

N° 8139⁸

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

**portant création d'un Observatoire de l'égalité entre les genres
et d'un Conseil supérieur à l'égalité entre les genres**

* * *

La Commission de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble, de l'Accueil, de l'Égalité des genres et de la Diversité se compose de : Mme Mandy MINELLA, Présidente-Rapporteuse ; Mme Barbara AGOSTINO, M. Gilles BAUM, M. Marc BAUM, Mme Claire DELCOURT, M. Mars Di BARTOLOMEO, M. Georges ENGEL, M. Paul GALLES, M. Dan HARDY, Mme Carole HARTMANN, Mme Françoise KEMP, Mme Nathalie MORGENTHALER, M. Jean-Paul SCHAAF, Mme Joëlle WELFRING, Mme Stéphanie WEYDERT, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Madame la Ministre de l'Égalité entre les femmes et les hommes de l'époque Taina Bofferding a procédé au dépôt officiel du projet de loi 8139 à la Chambre des Députés en date du 26 janvier 2023. Au texte gouvernemental étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, un résumé succinct et une fiche d'évaluation d'impact.

Le projet de loi est renvoyé en Commission Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes le 2 février 2023.

Le Conseil national des Femmes du Luxembourg a rendu son avis le 9 janvier 2023.

Le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises a rendu son avis le 6 février 2023.

La Chambre des Salariés a rendu son avis le 9 février 2023.

La Chambre des Fonctionnaires et des Employés publics a rendu son avis le 24 février 2023.

Le Centre pour l'Égalité de traitement a rendu son avis le 21 mars 2023.

La Chambre de Commerce a rendu son avis le 30 mars 2023.

Le projet de loi est renvoyé en Commission de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble, de l'Accueil, de l'Égalité des genres et de la Diversité le 24 novembre 2023.

Le Conseil d'État a rendu son avis le 28 novembre 2023.

Lors de la réunion de commission du 20 février 2024, Madame la Ministre de l'Égalité des genres et de la Diversité Yuriko Backes a présenté le projet de loi sous rubrique et la Commission de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble, de l'Accueil, de l'Égalité des genres et de la Diversité a examiné les avis afférents.

Lors de sa réunion du 24 septembre 2024, la Commission de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble, de l'Accueil, de l'Égalité des genres et de la Diversité a continué ses travaux et Madame la Présidente-Rapporteuse Mandy MINELLA a présenté un projet de rapport que la Commission de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble, de l'Accueil, de l'Égalité des genres et de la Diversité a adopté par la suite.

*

II. OBJET

Le Plan d'Action National (ci-après « PAN ») pour une égalité entre les femmes et les hommes, arrêté par le Gouvernement en juillet 2020, souligne l'importance de faire de l'égalité des genres une priorité transversale des politiques.

Le présent projet de loi vise à mettre en œuvre deux mesures du PAN qui requièrent une action législative :

1. La création d'une base légale pour l'Observatoire de l'égalité entre les genres,
2. La création d'un Conseil supérieur à l'égalité entre les genres.

Le projet de loi est accompagné d'un projet de règlement grand-ducal qui détermine l'organisation et le fonctionnement des nouvelles entités créées.

*

III. CONSIDERATIONS GENERALES

L'Observatoire de l'égalité entre les genres (ci-après « Observatoire ») comprendra trois niveaux :

1. une banque de données ;
2. un site Internet ;
3. un comité d'accompagnement.

La banque de données comportera une liste d'indicateurs pour lesquels des données n'existent pas encore ou pour lesquels la collecte de données doit être améliorée. Seules les données répondant à un niveau de qualité suffisant, vérifiées et correctes, seront publiées sur le site Internet de l'Observatoire. Dans une première phase des données seront collectées pour les domaines suivants : la violence domestique, l'emploi, la prise de décision, l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, l'éducation, le revenu et la santé.

L'Observatoire n'a pas seulement vocation d'être une plateforme de données, mais il doit également être doté de capacités analytiques afin d'interpréter l'évolution des chiffres et de formuler des recommandations à l'intention des décideurs politiques.

Dans cette optique, un comité d'accompagnement sera établi, constitué d'experts possédant des compétences analytiques ou scientifiques dans le domaine de l'égalité entre les genres.

Le Conseil supérieur à l'égalité entre les genres entend élargir les missions de l'ancien comité du travail féminin (ci-après « CTF ») institué par règlement grand-ducal en date du 27 novembre 1984.

Alors que le CTF se concentrait principalement sur les aspects liés à l'emploi et se réunissait à composition quadripartite regroupant des représentants du gouvernement, des organisations féminines et des organisations professionnelles syndicales et patronales, le nouveau Conseil supérieur rassemblera des experts issus de divers horizons pour discuter de l'égalité entre les genres dans tous les aspects de la vie.

Pour tout détail complémentaire, il est renvoyé au commentaire des articles.

*

IV. AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES

Avis du Conseil National des Femmes du Luxembourg du 9 janvier 2023

Le Conseil National des Femmes du Luxembourg (ci-après « CNFL ») ne peut qu'approuver le projet de donner une base légale à un Observatoire de l'égalité entre les genres et constate avec une grande satisfaction que les missions du futur Observatoire iront au-delà de la simple centralisation de données statistiques déjà existantes, dont notamment l'analyse des évolutions.

Concernant le nombre de membres du Comité d'accompagnement, le CNFL se demande si un nombre maximal de membres devrait être défini. De plus, il recommande d'adjoindre des personnes du domaine associatif en qualité d'observatrice ou observateur à l'Observatoire afin de permettre au Comité

d'accompagnement de recevoir des retours directs du terrain et une mise en cohérence des actions menées tant par le gouvernement que par les associations.

**Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises
du 6 février 2023**

Le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (ci-après « SYVICOL ») salue la création d'un Observatoire de l'égalité entre les genres, ainsi que d'un Conseil supérieur à l'égalité entre les genres.

L'Observatoire de l'égalité entre les genres professionnaliserà, selon le SYVICOL, la collecte des données et leur analyse, qui constitueront, ensemble avec le site Internet correspondant, un outil incontournable dans les travaux des experts au niveau local.

Avis de la Chambre des Salariés du 9 février 2023

La Chambre des Salariés (ci-après « CSL ») salue la création d'un Observatoire de l'égalité entre les genres qui permettra la mise en œuvre d'une stratégie efficace pour promouvoir l'égalité entre les genres.

La CSL note toutefois qu'il est important d'élargir et d'approfondir les données collectées en matière d'inégalités entre les genres et d'instaurer un dialogue et une collaboration étroite avec les associations, institutions, organes et services confrontés quotidiennement à des situations d'inégalités de genres.

La CSL approuve également la nécessité de réviser le champ de compétences du CTF, mais juge indispensable la représentation gouvernementale, des organisations féminines et des organisations syndicales et patronales.

**Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics
du 24 février 2023**

Tandis que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (ci-après « CHFEP ») soutient la création d'une instance publique centralisant les données relatives à l'égalité de traitement entre femmes et hommes, elle donne cependant à considérer qu'une multiplication d'organes consultatifs agissant dans ce domaine risque d'éparpiller les moyens de lutte contre les inégalités et de réduire leur efficacité.

En outre, la CHFEP remarque que le projet de loi manque de précision concernant entre autres :

- le statut de l'Observatoire de l'égalité entre les genres,
- les moyens de transmission des informations demandées aux institutions, entreprises, associations, etc.,
- les moyens financiers et techniques nécessaires dont doit disposer l'Observatoire,
- les critères sur lesquels sera basée l'appréciation des « compétences établies en matière d'égalité entre les genres » des membres du Conseil supérieur à l'égalité entre les genres.

Avis du Centre pour l'Égalité de traitement du 21 mars 2023

Le Centre pour l'Égalité de traitement (ci-après « CET ») salue l'initiative du Gouvernement, mais souligne plusieurs points qui méritent d'être précisés. Ainsi, il note que les références divergentes de l'exposé des motifs (« égalité entre les femmes et les hommes ») et de la dénomination des nouveaux organes créés par le projet de loi (« égalité entre les genres ») prêtent à confusion.

Le CET se demande également si le futur Observatoire sera véritablement indépendant dans la mesure où l'institution d'un Comité d'accompagnement est également prévue, dont il considère la composition pas encore optimale.

Avis de la Chambre de Commerce du 30 mars 2023

La Chambre de Commerce approuve le projet de loi, en faisant toutefois quelques remarques. Ainsi, elle recommande de préciser les domaines exacts couverts par les missions et compétences du futur

Observatoire afin de déterminer le type précis des données pour lesquelles l'accès doit être accordé par le détenteur.

Concernant l'indépendance de l'Observatoire, la Chambre de Commerce se demande s'il peut être ainsi qualifié, eu égard au fait qu'il sera placé sous l'autorité du ministre ayant l'Égalité entre les femmes et les hommes dans ses attributions, qu'il doit soumettre annuellement au Gouvernement un rapport d'activité et que le ministre en charge de l'Égalité entre les femmes et les hommes en nomme le secrétaire général.

*

V. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Avis du Conseil d'Etat du 28 novembre 2023

Hormis une opposition formelle, pour le détail de laquelle il est prié de se référer au commentaire de l'article six ci-dessous, le Conseil d'État constate dans son avis que, contrairement à l'exposé des motifs qui vise surtout la thématique de la discrimination entre les femmes et les hommes, le futur Observatoire de l'égalité entre les genres ne sera pas limité à cette thématique mais sera compétent pour toutes les discriminations entre les genres.

*

VI. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Observations préliminaires

La Commission de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble, de l'Accueil, de l'Égalité des genres et de la Diversité tient dûment compte des observations d'ordre légistique formulées par le Conseil d'État dans son avis du 28 novembre 2023.

Le présent commentaire des articles reprend les groupements d'articles du dispositif. En ce que la loi en projet sous rubrique vise à créer tant un Observatoire de l'égalité entre les genres qu'un Conseil supérieur à l'égalité entre les genres, il a été préconisé de diviser le dispositif en deux titres regroupant respectivement les dispositions relatives à ces deux entités à créer.

Intitulé

Dans son avis du 28 novembre 2023, le Conseil d'État fait observer que 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. Partant, l'intitulé de la loi en projet sous rubrique est à reformuler comme suit :

« Projet de loi portant création d'un Observatoire de l'égalité entre les genres et d'un Conseil supérieur à l'égalité entre les genres ».

Lors de sa réunion du 24 septembre 2024, la Commission de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble, de l'Accueil, de l'Égalité des genres et de la Diversité décide de faire suite à la présente observation d'ordre légistique et procède à la reformulation proposée.

Titre I : Création d'un Observatoire de l'égalité entre les genres

Le titre I porte sur la création d'un Observatoire de l'égalité entre les genres.

Chapitre 1^{er} – Disposition générale

Le chapitre 1^{er} traite du cadre organique général de l'Observatoire de l'égalité entre les genres.

Article 1^{er}

L'article 1^{er} porte création d'un Observatoire de l'égalité entre les genres et vise à le soumettre à l'autorité du ministre ayant l'Égalité entre les femmes et les hommes dans ses attributions.

Chapitre 2– Missions

Le chapitre 2 vise à préciser les missions qui incomberont audit Observatoire ainsi que les modalités qui sous-tendent l'exécution des premières.

Article 2

L'article 2 énumère les missions de l'Observatoire qui comprennent la fourniture de données objectives aux décideurs politiques et d'informations aux professionnels de terrain ainsi que la recherche de coopérations avec d'autres observatoires publics et le suivi et l'analyse des évolutions en matière d'égalité des genres au Luxembourg.

Article 3

L'article 3 précise les mesures d'accomplissement des missions dévolues à l'Observatoire en vertu de l'article 2. Il est ainsi prévu que l'Observatoire définit un tableau de bord d'indicateurs, centralise les données pertinentes, regroupe, élabore et publie des études, soumet annuellement un rapport d'activités écrit au Gouvernement et transmet des propositions en matière de l'égalité entre les genres au ministre ayant l'Égalité entre les femmes et les hommes dans ses attributions.

Article 4

L'article 4 précise que l'Observatoire « travaille en toute indépendance » ; au sens du présent article cette indépendance porte sur « ses outils d'observation, ses constats et ses propositions ».

Chapitre 3– Organisation

Le chapitre 3 porte sur l'organisation des travaux de l'Observatoire.

Article 5

L'article 5 attribue au ministre ayant l'Égalité entre les femmes et les hommes dans ses attributions la compétence de nommer un secrétaire général de l'Observatoire ; la personne à nommer est un agent de l'État.

Article 6

Au sein de l'Observatoire, sera institué un Comité d'accompagnement dont la vocation est de guider l'Observatoire dans ses travaux. Ce Comité comprendra au moins cinq membres ; un règlement grand-ducal précisera la composition et les modalités de fonctionnement du Comité ainsi que l'indemnisation de ses membres.

Dans son avis du 28 novembre 2023, le Conseil d'État fait observer que la formulation initiale de la disposition sous rubrique laisse à penser que le prédit Comité serait créé en sus de l'Observatoire, non en son sein de sorte que le Conseil d'État se doit de prononcer une opposition formelle à l'encontre du libellé de l'article visé. Si le Comité d'accompagnement devait faire partie intégrante de l'Observatoire, il serait indiqué de remplacer les termes « L'Observatoire est guidé dans ses travaux par un Comité d'accompagnement » par les termes « L'Observatoire comprend un Comité d'accompagnement », termes employés par l'article 4 de la loi du 2 mars 2021 portant création d'un Observatoire national de la santé.

À l'occasion de ce même avis et concernant l'alinéa 2, le Conseil d'État recommande d'insérer les termes « , les missions » après les termes « La composition » en ce que le projet de règlement grand-ducal afférent détermine également les missions du Comité d'accompagnement. En outre, le Conseil d'État relève que les indemnités à octroyer aux experts visés à l'article 7 sont à prévoir au niveau de la loi et non au niveau du règlement grand-ducal d'exécution ; le Conseil d'État demande de compléter le présent dispositif en conséquence.

En dernier lieu et toujours en référence au projet de règlement grand-ducal afférent, le Conseil d'État relève que le régime d'indemnités prévu instaure une différence de traitement entre les différents membres du Comité d'accompagnement en ce que les experts issus du secteur privé concernés auront droit à une indemnité tandis que ceux qui ont le statut d'agent de l'État ne toucheront pas d'indemnité. Or, en vertu de l'article 15, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, de la Constitution, de telles différences de traitement ne peuvent être prévues que par la loi.

Lors de la réunion du 24 septembre 2024, la Commission de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble, de l'Accueil, de l'Égalité des genres et de la Diversité décide de faire siennes les propositions de texte émises par le Conseil d'État dans son avis du 28 novembre 2023.

Quant aux observations relatives à l'indemnisation des membres du Comité d'accompagnement, la Commission de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble, de l'Accueil, de l'Égalité des genres et de la Diversité prend note du fait que le régime des indemnités initialement prévu à l'article 7 du projet de règlement grand-ducal afférent est supprimé de sorte que les prédites observations du Conseil d'État n'ont plus lieu d'être.

Article 7

Dans l'exercice de ses attributions, l'Observatoire dispose de la faculté de faire appel à des experts à condition que ces derniers puissent se prévaloir d'une expérience établie en matière de traitement statistique de données relatives à l'égalité entre les genres.

Titre II : Création d'un Conseil supérieur à l'égalité entre les genres

Le titre II porte sur la création d'un Conseil supérieur à l'égalité entre les genres.

Chapitre 1^{er} – Disposition générale

Le chapitre 1^{er} traite du cadre organique général du Conseil.

Article 8

L'article 8 porte création d'un Conseil supérieur à l'égalité entre les genres et vise à le soumettre à l'autorité du ministre ayant l'Égalité entre les femmes et les hommes dans ses attributions. La présente disposition précise, en outre, que le Conseil a le caractère d'un organe consultatif.

Chapitre 2 – Missions

Le chapitre 2 vise à préciser les missions qui incomberont audit Conseil.

Article 9

Les missions du Conseil sont, d'un côté, de répondre à des questions lui adressées et, de l'autre côté, de présenter de sa propre initiative des propositions et informations visant à améliorer l'égalité entre les genres.

Dans son avis du 28 novembre 2023, le Conseil d'État relève qu'au point 2°, il est fait mention tant de propositions que de suggestions ; termes que ce dernier considère toutefois comme synonymes. Par conséquent, il est recommandé de faire abstraction d'un de ces termes.

Lors de sa réunion du 24 septembre 2024, la Commission de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble, de l'Accueil, de l'Égalité des genres et de la Diversité décide de supprimer le terme « , suggestions » et de maintenir le terme « propositions ».

Chapitre 3 – Composition et fonctionnement

Le chapitre 3 porte sur la composition et le fonctionnement du Conseil.

Article 10

L'article 10 précise que le Conseil comprend neuf membres ayant des compétences établies en matière d'égalité des genres ; un règlement grand-ducal précisera la composition et les modalités de fonctionnement du Conseil ainsi que l'indemnisation de ses membres.

Dans son avis du 28 novembre 2023, le Conseil d'État renvoie à ces observations reprises ci-dessus relatives au régime d'indemnisation des experts membres du Comité d'accompagnement de l'Observatoire.

Il est renvoyé aux développements repris ci-dessus relatifs à l'article 6.

VII. TEXTE PROPOSE

Compte tenu des observations qui précèdent, la Commission de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble, de l'Accueil, de l'Égalité des genres et de la Diversité propose à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi sous rubrique dans la teneur suivante :

*

PROJET DE LOI

portant création d'un Observatoire de l'égalité entre les genres et d'un Conseil supérieur à l'égalité entre les genres

Titre I : Création d'un Observatoire de l'égalité entre les genres

Chapitre 1^{er} – Disposition générale

Art. 1^{er}. Il est créé sous l'autorité du ministre ayant l'Égalité entre les femmes et les hommes dans ses attributions, ci-après « ministre », un Observatoire de l'égalité entre les genres, ci-après « Observatoire ».

Chapitre 2 – Missions

Art. 2. L'Observatoire a pour missions de :

- 1° fournir un ensemble de données objectives aidant les acteurs œuvrant dans le domaine de l'égalité à opérer les choix adéquats en matière de politiques d'égalité entre les genres ;
- 2° fournir des informations aux professionnels du terrain pour pouvoir évaluer et adapter leur travail ;
- 3° rechercher la coopération avec d'autres observatoires publics nationaux et internationaux ;
- 4° suivre et analyser les évolutions en matière d'égalité entre les genres au Luxembourg.

Art. 3. Dans le cadre de ses missions, l'Observatoire :

- 1° définit un tableau de bord d'indicateurs, de préférence comparables au niveau européen ou international, permettant d'évaluer l'égalité entre les genres au sein de la population et de suivre son évolution ;
- 2° centralise les informations et les données sur l'égalité entre les genres et sur la politique d'égalité ;
- 3° regroupe, élabore et publie des études ainsi que des analyses concernant l'égalité entre les genres au sein de la population et la politique d'égalité ;
- 4° soumet annuellement au Gouvernement un rapport écrit sur ses activités ;
- 5° transmet au ministre ses propositions en vue de l'amélioration de l'égalité entre les genres au sein de la population ou de la politique d'égalité.

Art. 4. L'Observatoire travaille en toute indépendance en ce qui concerne ses outils d'observation, ses constats et ses propositions.

Chapitre 3 – Organisation

Art. 5. Le ministre nomme parmi les agents de l'État un secrétaire général de l'Observatoire.

Art. 6. L'Observatoire comprend un Comité d'accompagnement, ci-après « Comité », composé de cinq membres au moins.

La composition, les missions et les modalités de fonctionnement du Comité ainsi que l'indemnisation des membres sont définies par règlement grand-ducal.

Art. 7. L'Observatoire peut s'adjoindre des experts pouvant se prévaloir d'une expérience établie en matière de traitement statistique de données relatives à l'égalité entre les genres.

Titre II : Création d'un Conseil supérieur à l'égalité entre les genres

Chapitre 1^{er} – Disposition générale

Art. 8. Il est créé sous l'autorité du ministre un Conseil supérieur à l'égalité entre les genres, ci-après « Conseil », ayant le caractère d'un organe consultatif.

Chapitre 2 – Missions

Art. 9. Le Conseil a pour mission :

- 1° d'étudier et de donner des avis sur toutes les questions relatives à l'égalité entre les genres ;
- 2° de présenter de sa propre initiative au ministre toutes propositions et informations visant à améliorer l'égalité entre les genres.

Chapitre 3 – Composition et fonctionnement

Art. 10. Le Conseil est composé de neuf membres ayant des compétences établies en matière d'égalité entre les genres.

La composition et les modalités de fonctionnement du Conseil ainsi que l'indemnisation des membres sont définies par règlement grand-ducal.

Luxembourg, le 24 septembre 2024

La Présidente-Rapporteuse,
Mandy MINELLA