

**SÉNAT DE BELGIQUE**


---

**SESSION DE 2022-2023**


---

22 MAI 2023

**Proposition de résolution visant à introduire la clause de l'Européenne la plus favorisée**

---

**AVIS**

à la commission du Renouveau démocratique, de la Citoyenneté et des Affaires internationales

---

**RAPPORT**

fait au nom du comité d'avis pour l'Égalité des chances entre les femmes et les hommes  
par  
Mme **Yigit**

---

**BELGISCHE SENAAT**


---

**ZITTING 2022-2023**


---

22 MEI 2023

**Voorstel van resolutie tot invoering van een meestbegunstigingsclausule ten voordele van de Europese vrouw**

---

**ADVIES**

aan de commissie voor de Democratische Vernieuwing, Burgerschap en Internationale Aangelegenheden

---

**VERSLAG**

namens het adviescomité voor Gelijke Kansen voor vrouwen en mannen  
uitgebracht door  
mevrouw **Yigit**

---

Composition du comité d'avis / Samenstelling van het adviescomité  
**Présidente / Voorzitster:** Latifa Gahouchi

**Membres / Leden**

<b>N-VA:</b>	Mark Demesmaeker, Freya Perdaens, Nadia Sminate
<b>Ecolo-Groen:</b>	Fourat Ben Chikha, France Masai, Farida Tahar
<b>Vlaams Belang:</b>	Adeline Blancquaert, Bob De Brabandere, Anke Van dermeersch
<b>PS:</b>	Philippe Courard, Latifa Gahouchi
<b>MR:</b>	Véronique Durenne, Gaëtan Van Goidsenhoven
<b>CD&amp;V:</b>	Orry Van de Wauwer, N.
<b>Open Vld:</b>	Rik Daems, Tom Ongena
<b>PVDA-PTB:</b>	Laure Lekane, Ayse Yigit
<b>Vooruit:</b>	Ludwig Vandenhove

## SOMMAIRE

I. Introduction.....	3
II. Audition du 23 janvier 2023.....	3
A. Exposé de Mme Cécilia Rizcallah .....	3
B. Échange de vues.....	8
III. Audition du 27 février 2023.....	10
A. Exposé de Mme Maria Noichl.....	10
B. Exposé de Mme Anne-Lise Sibony.....	13
C. Échange de vues.....	16
IV. Proposition d’avis.....	19
A. Présentation du projet d’avis.....	19
B. Projet d’avis.....	20
V. Vote.....	24
VI. Annexe: avis écrit de l’Institut pour l’égalité des femmes et des hommes .....	25

## INHOUD

I. Inleiding .....	3
II. Hoorzitting van 23 januari 2023.....	3
A. Uiteenzetting van mevrouw Cécilia Rizcallah .....	3
B. Gedachtewisseling.....	8
III. Hoorzitting van 27 februari 2023 .....	10
A. Uiteenzetting van mevrouw Maria Noichl.....	10
B. Uiteenzetting van mevrouw Anne-Lise Sibony.....	13
C. Gedachtewisseling.....	16
IV. Ontwerp van advies.....	19
A. Presentatie van het ontwerp van advies .....	19
B. Ontwerp van advies .....	20
V. Stemming .....	24
VI. Bijlage: schriftelijk advies vanwege het instituut voor de gelijkheid van mannen en vrouwen .....	25

## I. INTRODUCTION

Conformément aux articles 79 et 22.1 du Règlement du Sénat, le comité d'avis pour l'Égalité des chances entre les femmes et les hommes a été chargé de rendre un avis à la commission du Renouveau démocratique, de la Citoyenneté et des Affaires internationales sur la proposition de résolution visant à introduire la clause de l'Européenne la plus favorisée.

Le comité d'avis a consacré sa réunion du 12 décembre 2022 à l'examen de la proposition de résolution. Le 23 janvier 2023, le comité d'avis a procédé à l'audition de Mme Cécilia Rizcallah, chercheuse et professeur de droit européen, Université Saint-Louis, Bruxelles. Le 27 février 2023, le comité d'avis a ensuite procédé à l'audition de Mme Maria Noichl, eurodéputée allemande et membre de la commission des Droits de la femme et de l'Égalité des genres du Parlement européen ainsi que de Mme Anne-Lise Sibony, professeur de droit européen, faculté de droit, UCLouvain. Le comité a également sollicité un avis écrit sur la proposition de résolution auprès de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes et également de l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes (EIGE). Ce dernier n'a pas été en mesure de donner suite à la demande endéans le délais fixé.

Sur la base des éléments recueillis dans le cadre de ces auditions et de la contribution écrite de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, le comité d'avis a élaboré un avis discuté et adopté en réunion le 22 mai 2023.

## II. AUDITION DU 23 JANVIER 2023

Mme Cécilia Rizcallah, chercheuse et professeur de droit européen, Université Saint-Louis, Bruxelles.

### A. Exposé de Mme Cécilia Rizcallah

L'oratrice déclare qu'elle va aborder la proposition de résolution dans la perspective du droit de l'Union européenne (UE) et des droits fondamentaux. Il ne lui appartient évidemment pas de se prononcer sur l'opportunité du texte mais bien sur sa faisabilité.

#### 1) *Le principe de la clause*

La clause de l'Européenne la plus favorisée vise à harmoniser le droit des femmes, par le biais du droit de

## I. INLEIDING

Overeenkomstig de artikelen 79 en 22.1 van het Reglement van de Senaat werd het adviescomité voor Gelijke Kansen voor vrouwen en mannen opgedragen om aan de commissie voor de Democratische Vernieuwing, Burgerschap en Internationale Aangelegenheden een advies uit te brengen over het voorstel van resolutie tot invoering van een meestbegunstigingsclausule ten voordele van de Europese vrouw.

Het adviescomité heeft zijn vergadering van 12 december 2022 gewijd aan de bespreking van het voorstel van resolutie. Op 23 januari 2023 heeft het adviescomité een hoorzitting gehouden met mevrouw Cécilia Rizcallah, onderzoekster en hoogleraar Europees recht aan de *Université Saint-Louis*, Brussel. Op 27 februari werd vervolgens een hoorzitting gehouden met mevrouw Maria Noichl, Duits europarlementslid, lid van de commissie Vrouwenrechten en Gendergelijkheid, Europees Parlement, en met mevrouw Anne-Lise Sibony, hoogleraar Europees recht, rechtenfaculteit, *UCLouvain*. Verder heeft het adviescomité een schriftelijk advies gevraagd over het voorstel van resolutie aan het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen alsook aan het Europees Instituut voor gendergelijkheid (EIGE). Deze laatste is niet kunnen ingaan op het verzoek binnen de opgegeven termijn.

Op grond van de informatie die het adviescomité tijdens de hoorzittingen heeft ingewonnen, alsook op basis van de schriftelijke bijdrage van het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen, heeft het comité een advies opgesteld dat besproken en aangenomen werd tijdens de vergadering van 22 mei 2023.

## II. HOORZITTING VAN 23 JANUARI 2023

Mevrouw Cécilia Rizcallah, onderzoekster en hoogleraar Europees recht aan de *Université Saint-Louis*, Brussel.

### A. Uiteenzetting van mevrouw Cécilia Rizcallah

Spreekster verklaart dat ze het voorstel van resolutie zal benaderen vanuit het perspectief van het recht van de Europese Unie (EU) en de grondrechten. Het is uiteraard niet haar taak zich uit te spreken over de wenselijkheid van de tekst, maar wel over de haalbaarheid ervan.

#### 1) *Het principe van de clausule*

De meestbegunstigingsclausule strekt ertoe de rechten van de vrouw via het recht van de Europese Unie te

L'Union européenne, en prenant les standards nationaux les plus favorables.

Il n'est évidemment pas toujours aisé de déterminer quelle est la norme la plus favorable, pas plus que d'identifier précisément ce que recouvre le «droit des femmes». Ce droit des femmes a un champ d'application transversal: droit de la sécurité sociale, droit pénal, droit du travail, droit de la famille, etc., soit tous les domaines juridiques.

## **2) La place du droit des femmes dans le droit de l'Union européenne**

L'Union européenne attache une importance particulière à la protection du droit des femmes et de l'égalité entre les sexes. Cette tendance à protéger les droits fondamentaux, en ce compris les droits des femmes, s'est affirmée depuis les années nonante et le Traité de Maastricht. Le Traité de Lisbonne ratifié en 2009 a poursuivi dans cette direction. L'article 2 du Traité de l'Union européenne (TUE) dispose ainsi que «L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes».

Cet article 2 constitue une disposition-phare du Traité: comme l'a souligné la Cour de Justice dans un arrêt relatif à la conditionnalité des fonds au respect de l'état de droit, l'article 2 définit l'identité de l'Union européenne. Un État membre ne pourrait s'en délier.

L'article 3 qui énumère les objectifs de l'Union européenne dispose, quant à lui, que «L'Union combat l'exclusion sociale et les discriminations, et promeut la justice et la protection sociales, l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre les générations et la protection des droits de l'enfant».

Enfin, aux termes de l'article 8 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), «Pour toutes ses actions, l'Union cherche à éliminer les inégalités, et à promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes».

En 2000 a été adoptée la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Celle-ci a reçu la même valeur

harmoniseren door uit te gaan van de meest gunstige nationale normen.

Het is uiteraard niet altijd eenvoudig vast te stellen welke norm de gunstigste is, of wat precies onder «de rechten van de vrouw» valt. Dit recht van de vrouw heeft een transversale reikwijdte: socialezekerheidsrecht, strafrecht, arbeidsrecht, familierecht, enz., met andere woorden alle rechtsgebieden.

## **2) De plaats van de rechten van de vrouw in het recht van de Europese Unie**

De Europese Unie hecht bijzonder veel belang aan de bescherming van de rechten van de vrouw en gendergelijkheid. Sedert de jaren negentig en het Verdrag van Maastricht is deze tendens om de grondrechten, waaronder de rechten van de vrouw, te beschermen steeds krachtiger geworden. Het in 2009 geratificeerde Verdrag van Lissabon gaat verder in dezelfde richting. Artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) bepaalt het volgende: «De waarden waarop de Unie berust, zijn eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren. Deze waarden hebben de Lidstaten gemeen in een samenleving die gekenmerkt wordt door pluralisme, non-discriminatie, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van vrouwen en mannen.»

Artikel 2 vormt een cruciale bepaling van het Verdrag: zoals het Hof van Justitie in een arrest over de voorwaardelijke toekenning van middelen afhankelijk van de eerbiediging van de rechtsstaat heeft benadrukt, is artikel 2 bepalend voor de identiteit van de Europese Unie. Een lidstaat kan zich er niet aan onttrekken.

Artikel 3, waarin de doelstellingen van de Europese Unie worden opgesomd, luidt: «De Unie bestrijdt sociale uitsluiting en discriminatie, bevordert sociale rechtvaardigheid en bescherming, gelijkheid van mannen en vrouwen, solidariteit tussen generaties en bescherming van de rechten van het kind.»

Tot slot bepaalt artikel 8 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU): «Bij elk optreden streeft de Unie ernaar de ongelijkheden tussen mannen en vrouwen op te heffen en de gelijkheid van mannen en vrouwen te bevorderen.»

In 2000 is het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie aangenomen. Het heeft dezelfde

juridique que les Traités. Il s'agit de droit primaire qui doit être respecté par les institutions de l'Union et, dans certains cas, par les États membres.

Le contenu de la Charte a été fortement inspiré par la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales mais il va plus loin que cette dernière qui date de 1950. L'article 23 de la Charte consacre explicitement le principe d'égalité entre les hommes et les femmes, tandis que son article 33 traite de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, aspect particulièrement important pour les femmes.

D'autres droits intéressent les droits des femmes mais l'oratrice rappelle que cette énumération n'est pas du tout exhaustive.

La Charte des droits fondamentaux représente un instrument très important dans le droit de l'Union européenne. Néanmoins, l'article 51 qui concerne son champ d'application dispose que la Charte lie les institutions mais ne lie les États membres que lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. L'Union européenne n'est en effet pas compétente de manière générale en matière de droits fondamentaux. Si la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) s'applique en toute hypothèse lorsque l'action tombe sous la juridiction de l'État, la Charte des droits fondamentaux s'appliquera uniquement comme un miroir des compétences de l'Union. Il s'agit d'une limite importante et qui circonscrit fortement le champ d'application de cette Charte. La Commission ne pourrait pas, par exemple, attaquer l'État belge pour ne pas avoir respecté la Charte dans des domaines qui sont étrangers au champ d'application du droit de l'Union.

Le paragraphe 2 de l'article 51 l'énonce clairement: «La présente Charte n'étend pas le champ d'application du droit de l'Union au-delà des compétences de l'Union, ni ne crée aucune compétence ni aucune tâche nouvelles pour l'Union et ne modifie pas les compétences et tâches définies dans les Traités.»

### 3) *Les principaux obstacles*

Le premier obstacle tient aux principes qui encadrent les compétences de l'Union et leur exercice.

Il ne faut pas oublier que l'Union européenne n'est pas, en tant que telle, une organisation de protection des droits fondamentaux. Dans le cadre d'une compétence de l'Union européenne, telle que la politique de

juridische waarde als de Verdragen. Het vormt primair recht dat moet worden nageleefd door de instellingen van de Unie en, in sommige gevallen, door de lidstaten.

De inhoud van het Handvest is sterk geïnspireerd door het Europees Verdrag inzake de bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, maar het gaat verder dan dit Verdrag, dat van 1950 dateert. Artikel 23 van het Handvest legt uitdrukkelijk het beginsel van gelijkheid van mannen en vrouwen vast, terwijl artikel 33 betrekking heeft op de combinatie van gezins- en beroepsleven, die voor vrouwen bijzonder belangrijk is.

Er zijn nog andere rechten die van belang zijn voor de rechten van de vrouw, maar spreekster herinnert eraan dat deze lijst in geen geval volledig is.

Het Handvest van de grondrechten vormt een zeer belangrijk instrument in het recht van de Europese Unie. Artikel 51 betreffende de werkingssfeer van het Handvest bepaalt evenwel dat het Handvest bindend is voor de instellingen, maar voor de lidstaten alleen wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen. De Europese Unie heeft immers geen algemene bevoegdheid op het gebied van de grondrechten. Terwijl het Europees Verdrag inzake de bescherming van de rechten van de mens (EVRM) in ieder geval van toepassing is wanneer het optreden onder de bevoegdheid van de Staat valt, is het Handvest van de grondrechten alleen van toepassing als afspiegeling van de bevoegdheden van de Unie. Dit is een belangrijke grens die het toepassingsgebied van het Handvest sterk inperkt. De Commissie kan bijvoorbeeld de Belgische Staat niet aanklagen wegens niet-naleving van het Handvest op gebieden die buiten de werkingssfeer van het recht van de Unie vallen.

Dit wordt duidelijk gemaakt in artikel 51, § 2: «Dit Handvest breidt het toepassingsgebied van het recht van de Unie niet verder uit dan de bevoegdheden van de Unie reiken, scheidt geen nieuwe bevoegdheden of taken voor de Unie, noch wijzigt het de in de Verdragen omschreven bevoegdheden en taken.»

### 3) *Voornaamste knelpunten*

Het eerste knelpunt betreft de beginselen inzake de bevoegdheden van de Unie en de uitoefening ervan.

Men mag niet vergeten dat de Europese Unie als zodanig geen organisatie ter bescherming van de grondrechten is. In het kader van een bevoegdheid van de Europese Unie, zoals het migratiebeleid, kan het recht van de EU

migration par exemple, le droit de l'Union peut aller plus loin encore que la CEDH en termes de protection des droits. Mais les droits des femmes constituent un domaine très vaste et l'UE n'est pas compétente de manière générale pour ceux-ci.

Le principe d'attribution des compétences est inscrit à l'article 5, § 2, du TUE: «l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées.»

Un second principe vient ensuite régir l'exercice de la compétence attribuée: l'Union ne pourra agir et exercer sa compétence qu'en respectant le principe de subsidiarité (article 5, § 3, TUE), c'est-à-dire uniquement s'il est démontré qu'une action prise au niveau de l'UE apporte une plus-value par rapport au niveau national. L'idée est d'intervenir au niveau le plus proche des citoyens. C'est la Commission européenne qui doit démontrer que la proposition législative respecte le principe de subsidiarité.

Le deuxième obstacle concerne la détermination du standard de protection le plus favorable. Est-il plus favorable, par exemple, d'accorder à une femme un très long congé de maternité ou un congé plus court à la femme compensé par un congé plus long à l'homme? Les exemples de comparaison complexe sont nombreux.

#### **4) Le droit de l'Union européenne protégeant les droits des femmes actuellement en vigueur**

Les articles 2 ou 3 du TUE énumèrent des valeurs fondatrices, des objectifs, ils ne constituent pas une base juridique sur laquelle l'Union peut adopter des directives ou des règlements. Les bases juridiques se trouvent dans le TFUE. En voici quelques exemples.

L'article 157 du TFUE, énonce, en son paragraphe 1<sup>er</sup>, un principe qui doit être respecté dans tous les cas par l'Union: «Chaque État membre assure l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre travailleurs masculins et travailleurs féminins pour un même travail ou un travail de même valeur.»

Dans un arrêt *Defrenne c/ Sabena* du 8 avril 1976, la Cour de Justice a même reconnu à ce principe un effet direct en admettant qu'une personne puisse s'appuyer directement sur le Traité dans une plainte à l'encontre de son employeur.

zelfs verder gaan dan het EVRM wat de bescherming van de rechten betreft. De rechten van de vrouw zijn echter een zeer uitgestrekt domein en de EU beschikt op dat gebied niet over een algemene bevoegdheid.

Krachtens het beginsel van toewijzing van bevoegdheden, dat is vastgelegd in artikel 5, § 2, van het VEU, «handelt de Unie enkel binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de Verdragen zijn toegedeeld».

Een tweede beginsel regelt vervolgens de uitoefening van de verleende bevoegdheid: de Unie mag alleen optreden en haar bevoegdheid uitoefenen in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel (artikel 5, § 3, VEU), dat wil zeggen alleen als kan worden aangetoond dat een optreden op EU-niveau een meerwaarde oplevert ten opzichte van het nationale niveau. Het idee is om op te treden op het niveau dat het dichtst bij de burgers staat. Het is de Europese Commissie die moet aantonen dat het wetgevingsvoorstel het subsidiariteitsbeginsel eerbiedigt.

De tweede moeilijkheid betreft de vaststelling van de gunstigste beschermingsnorm. Is het bijvoorbeeld gunstiger om een vrouw een zeer lang zwangerschapsverlof toe te kennen of een korter verlof voor de vrouw dat door een langer verlof voor de man wordt gecompenseerd? Er zijn tal van voorbeelden waarbij complexe vergelijkingen worden gemaakt.

#### **4) Het huidige recht van de Europese Unie ter bescherming van de rechten van de vrouw**

In de artikelen 2 of 3 van het VEU worden fundamentele waarden en doelstellingen opgesomd, maar ze vormen geen rechtsbasis voor de richtlijnen of verordeningen van de EU. Deze rechtsgrondslagen zijn te vinden in het VWEU. Hier volgen enkele voorbeelden.

Artikel 157 van het VWEU formuleert een beginsel dat de Unie in ieder geval in acht moet nemen: «Iedere lidstaat draagt er zorg voor dat het beginsel van gelijke beloning van mannelijke en vrouwelijke werknemers voor gelijke of gelijkwaardige arbeid wordt toegepast.»

In het arrest *Defrenne v Sabena* van 8 april 1976 heeft het Hof van Justitie zelfs een rechtstreekse werking aan dit beginsel gekoppeld door te aanvaarden dat een persoon zich in een klacht tegen zijn werkgever rechtstreeks op het Verdrag kan beroepen.

Sur la base du paragraphe 3, le Parlement européen et le Conseil peuvent adopter des mesures visant à assurer l'application de ce principe.

Ce principe d'égalité de rémunération a ceci de remarquable qu'il figurait déjà dans le Traité de Rome en 1958 alors que la Communauté européenne, à l'époque, n'avait pas du tout vocation à protéger les droits fondamentaux. Cela s'était fait à la demande de la France pour éviter la concurrence déloyale au sein du marché intérieur. En effet, une telle disposition était déjà inscrite dans le droit national français alors que ce n'était pas le cas dans d'autres États membres.

Ce lien avec le marché intérieur est symptomatique de la protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne. Il s'agissait presque toujours d'un instrument au service de la protection du marché intérieur.

Récemment, la base juridique du marché intérieur contenue à l'article 114 du TFUE a été utilisée pour l'adoption de la directive sur la transparence des salaires dans les entreprises comptant plus de deux cent cinquante salariés.

L'article 19 du TFUE est un autre article très emblématique du droit des non-discriminations. Dans le domaine du droit d'asile précité, l'Union européenne avance rapidement grâce à cette compétence d'harmonisation. C'est aussi le cas en matière de non-discrimination. La directive 2000/78 qui interdit les discriminations sur le lieu de travail est adoptée sur base de cet article 19.

L'article 153 du TFUE concerne les matières sociales. Il s'agit ici d'une compétence complémentaire, et non d'harmonisation: «En vue de réaliser les objectifs visés à l'article 151, l'Union soutient et complète l'action des États membres (...).»

L'experte cite encore quelques exemples de directives adoptées:

- directive 2004/113/CE du Conseil du 13 décembre 2004 mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès à des biens et services et la fourniture de biens et services. Cette directive a beaucoup été utilisée en cas de traitement différencié dans le domaine des assurances;
- directive 2006/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relative à la mise en œuvre

Op grond van paragraaf 3 kunnen het Europees Parlement en de Raad maatregelen nemen om de toepassing van dit beginsel te waarborgen.

Het opmerkelijke aan dit beginsel van gelijke verloning is dat het reeds in het Verdrag van Rome van 1958 was opgenomen, terwijl de Europese Gemeenschap in die tijd helemaal niet als taak had om de grondrechten te beschermen. Het is er gekomen op vraag van Frankrijk, om oneerlijke concurrentie op de interne markt te voorkomen. In tegenstelling tot andere lidstaten had Frankrijk dit beginsel immers al opgenomen in zijn nationaal recht.

Dit verband met de interne markt is symptomatisch voor de bescherming van de grondrechten in de Europese Unie. Het is bijna altijd een instrument voor de bescherming van de interne markt geweest.

Onlangs werd de juridische grondslag voor de interne markt in artikel 114 VWEU gebruikt voor de goedkeuring van de richtlijn betreffende de loontransparantie in bedrijven met meer dan tweehonderdvijftig werknemers.

Artikel 19 VWEU is een ander zeer emblematisch artikel van het non-discriminatierecht. Op vlak van het bovengenoemde asielrecht boekt de Europese Unie dankzij deze harmonisatiebevoegdheid snelle vooruitgang. Dit is ook het geval op het gebied van non-discriminatie. Richtlijn 2000/78, die discriminatie op de werkplek verbiedt, is op basis van dit artikel 19 goedgekeurd.

Artikel 153 VWEU betreft sociale aangelegenheden. Dit is een aanvullende bevoegdheid, geen harmonisatiebevoegdheid: «Ter verwezenlijking van de doelstellingen van artikel 151 wordt het optreden van de lidstaten op de volgende gebieden door de Unie ondersteund en aangevuld (...).»

Spreekster geeft nog een aantal voorbeelden van goedgekeurde richtlijnen:

- richtlijn 2004/113/EG van de Raad van 13 december 2004 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van vrouwen en mannen bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten. Op deze richtlijn wordt een beroep gedaan in gevallen van ongelijke behandeling in de verzekeringssector;
- richtlijn 2006/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende de toepassing van

du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail;

- directive (UE) 2019/1158 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants;
- directive sur la transparence salariale.

Tous ces textes témoignent de l'existence d'une législation protégeant les droits des femmes au niveau européen.

Récemment, la Commission a retracé la stratégie 2020-2025 de l'UE en matière d'égalité entre les hommes et les femmes (communication de la Commission du 5 mars 2020 – COM (2020) 152 final). On constate que l'accent a été mis sur la manière dont les fonds européens sont utilisés, notamment pour financer des initiatives favorables à l'égalité des femmes et des hommes ou pour conditionner leur utilisation.

En conclusion, l'Union européenne est active et apporte une véritable plus-value en matière de droits des femmes. Néanmoins, il ne faut pas perdre de vue qu'elle n'est pas compétente de manière générale en matière de droits fondamentaux ni en matière de droits des femmes.

## B. Échange de vues

Mme Vanwalleghem remercie Mme Rizcallah pour son exposé extrêmement intéressant. Elle pense que l'idée d'instaurer une clause de l'Européenne la plus favorisée est très louable, mais qu'il y a probablement des obstacles juridiques à prendre en compte. Elle indique que, sauf erreur de sa part, le comité d'avis pour l'Égalité des chances entre les femmes et les hommes a déjà examiné la proposition de résolution en 2007 et rendu, à l'époque, un avis dans lequel il recommandait entre autres d'appliquer la «méthode ouverte de coordination» (1). Mme Vanwalleghem aimerait savoir si cette méthode pourrait être utile dans le contexte de la proposition afin d'améliorer la situation de la femme européenne dans les différents États membres.

Mme Durenne remercie Mme Rizcallah pour son exposé très intéressant. Elle souhaite savoir si l'impact budgétaire que représenterait la mise en action de la clause de l'Européenne à l'échelle d'un État avait déjà pu être calculé. Et si tel était le cas, si ce budget serait soutenable.

(1) Doc. Sénat, n° 3-2035/2.

het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep;

- richtlijn (EU) 2019/1158 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven voor ouders en mantelzorgers;
- richtlijn betreffende de loontransparantie.

Al deze teksten wijzen op het belang van de wetgeving ter bescherming van de rechten van de vrouw op Europees niveau.

Onlangs heeft de Commissie de gendergelijkheidsstrategie van de EU voor 2020-2025 uiteengezet (mededeling van de Commissie van 5 maart 2020 – COM (2020) 152 definitief). We stellen vast dat de nadruk is gelegd op de wijze waarop de EU-middelen worden gebruikt, met name om initiatieven op het gebied van gendergelijkheid te financieren of het gebruik ervan te regelen.

De Europese Unie is dus actief en biedt een reële meerwaarde op het gebied van vrouwenrechten. Men mag echter niet vergeten dat de EU geen algemene bevoegdheid heeft op het gebied van grondrechten of vrouwenrechten.

## B. Gedachtewisseling

Mevrouw Vanwalleghem dankt mevrouw Rizcallah voor haar uiterst interessante uiteenzetting. Zij meent dat het idee van de invoering van een meestbegunstigingsclausule zeer nobel is, maar dat er waarschijnlijk juridische beperkingen zijn waar men rekening mee moet houden. Als zij zich niet vergist, heeft het adviescomité voor Gelijke Kansen voor vrouwen en mannen het voorstel van resolutie in 2007 reeds besproken en toen werd reeds een advies geformuleerd, waarin onder andere aanbevolen werd om de «open coördinatiemethode» toe te passen (1). Mevrouw Vanwalleghem wenst van spreekster te weten of deze methode nuttig zou kunnen zijn in de context van het voorstel om tot een betere situatie te komen voor de Europese vrouw in de verschillende lidstaten.

Mevrouw Durenne dankt mevrouw Rizcallah voor haar zeer interessante uiteenzetting. Zij wil weten of de budgettaire gevolgen van de toepassing van de Europese clausule op nationaal niveau reeds zijn berekend. En zo ja, of dit budget haalbaar is. Zij vraagt zich af hoe het

(1) Doc. Senaat, nr. 3-2035/2.



Elle s'interroge sur la progression des droits des femmes au sein des États membres et souhaite connaître le point de vue de l'oratrice à ce sujet.

Selon Mme Rizcallah, il semblerait que la méthode ouverte de coordination n'ait jamais été abordée au niveau de l'UE dans ce cadre. La première grande entrave à l'utilisation de cette méthode représente la comparaison des différents standards de protection; de ce fait, même dans le cas de la méthode ouverte de coordination, les États devraient en premier lieu se mettre d'accord sur le standard le plus favorable. Ensuite, il incomberait aux États membres au sein de leurs ordres juridiques nationaux d'adopter ce «Code des droits des femmes commun», étant donné que l'UE n'est pas compétente de manière transversale globale en la matière, même si certaines mesures peuvent être rattachées à une compétence européenne.

Par ailleurs, il existe une clause de flexibilité (voir l'article 352 du TFUE (2)) qui permet à l'UE d'agir en dehors des compétences qui lui sont attribuées pour poursuivre l'un de ses objectifs, il faut néanmoins respecter le principe de proportionnalité et ne pas aller au-delà de ce qui est absolument nécessaire pour réaliser cet objectif. L'oratrice constate à nouveau que l'idée d'introduire une clause telle que proposée par la proposition de résolution est très ambitieuse et que, dans l'état actuel des Traités, elle voit difficilement comment pousser pour l'adoption de cette clause. Il faudrait que les États agissent en dehors du cadre institutionnel de l'UE, notamment via la méthode ouverte de coordination et que chaque État adopte son propre: «Code de droit des femmes», en s'étant inspiré de ses pays avoisinants. Politiquement, il lui semble que cette démarche est un peu irréaliste mais évidemment les États membres sont libres de faire ce qu'ils veulent. Dans ce sens, la Belgique est libre de mettre en œuvre une réforme de quasiment tous les droits et toutes les matières dans l'esprit de la clause.

(2) L'article 352 du TFUE prévoit une disposition qui permet à l'UE d'adopter les textes nécessaires afin d'atteindre les objectifs assignés par les traités lorsque les compétences nécessaires à l'action n'ont pas été prévues par les Traités.

L'article 352 du TFUE ne peut servir de base juridique que si les conditions suivantes sont remplies:

- l'action envisagée est nécessaire pour réaliser, dans le cadre des politiques définies par les traités (à l'exception de la politique étrangère et de sécurité commune), l'un des objectifs de l'UE;
- aucune disposition du traité ne prévoit d'action pour la réalisation de cet objectif;
- l'action envisagée ne doit pas étendre les compétences de l'UE au-delà de ce qui est prévu par les Traités.

Source: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM:subsidiary\\_powers](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM:subsidiary_powers).

staat met de voortgang van de vrouwenrechten in de lidstaten en vraagt spreekster naar haar mening hierover.

Volgens mevrouw Rizcallah is de open coördinatiemethode in dit verband nooit op EU-niveau besproken. Het eerste grote obstakel voor het gebruik van deze methode is de vergelijking van verschillende beschermingsnormen. Zelfs met de open coördinatiemethode zouden de lidstaten het dus eerst eens moeten worden over de gunstigste norm. Zij zouden deze «gemeenschappelijke code van vrouwenrechten» vervolgens in hun nationale rechtsstelsels moeten opnemen, aangezien de EU op dit gebied geen algemene transversale bevoegdheid heeft, ook al kunnen bepaalde maatregelen aan een Europese bevoegdheid worden gekoppeld.

Voorts is er een flexibiliteitsclausule (zie artikel 352 VWEU (2)) op grond waarvan de EU buiten haar bevoegdheid kan optreden om een van haar doelstellingen te verwezenlijken, maar het evenredigheidsbeginsel moet worden geëerbiedigd en men mag niet verder gaan dan wat absoluut noodzakelijk is om dat doel te bereiken. Zij herhaalt dat het idee in het voorstel van resolutie om een clausule in te voeren, zeer ambitieus is. In de huidige stand van de Verdragen ziet zij moeilijk in hoe men een dergelijke clausule kan doorduwen. De lidstaten zouden buiten het institutionele kader van de EU om moeten handelen, met name via de open coördinatiemethode, en elke Staat zou zijn eigen «vrouwenrechtencode» moeten goedkeuren, waarbij hij zich laat inspireren door zijn buurlanden. Politiek gezien lijkt deze aanpak haar wat onrealistisch, maar het staat de lidstaten uiteraard vrij te doen wat zij willen. Het staat België dus vrij om een hervorming van bijna alle rechten en aangelegenheden in de geest van de clausule te bewerkstelligen.

(2) Artikel 352 van het VWEU bevat een bepaling die de EU de mogelijkheid geeft om wetten goed te keuren die nodig zijn om doelstellingen te bereiken die in de Verdragen zijn geformuleerd, wanneer de noodzakelijke bevoegdheden om op te treden niet in de verdragen zijn opgenomen. Artikel 352 VWEU kan alleen als rechtsgrondslag worden gehanteerd wanneer:

- het overwogen optreden in het kader van de beleidsgebieden van de Verdragen (behalve het Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid) nodig blijkt om een van de doelstellingen van de EU te verwezenlijken;
- geen enkele andere Verdragsbepaling voorziet in maatregelen om deze doelstelling te verwezenlijken;
- het voorgenomen optreden er niet toe leidt dat de EU meer bevoegdheden krijgt dan in de Verdragen is voorzien.

Bron: *EUR-Lex - subsidiary\_powers - NL - EUR-Lex (europa.eu)*: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=LEGISSUM%3Asubsidiary\\_powers](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=LEGISSUM%3Asubsidiary_powers).

En ce qui concerne l'impact budgétaire d'une telle clause, l'oratrice n'a pas connaissance d'un calcul qui ait été fait à ce propos. Outre les obstacles qu'elle a soulevés, le droit des femmes est très vaste; il touche le droit fiscal, le droit de la sécurité sociale, etc. Définir le standard le plus favorable ne lui semble pas toujours très clair au vu des conflits entre droits fondamentaux; ce qui peut rendre plus difficile la mise en balance des intérêts. En matière de droits humains par exemple, lorsqu'un droit est davantage protégé, souvent un autre est réduit. Il incombe à la politique de déterminer où mettre le curseur, bien évidemment dans le respect des minima établis par Strasbourg et sa Convention européenne des droits de l'homme – et par Luxembourg lorsqu'il s'agit du champ d'application des droits de l'UE.

Par rapport à la question concernant la progression du droit des femmes au sein des États membres de l'UE, Mme Rizcallah estime que la réponse doit être nuancée, car cela dépend de l'État membre. En Pologne, le tribunal constitutionnel a réduit fortement la possibilité d'avoir accès à l'avortement. Ce même État a exprimé la volonté de dénoncer la Convention d'Istanbul. Aux États-Unis, le droit à l'avortement est également sous pression. Nous ne sommes pas dans une situation où le droit des femmes ou les droits obtenus pour les femmes sont acquis tout comme de nombreux autres droits fondamentaux qui sont à l'heure actuelle, au sein même de l'UE, fortement menacés en raison de la montée du libéralisme dans certains pays, tels que la Hongrie. En Italie également, les résultats aux dernières élections ne sont pas très réjouissants pour la protection des droits fondamentaux. Il importe effectivement de rester vigilant afin de protéger ces droits.

### III. AUDITION DU 27 FÉVRIER 2023

- Mme Maria Noichl, eurodéputée allemande et membre de la commission des Droits de la femme et de l'Égalité des genres du Parlement européen;
- Mme Anne-Lise Sibony, professeur de droit européen, faculté de droit, UCLouvain.

#### A. Exposé de Mme Maria Noichl

Mme Noichl estime que la proposition de résolution est très importante, car elle met en lumière un problème qui est souvent négligé. Bien que l'égalité des genres, le respect et le développement des droits des femmes soient des valeurs fondamentales de l'UE, ils sont pris plus au sérieux dans certains États membres que dans d'autres. L'UE est en effet un *patchwork* politique en matière d'égalité et de droits des femmes, qui ne permet

Spreekster heeft geen weet van een berekening van de budgettaire gevolgen van zo'n clausule. Nog afgezien van de door haar genoemde belemmeringen zijn de rechten van de vrouw zeer breed; zij raken aan het fiscaal recht, het socialezekerheidsrecht, enz. De gunstigste norm bepalen, lijkt haar niet zo eenduidig gelet op de conflicten tussen grondrechten onderling, die een belangenafweging bemoeilijken. Op het gebied van de mensenrechten, bijvoorbeeld, doet een betere bescherming van het ene recht vaak afbreuk aan de bescherming van een ander recht. Het is aan de politiek om deze afweging te maken, uiteraard binnen de minima die door Straatsburg en het Europees Verdrag inzake de rechten van de mens zijn vastgesteld – en door Luxemburg als het gaat om het toepassingsgebied van de EU-rechten.

Met betrekking tot de vraag over de voortgang van de vrouwenrechten in de EU-lidstaten, geeft mevrouw Rizcallah een genuanceerd antwoord, aangezien dit varieert per lidstaat. In Polen heeft het Grondwettelijk Hof de voorwaarden voor abortus aanzienlijk verstrengd. Diezelfde Staat heeft verklaard het Verdrag van Istanbul te willen opzeggen. Ook in de Verenigde Staten staat het recht op abortus onder druk. De vrouwenrechten of de voor vrouwen verkregen rechten kunnen momenteel niet als verworven worden beschouwd. Dat geldt trouwens ook voor vele andere grondrechten, die tegenwoordig in de EU zelf ernstig worden bedreigd door de opmars van het liberalisme in sommige landen, zoals Hongarije. Ook in Italië zijn de resultaten van de laatste verkiezingen niet erg bemoedigend voor de bescherming van de grondrechten. Waakzaamheid is dus geboden om deze rechten te blijven beschermen.

### III. HOORZITTING VAN 27 FEBRUARI 2023

- Mevrouw Maria Noichl, Duits europarlementslid, lid van de commissie Vrouwenrechten en Gendergelijkheid, Europees Parlement;
- Mevrouw Anne-Lise Sibony, hoogleraar Europees recht, rechtenfaculteit, UCLouvain.

#### A. Uiteenzetting van mevrouw Maria Noichl

Mevrouw Noichl vindt het voorstel van resolutie zeer belangrijk, omdat het de aandacht vestigt op een probleem dat vaak te weinig aandacht krijgt. Hoewel gendergelijkheid en de eerbiediging en ontwikkeling van vrouwenrechten fundamentele waarden van de Europese Unie (EU) zijn, worden ze in sommige lidstaten ernstiger genomen dan in andere. De EU is inderdaad een politiek lappendeken inzake gelijkheid en vrouwenrechten, dat

pas de créer les mêmes conditions de vie ni de garantir les mêmes droits pour les femmes dans les différents États membres.

En ce qui concerne le droit à la libre circulation au sein de l'UE par exemple, les femmes qui déménagent vers un autre État membre peuvent ainsi se retrouver dans une situation légale bien pire en ce qui concerne leurs droits et la mise en œuvre de ceux-ci. Ceci est particulièrement évident en ce qui concerne l'interruption de grossesse, qui est totalement interdite à Malte, soumise à des restrictions en Pologne et connaît des règles différentes à travers l'UE.

Dans d'autres domaines, il existe également de grandes différences au sein de l'UE, comme dans le domaine de la protection des femmes contre la violence liée au genre, qui est exemplaire en Espagne, mais qui peut encore être améliorée dans d'autres pays. C'est pourquoi la Commission européenne, a proposé, l'année dernière, une nouvelle directive contre la violence basée sur le genre et la violence domestique (3) qui doit amener les États membres à un standard minimum commun dans ce domaine. Alors que, au sein du Parlement européen, il est souvent mentionné de standards minimaux, la proposition de résolution du Sénat de Belgique va plus loin. Il ne s'agit pas de fixer un standard minimal pour éviter de descendre vers le bas, mais au contraire, de suivre une approche progressiste en vue d'améliorer la situation en intégrant le meilleur standard d'un état partout ailleurs et d'atteindre ainsi les meilleurs standards pour lancer un mouvement de spirale vers le haut en non vers le bas.

L'intervenante se dit très reconnaissante pour les propositions dans ce sens qui «tirent vers le haut». En effet, à ses yeux, fixer uniquement des normes minimales, n'est pas l'instrument le plus efficace, ni progressiste pour atteindre l'égalité des droits pour toutes les femmes. Le Parlement européen peut être invité à faire avancer le sujet pour obtenir les meilleurs standards et non des standards minimaux (4). Il faut en effet éviter des reculs en matière des droits des femmes, comme c'est le cas dans certains pays.

Le président Macron a indiqué, lors d'un discours dans le cadre de la présidence française de l'UE, vouloir introduire le droit à l'avortement dans la Charte

niet de mogelijkheid biedt dezelfde levensomstandigheden te scheppen of dezelfde rechten voor vrouwen te garanderen in de verschillende lidstaten.

Wat bijvoorbeeld het recht op vrij verkeer binnen de EU betreft, kan het gebeuren dat vrouwen die naar een andere lidstaat verhuizen, zich in een veel slechtere juridische situatie bevinden op het vlak van hun rechten en de toepassing ervan. Dit is vooral duidelijk met betrekking tot zwangerschapsonderbreking, die in Malta volledig verboden is en in Polen beperkt, en waarover in de hele EU verschillende regels bestaan.

Ook op andere gebieden zijn er grote verschillen binnen de EU, zoals op het gebied van de bescherming van vrouwen tegen gendergerelateerd geweld. Die bescherming is in Spanje exemplarisch, maar in andere landen is ze nog voor verbetering vatbaar. Daarom heeft de Europese Commissie vorig jaar een nieuwe richtlijn (3) tegen gendergerelateerd geweld en huiselijk geweld voorgesteld, met als doel op dat vlak tot een gemeenschappelijke minimumnorm voor de lidstaten te komen. Terwijl in het Europees Parlement vaak gesproken wordt over minimumnormen, gaat het voorstel van resolutie van de Belgische Senaat verder. De bedoeling is hier niet om een minimumnorm vast te stellen om te voorkomen dat men daar onder gaat, maar integendeel om een progressieve aanpak te hanteren door de beste norm van een lidstaat overal in te voeren en zo een spiraalbeweging naar boven in plaats van naar beneden in gang te zetten.

Spreekster is zeer erkentelijk voor de voorstellen in dit verband in de richting van een «opwaartse spiraal». Volgens haar is het louter bepalen van minimumnormen immers niet het meest doeltreffende, noch het meest progressieve instrument om gelijke rechten voor alle vrouwen te bereiken. Het Europees Parlement kan worden verzocht vooruitgang te boeken in dit thema om de beste normen in plaats van minimumnormen (4) te bekomen. We moeten immers voorkomen dat we op het gebied van vrouwenrechten een stap terug zetten, zoals in sommige landen het geval is.

President Macron gaf in een toespraak tijdens het Franse voorzitterschap van de EU aan dat hij het recht op abortus wilde opnemen in het EU-Handvest van de

(3) Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, COM (2022) 0105.

(4) Selon la procédure décisionnelle au niveau européen, la Commission européenne a le monopole de l'initiative, il est toutefois possible que la Belgique introduise une proposition au Conseil, qui peut demander à la majorité simple à la Commission européenne de prendre une initiative législative.

(3) COM (2022) 105: Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld.

(4) Volgens de besluitvormingsprocedure op Europees niveau heeft de Europese Commissie het exclusieve initiatiefrecht. België kan evenwel een voorstel indienen bij de Raad, die met een gewone meerderheid aan de Europese Commissie kan vragen om een wetgevend initiatief te nemen.

des droits fondamentaux de l'UE, et a lancé un appel à «européaniser» des règles sur base des meilleurs standards. Il est intéressant de constater que le sujet fondamental des droits des femmes est remis à l'agenda politique européen.

Mme Noichl est consciente qu'atteindre l'objectif visé par la proposition de résolution, n'est possible qu'en modifiant les Traités. Elle est convaincue que, si les gouvernements agissent en collaboration, ils pourront introduire des évolutions notables. Les changements visés par la proposition de résolution ne se réaliseront pas d'un jour à l'autre mais le texte est un signe très important. Mme Noichl remercie les auteurs de la proposition d'avoir émis ce signal. La proposition de résolution peut tout à fait déclencher un processus et donner un signal politique fort pour l'avenir. Le but est d'atteindre une vision commune en Europe avec les mêmes droits, la même protection et les mêmes possibilités de développement pour la femme partout sur le territoire de l'UE. Prenons par exemple l'adoption de la Charte des droits fondamentaux de l'UE qui s'est concrétisée à la suite d'une déclaration de volonté politique.

Lors d'une audition précédente sur le même sujet, Mme Rizcallah s'interrogeait sur la difficulté de déterminer le standard de protection le plus favorable et de savoir quelles seraient les lois les plus effectives pour les droits des femmes. Cela peut en effet être aussi sujet à interprétations (un exemple: vaut-il mieux un congé parental long ou court pour les femmes?). Selon Mme Noichl, déterminer ce standard ne serait pas si complexe: l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes (EIGE), calcule chaque année un indice d'égalité de genre qui permet de connaître l'impact des lois et mesures sur les droits des femmes et l'égalité. Cet indice peut être classé de positif, négatif ou neutre. Il pourrait ainsi aider à définir et trouver les «meilleures» réglementations qui ont un effet positif.

Pour terminer, l'oratrice souligne à quel point elle trouve important de proposer une résolution qui ne vise clairement pas de spirale vers le bas, mais, au contraire, des standards en Europe qui soient une réelle amélioration avec un objectif commun: établir des droits communs pour les femmes. Elle remercie les auteurs de la proposition de résolution qui ne vise pas que les droits des femmes en Belgique, mais dans toute l'Europe et constitue de ce fait un exemple notamment pour le Parlement européen.

grondrechten en riep op tot «europeanisering» van de regels op basis van de beste normen. Het is interessant vast te stellen dat de fundamentele kwestie van vrouwenrechten weer op de Europese politieke agenda staat.

Mevrouw Noichl is zich ervan bewust dat het doel van het voorstel van resolutie alleen kan worden bereikt door een wijziging van de Verdragen. Zij is ervan overtuigd dat, als de regeringen samenwerken, ze belangrijke ontwikkelingen in gang kunnen zetten. De wijzigingen die worden beoogd door het voorstel van resolutie zullen niet van de ene op de andere dag worden gerealiseerd, maar de tekst is een zeer belangrijk signaal. Mevrouw Noichl bedankt de indieners van het voorstel van resolutie voor dit signaal. Het voorstel van resolutie kan inderdaad een proces op gang brengen en een sterk politiek signaal geven voor de toekomst. Het doel is te komen tot een gemeenschappelijke visie in Europa met dezelfde rechten, dezelfde bescherming en dezelfde ontwikkelingsmogelijkheden voor vrouwen op het hele grondgebied van de EU. We hoeven maar naar het voorbeeld te kijken van de goedkeuring van het Handvest van de grondrechten van de EU, dat concreet geworden is na een politieke wilsverklaring.

Tijdens een eerdere hoorzitting over hetzelfde onderwerp merkte mevrouw Rizcallah op dat het best moeilijk kan zijn om de gunstigste beschermingsnorm en de meest effectieve wetten inzake vrouwenrechten te bepalen. Dat kan immers voor interpretatie vatbaar zijn (bijvoorbeeld: is voor vrouwen een lang of een kort ouderschapsverlof beter?). Mevrouw Noichl meent dat het bepalen van die norm niet zo moeilijk zal zijn: het Europees Instituut voor gendergelijkheid (EIGE) berekent elk jaar een gendergelijkheidsindex, waarmee men het effect van wetten en maatregelen op de rechten van vrouwen en gelijkheid kan meten. Die index kan worden ingedeeld in positief, negatief of neutraal. Hij kan dus helpen om de «beste» regelgeving met een positief effect te definiëren en te vinden.

Ten slotte benadrukt spreekster hoe belangrijk zij het vindt een resolutie voor te stellen die duidelijk niet gericht is op een neerwaartse spiraal, maar integendeel op normen in Europa die een echte verbetering inhouden met een gemeenschappelijk doel: het bepalen van gemeenschappelijke rechten voor vrouwen. Zij dankt de indieners van het voorstel van resolutie dat niet alleen gericht is op de rechten van de vrouw in België, maar van vrouwen in heel Europa en bijgevolg een voorbeeld is voor het Europees Parlement in het bijzonder.

## B. Exposé de Mme Anne-Lise Sibony

Anne-Lise Sibony abordera le texte de la proposition de résolution dans la perspective généraliste du droit européen et donc pas spécialiste du droit des femmes.

En guise de préambule, elle indique que les observations qu'elle formulera ne porteront nullement sur l'objectif de renforcer les droits des femmes. Les critiques relatives au texte proposé qu'elle pourrait formuler au cours de son intervention seront du point de vue de la stratégie et de la technique du droit européen. À cet égard, ses observations seront complémentaires à celles formulées par Cécilia Rizcallah lors de son audition du 23 janvier 2023. Elle est d'ailleurs pleinement en accord avec les points qui ont été soulevés par cette experte. À ceux-ci, Anne-Lise Sibony ajoutera une réflexion sur l'esprit de la proposition de résolution et commentera l'option stratégique de créer un statut juridique européen. Elle fera également part de sa façon d'appréhender l'analogie avec la clause de la nation la plus favorisée.

### 1) La faisabilité

Cécilia Rizcallah avait soulevé lors de son intervention auprès de ce comité d'avis les questions de faisabilité, en soulignant d'abord l'absence de compétence générale de l'UE en matière de droits des femmes. Il est en effet complexe de délimiter le périmètre des droits des femmes tant ils touchent de nombreux domaines. Ce périmètre excède, par ailleurs, sur certains points, les compétences attribuées à l'UE. Cela conduit à penser que l'UE ne serait pas compétente pour adopter un texte général sur les droits des femmes.

Si l'analyse se restreint toutefois au domaine des compétences de l'UE c'est-à-dire les textes ciblés en lien avec les compétences existantes, d'autres questions se poseront concernant la nécessité de démontrer la subsidiarité (pourquoi est-ce mieux d'agir au niveau de l'UE plutôt que des états membres?) ou sur la nécessité de démontrer la valeur ajoutée d'une nouvelle proposition par rapport à ce qui existe déjà au niveau législatif.

Puis, indépendamment des compétences de l'UE, se pose la question relative à la difficulté de déterminer le standard de protection le plus favorable. Cécilia Rizcallah avait pris l'exemple du congé parental. L'oratrice précédente, Maria Noichl, suggère que cette difficulté peut

## B. Uiteenzetting van mevrouw Anne-Lise Sibony

Anne-Lise Sibony zal de tekst van het voorstel van resolutie benaderen vanuit het algemene perspectief van het Europees recht en dus niet specifiek vanuit het perspectief van vrouwenrechten.

Vooraf kondigt ze aan dat de opmerkingen die ze zal formuleren geenszins betrekking hebben op de doelstelling van de versterking van de rechten van de vrouw. De eventuele kritische opmerkingen die zij in de loop van haar uiteenzetting over de voorgestelde tekst zal maken, zullen betrekking hebben op de strategie en op de techniek van het Europees recht. In dat opzicht zullen haar opmerkingen een aanvulling vormen op die van Cécilia Rizcallah tijdens haar hoorzitting van 23 januari 2023. Zij is het overigens volledig eens met de door deze deskundige naar voren gebrachte punten. Anne-Lise Sibony zal daaraan een reflectie toevoegen over het opzet van het voorstel van resolutie en een toelichting geven bij de strategische optie om een Europees juridisch statuut in te voeren. Zij zal ook haar visie geven op de analogie met de clausule van de meestbegunstigde natie.

### 1) Haalbaarheid

Cécilia Rizcallah had tijdens haar uiteenzetting voor dit adviescomité vragen gesteld bij de haalbaarheid, waarbij zij in de eerste plaats wees op het gebrek aan algemene bevoegdheid van de Europese Unie op het gebied van vrouwenrechten. Het is inderdaad ingewikkeld om de reikwijdte van de rechten van de vrouw af te bakenen, omdat ze op zeer veel terreinen betrekking hebben. Bovendien overschrijdt die reikwijdte op bepaalde punten de aan de EU toegekende bevoegdheden. Daaruit kan men besluiten dat de Europese Unie niet bevoegd zou zijn om een algemene tekst over vrouwenrechten aan te nemen.

Indien de analyse echter wordt beperkt tot het bevoegdheidsdomein van de EU, met andere woorden tot de teksten in verband met bestaande bevoegdheden, rijzen andere problemen betreffende de noodzaak om de subsidiariteit aan te tonen (waarom is het beter om op EU-niveau te handelen dan op het niveau van de lidstaten?) of de noodzaak om de toegevoegde waarde van een nieuw voorstel aan te tonen ten opzichte van hetgeen reeds op wetgevingsniveau bestaat.

Vervolgens is er, los van de bevoegdheden van de EU, nog de kwestie van de moeilijkheid om te bepalen wat de gunstigste beschermingsnorm is. Cécilia Rizcallah had het voorbeeld genomen van het ouderschapsverlof. De vorige spreekster, Maria Noichl, suggereert dat dit

être surmontée notamment avec l'index qu'elle a évoqué lors de son intervention. À ce sujet, Anne-Lise Sibony ne doute pas que cette difficulté puisse être surmontée mais uniquement sur certains points. Cette difficulté se pose que l'on s'oriente vers un texte adopté par l'UE (et donc au niveau de ses propres compétences) ou bien sur un texte plus général, tel qu'un Code des droits des femmes adopté en dehors du cadre de l'UE. Il sera toutefois complexe de s'accorder sur un tel contenu et sur le standard le plus favorable parmi différents standards.

## 2) *L'esprit de la proposition*

### a) Statut juridique européen

Le texte de la proposition de résolution évoque «un statut juridique unique aligné sur les clauses les plus favorables». Le droit de l'UE crée et régit des statuts juridiques tels que le statut du citoyen européen ou également le statut de la société européenne en matière de droit des sociétés. Toutefois, dans chacun des cas où le droit européen crée un statut, l'objectif fondamental de faciliter la liberté de circulation demeure sous-jacent. Dans le cas présent, d'un point de vue du droit européen, il est question d'un projet d'harmonisation extrêmement ambitieux sans aucun lien avec le principe de libre circulation. Ce serait dès lors étranger à l'esprit du droit de l'Union européenne.

### b) Analogie

Anne-Lise Sibony s'attarde ensuite sur l'analogie entre l'expression «les clauses les plus favorables» en matière de droits des femmes et la clause de la nation la plus favorisée issue de la sphère du commerce international. Le choix du vocabulaire peut paraître surprenant. La clause de la nation la plus favorisée signifie que si un État accorde, par exemple, des avantages douaniers à un autre; il doit dès lors les accorder à tous. Anne-Lise Sibony illustre ce concept au moyen d'un exemple fictif. Si l'Étatie (état fictif) laisse entrer les oranges du Maroc sans droits de douane sur son territoire, elle doit alors laisser entrer les oranges de tous les pays avec les mêmes avantages. L'ensemble des pays producteurs d'oranges doivent être traités à égalité. Suivant ce principe, l'État qui accorde un privilège à un autre, s'oblige lui-même à accorder un privilège identique à tous les autres.

probleem opgelost kan worden door gebruik te maken van de index die ze tijdens haar betoog heeft vermeld. Anne-Lise Sibony meent dat er ongetwijfeld oplossingen zijn voor dit probleem, doch enkel op sommige punten. Het probleem zelf blijft, ongeacht of men eerder in de richting gaat van een tekst die door de EU wordt aangenomen (en dus gaat over de eigen bevoegdheden van de EU) dan wel van een meer algemene tekst, zoals een Codex van vrouwenrechten die buiten het kader van de EU wordt aangenomen. Het zal een complexe onderneming zijn om tot overeenstemming te komen over de inhoud daarvan en over de vraag welke de gunstigste norm is onder de verschillende bestaande normen.

## 2) *Het opzet van het voorstel*

### a) Europees juridisch statuut

In de tekst van het voorstel van resolutie is er sprake van «een eenvormig rechtsstatuut dat op alle vlakken gebaseerd is op de gunstigste bepalingen». De wetgeving van de Europese Unie bevat juridische statuten zoals het statuut van de Europese burger of het statuut van de Europese vennootschap in het kader van het vennootschapsrecht. In elk van de gevallen waarin het Europees recht zo'n statuut in het leven roept gaat het erom de onderliggende fundamentele doelstelling van het vrij verkeer te faciliteren. In dit geval hebben we evenwel te maken met een extreem ambitieus voorstel tot harmonisering dat geen verband houdt met het beginsel van vrij verkeer. Daarom ligt het buiten het opzet van het recht van de Europese Unie.

### b) Analogie

Anne-Lise Sibony staat vervolgens even stil bij de analogie tussen de uitdrukking «meestbegunstigingsclausules» inzake vrouwenrechten en de clause van de meestbegunstigde natie die uit het internationaal handelsrecht komt. De woordkeuze kan verrassend lijken. De clause van de meestbegunstigde natie houdt in dat als een staat bijvoorbeeld douanevoordelen toekent aan een andere staat, hij die aan alle staten moet toekennen. Anne-Lise Sibony illustreert dit concept aan de hand een fictief voorbeeld. Als Statië (fictieve staat) sinaasappelen uit Marokko zonder douanerechten op zijn grondgebied binnenlaat, moet dat land alle sinaasappelen uit alle andere landen met dezelfde voordelen binnenlaten. Alle landen die sinaasappelen produceren, moeten op gelijke wijze behandeld worden. Krachtens dit principe verplicht de Staat die een andere Staat een voorrecht toekent, zichzelf ertoe om hetzelfde voorrecht aan alle andere Staten toe te kennen.

Dans le texte de la proposition de résolution, il est en revanche mentionné que si un État accorde un droit aux femmes, tous les États doivent les leurs accorder également. L'action d'un État obligerait non pas cet État à l'égard d'autres bénéficiaires mais tous les autres États. Il ne s'agit dès lors pas de la même logique que la clause de la nation la plus favorisée dont le texte parle. Si on reprend l'exemple des oranges, ce serait analogue à la proposition suivante: si l'Étatie laisse entrer les oranges du Maroc sans droits de douane, alors les autres États devraient procéder à l'identique. Si l'exercice consistait plutôt à établir un lien direct avec la clause de la nation la plus favorisée, l'analogie établirait plutôt le principe suivant: si un État octroie des droits aux femmes, alors il doit les accorder à tous les autres citoyens. Aux yeux d'Anne-Lise Sibony, cette analogie est inadéquate sur le plan logique, formel.

### c) Terminologie

Concernant l'emploi de certains termes, l'oratrice soulève, après en avoir discuté informellement avec plusieurs collègues, que la formulation du texte pose question à certains endroits. En effet, parler «d'Européenne la plus favorisée» pourrait véhiculer un préjugé de race de type post colonial. Même si les auteurs du texte n'avaient pas du tout cette intention, cette formulation ne paraît pas progressiste.

De plus, la terminologie fait penser au principe de la «préférence européenne» qui existe dans la Politique agricole commune (PAC) mais qui a une dimension excluante entre les européens ou européennes qui disposeraient de certains droits et les autres qui ne les auraient pas. Dans cette formulation, on peut craindre d'être moins sensible à d'autres discriminations raciales. C'est toutefois évitable en modifiant la proposition de résolution.

Anne-Lise Sibony conclut en invitant le comité d'avis à reconsidérer certains aspects du texte de proposition de résolution:

- pour être certain de s'adresser au bon niveau, il est indispensable soit de faire rentrer la proposition dans les compétences de l'UE en évoquant un champ plus réduit, soit, si l'on souhaite rester dans le général, réfléchir à un cadre international hors de l'UE;

De tekst van het voorstel van resolutie bepaalt dat wanneer een staat een recht aan vrouwen toekent, alle Staten hen dat recht moeten toekennen. De actie van een Staat zou niet die staat verplichten ten aanzien van andere begunstigen, maar wel alle andere Staten. Het gaat in dat geval dus niet om dezelfde logica als bij de clause van de meestbegunstigde natie waarvan sprake in de tekst. Als we het voorbeeld van de sinaasappelen er weer bij nemen, dan zou dat het volgende betekenen: als Statië sinaasappelen uit Marokko zonder douanerechten op zijn grondgebied binnenlaat, moeten alle landen hetzelfde voordeel op dezelfde wijze toekennen. Als men een rechtstreeks verband wil leggen met de clause van de meest begunstigde natie dan zou dat veeleer het volgende betekenen: als een Staat rechten toekent aan vrouwen, moet hij ze aan alle andere burgers toekennen. De analogie is volgens Anne-Lise Sibony dus niet correct vanuit logisch en formeel oogpunt.

### c) Terminologie

Wat het gebruik van bepaalde termen betreft, merkt spreekster op, nadat ze hierover informeel met verschillende collega's van gedachten heeft gewisseld, dat de formulering van de tekst op verschillende punten problematisch is. De uitdrukking «meestbegunstigingsclause ten voordele van de Europese vrouw» zou blijk kunnen geven van een postkoloniaal rassenvooroordeel. Zelfs indien dat niet de bedoeling was van de indieners van de tekst, lijkt deze formulering niet erg vooruitstrevend.

Bovendien doet de formulering denken aan het beginsel van de «communautaire preferentie», dat bestaat in het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB), maar dat een element van uitsluiting in zich draagt waardoor Europese mannen en vrouwen over bepaalde rechten zouden beschikken en alle anderen niet. Met een dergelijke formulering bestaat de kans dus dat men onvoldoende rekening houdt met andere gevoeligheden op vlak van rassendiscriminatie. Dat valt evenwel te vermijden met een wijziging van het voorstel van resolutie.

Tot besluit nodigt Anne-Lise Sibony het adviescomité uit om bepaalde aspecten van de tekst van het voorstel van resolutie te heroverwegen:

- om zeker te zijn dat men zich tot het juiste niveau richt, is het noodzakelijk om ofwel het voorstel te plaatsen binnen de bevoegdheden van de Europese Unie en het toepassingsgebied te beperken, ofwel, indien men een algemene draagwijdte blijft beogen, na te denken over een ruimer internationaal kader buiten de EU;

- si le cadre du droit de l’UE est privilégié, la proposition de résolution gagnerait en chances de succès en intégrant une dimension en lien avec la liberté de circulation. Il serait également intéressant, dans le travail de recherche à confier à l’Institut pour l’égalité des femmes et des hommes, d’envisager des exemples concrets de situations qui démontreraient que le niveau de l’UE est plus adapté que le niveau national (question de la subsidiarité). Il faudrait également que la proposition vise des droits des femmes qui ne sont pas garantis par l’ensemble des directives européennes (question de la valeur ajoutée);
- il faudrait également reformuler en éliminant l’analogie avec la clause de la nation la plus favorisée et d’éviter de paraître insensible à d’autres discriminations.

### C. Échange de vues

Mme Masai remarque à quel point les interventions de ce jour se différencient selon les oratrices. L’audition reflète d’ailleurs son ressenti personnel composé à la fois d’un enthousiasme en vue de garantir les droits des femmes et le sentiment que la proposition déposée n’est sans doute pas la plus appropriée pour y parvenir. D’une part, le comité d’avis a pu entendre une prise de parole politique concernant l’objectif louable d’octroyer davantage de droits aux femmes et d’autre part, un second exposé pointant toute une série d’obstacles quand il s’agit d’insérer ce sujet dans un texte de proposition de résolution. Elle ajoute ignorer à l’heure actuelle, de quelle manière, les travaux du comité d’avis vont pouvoir se poursuivre.

Mme Durenne s’interroge sur le risque, en améliorant le sort des femmes, de créer une discrimination envers les hommes et les personnes non genrées.

Mme Sibony partage elle aussi cette crainte et s’est interrogée en prenant connaissance de la proposition de résolution qui va très loin en touchant potentiellement de nombreux champs d’application du droit (du travail, familial, de la sécurité sociale, etc.).

Mme Noichl souhaite contredire certaines affirmations de Mme Sibony: elle estime que la comparaison avec les oranges est erronée. Si un État membre est très avancé en ce qui concerne les droits des femmes et s’il souhaite transmettre ces droits à toutes les femmes qui viennent

- indien de voorkeur uitgaat naar het Europese juridische kader zou het voorstel van resolutie meer kansen op slagen hebben als er een verband wordt gelegd met het beginsel van vrij verkeer. Het zou ook interessant zijn om het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen te laten onderzoeken of er concrete voorbeelden zijn van situaties die aantonen dat het niveau van de EU beter geschikt is om hierin op te treden dan het nationale niveau (subsidiariteitsbeginsel). Het verdient ook aanbeveling dat het voorstel zou gaan over vrouwenrechten die niet gewaarborgd zijn door het geheel van Europese richtlijnen (probleem van de toegevoegde waarde);
- ook zou er een herformulering moeten gebeuren waardoor de analogie met de clausule van de meest-begunstigde natie wordt verlaten en de indruk wordt vermeden dat men geen oog heeft voor andere vormen van discriminatie.

### C. Gedachtewisseling

Mevrouw Masai merkt op hoezeer de bijdragen van de opeenvolgende sprekers van elkaar verschilden. De hoorzitting van vandaag geeft haar eigen aanvoelen weer: ze wil met enthousiasme betere waarborgen voor vrouwenrechten ondersteunen maar ze vermoedt tegelijk dat het ingediende voorstel niet de beste manier is om dat te bereiken. Enerzijds werd in het adviescomité de politieke stelling verdedigd dat het een lovenswaardig streven is om vrouwen meer rechten toe te kennen, en anderzijds werd erop gewezen welke hindernissen overwonnen moeten worden als men dit thema concreet in een voorstel van resolutie wil vertalen. Ze voegt eraan toe dat ze niet meer goed weet hoe het nu verder moet met de werkzaamheden van het adviescomité rond dit thema.

Mevrouw Durenne vraagt zich af of een verbetering van het lot van vrouwen kan leiden tot discriminatie van mannen of personen met een non-binaire genderidentiteit.

Mevrouw Sibony deelt die vrees en heeft zich dat ook afgevraagd bij het lezen van het voorstel van resolutie, dat zeer ver gaat en mogelijk toegepast wordt in tal van rechtsdomeinen (arbeidsrecht, familierecht, sociale zekerheid, enz.).

Mevrouw Noichl spreekt een aantal beweringen van Mevrouw Sibony tegen: ze is van mening dat de vergelijking met de sinaasappelen niet opgaat. Als een lidstaat een goed uitgebouwd systeem van vrouwenrechten heeft en dit wil toepassen op alle vrouwen op zijn



sur son territoire dans le cadre de la libre circulation, ce pays peut légitimement demander pourquoi les femmes qui sortent de son territoire et se rendent dans un autre État membre sont moins bien traitées et ont moins de droits. Selon l'oratrice, c'est une question de voisinage européen à l'intérieur de l'UE. Elle illustre cette idée avec l'exemple suivant: «Lorsque mes enfants vont chez mon voisin qui les traite bien, je ne peux pas traiter les siens moins bien quand ils viennent chez moi, c'est inacceptable et inadmissible.» Il ne s'agit selon elle pas d'oranges, ni de logique de vente. Il est question de droits fondamentaux, de droits humains et de la protection de ces droits, comme le droit à une rémunération égale, à une participation égale à la vie publique, etc. Si un État membre se réjouissait que ses citoyennes sortantes soient traitées sur un pied d'égalité dans un autre État, alors que lui-même n'octroyait pas cette égalité sur son territoire, cela serait inadmissible. Il s'agit d'une question de voisinage. L'oratrice appelle les auteurs de la proposition de résolution à ne pas se laisser décourager, car l'objectif visé est très positif et louable. Il mérite d'être poursuivi sans contraintes.

En ce qui concerne la question évoquée de la discrimination des hommes, les deux sexes ont intérêt à vivre dans une société plus égalitaire. Une politique extérieure féministe par exemple est bénéfique pour tous. Un monde en partenariat est meilleur pour les hommes et les femmes qu'un monde qui est défini et réglé par les hommes au dépit de la moitié de la population. Les femmes doivent être des pionnières et être les premières à essayer d'atteindre l'égalité totale. Ceci serait bénéfique également pour d'autres groupes tels que les LGBTQIA+ qui peuvent s'y affilier. Il ne s'agit pas d'une compétition d'un groupe contre un autre, nous gagnerons si nous sommes solidaires dans notre société.

Mme El Yousfi indique que l'objectif des auditions était évidemment d'améliorer le texte de la proposition de résolution. Elle estime également très intéressant d'avoir un avis en terme de droit comparé au niveau européen. Elle tient toutefois à souligner que la clause de l'Européenne la plus favorisée est un concept consacré et issu d'un ouvrage de Gisèle Halimi en 2008. En 2010, d'ailleurs, une telle proposition avait été discutée à l'Assemblée nationale française. Elle ajoute que l'esprit de la proposition de résolution ne réside pas non plus dans la volonté de créer des discriminations vis-à-vis d'autres catégories de la population. Comme vient de le dire Mme Noichl, la préoccupation est un combat vers plus d'égalité. En période de crise, dans certains pays, notamment en Hongrie ou en Pologne, les droits des femmes

grondgebied in het kader van het vrij verkeer van personen, kan dit land heel terecht vragen waarom vrouwen die zijn grondgebied verlaten en in een andere lidstaat verblijven minder goed behandeld worden en er minder rechten hebben. Spreekster meent dat het een zaak is van Europees nabuurschap binnen de EU. Ze illustreert deze gedachte met het volgende voorbeeld: «Wanneer mijn kinderen bij mijn buur op bezoek gaan en hij behandelt ze goed, dan kan ik zijn kinderen niet slechter behandelen wanneer ze naar mijn huis komen, dat is onaanvaardbaar en ontoelaatbaar.» Volgens spreekster gaat het niet om sinaasappelen, noch om commerciële belangen. Het betreft fundamentele rechten, het gaat om mensenrechten en de bescherming daarvan, zoals het recht op gelijk loon, op gelijke deelname aan het openbare leven, enz. Het zou onaanvaardbaar zijn dat een lidstaat zich zou verheugen over het feit dat zijn vrouwelijke burgers in een andere lidstaat gelijk behandeld worden, terwijl die lidstaat hen die gelijke behandeling op het eigen grondgebied niet zou toekennen. Het gaat dus om nabuurschap. Spreekster roept de indieners van het voorstel van resolutie op om zich niet te laten ontmoedigen, want het doel is positief en eervol. Het verdient zonder enige aarzeling te worden nagestreefd.

Wat de discriminatie van mannen betreft, hebben beide geslachten belang bij een samenleving met meer gelijkheid. Een feministisch buitenlands beleid, bijvoorbeeld, is gunstig voor iedereen. Een wereld waarin mannen en vrouwen in partnerschap leven is voor beiden beter dan een wereld die de helft van de bevolking negeert en door mannen wordt bepaald en geregeld. Vrouwen moeten pioniers zijn en het voortouw nemen in het streven naar volledige gelijkheid. Dit kan ook goed zijn voor andere groepen, zoals LGBTQIA+, die zich hierbij kunnen aansluiten. Het is geen strijd van de ene groep tegen de andere, iedereen heeft baat bij solidariteit in onze samenleving.

Mevrouw El Yousfi wijst erop dat de hoorzittingen uiteraard bedoeld zijn om de tekst van de ontwerp-resolutie te verbeteren. Zij vond het ook zeer interessant om een advies te krijgen vanuit het standpunt van het vergelijkend recht op Europees niveau. Zij wil er echter op wijzen dat de meestbegunstigingsclausule een veralgemeend concept is, dat zijn oorsprong vindt in een boek van Gisèle Halimi uit 2008. Een dergelijk voorstel werd trouwens in 2010 besproken in de Franse *Assemblée nationale*. Zij voegt eraan toe dat de ontwerp-resolutie ook niet bedoeld is om andere categorieën van de bevolking te discrimineren. Zoals mevrouw Noichl zojuist zei, gaat het om een strijd voor meer gelijkheid. In tijden van crisis worden in sommige landen, zoals Hongarije of Polen, de rechten van vrouwen geregeld op de helling

sont régulièrement contestés. Force est de constater que les droits ne sont pas consacrés à l'identique sur tout le territoire de l'Union européenne. L'objectif de la proposition de résolution était de répertorier les dispositions législatives ou réglementaires favorables aux droits des femmes. L'idée étant d'améliorer la situation en prenant les clauses les plus favorables vis-à-vis des femmes sur l'ensemble du territoire européen. Toute citoyenne européenne se déplaçant à travers l'Union doit savoir que ses droits seront respectés.

Mme Gahouchi estime que le droit à l'avortement est un exemple flagrant. Il s'agit d'un droit acquis partout dans l'espace européen mais de nos jours, certains pays européens reviennent sur ce droit pourtant essentiel. Ces droits ne sont donc pas acquis à vie comme on aurait pu l'espérer quelques années auparavant. Elle revient sur l'analogie formulée par Mme Sibony et considère que si un droit est acquis dans un État, il devrait l'être dans tous les autres. Mme Noichl évoquait la prévalence du standard le plus favorable pour les droits des femmes. La proposition de résolution tente d'obtenir ce standard bien défini pour les femmes et le généraliser partout dans l'UE. Elle s'adresse à Mme Sibony et s'intéresse aux outils qui permettraient que les droits acquis dans un pays le soient également dans un autre ou à tout le moins pour empêcher un recul de ces droits. Par ailleurs, quel pourrait être l'outil à utiliser au niveau européen pour parvenir à une clause la plus favorable pour le droit des femmes?

Mme Sibony craint qu'il n'existe pas de formule magique en la matière. Elle comprend que la proposition de résolution et le projet qu'elle sous-tend, s'il est traduit avec le vocabulaire technique du droit européen, consistent en une harmonisation maximale. L'intervenante invite les membres à mettre de côté toutes les difficultés de faisabilité et à imaginer un scénario pour lequel l'harmonisation maximale des droits des femmes dans l'UE est possible. Cela signifie que tous les États membres doivent aligner leurs droits sur ce standard maximal qui regroupe toutes les mesures les plus favorables aux femmes. Qu'advierait-il ensuite? Il y aurait une sorte de gel des droits des femmes qui empêcherait d'aller au-delà. Les États membres ne disposeraient plus de la possibilité d'encore faire progresser les droits des femmes.

Mme Gahouchi précise que l'esprit de la proposition n'est pas du tout de bloquer les États. En revanche, le souhait est de faire évoluer dans le bon sens la situation partout dans l'UE et de ne jamais retirer un droit acquis (tel que l'avortement). Mettre en place un outil qui

gezet. We moeten vaststellen dat rechten niet overal in de Europese Unie op dezelfde manier zijn vastgelegd. Het doel van de ontwerp-resolutie was een lijst op te stellen van wettelijke of reglementaire bepalingen die de rechten van vrouwen bevorderen. Het idee was om de situatie te verbeteren door de gunstigste bepalingen voor vrouwen in heel Europa op te nemen. Elke Europese vrouw die in de Unie reist, moet weten dat haar rechten worden geëerbiedigd.

Volgens mevrouw Gahouchi is het recht op abortus daarvan een duidelijk voorbeeld. Het is een recht dat overal in de Europese ruimte is verworven, maar tegenwoordig komen sommige Europese landen terug op dit essentiële recht. Deze rechten zijn dus niet voor altijd verworven zoals men enkele jaren geleden misschien hoopte. Zij komt terug op de analogie van mevrouw Sibony en meent dat als een recht in één land is verworven, het ook in alle andere landen moet worden verankerd. Mevrouw Noichl wees erop dat voor de rechten van de vrouw de gunstigste norm geldt. Dit voorstel van resolutie wil deze welomschreven norm voor vrouwen in de wet inschrijven en doen gelden in de hele Europese Unie. Zij richt zich tot mevrouw Sibony en is benieuwd naar de instrumenten waarmee de in het ene land verworven rechten ook in het andere land kunnen gelden of waarmee men ten minste een achteruitgang van deze rechten kan voorkomen. Welk instrument op Europees niveau zou ervoor kunnen zorgen dat de zo gunstig mogelijke clausule voor de rechten van de vrouw wordt bereikt?

Mevrouw Sibony vreest dat er op dit gebied geen toverformule bestaat. Zij begrijpt dat de ontwerp-resolutie en het project erachter, vertaald in de technische woordenschat van het Europees recht, over maximale harmonisatie gaat. Spreekster stelt voor dat de leden alle haalbaarheidsproblemen opzij zetten en zich een scenario voorstellen waarin maximale harmonisatie van vrouwenrechten in de EU mogelijk is. Dit betekent dat alle lidstaten hun rechten moeten afstemmen op deze maximumnorm, die alle maatregelen omvat die het gunstigst zijn voor vrouwen. Wat zou er vervolgens gebeuren? Er zou een soort bevrozing van de vrouwenrechten komen, die elke verdere vooruitgang blokkeert. De lidstaten zouden niet langer de mogelijkheid hebben om hun vrouwenrechten verder uit te bouwen.

Mevrouw Gahouchi verduidelijkt dat het voorstel helemaal niet bedoeld is om staten te blokkeren. Integendeel, het is de bedoeling de situatie overal in de EU in de goede richting te laten evolueren en nooit meer te morrelen aan een verworven recht zoals abortus. Gelet op

empêcherait un recul des droits acquis semble être nécessaire au vu des événements de ces dernières années.

Mme Sibony précise que si l'objectif est de ne pas avoir de recul des droits des femmes, selon le langage technique du droit européen, il faut alors recourir à une harmonisation minimale. Cela est possible via le recours à un effet cliquet, empêchant de descendre sous un certain seuil de protection des droits.

Par ailleurs, il faut encourager le contentieux stratégique en incitant les victimes et associations qui les accompagnent à se tourner vers la justice et mettre tout en œuvre pour obtenir des décisions. Travailler avec le droit existant et favoriser son application par tous les moyens revêtent une importance aux yeux de l'intervenante. Les droits nationaux peuvent servir de laboratoires pour trouver des solutions meilleures et cela participe de la diversité de l'UE sans quoi on aurait un super État. Le travail de la société civile qui étudie les droits nationaux, partage les bonnes pratiques entre pays et tente d'influencer les parlements pour améliorer la situation dans les autres pays trouve tout son sens.

#### **IV. PROJET D'AVIS**

##### **A. Présentation du projet d'avis**

Mme Yigit déclare que l'avis relatif à la proposition de résolution visant à introduire la clause de l'Européenne la plus favorisée au bénéfice de la femme européenne attire l'attention sur un problème auquel on ne s'intéresse pas suffisamment. Elle remercie dès lors les auteurs de la proposition de résolution.

Les différents États membres de l'Union européenne n'offrent pas les mêmes conditions de vie et ne garantissent pas les mêmes droits quant à l'égalité des genres, au respect et au développement des droits des femmes. Ces droits sont pris plus au sérieux dans certains États membres que dans d'autres: dans certains pays, une interruption de grossesse, par exemple, est soumise à des restrictions (Pologne) ou totalement interdite (Malte). Un autre exemple est la protection des femmes contre la violence liée au genre: l'Espagne fait figure de bon élève dans ce domaine, alors qu'il reste beaucoup à faire dans d'autres pays.

La nécessaire protection des droits des femmes passe par une harmonisation vers le haut des législations sur

de gebeurtenissen van de afgelopen jaren is er nood aan een instrument om een terugdraaiing van verworven rechten te voorkomen.

Mevrouw Sibony antwoordt dat als het de bedoeling is om de rechten van de vrouw niet terug te draaien, er, in Europese wetgevingstechnische taal, een minimale harmonisatie moet worden toegepast. Dit kan gebeuren door gebruik te maken van een cliquetsysteem, dat voorkomt dat rechten onder een bepaalde drempel komen.

Overigens moet de strategische procesvoering worden aangemoedigd door de slachtoffers en de verenigingen die hen steunen, om hen aan te zetten zich tot het gerecht te wenden en alles in het werk te stellen om uitspraken te verkrijgen. Werken met de bestaande wet en de toepassing ervan met alle middelen bevorderen, is belangrijk volgens spreekster. Nationale rechten kunnen worden gebruikt als laboratoria om betere oplossingen te vinden. Dit maakt deel uit van de diversiteit van de Europese Unie, zonder welke we een superstaat zouden hebben. Het is wel zinvol dat het maatschappelijk middenveld nationale rechten bestudeert, goede praktijken tussen landen uitwisselt en probeert de parlementen te beïnvloeden om de situatie in andere landen te verbeteren.

#### **IV. ONTWERP VAN ADVIES**

##### **A. Presentatie van het ontwerp van advies**

Mevrouw Yigit stelt dat het advies met betrekking tot het voorstel van resolutie tot invoering van een meestbegunstigingsclausule ten voordele van de Europese vrouw de aandacht vestigt op een probleem dat niet voldoende belangstelling krijgt. Zij bedankt daarom de indieners van de resolutie.

In de verschillende lidstaten van de Europese Unie worden niet dezelfde levensomstandigheden gecreëerd en niet dezelfde rechten gegarandeerd, wat betreft gendergelijkheid en de eerbiediging en ontwikkeling van vrouwenrechten. Deze rechten worden in bepaalde lidstaten ernstiger genomen dan in andere: een zwangerschapsonderbreking bijvoorbeeld wordt in sommige landen beperkt (Polen) of verboden (Malta). Een ander voorbeeld gaat over de bescherming van vrouwen tegen gendergerelateerd geweld: Spanje is een goede leerling wat dit betreft, terwijl er in andere landen nog veel werk aan de winkel is.

De rechten van de vrouw moeten worden verdedigd door een harmonisering op het hoogst mogelijke niveau van

l'égalité entre les femmes et les hommes ainsi que sur les droits en matière de santé reproductive.

Mme Noichl a observé, durant son audition, qu'au Parlement européen, il est souvent question de standards minimaux, alors que la proposition de résolution du Sénat de Belgique va plus loin. Il ne s'agit en effet pas de fixer un standard minimal pour éviter de tomber plus bas, mais plutôt de suivre une approche progressiste en généralisant le standard le meilleur en vigueur dans un État membre et en provoquant ainsi une spirale ascendante plutôt que descendante.

La promotion des droits de la femme est une matière européenne et le Parlement européen peut être invité à faire avancer le sujet pour obtenir les meilleurs standards et non des standards minimaux. Il faut en effet éviter des reculs en matière des droits des femmes, comme c'est le cas dans certains pays.

Au cours des auditions, les expertes ont mis en évidence une série d'entraves à l'application de la clause de l'Européenne la plus favorisée; ces difficultés sont mentionnées dans l'avis. Les modifications que vise la proposition de résolution ne se concrétiseront pas du jour au lendemain, mais elles peuvent tout à fait déclencher un processus et donner un signal politique fort pour l'avenir, ce qui peut donner lieu à une déclaration de volonté politique. Mme Yigit souligne les propos de Mme Noichl qui considère qu'il ne faut pas se laisser décourager par ces obstacles, car l'objectif visé mérite sans l'ombre d'un doute d'être poursuivi.

La réalisation de l'objectif de la clause constituera une avancée fondamentale pour les droits des femmes européennes. Et chaque avancée des femmes fait avancer la société tout entière.

## B. Projet d'avis

Partant des recommandations formulées dans la proposition de résolution, et sur la base des auditions et de l'avis écrit dont il a pris connaissance à cette occasion, le comité d'avis pour l'Égalité des chances entre les femmes et les hommes formule l'avis suivant:

1. La proposition de résolution qui fait l'objet du présent avis concerne la clause de l'Européenne la plus favorisée.

de wetgevingen wat betreft de gelijkheid van mannen en vrouwen, ook op het vlak van rechten inzake reproductieve gezondheid.

Mevrouw Noichl merkte tijdens de hoorzitting op dat, terwijl in het Europees Parlement vaak gesproken wordt over minimumnormen, het voorstel van resolutie van de Belgische Senaat verder gaat. De bedoeling is immers niet om een minimumnorm vast te leggen om te voorkomen dat men daar onder gaat, maar eerder om een progressieve aanpak te hanteren door de beste norm van een lidstaat overal in te voeren en zo een spiraalbeweging naar boven in plaats van naar beneden in gang te zetten.

De bevordering van de rechten van de vrouw is een Europese aangelegenheid, en het Europees Parlement kan worden verzocht vooruitgang te boeken op dit vlak om de beste normen in plaats van minimumnormen te bekomen. We moeten immers voorkomen dat we op het gebied van vrouwenrechten een stap terugzetten, zoals in sommige landen het geval is.

De experten hebben tijdens de hoorzittingen gewezen op een aantal belemmeringen voor de toepassing van deze clausule, die terug te vinden zijn in het advies. De wijzigingen die worden beoogd door het voorstel van resolutie zullen niet van de ene op de andere worden gerealiseerd, maar kunnen een proces op gang brengen en een sterk politiek signaal geven voor de toekomst, hetgeen een politieke wilsverklaring tot stand kan brengen. Mevrouw Yigit benadrukt de stelling van Maria Noichl, dat men zich niet mag laten ontmoedigen door de belemmeringen, want het doel verdient zonder enige aarzeling te worden nagestreefd.

De verwezenlijking van de doelstelling van de clausule zal een fundamentele vooruitgang betekenen voor de rechten van de Europese vrouwen. En elke vooruitgang voor vrouwen betekent een vooruitgang voor de gehele maatschappij.

## B. Ontwerp van advies

Vertrekkend van de aanbevelingen in het voorstel van resolutie en op grond van de hoorzittingen en van het schriftelijk advies waarvan het bij deze gelegenheid kennis heeft genomen, formuleert het adviescomité voor Gelijke Kansen voor vrouwen en mannen het volgende advies:

1. Het voorstel van resolutie waarop dit advies betrekking heeft, betreft de meestbegunstigingsclausule ten voordele van de Europese vrouw.

Considérant que la cause des femmes doit passer par une harmonisation vers le haut des législations sur l'égalité entre les femmes et les hommes ainsi que sur les droits particuliers des femmes, notamment en matière de santé reproductive;

Considérant que chaque avancée des femmes fait avancer la société tout entière, qu'il est dans l'intérêt de chacun que la société soit plus égalitaire et qu'une politique extérieure féministe est bénéfique pour tous;

Partant du constat que la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes varie sensiblement entre les États membres et qu'en outre, la promotion des droits de la femme est une matière européenne;

Le comité d'avis est convaincu que la réalisation de l'objectif de la clause constituera une avancée fondamentale pour les droits des femmes européennes.

2. Le comité d'avis soutient la demande, formulée dans la proposition de résolution à l'adresse du gouvernement fédéral, prévoyant de charger, en concertation avec les entités fédérées, l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes de rassembler des dispositions législatives et réglementaires belges concernant le statut, au sens large, de la femme.

Dans la proposition de résolution, il est aussi demandé de confier à l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes la réalisation d'une étude visant à analyser et à répertorier les dispositions législatives et réglementaires des États membres les plus élevées et les plus progressistes à l'égard des femmes. Dans un troisième point, on demande d'inciter la Commission européenne et les ministres en charge de l'égalité entre les hommes et les femmes à introduire la clause de l'Européenne la plus favorisée.

Enfin, l'objectif est d'inciter le Parlement européen, par le biais de cette proposition de résolution, à adopter une proposition de résolution demandant à la Commission européenne d'introduire cette clause de l'Européenne la plus favorisée.

3. Le comité d'avis propose d'ajouter, dans le texte introductif de la résolution, l'article 33 de la Charte des droits fondamentaux, en plus de l'article 23 qui y figure déjà. Cet article porte sur la conciliation de la vie familiale

Overwegende dat de rechten van de vrouw moeten worden verdedigd door een harmonisering op het hoogst mogelijke niveau van de wetgevingen inzake de gelijkheid van mannen en vrouwen, alsook inzake de specifieke rechten van vrouwen, met name wat hun reproductieve gezondheid betreft;

Overwegende dat elke vooruitgang voor vrouwen een vooruitgang betekent voor de hele maatschappij; dat iedereen belang heeft bij een samenleving met meer gelijkheid en een feministisch buitenlands beleid gunstig is voor iedereen;

Uitgaande van de vaststelling dat de situatie op het gebied van de gelijkheid van mannen en vrouwen in de lidstaten zeer verschillend is, en anderzijds dat de bevordering van de rechten van de vrouw een Europese aangelegenheid is;

Is het adviescomité ervan overtuigd dat de verwezenlijking van de doelstelling van de clausule een fundamentele vooruitgang zal betekenen voor de rechten van de Europese vrouwen.

2. Het adviescomité ondersteunt de intentie van het voorstel van resolutie die de regering wil verzoeken om, in overleg met de gefedereerde entiteiten, het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen een overzicht te laten maken van de Belgische wet- en regelgeving betreffende het statuut van de vrouw in de ruime zin van het woord.

In het voorstel van resolutie wordt het Europees Instituut voor gendergelijkheid eveneens verzocht om een studie uit te voeren om de hoogste en meest vooruitstrevende wettelijke en reglementaire bepalingen in de lidstaten met betrekking tot vrouwen te inventariseren en te analyseren. Een derde punt betreft het aansporen van de Europese Commissie en de ministers die verantwoordelijk zijn voor de gelijkheid van vrouwen en mannen om zich in te zetten voor de meestbegunstigingsclausule.

Ten slotte is het de bedoeling om, via dit voorstel van resolutie, het Europees Parlement ertoe aan te zetten een voorstel van resolutie aan te nemen waarin de Europese Commissie wordt verzocht deze meestbegunstigingsclausule ten voordele van de Europese vrouw in te voeren.

3. Het adviescomité stelt voor naast artikel 23 van het Handvest van de grondrechten dat reeds in het voorstel van resolutie is opgenomen, ook artikel 33 toe te voegen aan de inleidende tekst van de resolutie. Dit artikel heeft

et de la vie professionnelle, ce qui est particulièrement important pour les femmes.

4. Le comité d'avis renvoie au considérant pour indiquer que l'UE est un *patchwork* politique en matière d'égalité et de droits des femmes, qui ne permet pas de créer les mêmes conditions de vie ni de garantir les mêmes droits pour les femmes dans les différents États membres. Le comité d'avis souligne que ce facteur peut faire obstacle à la libre circulation des personnes (femmes) au sein de l'UE, et fait aussi état des grandes différences entre les États membres en termes de protection des femmes contre la violence fondée sur le genre.

5. Le comité d'avis constate une série d'entraves à l'application de cette clause:

a) l'Union européenne ne dispose pas d'une compétence générale en matière de droits des femmes. En vertu du principe de l'attribution des compétences, l'Union ne peut intervenir que dans les limites des compétences qui lui sont dévolues dans les Traités par les États membres. De plus, conformément au principe de subsidiarité, l'Union ne peut exercer une compétence non exclusive que si les objectifs ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres, mais peuvent mieux l'être au niveau de l'Union;

b) une deuxième difficulté tient à la complexité de l'exercice de comparaison qu'implique l'application de la clause de l'Européenne la plus favorisée. En effet, il serait nécessaire tout d'abord de comparer les systèmes de dispositions et de politiques dans leur globalité. Si l'on veut se faire une idée exacte d'un domaine, on devrait plutôt l'évaluer dans son ensemble en tenant compte de l'intégralité du cadre juridique et politique y afférent;

c) en outre, il conviendrait de s'accorder sur ce qui est préférable en termes d'égalité des genres;

d) il faut également souligner les difficultés techniques liées à la mise en œuvre de la résolution proposée, à savoir le développement et la maintenance des outils IT nécessaires et l'actualisation constante des données juridiques relatives au droit national et au droit européen.

6. Le comité d'avis rejoint Maria Noichl quant à l'importance de ne pas se laisser décourager par ces obstacles, car l'objectif mérite sans conteste d'être poursuivi.

betrekking op de combinatie van gezins- en beroepsleven, en dit is bijzonder belangrijk voor vrouwen.

4. Het adviescomité verwijst naar de considerans om weer te geven dat de EU een politiek lappendeken is inzake gelijkheid en vrouwenrechten; dat niet de mogelijkheid biedt dezelfde levensomstandigheden te scheppen of dezelfde rechten voor vrouwen te garanderen in de verschillende lidstaten. Het adviescomité benadrukt dat dit een belemmerende factor kan zijn voor het vrij verkeer van personen (vrouwen) binnen de EU, en vermeldt ook de grote verschillen tussen de lidstaten wat betreft de bescherming van vrouwen tegen gendergerelateerd geweld.

5. Het adviescomité stelt een aantal belemmeringen vast voor de toepassing van deze clausule:

a) de Europese Unie heeft geen algemene bevoegdheid op het gebied van vrouwenrechten. Gezien het beginsel van de toekenning van bevoegdheden kan de Unie echter alleen optreden binnen de grenzen van de bevoegdheden die de lidstaten haar in de Verdragen hebben toegekend. Bovendien mag de Unie overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel maar een niet-exclusieve bevoegdheid uitoefenen indien de doelstellingen niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt, maar beter op het niveau van de Unie kunnen worden bereikt;

b) een tweede moeilijkheid houdt verband met de complexe vergelijkingsoefening die de toepassing van de meestbegunstigingsclausule impliceert. Het zou immers in de eerste plaats nodig zijn om de stelsels van bepalingen en beleidslijnen in hun geheel te vergelijken. Om een juist beeld te krijgen zou een domein veeleer in zijn geheel moeten worden beoordeeld, rekening houdend met het gehele juridische en beleidskader met betrekking tot dat domein;

c) daarnaast zou overeenstemming moeten worden bereikt over wat gunstiger is in termen van gendergelijkheid;

d) ook moet worden gewezen op de technische moeilijkheden die met de tenuitvoerlegging van deze resolutie gepaard gaan, namelijk de ontwikkeling en het onderhoud van de nodige *IT-tools* en de voortdurende bijwerking van de juridische gegevens aangaande het nationale en Europese recht.

6. Het adviescomité sluit aan bij de stelling van Maria Noichl om zich niet te laten ontmoedigen door deze belemmeringen, want het doel verdient zonder enige aarzeling te worden nagestreefd.

7. Le comité d'avis estime que la proposition de résolution peut initier un processus et donner un signal politique fort pour l'avenir. Le but est d'atteindre une vision commune en Europe avec les mêmes droits, la même protection et les mêmes possibilités de développement pour les femmes partout sur le territoire de l'UE. Songeons à l'adoption de la Charte des droits fondamentaux de l'UE qui s'est concrétisée à la suite d'une déclaration de volonté politique.

8. Le comité d'avis fait sienne l'affirmation selon laquelle il est important de proposer une résolution qui ne vise pas une spirale vers le bas, mais, au contraire, des standards en Europe qui soient une réelle amélioration avec un objectif commun: établir des droits communs pour les femmes.

9. Le comité d'avis souscrit à la remarque d'Anne-Lise Sibony sur l'importance, concernant l'emploi de certains termes, de toujours choisir une formulation progressiste. On pourrait ainsi reformuler l'expression «clause de l'Européenne la plus favorisée» qui risque, dans sa formulation actuelle, de ne pas tenir suffisamment compte d'autres sensibilités en termes de discrimination.

10. Le comité d'avis soutient la proposition de résolution n° 7-77/1 visant à introduire la clause de l'Européenne la plus favorisée, à condition qu'il soit tenu compte du présent avis et des ajouts suivants:

- compléter le point 2 par les mots: «L'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes (EIGE), calcule chaque année un indice d'égalité de genre qui permet de connaître l'impact des lois et mesures sur les droits et l'égalité des femmes. Cet indice, qui peut être positif, négatif ou neutre, pourrait aider à définir et à trouver les «meilleures» réglementations qui ont un effet positif.»;
- compléter le point 4 par les mots suivants: «, en invitant le Parlement européen à rechercher les meilleurs standards et non des standards minimaux, afin d'éviter des reculs dans le domaine des droits des femmes, comme c'est le cas dans certains pays.»

7. Het adviescomité is van oordeel dat het voorstel van resolutie een proces op gang kan brengen en een sterk politiek signaal kan geven voor de toekomst. Het doel is te komen tot een gemeenschappelijke visie in Europa met dezelfde rechten, dezelfde bescherming en dezelfde ontwikkelingsmogelijkheden voor vrouwen op het hele grondgebied van de EU. Net zoals de goedkeuring van het Handvest van de grondrechten van de EU, dat concreet geworden is na een politieke wilsverklaring.

8. Het adviescomité ondersteunt de stelling dat het van groot belang is om een resolutie voor te stellen die niet gericht is op een neerwaartse spiraal, maar integendeel, op normen in Europa die een echte verbetering inhouden met een gemeenschappelijk doel: het bepalen van gemeenschappelijke rechten voor vrouwen.

9. Het adviescomité sluit zich aan bij de opmerking van Anne-Lise Sibony om bij het gebruik van bepaalde termen, steeds een vooruitstrevende formulering te kiezen. Zo kan er een andere formulering worden gekozen voor de uitdrukking «meestbegunstigingsclausule ten voordele van de Europese vrouw», omdat bij een dergelijke formulering de kans bestaat dat er onvoldoende rekening wordt gehouden met andere gevoeligheden op vlak van discriminatie.

10. Het adviescomité steunt het voorstel van resolutie nr. 7-77/1 tot invoering van een meestbegunstigingsclausule ten voordele van de Europese vrouw, mits met voorliggend advies rekening wordt gehouden, en met volgende toevoegingen:

- punt nr. 2 aanvullen met de woorden: «Het Europees Instituut voor gendergelijkheid berekent elk jaar een gendergelijkheidsindex, waarmee men het effect van wetten en maatregelen op de rechten en gelijkheid van vrouwen kan meten. Die index kan worden ingedeeld in positief, negatief of neutraal, en kan helpen om de «beste» regelgeving met een positief effect te definiëren en te vinden.»;
- punt nr. 4 aanvullen met de woorden: «, door het Europees Parlement te verzoeken om de beste normen in plaats van minimumnormen te bekomen, dit immers om te voorkomen dat er op het gebied van vrouwenrechten stappen terug worden gezet zoals in sommige landen het geval is.»

**V. VOTE**

L'avis, tel que proposé, ne donne lieu à aucune discussion et est adopté par 7 voix contre 3 et 1 abstention.

Confiance a été faite à la rapporteuse pour la rédaction du présent rapport.

*La rapporteuse,*

Ayşe YIGIT.

*La présidente,*

Latifa GAHOUCI.

**V. STEMMING**

Het voorgestelde advies geeft geen aanleiding tot verdere bespreking en wordt aangenomen met 7 tegen 3 stemmen bij 1 onthouding.

Vertrouwen werd geschonken aan de rapporteur voor het opstellen van dit verslag.

*De rapporteur,*

Ayşe YIGIT.

*De voorzitter,*

Latifa GAHOUCI.



**ANNEXE****AVIS ÉCRIT DE L'INSTITUT POUR L'ÉGALITÉ DES FEMMES ET DES HOMMES****1) Introduction**

Créé par la loi du 16 décembre 2002, l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes (ci-après «l'Institut») est un organisme qui a entre autres pour mission de veiller au respect du principe d'égalité entre les femmes et les hommes et de combattre toute forme d'inégalité ou de discrimination fondée sur le genre.

En cette qualité, l'Institut est habilité à adresser des recommandations et des avis aux pouvoirs publics en vue de l'amélioration des lois et réglementations.

C'est dans le cadre de ces compétences que l'Institut a été contacté par le comité d'avis pour l'Égalité des chances entre les femmes et les hommes, qui lui a demandé son avis sur la proposition de résolution n° 7-77/1 visant à introduire la clause de l'Européenne la plus favorisée.

Le comité d'avis a adressé la même demande à l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes.

**2) Développements**

La proposition de résolution faisant l'objet du présent avis concerne la clause de l'Européenne la plus favorisée. Elle est inspirée de la vision idéale et idéaliste de Gisèle Halimi, qui ambitionne de conférer un statut unique à toutes les femmes d'Europe afin qu'elles puissent revendiquer des droits qui reflètent le plus grand dénominateur commun des États membres de l'Union européenne. Il s'agit, en d'autres termes, de viser une harmonisation vers le haut des droits des femmes en un statut unique.

Partant du double constat, d'une part que la situation en termes d'égalité de genre est fort différente au sein des États membres et est inquiétante dans certains d'entre eux, et d'autre part que la progression des droits des femmes passe par l'Europe, la proposition de résolution aspire à l'introduction de la clause de l'Européenne la plus favorisée. La concrétisation de l'objectif poursuivi par la clause représenterait évidemment une avancée fondamentale pour les droits des Européennes.

**BIJLAGE****SCHRIFTELIJK ADVIES VANWEGE HET INSTITUUT VOOR DE GELIJKHEID VAN MANNEN EN VROUWEN****1) Inleiding**

Het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen (hierna het Instituut) werd opgericht door de wet van 16 december 2002 en heeft onder andere als opdracht om te waken over de naleving van de wetgeving inzake de gelijkheid van vrouwen en mannen en om elke vorm van discriminatie of ongelijkheid op grond van geslacht te bestrijden.

In die hoedanigheid is het Instituut bevoegd om aanbevelingen en adviezen aan de overheid uit te brengen met het oog op de verbetering van de wet- en regelgeving.

Binnen het kader van deze bevoegdheden werd het Instituut gecontacteerd door het adviescomité voor Gelijke Kansen van mannen en vrouwen, dat om zijn advies vroeg over het voorstel voor van resolutie nr. 7-77/1 tot invoering van een meestbegunstigingsclausule ten voordele van de Europese vrouw.

Het adviescomité voor Gelijke Kansen heeft hetzelfde verzoek ook aan het Europees Instituut voor gendergelijkheid gericht.

**2) Uiteenzetting**

Het voorstel van resolutie waarop dit advies betrekking heeft, betreft de meestbegunstigingsclausule ten voordele van de Europese vrouw. Deze clausule is geïnspireerd op de ideale en idealistische visie van Gisèle Halimi van een uniek statuut voor alle vrouwen in Europa, zodat zij aanspraak kunnen maken op de rechten die de grootste gemene deler van de EU-lidstaten weerspiegelen. Met andere woorden, het doel is de om rechten van vrouwen naar boven toe te harmoniseren in één enkel statuut.

Uitgaande van de tweeledige vaststelling, enerzijds dat de situatie op het gebied van de gelijkheid van mannen en vrouwen in de lidstaten zeer verschillend en zorgwekkend is, en anderzijds dat de bevordering van de rechten van de vrouw een Europese aangelegenheid is, streeft het voorstel van resolutie naar de invoering van de meestbegunstigingsclausule. De verwezenlijking van de doelstelling van de clausule zou uiteraard een fundamentele vooruitgang betekenen voor de rechten van de Europese vrouwen.

À cette fin, la proposition de résolution vise à demander au gouvernement, en concertation avec les entités fédérées, de charger l'Institut de rassembler l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires belges concernant le statut, au sens large, de la femme. Par la proposition de résolution, il est également question de confier à l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes, la réalisation d'une étude visant à analyser et à répertorier les dispositions législatives et réglementaires des États membres les plus élevées et les plus progressistes à l'égard des femmes. Un troisième point implique quant à lui d'encourager l'intervention, tant auprès de la Commission européenne que des ministres en charge de l'égalité entre les femmes et les hommes, en faveur de la clause de l'Européenne la plus favorisée. Enfin, par cette proposition de résolution, il est envisagé d'encourager le Parlement européen à adopter une proposition de résolution invitant la Commission européenne à mettre sur pied cette clause de l'Européenne la plus favorisée.

Des obstacles à la mise en œuvre de cette clause ont parfois été cités. Auditionnée le 23 janvier 2023 par le comité d'avis pour l'Égalité des chances entre les femmes et les hommes, la chercheuse et professeure Cécilia Rizcallah a ainsi notamment pointé que l'Union européenne n'avait pas une compétence générale en matière de droits des femmes (5). Or, étant donné le principe d'attribution des compétences, l'Union ne peut agir que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les Traités (6). Par ailleurs, en vertu du principe de subsidiarité, l'Union ne peut exercer une compétence qui n'est pas exclusive que si les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres mais peuvent mieux l'être au niveau de l'Union (7).

Daartoe wil het voorstel van resolutie de regering verzoeken om, in overleg met de gefedereerde entiteiten, het Instituut te belasten met het verzamelen van alle Belgische wet- en regelgeving betreffende het statuut van de vrouw in ruime zin. In het voorstel van resolutie wordt het Europees Instituut voor gendergelijkheid eveneens verzocht om een studie uit te voeren om de hoogste en meest vooruitstrevende wettelijke en reglementaire bepalingen in de lidstaten met betrekking tot vrouwen te inventariseren en te analyseren. Een derde punt betreft het aansporen van de Europese Commissie en de ministers die verantwoordelijk zijn voor de gelijkheid van vrouwen en mannen om zich in te zetten voor de meestbegunstigingsclausule. Ten slotte is het de bedoeling om, via dit voorstel van resolutie, het Europees Parlement ertoe aan te zetten een voorstel van resolutie aan te nemen waarin de Europese Commissie wordt verzocht deze meestbegunstigingsclausule ten voordele van de Europese vrouw in te voeren.

Er werden een aantal belemmeringen voor de toepassing van deze clausule aangehaald. Tijdens een hoorzitting die op 23 januari 2023 door het adviescomité voor Gelijke Kansen van mannen en vrouwen werd gehouden, wees de onderzoekster en professor Cécilia Rizcallah erop dat de Europese Unie geen algemene bevoegdheid heeft op het gebied van vrouwenrechten (5). Gezien het beginsel van de toekenning van bevoegdheden kan de Unie echter alleen optreden binnen de grenzen van de bevoegdheden die de lidstaten haar in de verdragen hebben toegekend (6). Bovendien mag de Unie overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel maar een niet-exclusieve bevoegdheid uitoefenen indien de doelstellingen niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt, maar beter op het niveau van de Unie kunnen worden bereikt (7).

(5) Audition, par le comité d'avis pour l'Égalité des chances, de Mme Cécilia Rizcallah, chercheuse et professeure de droit européen à l'Université Saint-Louis, le 23 janvier 2023. L'audition peut être visionnée via le lien suivant: <https://www.youtube.com/watch?v=vDT8PbZdAP8>.

(6) Article 5, §§ 1<sup>er</sup> et 2, du Traité sur l'Union européenne.

(7) Article 5, §§ 1<sup>er</sup> et 2, du Traité sur l'Union européenne.

(5) Hoorzitting door het adviescomité voor Gelijke Kansen met mevrouw Cecilia Rizcallah, onderzoekster en hoogleraar Europees recht aan de *Université Saint-Louis*, op 23 januari 2023. De hoorzitting kan worden bekeken via de volgende link: <https://www.youtube.com/watch?v=vDT8PbZdAP8>.

(6) Art. 5, §§ 1 en 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

(7) *Idem*.

Une deuxième difficulté touche à l'exercice de comparaison complexe qu'implique l'implémentation de la clause de l'Européenne la plus favorisée (8). En effet, il faudrait tout d'abord parvenir à comparer des systèmes de dispositions et de politiques dans leur ensemble. En d'autres termes, il ne suffirait pas de prendre en considération une disposition dans chaque État membre pour un domaine déterminé et de les comparer. Afin d'avoir une image correspondant à la réalité, il conviendrait plutôt d'apprécier un domaine dans sa globalité, en tenant compte de l'ensemble du cadre juridique et politique qui concerne ledit domaine (9). Ensuite, il faudrait parvenir à se mettre d'accord sur ce qui est plus avantageux en termes d'égalité de genre.

Il faut encore relever les difficultés d'ordre technique qu'impliquerait la mise en œuvre de la résolution, à savoir l'élaboration et l'entretien d'outils informatiques nécessaires ainsi que la mise à jour constante des données juridiques des droits nationaux et de droit européen.

### 3) Conclusion

L'Institut est séduit par la proposition de résolution, qui vise à introduire la clause de l'Européenne la plus favorisée. L'Institut constate cependant différents obstacles à la mise en œuvre de cette clause.

(8) Voir par exemple la proposition de résolution visant à introduire la clause de l'Européenne la plus favorisée, Rapport fait au nom du comité d'avis pour l'Égalité des chances entre les femmes et les hommes et la délégation du Sénat au Comité d'avis fédéral chargé des questions européennes (doc. Sénat, n° 3-2035/2), ainsi que l'audition, par le comité d'avis pour l'Égalité des chances, de Mme Cécilia Rizcallah, chercheuse et professeure de droit européen à l'Université Saint-Louis, le 23 janvier 2023.

(9) Rapport précité, doc. Sénat, n° 3-2035/2, p. 16.

Een tweede moeilijkheid houdt verband met de complexe vergelijkingsoefening die de toepassing van de meestbegunstigingsclausule impliceert. Het zou immers in de eerste plaats nodig zijn om de stelsels van bepalingen en beleidslijnen in hun geheel te vergelijken (8). Met andere woorden, het zou niet voldoende zijn om in elke lidstaat één bepaling voor een bepaald gebied te bekijken en deze te vergelijken. Om een juist beeld te krijgen zou een domein veeleer in zijn geheel moeten worden beoordeeld, rekening houdend met het gehele juridische en beleidskader met betrekking tot dat domein (9). In de tweede plaats zou overeenstemming moeten worden bereikt over wat gunstiger is in termen van gendergelijkheid.

Ook moet worden gewezen op de technische moeilijkheden die met de tenuitvoerlegging van deze resolutie gepaard gaan, namelijk de ontwikkeling en het onderhoud van de nodige *IT-tools* en de voortdurende bijwerking van de juridische gegevens aangaande het nationale en Europese recht.

### 3) Conclusie

Het Instituut waardeert de ontwerp-resolutie die tot doel heeft de meestbegunstigingsclausule in te voeren. Het stelt echter verschillende belemmeringen vast voor de tenuitvoerlegging van deze clausule.

(8) Zie bijvoorbeeld het voorstel van resolutie tot invoering van de meestbegunstigingsclausule ten voordele van de Europese vrouw, Verslag namens het adviescomité voor Gelijke Kansen voor vrouwen en mannen en de Delegatie van de Senaat in het Federaal Adviescomité voor Europese aangelegenheden, Doc. Senaat, nr. 3-2035/2, alsook de hoorzitting met mevrouw Cécilia Rizcallah, onderzoekster en hoogleraar Europees recht aan de *Université Saint-Louis*, door het adviescomité voor Gelijke Kansen op 23 januari 2023.

(9) Bovengenoemd verslag, Doc. Senaat, nr. 3-2035/2, p. 16