008, de fournir les réponses aux cinq points énumérés ci-dessus. Le 16 avril 2008, elle faisait cependant savoir ce qui suit :

"Je suis désolée, mais nous sommes pris, notamment, par l'urgence de la préparation d'autres textes législatifs qui vous seront bientôt soumis ainsi que par la préparation du prochain Gouvernement conjoint et notre juriste n'a pu préparer, pour ce mardi, la réponse à votre question qui, comme vous le savez, demande plusieurs heures de travail.

J'espère que vous pourrez donc vous en passer pour nous remettre un avis."

4. L'article 84, alinéa 2 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il a été modifié par la loi du 2 avril 2003, dispose que la section de législation peut, pendant toute la procédure, poser des questions ou entendre le fonctionnaire délégué ou le représentant du Ministre.

Au cours des travaux préparatoires il a été souligné que :

"(...) la disponibilité du délégué, en vue d'établir un dialogue constructif permettant d'émettre un avis approfondi et utile, revêt une grande importance. Il va de soi que ce dialogue doit pouvoir être établi en temps opportun, de manière à ce que l'avis puisse également être émis en temps opportun, ce qui implique que celui qui demande l'avis devra bien veiller à désigner un ou plusieurs délégués capables de répondre avec rapidité et en connaissance de cause aux questions concernant le projet" ³.

Le Conseil d'État avait fait observer au sujet de cette nouvelle règle :

"La disponibilité du délégué ou du fonctionnaire désigné pour la section de législation est expressément mentionnée dans l'avant-projet de loi. Même si une conséquence formelle n'est pas attachée au manque de disponibilité de l'intéressé, il va sans dire qu'une telle situation peut conduire le Conseil d'État à ne pas pouvoir rendre un avis utile, ne fût-ce qu'en raison du fait qu'il n'est parfois pas possible, sans explication complémentaire, de déterminer le sens de telle ou telle disposition" ⁴.

(3) Doc. parl., Chambre, n/ 50-2151/8, rapport sur le projet de loi modifiant certains aspects de la législation relative à l'organisation et au fonctionnement de la section de législation du Conseil d'État, p. 25.

(4) Rédaction d'un avant-projet de loi 33.630/AG du 9 juillet 2002, note explicative, Doc. parl., Chambre, n/ 50-2131/1 p. 17.

5. Vu la décision de la déléguée du ministre de ne pas répondre aux importantes questions qui lui avaient été posées, décision revenant sur des engagements antérieurs et notifiée de manière très tardive, le Conseil d'État n'est pas en mesure, dans le délai qui lui a été imparti, de déterminer la portée exacte de sa saisine. Il ne peut donc donner un avis sur l'avant-projet de décret qui lui est soumis.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme W. VOGEL, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS