



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 53.104/4
du 17 avril 2013

sur

un avant-projet de décret 'portant intégration de la dimension
de genre dans les lignes politiques de la Commission
communautaire française'

Le 25 mars 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Collège de la Commission communautaire française, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'portant intégration de la dimension de genre dans les lignes politiques de la Commission communautaire française'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 17 avril 2013. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Gabrielle JOTTRAND, première auditrice.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 17 avril 2013.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

L'avant-projet de décret a pour objet de charger le Collège de veiller à la mise en œuvre des objectifs de la quatrième Conférence mondiale sur les Femmes tenue à Pékin en septembre 1995. Par de nombreuses habilitations, le Collège est chargé de veiller « plus particulièrement à l'intégration de la dimension de genre dans l'ensemble des politiques, mesures, préparations de budgets ou actions qu'il prend et cela, en vue d'éviter ou de corriger d'éventuelles inégalités entre les hommes et les femmes » (article 2, § 1^{er} (lire alinéa 1^{er}) de l'avant-projet de décret).

Comme le mentionne l'exposé des motifs ¹, le législateur fédéral a adopté la loi du 12 janvier 2007 'visant au contrôle de l'application des résolutions de la conférence mondiale sur les femmes réunie à Pékin en septembre 1995 et intégrant la dimension du genre dans l'ensemble des politiques fédérales' dont l'avant-projet a fait l'objet de l'avis 39.868/1 donné le 2 mars 2006 ².

L'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État a donné le 25 janvier 2011 un avis 48.988/AG/4 ³ sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 29 mars 2012 'portant intégration de la dimension de genre dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale'.

L'avant-projet de décret appelle *mutatis mutandis* les mêmes observations que celles qui ont été formulées dans les avis précités.

FORMALITÉS PRÉALABLES

En vertu des articles 5, 2°, et 14, 1°, b), de l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 23 juillet 1996 'relatif au contrôle administratif et budgétaire', l'avant-projet de décret doit être soumis à l'avis de l'Inspecteur des Finances et à l'accord du membre du Collège qui a le Budget dans ses attributions.

¹ Exposé des motifs, 1. Exposé général, avant-dernier alinéa.

² *Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, n° 51-2546/1, pp. 22-26.

³ *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2011, n° A-191/1, pp. 13 et suiv.

Il ne ressort pas des documents soumis à la section de législation que ces différentes formalités ont été accomplies.

Il conviendra d'y veiller.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

ARRÊTÉ DE PRÉSENTATION

Il convient de rédiger le texte en projet sous la forme d'un arrêté qui saisit l'Assemblée de la Commission communautaire française du projet de décret ⁴.

Cet arrêté de présentation sera rédigé comme suit :

« Avant-projet de décret portant intégration de la dimension de genre dans les lignes politiques de la Commission communautaire française

Le Collège de la Commission communautaire française,

Sur proposition du Président du Collège,

Après délibération,

ARRÊTE

Le Président du Collège est chargé de présenter à l'Assemblée le projet de décret dont la teneur suit : ».

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. Il n'y a pas lieu de mentionner l'article 39 de la Constitution. La disposition sera rédigée comme suit :

« Article 1^{er}. Le présent décret règle, en application de l'article 138 de la Constitution, une matière visée aux articles 127 et 128 de celle-ci ».

2. À l'alinéa 2, les mots « conformément à l'article 33 de la suite du » sont inutiles et doivent être omis.

⁴ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, recommandations n^{os} 226-227 et formules F 4-1-10-5 et F 6.

Article 2

1. Les mots « de la Commission communautaire française » sont inutiles et doivent être omis. Cette observation vaut pour l'ensemble de l'avant-projet.
2. Il n'y a pas lieu de diviser la disposition en paragraphes puisque ceux-ci ne contiennent chacun qu'un seul alinéa ⁵.

Article 3

- 1.1. Dans l'avis 48.988/AG/4, l'assemblée générale de la section de législation a formulé les observations suivantes sous l'article 3 du projet qui lui était soumis :

« 1. Il résulte de l'article 3, 2°, que chaque ministre ou secrétaire d'État ⁶, pour tout projet d'acte législatif ou réglementaire, quelle que soit la matière considérée ⁷, devra établir un rapport d'évaluation de l'impact du projet sur la situation respective des femmes et des hommes (dénommé 'test gender' par l'avant-projet).

L'attention des auteurs de l'avant-projet est attirée sur le fait que l'avant-projet d'ordonnance érige en formalité obligatoire, préalable à l'adoption des actes en question, l'établissement d'un tel rapport. Il reviendra ainsi notamment à la section de législation de vérifier que le 'test gender' aura bien été établi lors de l'examen des avant-projets d'ordonnance ou des projets d'arrêté réglementaire qui lui seront soumis pour avis, conformément à l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Compte tenu du cadre dans lequel l'avant-projet s'inscrit et des objectifs qu'il poursuit, l'établissement du 'test gender' ne peut pas être conçu autrement que comme une formalité obligatoire. Si en effet l'auteur de l'avant-projet entendait laisser l'établissement du 'test gender' à la discrétion des membres de l'exécutif, cette disposition de l'avant-projet d'ordonnance serait inutile, dès lors qu'il va de soi que les membres de l'exécutif n'ont nullement besoin d'une autorisation législative pour établir un tel rapport lors de l'élaboration de leurs projets d'acte législatif ou réglementaire. En outre, dans la mesure où la disposition en projet s'inscrit dans une stratégie de 'gender mainstreaming', qui implique une 'approche préventive, transversale et systématique' ⁸, il ne se conçoit pas que le 'test gender' ne soit pas établi de manière systématique. Dans son domaine d'application (l'emploi et le travail), l'article 29 précité de la directive 2006/54/CE plaide d'ailleurs également pour une prise en compte active de l'objectif d'égalité entre les hommes et les femmes lors de l'élaboration de tous les actes législatifs et réglementaires.

⁵ *Ibid.*, recommandation n° 57.3.

⁶ *Note de bas de page 3 de l'avis cité* : S'agissant des secrétaires d'État de la Région de Bruxelles-Capitale, voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation 175.2.

⁷ *Note de bas de page 4 de l'avis cité* : L'article 2, § 1^{er}, de l'avant-projet confirme que les principes de celui-ci s'appliquent à « l'ensemble des politiques, mesures, préparations de budgets ou actions » prises par le Gouvernement.

⁸ *Note de bas de page 5 de l'avis cité* : Exposé des motifs, 2.

Interrogé sur le caractère obligatoire de la formalité, le fonctionnaire délégué a répondu que chaque membre du gouvernement serait tenu d'établir le 'test gender' mais que cette formalité ne serait pas prescrite à peine de nullité. Dans la mesure où l'établissement du 'test gender' est susceptible d'avoir une influence sur le contenu même des projets d'acte législatif et réglementaire, et qu'il n'est pas prescrit dans l'intérêt exclusif de l'administration, mais bien en vue de protéger le droit fondamental des femmes et des hommes à l'égal exercice de leurs droits et libertés, droit que l'article 11bis de la Constitution charge, notamment, le législateur régional de garantir, cette formalité revêt un caractère substantiel. S'agissant à tout le moins de l'acte réglementaire qui serait pris sans son accomplissement, celui-ci serait entaché d'un vice qui affecterait sa validité. Il pourrait donc pour ce motif faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'État et les cours et tribunaux devraient en refuser l'application en vertu de l'article 159 de la Constitution.

2. L'article 3, 2°, alinéa 2, habilite le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à déterminer le modèle de rapport d'évaluation, dit 'test gender', et à en fixer l'entrée en vigueur. L'article 9, alinéa 1^{er}, du projet dispose que l'article 3 du projet entre en vigueur dès le premier jour du début de la nouvelle législature suivant celle en cours au moment de l'entrée en vigueur de l'ordonnance en projet.

La question se pose de savoir à quel moment précis l'obligation d'établir un rapport d'évaluation prend cours : soit à partir de l'entrée en vigueur de l'arrêté visé à l'article 3, 2°, alinéa 2, du projet, soit dès le premier jour du début de la nouvelle législature suivant celle en cours au moment de l'entrée en vigueur de l'ordonnance en projet (article 9 du projet). L'exposé des motifs ne contient aucune précision sur ce point.

Tel que l'article 3 du projet est actuellement rédigé, la disposition d'entrée en vigueur spécifique qui, en ce qui concerne le rapport d'évaluation, est expressément inscrite à l'article 3, 2°, alinéa 2, du projet, prime la disposition d'entrée en vigueur générale relative à l'article 3 du projet, qui figure à l'article 9, alinéa 1^{er}, du projet, et par conséquent, l'obligation d'établir un rapport d'évaluation prend d'abord cours au moment de l'entrée en vigueur de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale fixant le modèle de rapport d'évaluation.

Si l'auteur du projet estime que l'obligation d'établir un rapport d'évaluation prend cours dès le premier jour du début de la nouvelle législature suivant celle en cours au moment de l'entrée en vigueur de l'ordonnance en projet (article 9, alinéa 1^{er}, du projet), qu'il existe ou non un modèle de rapport d'évaluation à cette date, l'habilitation spécifique qui, en ce qui concerne l'entrée en vigueur du rapport d'évaluation, est actuellement inscrite à l'article 3, 2°, alinéa 2, du projet, doit être omise de celui-ci, et il doit être prévu au même alinéa que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'peut' ⁶ arrêter un modèle de rapport d'évaluation.

Sans préjudice de l'adaptation du texte proposée, il est en tout cas recommandé de préciser dans l'exposé des motifs la portée des dispositions concernées, notamment du point de vue de leur entrée en vigueur ».

⁶ *Note de bas de page 6 de l'avis cité* : De cette manière, il ressortirait incontestablement de cette disposition que l'obligation d'établir un rapport d'évaluation vaut également s'il n'en existe pas de modèle.

1.2. Compte tenu de ces observations ainsi que de la similitude de rédaction entre la disposition présentement examinée et l'article 3, 2°, de l'ordonnance du 29 mars 2012, il y a donc lieu de considérer ce qui suit :

a) la formalité de l'évaluation de l'impact du projet sur la situation respective des femmes et des hommes constitue une formalité préalable obligatoire qui revêt un caractère substantiel ;

b) cette formalité préalable doit être accomplie dès l'entrée en vigueur de l'ordonnance, laquelle est fixée en vertu de l'article 9 de l'avant-projet au 1^{er} janvier 2014, même à défaut de modèle établi par le Collège.

2. Il ne convient pas d'introduire dans l'énumération une phrase incidente⁹ mais plutôt d'établir après l'énumération un alinéa spécifique contenant une référence à l'élément de l'énumération à propos duquel une précision doit être apportée.

La deuxième phrase du 2° sera donc déplacée *in fine* de la disposition pour former un alinéa 2 rédigé comme suit :

« Le Collège établit le modèle de rapport d'évaluation de l'impact visé à l'alinéa 1^{er}, 2° ».

Article 5

Dans un souci de cohérence avec les deux autres paragraphes, le paragraphe 2 sera rédigé sous la forme d'un seul alinéa constitué de deux phrases.

Compte tenu de cette observation, la division en paragraphes sera omise.

Au paragraphe 1^{er}, qui deviendra l'alinéa 1^{er}, première phrase, il y a lieu de supprimer les mots « de la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale » après les mots « à l'Assemblée ».

⁹ *Ibid.*, recommandation n° 60.

Au paragraphe 2, alinéa 2, qui deviendra l'alinéa 2, deuxième phrase, il y a lieu de remplacer les mots « au Parlement » par les mots « à l'Assemblée ». Cette observation vaut également pour la deuxième phrase du paragraphe 3 qui deviendra l'alinéa 3.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY