



Conseil de l'Égalité des Chances entre Hommes et Femmes
Raad van de Gelijke Kansen voor Mannen en Vrouwen
Rat für Chancengleichheit zwischen Männern und Frauen

**AVIS N°48 DU 17 JANVIER 2002 DU CONSEIL DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES ENTRE
HOMMES ET FEMMES AU SUJET DE LA CRÉATION D'UN INSTITUT DE L'ÉGALITÉ
DES FEMMES ET DES HOMMES**

Avis n°48 du 17 janvier 2002 du Conseil de l'égalité des chances entre hommes et femmes au sujet de la création d'un institut de l'égalité des femmes et des hommes

Contexte

La Ministre de la Politique d'égalité des chances, Laurette Onkelinx a déposé au Conseil des Ministres du 26 octobre 2001 un avant-projet de loi portant création d'un Institut de l'égalité des femmes et des hommes.

Dans le projet approuvé par le Conseil des Ministres, cet Institut aura le statut d'un organisme d'intérêt public, disposera de la capacité d'agir en justice et sera chargé de gérer le budget de l'égalité des chances entre hommes et femmes.

La volonté de créer un Institut indépendant dédié aux questions liées au genre s'inscrit dans un mouvement engagé depuis plusieurs années tant aux niveaux international, européen et belge et qui vise à adopter une politique volontariste en matière d'égalité des chances.

Il est utile de rappeler que l'inégalité de fait entre les hommes et les femmes dans notre pays perdure comme l'indiquent les chiffres du programme de développement des Nations Unies. Le niveau de vie des femmes est en moyenne 12% inférieur à celui des hommes et le pouvoir de décision des femmes est en moyenne 40% inférieur à celui des hommes.

La création d'un Institut s'intègre dans la politique menée par le gouvernement pour lutter contre toutes les discriminations. Or, en vertu de la nature particulière des inégalités et des discriminations qui touchent les femmes, le gouvernement s'est engagé à tenir compte de ces spécificités en créant un organisme spécialisé.

En effet, la discrimination fondée sur le sexe est fondamentalement différente des autres formes de discrimination car elle touche une majorité de la population. Il ne s'agit donc pas d'une discrimination envers un groupe minoritaire.

Ceci a pour conséquence que la discrimination fondée sur le sexe a, contrairement aux autres formes de discrimination, un caractère transversal. Une politique spéciale en matière d'égalité des chances entre hommes et femmes s'avère donc absolument nécessaire.

C'est pourquoi le Conseil avait demandé à l'époque dans son avis sur la proposition de loi Mahoux et consorts de traiter le sexe en tant que motif de discrimination via une législation spécifique et de poursuivre également une politique distincte en la matière.

En outre, le Conseil avait alors très clairement souligné que la capacité à représenter en justice les victimes de discrimination fondée sur le sexe devait être confiée à un Institut de l'égalité entre femmes et hommes distinct encore à créer.

Il semble que cette voie ait été suivie par le gouvernement dont l'objectif déclaré pour créer un Institut de l'égalité des femmes et des hommes est :

- d'une part, améliorer la visibilité de la politique d'égalité des femmes et des hommes en l'institutionnalisant ;
- d'autre part, rassembler les forces existantes pour améliorer l'impact des actions en faveur de l'égalité en utilisant efficacement les ressources et les compétences disponibles.

Dans le cadre de cette réforme, la Ministre de la Politique d'égalité des chances s'est engagée à consulter les différents acteurs de l'égalité des chances entre hommes et femmes en Belgique. Elle a, dans ce contexte, sollicité le 5 novembre 2001 l'avis du Conseil de l'égalité des chances sur son projet de création d'un Institut de l'égalité des femmes et des hommes.

Dans cet avis, le Conseil de l'égalité des chances dressera un tableau de la situation de la politique d'égalité des chances tant au niveau belge qu'international avant de se pencher sur sa vision du rôle et des missions d'un Institut du genre et sur les relations qu'il devra entretenir avec le Conseil. Enfin, il donnera un avis plus juridique sur l'avant-projet de loi de la Ministre et sur un de ses arrêtés d'exécution.

Evolution des contextes international et européen

L'article 13 du Traité d'Amsterdam accorde au Conseil des Ministres la compétence de prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toutes formes de discrimination.

La discrimination fondée sur le sexe constitue une des formes de discrimination dont parle l'article 13, mais cela ne signifie pas que le Traité place cette discrimination sur le même pied que les autres critères.

En effet, l'article 2 du même traité qualifie explicitement la réalisation de l'égalité entre hommes et femmes comme un des objectifs essentiels de la Communauté, ce qui est confirmé par l'article 3 du même Traité stipulant que la Communauté cherche à éliminer les inégalités, et à promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes.

Par ailleurs, l'article 141 (auparavant article 119) du Traité prévoit depuis 1957 déjà une réglementation distincte pour l'égalité des rémunérations entre les hommes et les femmes. Conformément à la jurisprudence de la Cour de Justice, cet article produit des effets directs dans les Etats membres de l'Union européenne.

Dans la directive 2000/78 visant à mettre en oeuvre l'article 13 du Traité, la Commission européenne a affirmé qu'un certain nombre de mesures de protection contre la discrimination doivent être prises, à l'exception toutefois de la discrimination fondée sur le sexe.

De plus, dans la résolution du Conseil du 2 décembre 1996 concernant l'intégration de la dimension de l'égalité des chances entre hommes et femmes dans le cadre des Fonds structurels européens (1996/C386/01), on rappelle à nouveau que le principe de l'égalité des chances entre hommes et femmes sur le marché de l'emploi doit être considéré comme un objectif auquel l'action structurelle devrait contribuer de sorte que la promotion de l'égalité des chances sur le marché du travail soit une tâche spécifique du Fonds social européen (Cf. publication n°C386, 20.12.1996, p. 1 à 3).

Et l'article 6 de position commune du Conseil de l'Union européenne sur la modification de la 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 (document 200/0142 COD) dispose que les Etats membres introduisent dans leur ordre juridique interne les mesures nécessaires pour permettre à toute personne qui s'estime lésée par la non-application à son égard du principe de l'égalité de traitement de faire valoir ses droits par voie juridictionnelle.

De plus, l'article 8 bis de cette même position commune dispose, d'une part, que les Etats membres doivent prévoir un organe indépendant chargé de promouvoir le principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes et, d'autre part, que les associations, les organisations, les personnes morales peuvent au nom du plaignant ou de la plaignante, avec son autorisation, procéder à des mesures judiciaires et/ou administratives visant le maintien des obligations découlant de cette directive.

L'importance de cette tendance visant à un renforcement des politiques et des structures en faveur de l'égalité des genres au niveau européen ne peut être sous-estimée.

Par ailleurs, au niveau international, de plus en plus de voix s'élèvent pour un dispositif d'encadrement de l'émancipation plus efficace, et ce à la suite des dispositions finales formulées à l'issue de la 4^{ème}

Conférence mondiale des femmes à Pékin (1995) (cf. entre autres l'étude en la matière parue à Rotterdam en mars 2001).

Dans d'autres pays européens, la volonté de créer un seul point de contact en matière de politique d'égalité des chances a donné naissance à des structures qui ont fait leurs preuves.

Ainsi, depuis 1983, il existe en Espagne, l'Institut de la Mujer qui relève du Ministre de l'Emploi et des Affaires sociales. Etant donné que la modification de la législation ne s'est pas avérée suffisante en soi pour maintenir l'égalité de traitement entre hommes et femmes, le gouvernement espagnol a décidé de créer cet Institut. Celui-ci a pour missions, d'une part, de promouvoir l'égalité entre hommes et femmes et, d'autre part, d'encourager la participation des femmes à la vie politique, sociale, économique et culturelle. Pour réaliser ces objectifs, l'Institut possède des compétences diverses. Il peut, dans le cadre de sa mission, réaliser des études, collecter et diffuser des informations, donner des avis au gouvernement, nouer et entretenir des contacts avec des organisations non gouvernementales, des organisations internationales, mais également avec les autorités locales. Cet Institut est en outre chargé par le gouvernement de veiller au respect de l'égalité des chances dans tous les domaines de la politique.

Situation belge et inventaire des structures existantes

Différents acteurs œuvrent depuis de nombreuses années au niveau belge en faveur de l'égalité des chances entre hommes et femmes.

Ces acteurs se situent tant au niveau institutionnel que sur le terrain associatif.

Nous nous limiterons dans cet avis aux acteurs qui bénéficient d'un financement structurel de l'Etat fédéral et aux associations « coupoles » tout en gardant à l'esprit que le milieu associatif féminin comporte de nombreux autres acteurs qui, chacun à leur niveau, font avancer la thématique de l'égalité des hommes et des femmes.

Au niveau institutionnel fédéral, on peut citer comme organisations/personnes compétentes en matière d'égalité des hommes et des femmes :

- la Ministre en charge de l'égalité des chances entre hommes et femmes,
- les comités d'avis parlementaires de la Chambre des Représentants et du Sénat,
- l'administration chargée de la politique d'égalité des chances (la Direction de l'égalité des chances)
- l'organe consultatif chargé de donner des avis sur les questions d'égalité des chances (le Conseil de l'égalité des chances)

La Ministre et les comités d'avis relevant directement du niveau politique, nous nous concentrerons ici sur l'inventaire des deux principaux organes institutionnels actifs au niveau fédéral.

1/ Le Conseil de l'égalité des chances entre hommes et femmes

Le Conseil de l'Egalité des Chances entre hommes et femmes est un organe consultatif fédéral créé à l'initiative de la Ministre de l'Emploi et du Travail, par l'arrêté royal du 15 février 1993¹ et effectivement installé le 13 octobre 1993. Il réforme et intègre la Commission du Travail des Femmes, créée en 1975 au sein du Ministère fédéral de l'Emploi et du Travail, et le Conseil de l'Emancipation, créé par la Secrétaire d'Etat à l'Emancipation sociale en 1986.

Le Conseil a pour missions selon l'arrêté royal du 15 février 1993 de contribuer efficacement à l'élimination de toute discrimination directe ou indirecte vis-à-vis des hommes et des femmes et à la réalisation de l'égalité effective entre hommes et femmes.

¹ A.R. du 15 février 1993 portant création du Conseil de l'égalité des chances entre hommes et femmes (M.B. 6 mars 1993); modifié par l'A.R. du 22 février 1994 et remplacé par les A.R. des 23 mars 1995 et 28 février 1999.

Dans l'accomplissement de sa mission, le Conseil peut :

- rédiger des rapports
- faire des recherches
- proposer des mesures légales et réglementaires
- prévoir et distribuer des renseignements et de l'information.

Comme le prévoit l'AR du 15 février 1993, le Conseil est composé de la manière suivante :

- le/la président(e) (1) : nommé(e) directement par le (la) Ministre en charge de l'égalité des chances entre hommes et femmes
- deux vice-président(e)s (2) : choisi(s) et élu(s) par les membres du Conseil
- des expert(e)s (2)
- les représentants:
 - des partenaires sociaux (employeurs, travailleurs, tant du secteur public que du secteur privé) (11);
 - du/de la Ministre de la Fonction publique (1);
 - du/de la Ministre de l'Emploi et du Travail (1);
 - du/de la Ministre chargé(e) de la Politique d'Egalité des Chances (1);
 - des organisations de femmes (15);
 - des organismes consultatifs pour la politique culturelle et des jeunes (6);
 - des organisations familiales (2);
 - des principaux partis politiques (10).

Le Conseil dispose d'un secrétariat qui est assuré par la Direction de l'égalité des chances du Ministère fédéral de l'Emploi et du Travail et d'un budget de fonctionnement annuel de 1,2 millions de francs belges (29.747,22 EUR) (AB 23 40 50 1239).

Les membres du Conseil ne bénéficient ni de forfaits ni de jetons de présence et peuvent éventuellement recourir à la réglementation relative aux frais de voyage et de séjour applicable aux fonctionnaires du Ministère de l'Emploi et du Travail jusqu'au rang 13.

2/ La Direction de l'égalité des chances

Relevant du secrétariat général du Ministère fédéral de l'Emploi et du Travail, la Direction de l'égalité des chances est l'administration compétente en matière d'égalité des chances entre hommes et femmes.

Selon l'arrêté ministériel du 5 mars 1993, ses missions sont déterminées de la manière suivante :

- a) assurer la mise en œuvre de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes par l'information, la sensibilisation, la mise en place de mécanismes, la stimulation et la coordination d'initiatives répondant à cet objectif d'égalité des chances
- b) assurer la tenue du secrétariat du Conseil de l'Egalité des Chances
- c) préparer, en coordination avec tout autre service, département et/ou organisme compétent, des textes légaux et réglementaires relatifs à la problématique de l'égalité entre hommes et femmes
- d) étudier ou faire étudier la situation comparative des hommes et des femmes à tous niveaux afin de déceler les déséquilibres et de proposer la mise en place de mesures correctrices adaptées
- e) fournir l'assistance technique et l'expertise aux pouvoirs, organismes publics et privés, entreprises, organisations professionnelles souhaitant mettre en œuvre à leur niveau des mécanismes promouvant l'égalité des chances
- f) développer, accompagner et soutenir des actions ; rendre des avis sur les plans d'égalité des chances et rassembler et coordonner l'information sur les actions positives
- g) préparer, organiser et/ou participer à des manifestations publiques d'information et de sensibilisation sur certains aspects de la problématique de l'égalité des chances (séminaires, colloques, journées d'études, tables rondes, ...)

- h) concevoir, réaliser ou faire réaliser et diffuser le matériel d'information nécessaire à la promotion de l'égalité des chances entre hommes et femmes
- i) examiner les dossiers de subsides alloués dans le cadre de la politique d'égalité des chances.

La Direction de l'égalité des chances comptait, au 1^{er} décembre 2001, 23 membres du personnel en service parmi lesquels :

- 7 fonctionnaires statutaires et 16 contractuels
- 11 membres du personnel de niveau 1 (niveau universitaire)
- 1 membre du personnel de niveau 2+ (niveau graduat)
- 11 membres du personnel de niveau 2 et 3 (niveau secondaire supérieur ou inférieur).

La Direction de l'égalité des chances, gère, sous l'autorité de la Ministre de la Politique d'égalité des chances, le budget « garantie de l'égalité des chances entre femmes et hommes », c'est-à-dire le budget général pour mener la politique du gouvernement en matière d'égalité des chances. Ce budget s'élève en 2001 à 70,6 millions de francs (1.750.128,2 EUR) (AB 23 40 50 1233).

La Direction dispose également d'un budget d'équipement et de fonctionnement propre de 3 millions de francs (74.368 EUR) (AB 23 40 50 1204 ; AB 23 40 50 7401 ; AB 23 40 50 7404).

Au niveau associatif, quatre organisations bénéficient du soutien financier structurel de l'Etat fédéral.

1/ Amazone

A mi-chemin entre les mondes associatif et institutionnel, l'asbl Amazone, largement subventionnée par l'Etat fédéral a statutairement pour missions :

- « la création de conditions permettant un fonctionnement effectif et efficace des organisations et groupements de femmes qui le demandent ;
- l'organisation d'un centre de rencontres pour les associations de femmes et la mise en valeur du mouvement féminin ;
- l'organisation et le soutien d'initiatives de promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes.

Amazone peut accomplir tous les actes se rapportant directement ou indirectement à son objet. Elle peut notamment développer des initiatives axées sur la prestation de services au mouvement de femmes et la mise à disposition d'information et de documentation sur les femmes et sur le mouvement féminin ».

Elle dispose pour fonctionner de différents subsides de l'Etat fédéral à savoir :

- 17,6 millions de francs (436.292,6 EUR) pour les dépenses en personnel (AB 23 40 50 3312)
- 5,6 millions de francs (138.820,37 EUR) pour l'équipement et le fonctionnement (AB 23 40 50 3313)
- 10 millions de francs (247.893,52 EUR) prélevés sur les 70,6 millions du budget général de l'égalité géré par la Direction de l'égalité des chances.

2/ Sophia

L'asbl Sophia a pour objet de « promouvoir l'égalité entre hommes et femmes en diffusant de l'information sur les études, recherches et enseignements féministes et sur les femmes en Belgique en faisant progresser la réflexion et le débat et ce, par tous les moyens qu'elle jugera nécessaires ».

Elle dispose d'un subside de l'Etat fédéral de 2,6 millions de francs (64.452,32 EUR) devant couvrir les frais de personnel et de fonctionnement (AB 23 40 50 3314).

3/ Le CFFB et le NVR

Il s'agit des deux coordinations d'associations de femmes.

Comme le prévoit ses statuts, le CFFB a pour objet « la coopération des organisations, associations, Institutions et personnalités du pays dans l'intention de promouvoir les intérêts économiques, sociaux et culturels des femmes, leurs droits et leurs devoirs dans la société et la famille ».

Les objectifs du NVR sont quant à eux de promouvoir les intérêts démocratiques, économiques, sociaux et culturels des femmes, leurs droits et obligations dans la société, dans leur vie professionnelle et familiale. Afin de réaliser les objectifs, le Nederlandstalige Vrouwenraad développe toutes les activités nécessaires et souhaitables.

Le NVR chapeaute toutes les organisations des membres affiliés et le fera en réalisant des études, en faisant de la concertation, en échangeant des informations, en faisant du lobbying.

Le NVR peut ester en justice pour un intérêt relevant des objectifs statutaires.

Pour couvrir une partie des dépenses relatives aux frais de personnel et de fonctionnement, les deux associations bénéficient chacune depuis 2001 d'un subside de 1,2 millions de francs (29.747,22 EUR) (AB 23 40 50 3315 pour le CFFB et AB 23 40 50 3316 pour le NVR).

4/ Le Comité de Liaison des femmes et le VOK

Il s'agit ici aussi de deux associations « coupoles » mais qui ne bénéficient pas d'un subside récurrent de la part des autorités fédérales.

Le Comité de Liaison des femmes a pour objet :

« de constituer un lieu de rassemblement de femmes soucieuses de participer au progrès de la situation des femmes, tant en Belgique que dans les autres pays,

de permettre la confrontation d'opinions de diverses tendances au sujet de ce progrès de la situation des femmes,

de formuler des propositions politiques, recommandations, revendications ou contestations susceptibles de favoriser le progrès de la situation des femmes,

d'entreprendre toute activité susceptible de rencontrer le même objectif. »

« Par sa structure et son fonctionnement, l'association s'efforce de représenter valablement l'ensemble des femmes relevant de la Communauté française de Belgique. »

Le VOK quant à lui a pour objectif de discuter, sur une base féministe et pluraliste, de l'émancipation des femmes, de leur défense d'intérêt dans une conception sociale large et de mener des actions pour ce faire.

Il convient également de rappeler que le budget de l'égalité des chances comprend également un article budgétaire dédié à la subvention de projets ponctuels d'associations et dont l'objectif est de stimuler et de promouvoir l'émancipation sociale de la femme. La somme allouée à ces projets s'élève annuellement à 7,6 millions de francs (188.399,07 EUR).

Opportunité et conditions à remplir pour la création d'un Institut de l'égalité des femmes et des hommes

L'idée de créer un Institut fédéral du genre est défendue par le Conseil de l'égalité des chances entre hommes et femmes depuis quelques années.

La création d'un Institut du genre apparaît plus que nécessaire, étant donné que l'égalité en droit est pratiquement réalisée, l'accent devant maintenant être mis sur l'obtention de l'égalité formelle et le changement des structures et comportements sociaux qui font perdurer les inégalités.

L'Institut du genre offrirait en outre la possibilité d'accueillir les compétences et les expertises inexploitées en matière d'égalité des chances et d'influencer favorablement la politique de l'égalité

des chances en Belgique, en étroite collaboration avec les segments déjà existants, de même qu'avec les universités, et ce avec une répartition claire des tâches et des fonctions et des revenus structurels.

Il est grand temps que la Belgique joue à nouveau un rôle de pionnier dans ce domaine et donne suite aux propositions de loi qui ont été déposées en vue de la création d'un Institut (cf. notamment Chambre des représentants document 130/1-1999, Doc. Parl. SE).

Le Conseil souhaite insister sur les conditions préalables à remplir pour que le projet de l'Institut du genre soit un succès.

- L'indépendance : le Conseil est d'avis que l'Institut du genre doit pouvoir exercer ses missions en toute indépendance. Le Conseil préconise à cet égard la mise sur pied d'un système de protection du personnel en s'inspirant du statut des « ombudsmen/ ombuswomen ».

- Les missions : le Conseil estime que la politique d'égalité des chances entre hommes et femmes devrait être basée sur trois piliers : le Conseil de l'égalité des chances chargé de rendre des avis sur la politique menée, une administration chargée de préparer la politique du ou de la Ministre en charge de la Politique d'égalité des chances et un Institut indépendant.

Cet Institut se verrait confier les missions suivantes : réalisation d'études, coordination des initiatives prises par les différentes autorités, collecte et diffusion de l'information et de la documentation, conseils juridiques et ester en justice dans les cas de discriminations de genre et représentation de la Belgique au sein des organes d'avis au niveau international (comité consultatif Egalité des chances auprès de l'Union européenne et Commission du Statut de la Femme par exemple).

En outre, le Conseil rappelle qu'il doit pour pouvoir exister disposer d'un secrétariat. Il insiste pour que ce secrétariat soit intégré dans les missions de l'Institut et fasse l'objet d'une cellule séparée, et cela en vue de garantir l'indépendance du Conseil vis-à-vis de l'Institut.

- Les moyens humains et financiers : le Conseil estime que l'Institut du genre doit bénéficier de moyens humains et financiers suffisants pour exercer les missions élargies qui lui sont confiées. Au niveau des moyens humains, il rappelle les compétences et l'expertise qui ont été développées par les acteurs de l'égalité des chances et dont il conviendra de tenir compte.

Le Conseil est également inquiet des dérives que pourraient occasionner la gestion intégrale du budget de l'égalité des chances par un Institut du genre. Il souhaite qu'une distinction soit faite entre les budgets réservés aux associations de terrain et les budgets de l'Institut.

- La tutelle : le Conseil est d'avis que l'Institut devrait dépendre directement des services du Premier Ministre. Rien n'empêche toutefois le Premier Ministre de déléguer sa compétence à un membre de son gouvernement. La tutelle de l'Institut auprès du Premier Ministre est justifiée par le fait que l'égalité des hommes et des femmes est une matière transversale qui concerne l'ensemble du gouvernement. Le fait que cette politique s'est historiquement développée auprès du ou de la Ministre de l'Emploi induit dans l'esprit de certains l'idée selon laquelle l'égalité se limite à la sphère de l'emploi.

- La cohérence de la politique d'égalité des chances : le Conseil se félicite de la volonté d'accroître la visibilité et la cohérence de la politique de l'égalité des chances. Il insiste sur le fait que la cohérence politique ne devrait toutefois pas entraîner une perte d'autonomie dans les initiatives des associations de terrain. Toutefois, le Conseil constate que la façon actuelle de fonctionner manque parfois de cohérence. A ce sujet, il souhaite que le Conseil soit reconnu comme un lieu privilégié de concertation sur les différentes associations de femmes organisées au niveau communautaire et cela quand il s'agit de prendre position sur les matières fédérales.

- Les relations entre l'Institut du genre et le terrain associatif : Tant le Conseil de l'égalité des chances entre hommes et femmes que le milieu des associations de femmes doivent avoir la possibilité d'influer sur la politique menée par l'Institut. Celui-ci doit également dans l'exercice de ses missions se concerter régulièrement avec les organisations de femmes, cela notamment pour respecter les

engagements pris par la Belgique lors de la 4^{ème} conférence mondiale des femmes de Pékin qui a insisté sur le rôle spécifique des ONG pour créer un climat socio-économique, politique et intellectuel basé sur l'égalité entre les hommes et les femmes.

Les relations entre l'Institut et le Conseil de l'égalité des chances entre hommes et femmes

Le Conseil de l'égalité des chances doit conserver son indépendance par rapport à l'Institut. Il doit donc rester directement sous la tutelle du Ministre qui a la politique d'égalité des chances dans ses attributions et conserver un droit d'initiative pour rendre des avis directement au gouvernement.

Le Conseil de l'égalité des chances entre hommes et femmes doit également être représenté au sein du conseil d'administration du nouvel Institut et doit disposer au sein de l'Institut d'une cellule chargée d'assurer son secrétariat. Il en résultera une plus grande cohérence politique.

Il doit aussi être en mesure de solliciter l'Institut pour obtenir toutes les informations nécessaires à la préparation de ces avis, en ce compris la commande d'études. En outre, l'Institut doit également tenir compte de son avis sur la politique à mener en matière d'égalité des hommes et des femmes.

Le Conseil de l'égalité des chances entre hommes et femmes souffre actuellement d'un déficit structurel de financement. Il ne faudrait pas que la création d'un nouvel Institut du genre ampute encore les maigres moyens dont dispose le Conseil pour fonctionner. Le Conseil est d'avis que son financement structurel doit faire l'objet d'un article budgétaire séparé et ne doit donc pas être globalisé dans le budget de l'Institut.

Par ailleurs, le Conseil estime qu'en cas d'augmentation des moyens de la politique d'égalité des chances, il devrait bénéficier également de moyens supplémentaires pour remplir ses propres missions, notamment auprès du grand public.

Considérations sur le texte de l'avant-projet de loi

Article 2 :

1/ Le nom : le Conseil propose que l'Institut soit baptisé « Institut du genre en charge de l'égalité des hommes et des femmes ».

En effet, compte tenu de l'évolution qui se dessine tant au niveau mondial que sur le plan européen, il convient de ne plus utiliser les mots « égalité » mais de faire référence à la problématique du « genre ». Et cela d'autant plus qu'il existe déjà un centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et que les confusions entre les deux politiques sont nombreuses.

2/ La tutelle : l'Institut doit être placé sous la tutelle du Premier Ministre. En effet, les questions de genre sont par essence transversales et nécessitent une coordination qui sera mieux assurée si l'Institut pouvait être placé sous l'autorité du Premier Ministre. Rien n'empêche toutefois que le Premier Ministre délègue sa compétence à un membre de son gouvernement.

3/ L'indépendance et l'autonomie : l'Institut doit disposer d'un statut public. Il convient toutefois dès ce stade d'insister sur le fait que l'Institut doit être à même d'exercer ses missions en toute indépendance et autonomie et de prévoir une protection spéciale pour les agents de l'Institut, en particulier pour ceux qui auront à proposer et à gérer les recours judiciaires.

4/ Le maintien des autres structures : il s'agit d'insister d'emblée sur le fait que l'Institut doit collaborer avec les autres organes actifs dans le domaine de l'égalité et particulièrement le Conseil de l'égalité des chances entre hommes et femmes lequel doit rester indépendant à l'égard de l'Institut et continuer à dépendre du Ministre en charge de l'égalité des chances.

Article 3 :

Il convient d'ajouter aux missions de l'Institut l'aspect de promotion des idées en faveur de l'égalité des hommes et des femmes. En effet, il ne suffit pas donner de la politique d'égalité des genres une définition négative qui se limiterait à combattre les inégalités et à veiller aux respects de lois, l'Institut devrait également avoir pour mission de faire œuvre de pionnier et de catalyser les énergies en vue de promouvoir dans les faits l'égalité des hommes et des femmes.

Une précision par rapport à ce que l'on entend par instrument serait également utile.

Article 4 :

Certaines missions méritent d'être clarifiées, d'autres ajoutées.

2° et 3° La mission de recommandation aux pouvoirs publics ne doit pas entrer en conflit avec la mission d'avis dévolue au Conseil de l'égalité des chances entre hommes et femmes, en tant qu'organe consultatif fédéral représentatif. Il convient donc de préciser que la mission de recommandation de l'Institut aux pouvoirs publics doit s'exercer sans préjudice des compétences du Conseil de l'égalité des chances entre hommes et femmes et cela en vue de garantir la cohérence et le bon fonctionnement de la politique d'égalité des chances.

4° Le soutien aux associations actives en matière d'égalité des femmes et des hommes doit rester du ressort du/de la Ministre en charge de l'égalité des chances. Le Conseil estime en effet qu'il ne faut pas laisser au seul Institut la gestion budgétaire du programme égalité mais qu'il faut que la politique budgétaire (en ce compris la politique de subsides aux associations) reste aux mains du/ de la Ministre en charge de la Politique d'égalité des chances. Dans le même ordre d'idée, il convient de garantir dans des articles budgétaires réservés des montants financiers destinés au soutien à la fois structurel et ponctuel des associations.

5° « L'Institut est habilité à aider toute personne sollicitant une consultation sur l'étendue de ses droits et obligations. Cette aide permet à son/sa bénéficiaire d'obtenir des informations et des conseils sur les moyens de faire valoir ses droits. »

Ce paragraphe est abscons quant aux modalités pratiques de l'aide reçue. Le Conseil estime que l'Institut doit être en mesure de répondre aux demandes de consultation lui-même et à titre gratuit.

6° « L'Institut est habilité à agir en justice dans les litiges auxquels pourrait donner lieu l'application des lois pénales qui garantissent l'égalité des femmes et des hommes. »

Cette définition est réductrice. L'Institut doit être en mesure d'intervenir non seulement au niveau pénal mais également pour des discriminations dans le domaine du droit civil, du droit fiscal ou du droit du travail.

Par ailleurs, il convient de préciser le terme "lois pénales" :

- cela veut-il dire toute législation pertinente pourvue de sanctions pénales ?
- Si oui, y compris la loi du 4 août 1978 dans les matières relevant des Communautés et Régions ?
- La référence aux "lois pénales" ne peut pas limiter l'action de l'Institut à se porter partie civile; il doit aussi pouvoir mener des actions civiles ou des recours en annulation, y compris devant le Conseil d'Etat. La question des recours à la Cour d'Arbitrage se pose également.

L'Institut sera-t-il compétent pour les cas de harcèlement sexuel dans le cadre de la loi "violence au travail" ?

Il convient donc de préciser clairement le champ de l'action en justice.

La légistique est très mauvaise puisque cette loi ajoute un droit d'action de l'Institut à ceux qui sont déjà reconnus par d'autres.

De la même façon, quel est l'objet de l'action en justice ? L'Institut doit-il bénéficier du consentement de la victime ou peut-il agir de son propre chef ?

L'Institut exerce-t-il ce droit en toute indépendance ? Et si c'est le cas, comment l'indépendance est-elle garantie par rapport aux pouvoirs politiques et administratifs si l'Institut est un organisme d'intérêt public ?

Comment évite-t-on la concurrence avec le Centre si la discrimination est à la fois sexuelle et raciale, par exemple ?

7° Le Conseil est d'avis que les missions d'un centre de documentation et d'archivage doivent être intégrées à l'Institut du genre. A cet égard, il propose d'ajouter au paragraphe 7 « en ce compris les missions de collecte, d'archivage et de conservation des informations et documents utiles à son objet et répondant aux besoins des utilisateurs. »

8° Parler d'une publication de la jurisprudence "sans possibilité d'identification des parties" est dérisoire dans le cas des arrêts de Cassation, du Conseil d'Etat ou de la Cour d'arbitrage.

9° La possibilité d'agir lorsqu'une présomption de traitement discriminatoire existe ne peut être limitée à l'administration. L'Institut doit avoir la possibilité d'agir à tous les niveaux, y compris lorsque les discriminations relèvent du secteur privé.

Par ailleurs, quand il s'agit d'un traitement discriminatoire émanant de l'administration, il convient de formuler l'injonction de manière positive. Il ne s'agit plus alors d'un droit de demander mais bien d'un droit de recevoir.

La question du secrétariat du Conseil de l'égalité doit être clarifiée dans la loi. Le Conseil souhaite bénéficier d'une administration propre. Il convient donc de faire figurer parmi les missions de l'Institut le secrétariat du Conseil de l'égalité des chances, en citant expressément le Conseil.

En outre, le Conseil est d'avis que la mise en œuvre du gender mainstreaming et du gender budgeting au sein des différentes administrations publiques doit également figurer parmi les missions de l'Institut.

Le Conseil estime qu'invoquer un droit d'injonction positive du/ de la Ministre compétent(e) est contraire à la volonté d'indépendance de l'Institut.

Article 5

Le Conseil est d'avis que l'article 5 n'a pas de raison d'être car les tâches de préparation de la politique sont et doivent rester du ressort d'une administration.

Article 7

Le terme conseil stratégique a probablement été emprunté aux nouveaux organes de gestion des services publics fédéraux tel que prévu dans la réforme Copernic de l'administration publique fédérale. Or, le Conseil préfère le terme conseil d'administration qui a le mérite de la clarté et cela d'autant plus que les organismes d'intérêt public ne sont pas soumis à la réforme Copernic et que les conseils stratégiques des services publics fédéraux n'ont pas la même fonction que celle définie pour le conseil stratégique de l'Institut.

Il estime également qu'un comité d'accompagnement n'a pas de raison d'être car il fait double emploi avec l'Institut lui-même.

Article 8

Nonobstant la "collaboration des Communautés et Régions", il n'est toujours pas évident qu'un organisme public fédéral puisse intervenir dans des matières qui relèvent des Communautés et Régions.

Article 9

Le Conseil est d'avis que si les Communautés et Régions sont associées à l'Institut par le biais du conseil d'administration, elles doivent, en tant qu'institutions publiques, contribuer au financement de l'Institut.

Article 10

Le Conseil n'approuve pas la volonté de laisser à l'Institut la gestion globale du programme égalité. Il pense qu'il convient dès à présent de réserver un budget aux diverses associations féminines ainsi qu'aux différents organes actuellement subventionnés par le programme égalité du Ministère fédéral de l'Emploi et du Travail. En effet, il n'est pas sain qu'un organe ait la faculté de décider quels montants il va réserver à son fonctionnement et d'augmenter ces montants au détriment du milieu associatif actif sur le terrain. Le Conseil estime que le/la Ministre en charge de l'égalité doit continuer à gérer le budget égalité.

Article 11

L'Institut doit être en mesure de publier lui-même son rapport et cela dans l'hypothèse où le Parlement serait en défaut de le faire.

Article 14

Le Conseil est d'avis que la loi doit garantir que l'Institut disposera des moyens budgétaires et humains nécessaires à l'accomplissement de ses missions.

Considérations sur le texte des arrêtés d'exécution

D'une manière générale, la structure de l'Institut telle qu'elle est envisagée dans l'arrêté apparaît très hiérarchisée pour une organisation de petite taille qui doit œuvrer en toute indépendance. Le Conseil est d'avis que la création d'un comité d'accompagnement n'a pas de raison d'être et que la direction devrait être constituée d'un directeur/trice et d'un directeur/trice adjoint(e).

Article 1^{er}

L'expression «conseil stratégique» n'a pas de justification. Elle n'existe que pour les "services publics fédéraux" (ex-ministères) et n'a actuellement pas été étendue aux organismes d'intérêt public. Le terme conseil d'administration est plus approprié.

Les 4 départements prévus par l'arrêté sont insuffisants. Il convient tout d'abord de prévoir un département chargé de la gestion du personnel, de la comptabilité et de l'informatique et d'analyser la possibilité de créer un département chargé des relations internationales.

Par ailleurs, il conviendrait également de créer une cellule chargée d'assurer le secrétariat du Conseil.

Le Conseil estime que les structures sont trop lourdes et qu'il convient de supprimer à la fois le comité d'accompagnement et le Collège (voir plus loin).

Article 2

Afin d'assurer une cohérence politique, des représentants du Conseil de l'égalité des chances et des mouvements de femmes doivent être représentés au sein du conseil d'administration dont le rôle doit être de donner une orientation politique et d'approuver le programme de travail.

Article 3

Cet article règle la nomination des membres proposés par les Communautés et les Régions. Or, il est extrêmement douteux que le Roi puisse nommer des membres proposés "sur une liste double" (?) par les Communautés et Régions. La procédure est d'ailleurs discriminatoire par rapport à celle des membres "fédéraux" qui sont eux choisis sur proposition du/de la Ministre en charge de l'égalité des femmes et des hommes (art. 3/art. 2, § 2°).

Par ailleurs, il conviendra de définir clairement le rôle attendu des Communautés et des Régions dans la gestion de l'Institut.

Articles 5, 6 et 7

Les membres du conseil d'administration (effectifs et suppléants), en ce compris la présidence, doivent être nommés par le Roi en respectant les différentes tendances idéologiques, sociologiques et culturelles de la société. En effet, le conseil d'administration doit être représentatif et doit, tel un miroir, refléter les différentes tendances de la société.

Article 12 et suivants

Ces articles sont peu clairs et mélangent les termes, les fonctions et les compétences de chacun. Ils méritent d'être profondément remaniés sur la base des commentaires suivants.

Le Conseil estime que le conseil d'administration, en tant qu'organe pluraliste nommé par le Parlement, est à même de définir la politique générale de l'Institut sans devoir s'inspirer de l'avis d'un comité d'accompagnement qui se substitue à lui. Ce comité d'accompagnement n'a pas de raison d'être et le Conseil propose de le supprimer purement et simplement. En effet, le conseil d'administration n'a pas besoin d'une « belle-mère » pour piloter une évaluation de sa politique ou pour prendre en compte le mainstreaming de genre au sein de sa propre institution. Cela d'autant qu'on voit mal comment une évaluation indépendante serait garantie au regard de la composition du comité d'accompagnement, composé principalement de représentants des services publics fédéraux et d'experts nommés sans critères définis.

Le Conseil est également d'avis qu'il est à la fois inutile et dispendieux de prévoir un collège de direction composé de six personnes. Selon lui, une direction composée d'un directeur/trice et d'un directeur adjoint est amplement suffisante.

Article 13

Le projet n'expose aucunement comment, dans un Institut "géré" par le conseil d'administration, le "département" chargé de l'aide juridique va pouvoir agir en toute indépendance (si c'est bien le but recherché) contre des décisions prises par l'Etat, les Communautés et les Régions. Le droit d'ester en justice doit donc échapper à l'influence du conseil d'administration (ou à tout le moins le « conseil stratégique » doit être forcé à motiver un refus d'agir par écrit) et les agents chargés de ses missions doivent bénéficier d'une protection leur garantissant l'exercice de leur mission.

Article 14

La procédure de désignation du/de la directeur/trice (et des coordinateurs/trices superflus) est insensée. Il y a seulement avis motivé du conseil d'administration (composé d'une majorité de représentants du gouvernement fédéral) et le conseil des Ministres n'est même pas lié par cet avis. Rien n'est par ailleurs prévu quant au statut de ces personnes. Il convient de prévoir une procédure transparente de nomination de la direction.

Articles 16 – 17

Comme il l'a dit précédemment, le Conseil estime qu'il convient de renoncer à la création de ce comité d'accompagnement qui fait double emploi avec l'Institut lui-même et complique de manière inutile le processus de décision.

Article 18

Alors que l'article 8, 3° du projet de loi charge le Roi de fixer le statut du personnel (ce qui est une duplication de l'article 11, § 1^{er} de la loi du 16 mars 1954), le projet d'arrêté royal n'en dit rien.

En particulier, il ne prévoit pas de protection individuelle pour les membres du "département juridique" .

Cependant, comme le projet de loi (article 13) insère l'Institut dans la loi du 22 juillet 1993, la règle essentielle de la fonction publique fédérale s'applique: l'emploi statutaire est la règle, le contrat de travail l'exception. Le Conseil rappelle à cet égard son accord pour que l'Institut bénéficie d'un statut public.

Article 19 (et article 12)

"Organigramme" n'existe pas; il n'est même pas en vigueur dans les Services publics fédéraux.

Article 20

"Personnel" est inexact; si l'on se réfère à l'arrêté royal du 19 novembre 1998, il ne peut s'agir que de statutaire.

Pourquoi le commissaire du gouvernement (fédéral) doit-il donner un avis favorable sur le détachement d'agents des Communautés et Régions ?

Conclusions

Le Conseil de l'égalité des chances entre hommes et femmes se réjouit de l'objectif de la Ministre de l'égalité des chances de renforcer la politique d'égalité des hommes et des femmes.

Offrir à un organisme la capacité d'ester en justice lorsque des discriminations touchant l'égalité des hommes et des femmes sont constatées constitue sans conteste également une avancée.

Au stade actuel du projet, le Conseil ne peut se prononcer définitivement sur le projet d'Institut. Il se contente ici de donner un avis sur les projets de texte qui lui ont été transmis. Il insiste pour recevoir les arrêtés d'exécution complémentaires envers lesquels il se réserve le droit de se prononcer.

Le Conseil met toutefois dès à présent en garde contre les dangers de double emploi entre l'Institut et les structures existantes dont la compétence est reconnue. Le soutien structurel (en ce compris dans ses aspects budgétaires) et l'indépendance des différents organismes et associations actifs dans le domaine

de l'égalité des chances entre hommes et femmes doivent être garantis et ne doivent pas pâtir de la création d'un Institut du genre.

Enfin, créer un Institut qui ne disposerait pas des moyens matériels, budgétaires et humains suffisants reviendrait à affaiblir la politique d'égalité des chances entre hommes et femmes. Le Conseil de l'égalité des chances exhorte donc la Ministre Onkelinx pour qu'elle garantisse à l'Institut les moyens nécessaires aux missions qu'elle entend lui assigner, à défaut de quoi, le projet risque d'être contre productif.