



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 67.637/2/V
du 27 juillet 2020

advies 67.637/2/V
van 27 juli 2020

sur

over

un projet d'arrêté royal 'fixant
la mission confiée à l'Institut
pour l'égalité des femmes et
des hommes de créer les
Centres de Prise en charge des
Violences Sexuelles'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'houdende de opdracht
aan het Instituut voor
gelijkheid van vrouwen en
mannen om de Zorgcentra na
Seksueel Geweld op te richten'

Le 17 juin 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre et Ministre de l'Emploi, de l'Économie et des Consommateurs, chargée de la Lutte contre la pauvreté, de l'Égalité des chances et des Personnes handicapées à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé de plein droit * jusqu'au 3 août 2020, sur un projet d'arrêté royal 'fixant la mission confiée à l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes de créer les Centres de Prise en charge des Violences Sexuelles'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 27 juillet 2020. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 juillet 2020.

*

Op 17 juni 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Werk, Economie en Consumenten, belast met Armoedebestrijding, Gelijke Kansen en Personen met een beperking verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege* verlengd tot 3 augustus 2020 een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'houdende de opdracht aan het Instituut voor gelijkheid van vrouwen en mannen om de Zorgcentra na Seksueel Geweld op te richten'.

Het ontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 27 juli 2020. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 juli 2020.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du 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, le projet appelle les observations suivantes.

Le projet d'arrêté royal à l'examen a pour objet de confier à l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, ce « [s]ous l'autorité du (de la) ministre en charge de l'Égalité des chances », la mission, d'une part, de créer, des « Centres de Prise en charge des Violences Sexuelles » (article 2 du projet) et, d'autre part, d'agréer « un ou plusieurs Départements d'un Centre de Prise en charge des Violences Sexuelles, après un appel public » (article 3 du projet).

Ce projet se donne pour fondement juridique l'article 108 de la Constitution, ainsi que l'article 5 de la loi du 16 décembre 2002 'portant création de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes' ¹, lequel dispose :

« L'Institut est chargé de la préparation et de l'application des décisions du gouvernement et du suivi des politiques européennes et internationales, en matière d'égalité des femmes et des hommes. Il exerce ces missions sous l'autorité du/de la ministre chargé(e) de la politique d'égalité des femmes et des hommes ».

Selon l'exposé des motifs, « [l]'article 5 prévoit que l'Institut assume l'administration des obligations résultant de la politique internationale et fédérale, en matière d'égalité des femmes et des hommes » ².

Le commentaire de cet article précise :

« Il est nécessaire pour le gouvernement de disposer d'un service compétent pour la préparation, l'exécution et le suivi de la politique de l'égalité des femmes et des hommes, aux plans international, européen et belge. Il importe de garder un lien direct avec l'autorité gouvernementale pour ces activités de l'Institut, dont notamment la représentation de la Belgique dans les organes consultatifs européens et internationaux.

La disposition ne concerne pas les décisions de subvention qui restent du ressort de l'Institut. Le conseil d'administration, lorsqu'il établit son budget en exécution de l'article 10, veillera aux moyens nécessaires aux activités de l'article 5 » ³.

¹ Selon le rapport au Roi,

« [l]'article 5 de la loi du 16 décembre 2002 'portant création de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes' stipule que l'Institut est chargé de la préparation et de l'application des décisions du gouvernement et du suivi des politiques européennes et internationales en matière d'égalité des genres. L'article 5 de la loi du 16 décembre 2002 'portant création de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes' stipule du reste que l'Institut exerce ces missions sous l'autorité du/de la ministre chargé(e) de la politique d'égalité des femmes et des hommes ».

² *Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, n° 50-1919/1, p. 6.

³ *Ibid.*, p. 7.

Sans qu'il soit besoin d'entrer dans l'examen de la compétence de l'autorité fédérale pour régler seule la création des centres de prise en charge des violences sexuelles ainsi que l'agrément et le financement des départements d'un centre de prise en charge des violences sexuelles, compte tenu notamment de ce qu'ils interviennent dans la matière de la politique de la santé et notamment l'organisation des hôpitaux (voir l'article 5, § 1^{er}, I, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' ⁴) ⁵, l'article 5 de la loi du 16 décembre 2002 n'habilite pas le Roi à charger l'Institut de créer les centres de prise en charge des violences sexuelles visés dans le projet examiné et de pourvoir à l'agrément et au financement des départements de ces centres.

Il s'ensuit que l'article 5 de la loi du 16 décembre 2002, même combiné avec l'article 108 de la Constitution, ne confère aucune habilitation au Roi lui permettant de charger l'Institut de créer les structures qu'envisage le projet examiné.

Le projet étant dénué de fondement juridique, il n'a pas été examiné plus avant.

*

⁴ Sur la portée de la compétence des communautés en matière de politique de dispensation de soins dans et en dehors des institutions de soins, voir l'avis n° 63.650/VR donné le 26 septembre 2018 sur un projet devenu l'arrêté du Collège réuni du 3 mai 2019 'modifiant l'annexe de l'arrêté royal du 23 octobre 1964 portant fixation des normes auxquelles les hôpitaux et leurs services doivent répondre, concernant le plan d'urgence hospitalier' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63650.pdf>).

⁵ Dans son avis n° 33.170/1 donné le 23 mai 2002, la section de législation a rappelé que « les droits fondamentaux, comme l'égalité entre femmes et hommes, ne sont pas des matières autonomes, mais ils sont consécutifs, sur le plan du droit des compétences, aux matières dans lesquelles ils doivent être mis en œuvre. Dès lors, chaque législateur doit, dans le cadre de sa propre sphère de compétences, édicter des règles même si cela entraîne l'attribution de droits qui sont censés être à ce point essentiels qu'ils doivent être considérés comme des droits fondamentaux. Ils ne peuvent toutefois, ce faisant, porter atteinte aux compétences des autres autorités » (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/33170.pdf>). Dans le même sens, la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, faite à Istanbul le 11 mai 2011, sur laquelle le rapport au Roi se fonde pour justifier la création des structures envisagées, est un traité mixte qui a reçu l'assentiment des législateurs fédéral, communautaires et régionaux.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Voorliggend ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe aan het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen de opdracht te geven om “[o]nder het gezag van de minister belast met Gelijke Kansen” enerzijds “Zorgcentra na Seksueel Geweld” op te richten (artikel 2 van het ontwerp) en anderzijds “na een openbare oproep, één of meerdere Afdelingen van een Zorgcentrum na Seksueel Geweld” te erkennen (artikel 3 van het ontwerp).

Dit ontwerp ontleent rechtsgrond aan artikel 108 van de Grondwet en aan artikel 5 van de wet van 16 december 2002 ‘houdende oprichting van het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen’,¹ welk artikel als volgt luidt:

“Het Instituut is belast met de voorbereiding en uitvoering van de regeringsbeslissingen en met de opvolging van het internationale en Europese beleid inzake de gelijkheid van vrouwen en mannen. Het voert deze opdrachten uit onder het gezag van de minister die belast is met het beleid van de gelijkheid van vrouwen en mannen.”

In de memorie van toelichting staat het volgende:

“Artikel 5 voorziet dat het Instituut de administratie waarneemt van de verplichtingen die voortvloeien uit het internationale en federale beleid inzake gelijkheid van vrouwen en mannen.”²

In de toelichting bij dat artikel staat:

“Het is voor de Regering noodzakelijk om te kunnen beschikken over een dienst die bevoegd is voor de voorbereiding, de uitvoering en de opvolging van het beleid rond de gelijkheid van mannen en vrouwen, op internationaal, Europees en Belgisch vlak. Het is belangrijk om een directe band te handhaven met de Regeringsoverheid voor deze activiteiten van het Instituut, met ondermeer de vertegenwoordiging van België in de Europese en internationale raadgevende organen.

¹ In het verslag aan de Koning staat het volgende:

“In artikel 5 van de wet van 16 december 2002 ‘houdende oprichting van het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen’, wordt bepaald dat het Instituut is belast met de voorbereiding en uitvoering van de regeringsbeslissingen en met de opvolging van het internationale en Europese beleid inzake gendergelijkheid. In artikel 5 van de wet van 16 december 2002 ‘houdende oprichting van het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen’, wordt verder bepaald dat het Instituut deze opdrachten uitvoert onder het gezag van de minister die belast is met het beleid van de gelijkheid van vrouwen en mannen.”

² *Parl.St.* Kamer 2001-02, nr. 50-1919/1, 6.

De schikking slaat niet op de beslissingen voor subsidiëring die blijven afhangen van het Instituut. De Raad van bestuur, wanneer die zijn begroting opstelt in uitvoering van artikel 10, zal waken over de middelen die nodig zijn voor de activiteiten van artikel 5.”³

Er hoeft niet onderzocht te worden of de federale overheid bevoegd is om de oprichting van de zorgcentra na seksueel geweld en de erkenning en financiering van de afdelingen van een zorgcentrum na seksueel geweld alleen te regelen, in het bijzonder gelet op het feit dat ze verband houden met de aangelegenheid gezondheidsbeleid en meer bepaald de organisatie van de ziekenhuizen (zie artikel 5, § 1, I, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’⁴),⁵ aangezien de Koning er bij artikel 5 van de wet van 16 december 2002 niet toe gemachtigd wordt om het Instituut ermee te belasten de in het voorliggend ontwerp bedoelde zorgcentra na seksueel geweld op te richten en voor de erkenning en de financiering van de afdelingen van die centra te zorgen.

Daaruit volgt dat bij artikel 5 van de wet van 16 december 2002, zelfs gelezen in samenhang met artikel 108 van de Grondwet, aan de Koning geen enkele machtiging verleend wordt op grond waarvan hij het Instituut kan belasten met de oprichting van de structuren die in het voorliggende ontwerp in het vooruitzicht gesteld worden.

Aangezien het ontwerp van iedere rechtsgrond verstoken is, is het niet nader onderzocht.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Martine BAGUET

³ *Ibid.*, 7.

⁴ Zie, omtrent de reikwijdte van de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake het beleid betreffende de zorgverstrekkingen in en buiten de verplegingsinrichtingen, advies 63.650/VR, dat op 26 september 2018 gegeven is over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van het Verenigd College van 3 mei 2019 ‘houdende wijziging van de bijlage bij het koninklijk besluit van 23 oktober 1964 tot bepaling van de normen die door de ziekenhuizen en hun diensten moeten worden nageleefd, betreffende het ziekenhuisnoodplan’ (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/63650.pdf>).

⁵ In advies 33.170/1, dat op 23 mei 2002 gegeven is, heeft de afdeling Wetgeving eraan herinnerd dat “grondrechten, zoals de gelijkheid tussen vrouwen en mannen, echter niet als op zich staande aangelegenheden beschouwd [worden], maar [dat] zij op bevoegdheidsrechtelijk vlak de aangelegenheden [volgen] waarin zij verwerkelijkt dienen te worden. Derhalve dient elke wetgever, binnen de eigen bevoegdheidssfeer, regels vast te stellen, zelfs al worden daarmee rechten erkend die zo fundamenteel geacht worden dat zij als grondrechten te beschouwen zijn. Hierbij mogen zij evenwel geen afbreuk doen aan de bevoegdheden van andere overheden”. (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/33170.pdf>). In dezelfde zin is het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, gedaan te Istanbul op 11 mei 2011, waarop in het verslag aan de Koning gesteund wordt ter verantwoording van de oprichting van de beoogde structuren, een gemengd verdrag dat de instemming van de federale wetgever en van de gemeenschaps- en gewestwetgevers verkregen heeft.