



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 66.840/4
du 16 janvier 2020

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française 'relatif
au plan « droits des femmes » de la Fédération
Wallonie-Bruxelles'

Le 18 décembre 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Présidente et Ministre de l'Enfance, de la Santé, de la Culture, des Médias et des Droits de Femmes de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'relatif au plan « droits des femmes » de la Fédération Wallonie-Bruxelles'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 16 janvier 2020. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section et Anne-Stéphanie RENSON, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 janvier 2020.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

L'article 12, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'accord de coopération-cadre du 27 février 2014 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française 'relatif à la concertation intra-francophone en matière de santé et d'aide aux personnes et aux principes communs applicables en ces matières', dispose :

« Le Gouvernement ou le Collège de la partie concernée transmet au comité ministériel et à l'organe de concertation tout avant-projet de décret en matière de soins de santé ou d'aide aux personnes dès sa prise d'acte ».

L'auteur de l'avant-projet veillera au respect de cette formalité ainsi que de la procédure visée aux articles 13 à 15 de cet accord de coopération¹.

OBSERVATION GÉNÉRALE

L'avant-projet tend notamment à remplacer la notion de « plan quinquennal d'objectifs stratégiques et de mesures visant la pleine égalité entre hommes et femmes » par celle de « plan 'droit des femmes' ». Pourtant, tant le décret du 7 janvier 2016 'relatif à l'intégration de la dimension de genre dans l'ensemble des politiques de la Communauté française' que les instruments internationaux qu'il met en œuvre, la directive 2006/54/CE du 5 juillet 2006 'relative à la mise en œuvre 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)' et la déclaration de Pékin du 15 septembre 1995, assignent comme objectif l'égalité entre les hommes et les femmes et l'intégration de la dimension de genre, et non la protection des droits des femmes. Invitée à justifier ce changement dans la terminologie, la déléguée de la Ministre a répondu :

« L'expression 'droits des femmes' a été privilégiée en ce qu'elle est davantage englobante. En effet, elle permet de couvrir tant la thématique de la lutte contre les violences faites aux femmes que l'égalité entre les hommes et les femmes. La notion de 'pleine égalité entre hommes et femmes' n'est donc pas remplacée par celle de

[‡] S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Voir l'avis n° 65.548/4 donné le 17 avril 2019 sur un avant-projet devenu le décret du 3 mai 2019 'relatif à la lutte contre les violences faites aux femmes', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 826/1, pp. 18-28, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/65548.pdf>.

‘droits des femmes’, mais plutôt intégrée. À cet égard, j’attire votre attention sur le fait que l’avant-projet ne vise pas à abroger le décret de 2016, mais à y apporter des modifications ponctuelles. Ainsi, lorsqu’il est envisagé de remplacer les termes ‘plan quinquennal d’objectifs stratégiques et de mesures visant la pleine égalité entre les hommes et les femmes’ par ‘plan ‘droits des femmes’ à l’article 2, alinéa 2, 1°, du décret de 2016, c’est dans le cadre d’une disposition qui continue à affirmer que ‘Le Gouvernement de la Communauté française veille à la mise en œuvre des objectifs de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes tenue à Pékin en septembre 1995’, que le Gouvernement ‘vise à réaliser l’égalité des droits et la dignité intrinsèque des hommes et des femmes’, qu’il procède à ‘l’intégration de la dimension genre dans l’ensemble des politiques, mesures ou actions qu’il prend, en vue d’éviter ou de corriger d’éventuelles inégalités entre les femmes et les hommes’.

En mettant en place ce décret relatif au Plan droits des femmes, nous souhaitons offrir une réponse globale, structurée et intégrée non seulement à la lutte contre les inégalités entre les femmes et les hommes, mais aussi à la lutte contre les violences faites aux femmes, le tout dans un plan unique permettant à chaque citoyen.ne, chaque acteur/trice de terrain d’avoir une vision plus claire de ce que le Gouvernement propose. Ces objectifs allant donc tout à fait dans le sens des textes dont vous faites mention. C’est d’ailleurs la même approche que celle qui irrigue les autres niveaux de pouvoir comme en témoigne la décision du Comité de concertation du 18 décembre dernier instituant une Conférence interministérielle relative aux droits des femmes en faisant référence notamment à la déclaration de Pékin ».

Ainsi que le relève la déléguée de la Ministre, l’avant-projet examiné modifie l’intitulé du plan quinquennal sans en changer le contenu quant au volet relatif à l’égalité entre les hommes et les femmes. Cette modification a donc une portée purement sémantique. Or elle pourrait donner à penser que le législateur entend évoluer de la promotion d’une égalité des sexes et des genres vers une protection des droits d’une catégorie de personnes, à savoir les femmes, à l’image de la protection des droits de l’enfant consacrée par l’article 22*bis* de la Constitution. Dès lors que telle n’est pas l’intention, le choix de la modification de l’intitulé du plan sera réexaminé.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

INTITULÉ

Conformément, notamment, à l’article 2 de la Constitution, les mots « Fédération Wallonie-Bruxelles » seront remplacés par les mots « Communauté française ».

Ce remplacement sera également effectué à l’article 3 de l’avant-projet.

DISPOSITIF

Article 3

1. Interrogée sur la portée des mots « à la suite du renouvellement du Parlement », énoncés à l'article 3, alinéa 1^{er}, en projet qui laisse à penser que le plan quinquennal ne pourrait être adopté que sous la législature qui suivrait celle lors de laquelle le décret serait adopté, la déléguée de la Ministre a répondu :

« L'article 3 de l'avant-projet relatif au plan 'Droits des femmes' ne dispense pas et n'interdit pas l'actuel Gouvernement d'élaborer un plan quinquennal. Si telle avait été notre intention, nous aurions privilégié une formulation telle que 'À la suite du renouvellement du Parlement à l'issue des élections de 2024,...'. Le décret garde l'idée d'élaborer un plan permettant de définir les objectifs stratégiques, les recommandations et l'évaluation du travail mené en tenant compte des orientations générales fixées par le Gouvernement dans sa déclaration de politique communautaire. Pour votre parfaite information, le Gouvernement a adopté le même jour une note d'orientation présentant la méthodologie d'élaboration de ce plan qui doit pour la première fois être adoptée sous la présente législature. Vous la trouverez en pièce jointe. Pour faire le lien avec la première question, vous pourrez y constater la place importante qu'y occupe l'égalité, et ce dès le premier paragraphe :

'L'égalité des femmes et des hommes est garantie dans les articles 10 et 11*bis* de la Constitution. En dépit de cette consécration, l'égalité est loin d'être réalité et la route à parcourir pour atteindre la pleine effectivité des droits reconnus aux femmes est encore longue. Les différences salariales, les emplois et les statuts précaires, le non-paiement des pensions alimentaires, les inégalités de pensions, les violences à l'égard des femmes, le harcèlement sexuel, l'inégale répartition des tâches domestiques, le sexisme dans l'espace public et dans la publicité, la persistance des stéréotypes de genre, la sous-représentation des femmes dans les fonctions dirigeantes, en politique et dans les médias... autant de problématiques pour lesquelles les inégalités entre les femmes et les hommes persistent. Notre société a pourtant besoin de la participation de tous et toutes pour progresser de manière durable et démocratique'.

Pour en revenir à l'article 3 de l'avant-projet, il y a néanmoins deux changements à souligner. Dans le délai, d'abord : 'le Gouvernement arrête, au plus tard huit mois après l'installation de ses membres, un plan [...]'. En passant de 6 mois à 8 mois, nous souhaitons laisser une large place à la co-construction avec la société civile, élément central de ce décret.

Ensuite, en précisant 'À la suite du renouvellement du Parlement', notre souhait est de garantir la continuité du plan même si le gouvernement change au cours de la législature par exemple à la suite de l'adoption d'une motion de méfiance constructive ».

Afin de lever toute ambiguïté, les mots « À la suite du renouvellement du Parlement » seront omis.

2. Si la volonté de l'auteur de l'avant-projet est de communiquer le plan « droits des femmes » à l'ensemble des entités fédérées, il convient également de viser la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française à l'article 3, alinéa 3, en projet.

3. À l'article 3, alinéa 3, en projet, les mots « responsables des rapports nationaux et internationaux » ne sont pas suffisamment précis. À tout le moins le commentaire de l'article sera complété pour apporter les éclaircissements nécessaires sur ce point.

4. À l'article 3, alinéa 4, en projet, il convient d'écrire « le Comité de suivi visé à l'article 8 » et non « à l'article 10 ».

Article 4

1. À l'article 8, paragraphe 1^{er}, en projet il est renvoyé à l'observation générale en ce qui concerne la modification de la dénomination du Comité de suivi.

2. À l'article 8, § 3, alinéa 2, en projet, étant donné qu'il n'est pas garanti qu'il existera toujours un ministre expressément chargé « des Droits des femmes », il convient de remplacer les mots « des Droits des femmes » par une expression plus générique, par exemple par les mots « ayant la politique de l'égalité entre hommes et femmes dans ses attributions ».

3. L'article 8, § 4, alinéa 1^{er}, en projet dispose que « le Gouvernement nomme les membres du Comité de suivi et leurs suppléants [...], en visant la parité entre hommes et femmes ».

La section de législation s'est déjà interrogée à propos d'un dispositif analogue figurant dans le texte modifié, sur la nature de l'obligation ainsi imposée au Gouvernement »².

4. Conformément au principe de la séparation des pouvoirs et aux articles 69 et 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', il n'appartient pas au législateur mais au Gouvernement d'organiser son administration. Le législateur doit dès lors se contenter de charger le Gouvernement de l'exécution du décret, à charge pour celui-ci d'opérer les délégations qu'il juge opportunes et de charger les fonctionnaires et les services des tâches qu'il convient³.

L'article 8, § 4, alinéa 3, en projet, sera par conséquent revu.

² Voir l'avis n° 58.206/4 donné le 14 octobre 2015 sur un projet devenu le décret du 7 janvier 2016, *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2015-2016, n° 215/1, pp. 15-23, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/58206.pdf>.

³ Voir l'avis n° 65.548/4.

3. À l'article 3, § 4, alinéa 5, en projet il est précisé que la qualité de membre est incompatible avec celle de membre d'un organisme, d'une association ou d'une personne qui ne respecte pas les principes de la démocratie.

La section de législation a, à de multiples reprises, rappelé les difficultés juridiques qui doivent être rencontrées pour que pareille règle puisse être admise.

Il est à ce sujet renvoyé, parmi d'autres avis ⁴, à l'avis n° 50.244/2 donné le 23 septembre 2011 ⁵ sur un avant-projet devenu le décret du 26 janvier 2012 'portant assentiment à l'accord de coopération conclu le 10 novembre 2011 entre la Communauté française et la Région wallonne créant une École d'administration publique commune à la Communauté française et à la Région wallonne', spécialement l'observation formulée sous le titre IV (« La lutte contre le racisme et la xénophobie »).

Article 7

Dans la phrase liminaire, la référence à l'« alinéa 1^{er} » sera omise, l'article 3 modifié ne comportant qu'un alinéa.

Article 10

L'article 7, alinéa 2, en projet porte sur les missions du Comité de suivi. Pareilles missions devraient figurer (et figurent d'ailleurs déjà quasiment intégralement) à l'article 3 en projet (article 7 de l'avant-projet).

⁴ Voir également l'avis n° 62.625/VR donné le 13 février 2018 sur une proposition de décret 'modifiant le décret du 9 janvier 2003 relatif à la transparence, à l'autonomie et au contrôle des organismes publics, des sociétés de bâtiments scolaires et des sociétés de gestion patrimoniale qui dépendent de la Communauté française, en vue de renforcer l'encadrement des rémunérations', *Doc. parl.*, Parl. w., 2017-2018, n° 567/1, pp. 2-14, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/62625.pdf> ; l'avis n° 63.909/2/V donné le 20 août 2018 sur une proposition de décret 'modifiant le décret du 9 janvier 2003 relatif à la transparence, à l'autonomie et au contrôle des organismes publics, des sociétés de bâtiments scolaires et des sociétés de gestion patrimoniale qui dépendent de la Communauté française, en vue de renforcer l'encadrement des rémunérations', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2017-2018, n° 669/001, pp. 2-15, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63909.pdf> et l'avis n° 64.865/4 donné le 28 janvier 2019 sur un avant-projet, devenu le décret de la Communauté française 'sur la nouvelle gouvernance culturelle', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 773/1, pp. 120-131, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64865.pdf> et l'avis 65.548/4.

⁵ Avis n° 50.244/2 donné le 23 septembre 2011 sur un avant-projet devenu le décret du 26 janvier 2012 'portant assentiment à l'accord de coopération conclu le 10 novembre 2011 entre la Communauté française et la Région wallonne créant une École d'administration publique commune à la Communauté française et à la Région wallonne', *Doc. parl.*, Parl. w., 2011-2012, n° 516/1, pp. 29-36, <http://www.raadvstconsetat.be/dbx/avis/50244.pdf>.

Article 14

Si l'avant-projet devait être adopté après le 1^{er} février 2020, il conviendrait de justifier la portée rétroactive donnée à celui-ci.

OBSERVATIONS FINALES DE LÉGISTIQUE

1. L'auteur de l'avant-projet veillera à respecter les principes de technique législative s'agissant des modifications de mots qui sont opérées, par exemple : « les mots '...' sont insérés entre les mots '...' »⁶.
2. La ponctuation et la présentation de l'article 8, en projet (article 4 de l'avant-projet) seront soigneusement revues.
3. Le chapitre 2 de l'avant-projet vise plusieurs modifications successives du décret du 3 mai 2019. Conformément aux principes de technique législative, lorsque plusieurs articles successifs modifient un même acte, il convient de citer sa dénomination complète uniquement dans la phrase liminaire du premier article modificatif (à savoir, en l'espèce, l'article 6 de l'avant-projet)⁷.
4. À l'article 7 de l'avant-projet, les mots « du décret du 3 mai 2019 relatif à la lutte contre les violences faites aux femmes » seront donc remplacés par les mots « du même décret ».

La même observation vaut pour l'article 8 de l'avant-projet.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET

⁶ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », formules F 4-2-8-1 et suivantes.

⁷ *Ibid.*, recommandation n° 112.