

Projet de règlement grand-ducal

- 1. déterminant la composition, l'organisation et le fonctionnement du Comité d'accompagnement de l'Observatoire de l'Égalité entre les genres ;**
 - 2. déterminant la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur à l'Égalité entre les genres ;**
 - 3. portant abrogation du règlement grand-ducal du 27 novembre 1984 portant création d'un comité du travail féminin**
-

Avis du Conseil d'État

(28 novembre 2023)

Par dépêche du 5 décembre 2022, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par la ministre de l'Égalité entre les femmes et les hommes.

Au texte du projet de règlement grand-ducal étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'une fiche financière.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous examen a pour objet de (i) déterminer la composition, les missions, l'organisation et le fonctionnement du Comité d'accompagnement, ci-après « Comité », de l'Observatoire de l'égalité entre les genres, ci-après « Observatoire », ainsi que l'indemnisation de ses membres et des experts appelés à participer à ses travaux qui n'ont pas le statut d'agent de l'État et (ii) de déterminer la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur à l'égalité entre les genres, ci-après « Conseil supérieur », ainsi que l'indemnisation de ses membres et des experts appelés à participer à ses travaux qui n'ont pas le statut d'agent de l'État.

Le règlement grand-ducal en projet trouve sa base légale dans les articles 6, alinéa 2, et 10, alinéa 2, du projet de loi n° 8139.

L'exposé des motifs indique qu'il s'agit de remplacer le Comité du travail féminin pour permettre au Conseil supérieur de traiter non seulement des droits des femmes, mais également de l'égalité entre les genres.

Par ailleurs, le Conseil d'État constate que selon la fiche financière jointe au dossier, le projet de règlement grand-ducal sous avis n'a pas d'impact sur le budget de l'État. Les articles 7, 12 et 13 prévoient toutefois qu'une indemnité est payée aux membres du Comité et du Conseil supérieur

ainsi qu'aux experts qui sont appelés à participer au Comité et au Conseil supérieur et que les frais de fonctionnement du Conseil supérieur sont à charge du budget de l'État. La fiche financière jointe au règlement grand-ducal en projet ne répond dès lors pas aux prescriptions de l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État qui exige que l'impact sur le budget de l'État soit évalué moyennant la fiche financière qui comporte tous les renseignements permettant d'identifier la nature et la durée des dépenses proposées ainsi que leur impact sur les dépenses de fonctionnement et de personnel. Partant, dans la mesure où la fiche financière jointe au projet de loi n° 8139, qui sert de base légale au règlement grand-ducal en projet, prévoit que ladite loi en projet n'a aucune répercussion sur le budget de l'État, le dispositif réglementaire sous avis risque d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous examen détermine la composition du Comité en prévoyant à l'alinéa 1^{er} que celui-ci est composé de cinq membres qui sont nommés pour un terme renouvelable de cinq ans. À cet égard, il est signalé que le projet de loi n° 8139 qui sert de base légale au règlement grand-ducal en projet dispose que le Comité est composé d'au moins cinq membres sans pour autant préciser la durée du mandat. En déterminant la durée du mandat des membres du Comité, l'alinéa 1^{er}, dans sa teneur proposée, rajoute à la loi et risque dès lors d'encourir la sanction prévue à l'article 102 de la Constitution pour dépassement du cadre de la base légale.

Article 2

Aux alinéas 2 et 3, le Conseil d'État recommande, dans un souci de cohérence interne de l'article sous examen, de remplacer le terme « désigne » par le terme « nomme ».

Articles 3 et 4

Sans observation.

Articles 5 et 6

À la lecture des articles sous examen, le Conseil d'État constate que ceux-ci ne déterminent ni le quorum qui est nécessaire pour que le Comité puisse délibérer valablement ni celui qui est nécessaire pour voter valablement. Le Conseil d'État demande de compléter les articles sous examen en conséquence.

Article 7

L'article sous examen dispose que les membres du Comité ainsi que les experts appelés à participer à ses travaux touchent une indemnité s'ils n'ont pas le statut d'agent de l'État.

Le Conseil d'État relève qu'en vertu de l'article 15, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, de la Constitution, « [l]a loi peut prévoir une différence de traitement qui procède d'une disparité objective et qui est rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but. » Il revient ainsi au seul législateur de prévoir des différences de traitement dans les conditions prévues par l'article 15 de la Constitution. Partant, l'article sous examen est contraire à la Constitution et risque dès lors d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Vu que le texte sous examen prévoit encore d'exclure du bénéfice de l'indemnité les membres et les experts « ayant le statut d'agent de l'État » sans préciser s'ils y siègent dans le cadre de l'exécution de leurs tâches normales, l'article sous examen ne répond pas aux critères de l'article 15 de la Constitution, de sorte qu'il risque encore d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution sur ce point.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'octroi d'une indemnité aux experts appelés à participer aux travaux du Comité, l'article sous examen risque d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution pour dépassement du cadre de la base légale. À cet égard, le Conseil d'État renvoie à son avis de ce jour portant sur le projet de loi n° 8139.

Article 8

L'article sous examen prévoit que « [l]es membres du Comité et le secrétaire sont tenus de respecter la confidentialité des informations qu'ils reçoivent en cette qualité. Par ailleurs, ils sont tenus d'observer le secret des délibérations du Comité. » Le Conseil d'État estime qu'il serait utile d'étendre le cercle des personnes soumis au respect de la confidentialité des informations aux experts.

Article 9

L'article sous examen détermine la composition du Conseil supérieur.

À la lecture de l'alinéa 1^{er}, le Conseil d'État constate qu'il reprend le libellé de l'article 10, alinéa 1^{er}, du projet de loi n° 8139 en prévoyant toutefois que les neuf membres doivent avoir des compétences en matière d'« égalité » et non pas en matière d'« égalité entre les genres ». Dans la mesure où le Conseil supérieur a pour mission d'étudier et de donner des avis sur toutes les questions relatives à l'égalité entre les genres et afin d'assurer une cohérence entre le règlement grand-ducal en projet et la loi qui lui sert de base légale, le Conseil d'État demande de supprimer l'alinéa 1^{er} en ce qu'il reprend une disposition prévue par la loi qui lui sert de base légale¹.

L'alinéa 3 dispose que :

- « Les quatre autres membres du Conseil sont nommés comme suit :
- un représentant issu du Conseil National des Femmes, nommé par l'instance compétente elle-même ;
 - un représentant issu de l'Observatoire de l'Égalité entre les genres, nommé par le ministre ;

¹ À cet égard, il convient de relever qu'« [i]l est à considérer que les dispositions qui n'ont d'autre objet que de rappeler une disposition hiérarchiquement supérieure, soit en la reproduisant, soit en la paraphasant, n'ont pas leur place dans un règlement grand-ducal » (Avis n° 60.977 du Conseil d'État du 23 décembre 2022.)

- deux représentants issus de la société civile, devant chacun se prévaloir de compétences établies en matière d'égalité, nommés par le ministre. »

Au premier tiret, le Conseil d'État signale qu'il y a lieu de remplacer le terme « nommé » par le terme « désigné » étant donné que le représentant issu du Conseil national des femmes est nommé par le ministre ayant l'Égalité entre les femmes et les hommes dans ses attributions.

Concernant le deuxième tiret, le Conseil d'État comprend que le représentant y visé est le secrétaire général de l'Observatoire dans la mesure où celui-ci est, selon l'article 5 du projet de loi n° 8139, le seul membre de l'Observatoire. Si tel n'est pas l'intention des auteurs, il y a lieu de remplacer les termes « de l'Observatoire de l'Égalité entre les genres » par les termes « du Comité ».

Article 10

Le Conseil d'État constate que le texte sous examen ne détermine ni le quorum de présence qui est nécessaire pour que le Conseil supérieur puisse délibérer valablement ni celui qui est nécessaire pour voter valablement. Partant, le Conseil d'État demande de compléter l'article sous examen par ces éléments.

Article 11

L'article sous examen prévoit que « Dans la limite des disponibilités budgétaires, le Conseil peut faire appel à des experts nationaux et internationaux, auxquelles il confie des missions ponctuelles d'information ou de recherche. » À cet égard, il convient de relever que les termes « Dans la limite des disponibilités budgétaires, » sont à supprimer étant donné qu'il relève de l'évidence que le budget de l'État doit être respecté. S'ajoute à cela que les termes « nationaux et internationaux » sont également à supprimer pour être superfétatoires.

Article 12

Sans observation.

Article 13

Dans la mesure où le texte sous examen prévoit que les experts peuvent profiter de l'indemnité et exclut les membres et experts ayant le statut d'agent de l'État du bénéfice de celle-ci, l'article sous examen risque d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution, pour les raisons évoquées à l'examen de l'article 7.

Article 14

En renvoyant aux observations formulées à l'endroit de l'article 8, le Conseil d'État estime qu'il serait utile d'étendre le cercle des personnes soumis au respect de la confidentialité des informations aux experts.

Articles 15 et 16

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observation préliminaire

À partir du 1^{er} juillet 2023, les textes à soumettre à la signature du Grand-Duc sont adaptés en remplaçant les pronoms possessifs qui visent le Grand-Duc par l'article défini correspondant, afin d'écrire au préambule « Le Conseil d'État entendu ; » ainsi que « Sur le rapport du/de la Ministre [...], et après délibération du Gouvernement en conseil ; » et à la formule exécutoire « Le ministre ayant [compétence ministérielle] dans ses attributions ».

Observations générales

En ce qui concerne la subdivision du dispositif, le Conseil d'État signale qu'il ne faut pas procéder à des groupements d'articles que ne justifieraient pas la diversité de la matière traitée, le nombre élevé d'articles, le souci de clarté ou la facilité de consultation du texte. Subsidiairement, le Conseil d'État relève que le groupement usuel d'articles se fait en chapitres, lesquels peuvent être divisés en sections. Lorsque pour le groupement des articles il est recouru exclusivement à des chapitres, ceux-ci tout comme, le cas échéant, les sections et les sous-sections afférentes sont numérotés en chiffres arabes. Lorsqu'on se réfère au premier groupement d'articles, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire à titre d'exemple « Chapitre 1^{er} ». La numérotation des groupements d'articles n'est pas suivie d'un point.

Le Conseil d'État relève que pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » 1°, 2°, 3°, ... Par ailleurs, l'emploi de tirets est à écarter. En effet, la référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de tirets opérées à l'occasion de modifications ultérieures.

Il convient de faire abstraction du terme « dénommé » avant le terme « ci-après », pour être superfétatoire.

Les institutions, administrations, services, organismes etc., prennent une lettre majuscule au premier substantif et une lettre minuscule aux termes qui suivent. Partant, il y a lieu d'écrire « Observatoire de l'égalité entre les genres », « Conseil supérieur à l'égalité entre les genres » et « Conseil national des femmes ».

Intitulé

Les énumérations à l'intitulé ne sont pas de mise, sauf s'il s'agit d'indiquer les différents actes que le dispositif vise à modifier.

L'abrogation d'un acte dans son intégralité n'est pas mentionnée dans l'intitulé de l'acte qui le remplace pour ne pas allonger inutilement celui-ci.

Au vu des développements qui précèdent, l'intitulé est à reformuler comme suit :

« Projet de règlement grand-ducal déterminant la composition, l'organisation et le fonctionnement du Comité d'accompagnement de l'Observatoire de l'égalité entre les genres et du Conseil supérieur à l'égalité entre les genres ».

Préambule

Au premier visa, la date relative à l'acte en question fait défaut. Une fois que celle-ci est connue, elle devra être insérée à l'endroit pertinent.

Toujours au premier visa, et pour autant qu'un acte n'est pas visé dans tous ses éléments, il est indiqué de spécifier le ou les articles qui servent de base légale au règlement à prendre.

Le deuxième visa relatif aux avis des chambres professionnelles est à adapter, le cas échéant, pour tenir compte des avis effectivement parvenus au Gouvernement au moment où le règlement grand-ducal en projet sera soumis à la signature du Grand-Duc.

La mention relative aux ministres proposant et à la délibération du Gouvernement en conseil fait défaut.

Article 1^{er}

Lorsqu'on se réfère au premier article, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « **Art. 1^{er}** ». ».

À l'alinéa 1^{er}, phrase liminaire, il est indiqué d'écrire « L'Observatoire de l'égalité entre les genres, ci-après « Observatoire », est guidé dans ses travaux par un Comité d'accompagnement, ci-après « Comité », [...] », étant donné que le terme « le » ne doit pas faire partie des formes abrégées qu'il s'agit d'introduire. Cette observation vaut également pour l'alinéa 1^{er}, point 1, pour ce qui concerne la forme abrégée introduite pour désigner le ministre ayant l'Égalité entre les femmes et les hommes dans ses attributions.

Toujours à l'alinéa 1^{er}, phrase liminaire, il est recommandé de remplacer les termes « composé de cinq membres » par les termes « composé des cinq membres suivants ».

À l'alinéa 1^{er}, point 1, il y a lieu d'écrire le terme « égalité » avec une lettre initiale majuscule.

Au point 5, il convient de remplacer le point-virgule par un point final.

Article 3

Au point 1, il y a lieu de remplacer les termes « d'aviser » par ceux de « de donner son avis sur », étant donné que l'emploi du verbe « aviser » dans ce contexte est dépourvu de sens.

Article 7

Le terme « Euros » est à écrire avec une lettre initiale minuscule. Cette observation vaut également pour l'article 13.

Article 8

À la première phrase et dans un souci de cohérence interne du projet de règlement grand-ducal sous avis, il faut insérer le terme « administratif » après le terme « secrétaire ».

Article 9

À l'alinéa 1^{er}, à la forme abrégée pour désigner le Conseil supérieur à l'égalité entre les genres, le terme « le » est à supprimer, étant donné qu'il ne doit pas faire partie de la forme abrégée qu'il s'agit d'introduire.

Article 11

À l'alinéa 1^{er}, il convient de supprimer la virgule après le terme « internationaux » et d'accorder le terme « auxquelles » au genre masculin pluriel.

Article 15 (16 selon le Conseil d'État)

Le Conseil d'État signale que la formule exécutoire est à faire figurer au dispositif en tout dernier lieu. Partant, l'ordre des articles 15 et 16 est à inverser.

Lorsque est visée la fonction, la désignation d'un membre du Gouvernement se fait de préférence de la manière suivante : « Le ministre ayant [compétence gouvernementale] dans ses attributions », et non pas « Le ministre de ... ». La désignation des compétences gouvernementales se fait suivant l'arrêté grand-ducal portant attribution des compétences ministérielles aux membres du Gouvernement, en l'occurrence l'arrêté grand-ducal du 22 août 2022 portant constitution des Ministères. Les attributions ministérielles sont en effet à déterminer avec précision, en renseignant sur la compétence dans le cadre de laquelle le membre du Gouvernement est appelé à intervenir.

Dans la mesure où, selon la fiche financière jointe au règlement grand-ducal en projet, celui-ci n'a pas d'impact sur le budget de l'État, il convient de supprimer la référence au ministre ayant les Finances dans ses attributions.

Au vu des développements qui précèdent, l'article sous examen est à reformuler comme suit :

« **Art. 16.** Le ministre ayant l'Égalité entre les femmes et les hommes dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. »

Titre III

Au groupement d'articles reprenant les articles 15 et 16 du règlement en projet sous revue, il est demandé de remplacer à l'intitulé du titre III les termes « Dispositions abrogatoires » par les termes « Dispositions abrogatoires et finales ».

Article 16 (15 selon le Conseil d'État)

Il y a lieu d'insérer le terme « modifié » entre la nature et la date de l'acte en question, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 17 votants, le 28 novembre 2023.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Pour le Président,
Le Vice-Président,

s. Patrick Santer