



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 77.893/2/V
du 11 août 2025

advies 77.893/2/V
van 11 augustus 2025

sur

over

une proposition de loi 'visant
la féminisation des distinctions
honorifiques dans les Ordres
nationaux'

een wetsvoorstel 'teneinde
de eervolle onderscheidingen
in de Nationale Orden te
vervrouwelijken'

Le 26 juin 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis dans un délai de trente jours prorogé de plein droit * jusqu'au 12 août 2025 sur une proposition de loi 'visant la féminisation des distinctions honorifiques dans les Ordres nationaux', déposée par Mme Caroline DÉSIR et consorts (*Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-0764/001).

La proposition a été examinée par la deuxième chambre des vacations le 4 août 2025. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS et Laurence VANCRAVEBECK, conseillers d'État, Philippe DE BRUYCKER, assesseur, et Béatrice DRAPIER FACCO, greffier.

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

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Bernard BLERO, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 août 2025.

*

Op 26 juni 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege * verlengd tot 12 augustus 2025 een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'teneinde de eervolle onderscheidingen in de Nationale Orden te vervrouwelijken', ingediend door mevrouw Caroline DÉSIR c.s. (*Parl.St.*, Kamer, 2024-2025, nr. 56-0764/001).

Het voorstel is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 4 augustus 2025. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Christine HOREVOETS en Laurence VANCRAVEBECK, staatsraden, Philippe DE BRUYCKER, assessor, en Béatrice DRAPIER FACCO, griffier.

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

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Bernard BLERO, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 augustus 2025.

*

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

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

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique [‡] ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

EXAMEN DE LA PROPOSITION

1. Dans son avis 69.747/2/V du 12 août 2021 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 14 octobre 2021 'relatif au renforcement de la féminisation des noms de métier, fonction, grade ou titre et aux bonnes pratiques non discriminatoires quant au genre dans le cadre des communications officielles ou formelles', la section de législation a observé ce qui suit :

« Comme le précise l'exposé des motifs, l'avant-projet de décret à l'examen règle une matière culturelle, à savoir 'la défense et l'illustration de la langue' visée à l'article 4, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

L'exposé des motifs renvoie à l'avis de la section de législation du Conseil d'État n^o 25.328/8 du 12 juillet 1996 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 juillet 1996 'rendant certaines règles relatives à l'orthographe et à la grammaire officielles de la langue néerlandaise applicables aux services et organismes de la Région de Bruxelles-Capitale' ¹, dans lequel il était observé ce qui suit :

'Selon l'article 127, § 1^{er}, 1^o, de la Constitution, les communautés sont compétentes pour régler les matières culturelles. Au nombre de ces matières figurent notamment, selon l'article 4, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, 'la défense et l'illustration de la langue'. Par cette dernière notion, il faut entendre entre autres 'la linguistique, l'orthographe, la terminologie, ...' ².

La question se pose de savoir s'il est au pouvoir de la Région de Bruxelles-Capitale d'intervenir dans le domaine de l'orthographe et de la grammaire de la langue néerlandaise.

Le Conseil d'État estime que, sur ce point, il y a lieu d'opérer une distinction entre les aspects touchant au fond de l'orthographe et de la grammaire, et la force exécutoire des règles édictées en cette matière.

Sur le fond, il résulte des dispositions susindiquées de la Constitution et de la loi spéciale du 8 août 1980 que seules les communautés, à l'exclusion de l'autorité fédérale et des régions, sont compétentes pour fixer les règles d'orthographe et de grammaire. Il découle en outre de la nature de la matière qu'une communauté déterminée n'est

[‡] S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ *Note de bas de page 1 de l'avis cité* : L'avis n^o 25.460/1/V du 7 août 1996 sur un projet d'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune 'rendant certaines règles relatives à l'orthographe et à la grammaire officielles de la langue néerlandaise applicables aux services de la Commission communautaire commune', non avenu, reproduit l'avis n^o 25.328/8. Dans le même sens encore, l'avis n^o 26.553/3 du 23 septembre 1997 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté germanophone du 26 octobre 1998 'relatif à l'introduction de la nouvelle orthographe allemande'.

² *Note de bas de page 2 de l'avis cité* : *Note de bas de page de l'avis cité* : Exposé des motifs se rapportant au projet dont est issue la loi du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels pour la communauté culturelle française et pour la communauté culturelle néerlandaise, *Doc. parl.*, Sénat, 1970-71, n^o 400, p. 4.

compétente qu'à l'égard de la langue spécifique de cette communauté et, inversement, que l'orthographe et la grammaire d'une langue déterminée ne peuvent être réglées que par la communauté pour laquelle la langue concernée est spécifique. L'orthographe et la grammaire de la langue néerlandaise peuvent donc être réglées par la Communauté flamande et ne peuvent l'être que par elle seule.

Le projet soumis pour avis n'emporte pas une méconnaissance de cette compétence exclusive de la Communauté flamande. Les règles édictées par l'arrêté du Gouvernement flamand ne sont pas confirmées, ni même modifiées, mais reconnues comme un 'fait'. Le projet a pour unique objet d'élargir le champ d'application de ces règles.

À cet égard, le projet se meut sur le terrain de la force exécutoire des règles considérées.

D'un point de vue strictement juridique, les décrets de la Communauté flamande et les arrêtés du Gouvernement flamand relatifs aux matières visées à l'article 127, § 1^{er}, de la Constitution, n'ont 'force de loi' que dans la région de langue néerlandaise, ainsi qu'à l'égard des institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à la Communauté flamande (article 127, § 2, de la Constitution). En ce qui concerne plus précisément l'orthographe officielle de la langue néerlandaise, celle-ci est imposée, par les articles 3 et 4 du décret du Conseil culturel de la Communauté culturelle néerlandaise du 20 novembre 1972 fixant l'orthographe officielle de la langue néerlandaise, aux institutions publiques et services assimilés, aux institutions 'de l'enseignement public et subventionné', et aux associations et institutions subventionnées par l'État ³.

Il est à noter que, même à l'intérieur de la région de langue néerlandaise, l'orthographe officielle de la langue néerlandaise n'est pas rendue obligatoire à l'égard des particuliers. Nonobstant l'absence de toute contrainte, les règles en cause ont néanmoins un caractère normatif, ou visent, en d'autres termes, à régler les actes des sujets de droit : l'efficacité des règles est obtenue, en l'occurrence, non pas par leur caractère obligatoire, mais par l'utilité qu'a pour les citoyens une orthographe respectée par tous ⁴.

Vu sous cet angle, l'effet des règles édictées par le Gouvernement flamand en ce qui concerne l'orthographe et la grammaire s'étend au-delà des limites territoriales définies à l'article 127, § 2, de la Constitution. Au-delà de ces limites, il est vrai, ces règles n'ont pas 'force de loi', mais elles offrent néanmoins aux utilisateurs de la langue néerlandaise une ligne directrice officielle. Les personnes concernées ont tout intérêt à s'y conformer. Si elles ne le font pas, elles n'enfreignent certes pas une norme dont le respect est sanctionné en droit, mais elles n'en commettent pas moins des erreurs de langage.

Par conséquent, l'utilité des règles énoncées dans l'arrêté du Gouvernement flamand du 30 mai 1996 à l'égard des services et institutions de la Région de Bruxelles-Capitale, ne doit plus être établie par l'autorité.

³ *Note de bas de page 3 de l'avis cité : Note de bas de page de l'avis cité* : Au cours des travaux préparatoires du décret du 20 novembre 1972, il a été présumé qu'on entendait par là les institutions et fonctionnaires au sens le plus large du terme (administrations et services publics, enseignement, armée, justice, notaires, concessionnaires de services publics, etc. à Bruxelles-Capitale et dans la région de langue néerlandaise) (rapport fait au nom de la « Commissie voor taalwetgeving en taalbescherming », *Doc. parl.*, Conseil culturel flamand, 1971-72, n° 34-2, pp. 2 et 3 ; voir également la déclaration de M. Coens, rapporteur, *Ann. parl.*, Conseil culturel flamand, 17 octobre 1972, p. 27). Dans la mesure où sont visées ainsi des institutions et des services qui n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 127, § 2, de la Constitution, cette hypothèse de départ ne se justifie pas au regard de la Constitution.

⁴ *Note de bas de page 4 de l'avis cité : Note de bas de page de l'avis cité* : P. Orianne, Introduction au système juridique, Bruxelles – Louvain-la-Neuve, 1982, 43 et 263-264.

Il est toutefois loisible à l'autorité compétente de la Région de Bruxelles-Capitale de conférer à ces règles une force obligatoire identique à celle qu'elles ont déjà à l'égard de certains services et institutions flamands. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale peut ainsi prévoir que ces règles s'appliquent aux services et aux institutions de la Région de Bruxelles-Capitale. Le gouvernement tient le pouvoir à cet effet de l'article 40 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, qui rend l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles applicable à la Région de Bruxelles-Capitale. En vertu de ces dispositions légales, le gouvernement est habilité à régler le fonctionnement des services et institutions relevant de son autorité.

La question de savoir s'il est souhaitable de conférer un caractère obligatoire en droit aux règles concernées en matière d'orthographe et de grammaire de la langue néerlandaise, est une question politique sur laquelle il n'appartient pas au Conseil d'État de se prononcer⁵⁻⁶.

Il résulte donc de cet avis que seule la Communauté française, à l'exclusion de toute autre autorité, peut régler la matière de la féminisation des noms de métier, fonction, grade ou titre, en langue française.

Toutefois, d'un point de vue strictement juridique, les règles contenues dans pareil décret n'ont 'force de loi' que dans la région de langue française ainsi qu'à l'égard des institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à la Communauté française (article 127, § 2, de la Constitution).

Au regard de ces principes, et dans la mesure où son article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 2, entend soumettre les destinataires qu'il vise à une 'obligation' de respecter les règles qu'il contient, l'avant-projet appelle les précisions suivantes :

a) l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, de l'avant-projet vise, comme destinataires de l'avant-projet, les 'communes, les provinces et les autres autorités administratives visées à l'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973'.

Or, en application des principes rappelés ci-dessus, les dispositions de l'avant-projet ne peuvent contraindre juridiquement des communes qui ne sont pas situées en région de langue française⁷ ni des autorités administratives qui, situées sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, n'appartiendraient pas exclusivement à la Communauté française. Comme l'observe l'avis n° 25.328/8, seuls les législateurs organiquement compétents pour régler ces institutions pourraient décider de conférer force obligatoire aux règles contenues dans l'avant-projet à l'égard des institutions concernées.

⁵ Note de bas de page 5 de l'avis cité : <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/25328.pdf>, pp. 11 à 15.

⁶ Note de bas de page 6 de l'avis cité : En ce que cet avis fait jurisprudence, voir M. Elst et G. Van Der Biesen, "De culturele aangelegenheden", dans : B. SEUTIN et G. VAN HAEGENDOREN (eds.), *De bevoegdheden van de gemeenschappen*, Bruges, die Keure, 2017, pp. 9 et 10.

⁷ Note de bas de page 7 de l'avis cité : Dans plusieurs avis, la section de législation a déjà observé que les communes situées en Région de Bruxelles-Capitale, ne peuvent, en raison du régime bilingue qui leur est imposé, être considérées comme des institutions auxquelles s'appliquerait un décret de la Communauté française.

Le commentaire de l'article 1^{er} de l'avant-projet repose donc sur une interprétation erronée des règles constitutionnelles lorsqu'il énonce que le critère de rattachement au décret d'une autorité administrative serait le fait de 's'exprimer en français' ⁸.

b) En ce qui concerne les destinataires de l'avant-projet visés à l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 2, 2^o, de l'avant-projet, il résulte des observations figurant ci-après sous l'article 1^{er} que seuls sont concernés par l'obligation de respecter l'avant-projet ceux qui, par application des critères prévus à l'article 127, § 2, de la Constitution, entrent dans le champ d'application territorial et personnel des décrets de la Communauté française.

Dans la mesure où les 'juridictions' sont aussi reprises parmi les destinataires de l'avant-projet, il y a lieu de préciser que, lorsqu'elles sont situées ailleurs qu'en région de langue française et qu'elles utilisent le français dans les actes qu'elles posent, elles ne sauraient se voir contraintes de respecter les normes en projet sans que l'autorité compétente pour les organiser n'aie, à leur égard, conféré force obligatoire à ces normes ».

Comme relevé dans cet avis, seules les communautés, à l'exclusion de toute autre autorité, peuvent régler la féminisation des noms de métier, fonction, grade ou titre, dès lors que cela ressort de la matière communautaire de la défense et de l'illustration de la langue. Toutefois, d'un point de vue strictement juridique, les décrets pris en la matière n'ont « force de loi », en vertu de l'article 127, § 2, de la Constitution, que dans la région linguistique du ressort de la communauté concernée ainsi qu'à l'égard des institutions établies dans la Région de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou l'autre communauté.

Il est cependant loisible à l'autorité organiquement compétente pour régler une matière de conférer aux règles de féminisation édictées par les communautés une force obligatoire identique à celle qu'elles ont déjà dans le ressort territorial des décrets communautaires.

En ce sens, compte tenu de ce que le législateur fédéral est compétent pour régler l'octroi de distinctions honorifiques dans les Ordres nationaux, il peut prévoir que les normes édictées par les communautés et qui sont relatives à la féminisation de la langue s'appliquent à la féminisation de ces distinctions honorifiques. Eu égard au système de répartition des compétences entre les diverses entités, il ne pourrait en revanche se concevoir que le législateur fédéral prévoit des règles de féminisation différentes de celles qui résultent de la manière dont, au titre de leur compétence en matière de défense et de l'illustration de la langue, les communautés ont réglé cette féminisation pour la langue pour laquelle elles sont exclusivement compétentes.

Invitée à exposer les critères retenus pour le choix du féminin de certains titres dans la version française de la proposition, par exemple pourquoi avoir choisi, « commandeur » plutôt que « commandeuse », la mandataire du Président de la Chambre a répondu que, comme cela ressort des développements de la proposition, celle-ci entendait s'inspirer de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 14 juillet 2022 'portant exécution du décret du 14 octobre 2021 relatif au renforcement de la féminisation des noms de métier, fonction, grade ou

⁸ Note de bas de page 8 de l'avis cité : Dans l'avis n° 25.328/8, et à titre de comparaison, il est d'ailleurs précisé que l'intention de soumettre des institutions et fonctionnaires fédéraux à l'application des règles d'un décret de la Communauté flamande pris dans la matière de la défense et l'illustration de la langue « ne se justifie pas au regard de la Constitution ».

titre et aux bonnes pratiques non discriminatoires quant au genre dans le cadre des communications officielles ou formelle’.

Or, comme l’a précisé la mandataire du Président de la Chambre,

« [l]’annexe I de cet arrêté permet l’usage de commandeuse et de commandeur.

Il est vrai que l’annexe II indique qu’(‘[a]ux féminins en -eure qui ont été créés pour combler une lacune lexicale, on préférera lorsqu’ils sont disponibles les féminins en -euse, qui sont plus réguliers et plus audibles (provisseuse plutôt que proviseure)’.

De même, le dictionnaire en ligne ‘Le Robert’ retient commandeuse comme féminin de commandeur.

Le Haut conseil à l’égalité entre les femmes et les hommes français ne retient quant à lui que ‘commandeuse’ dans son ‘Guide pratique pour une communication publique sans stéréotypes de sexe’, version actualisée de 2022 (page 67).

Pour ces motifs, un amendement sera déposé afin de remplacer le terme ‘commandeur’ par ‘commandeuse’.

En ce qui concerne les autres appellations, le féminin préconisé par cet arrêté du gouvernement a systématiquement été choisi quand cela était pertinent :

- ‘Grand cordon’ faisant référence à la forme de la décoration (voir le guide sur le port des ordres nationaux belges publié sur le site), il n’y a pas lieu de le féminiser en ‘Grande Cordon’ ;

- ‘Grand-croix’ ne doit pas être féminisé en Grande-Croix dès lors que ‘grand’, qui se réfère par ailleurs à la décoration et non à son récipiendaire, est ici invariable à l’instar des expressions ‘grand-mère’ et ‘grand-place’.

- ‘Grande officière’ et ‘Officière’ sont conformes à ce qui est préconisé dans les annexes I et II de l’arrêté du gouvernement de la Communauté française précité.

Les termes ‘Palmes’ et ‘médailles’ ne peuvent évidemment être féminisés ».

S’il souhaite procéder à la féminisation des distinctions honorifiques dans les Ordres nationaux, le législateur fédéral doit respecter les règles de féminisation prescrites par les communautés. Il se recommande dès lors d’opérer par un renvoi aux réglementations éventuellement adoptées par ces dernières plutôt que de procéder dans le texte de la proposition lui-même à une féminisation qui pourrait aboutir à ce que les règles communautaires ne soient pas strictement respectées.

Tel est le cas, dans la version française de la proposition, de la notion de « commandeur » qui, comme l’a relevé la mandataire du Président de la Chambre, ne correspond pas à la règle de féminisation de la notion de « commandeur » imposée par la Communauté française.

En ce qui concerne la version néerlandaise de la proposition, la section de législation relève que la féminisation des distinctions honorifiques qui y est réalisée ne correspond à aucune règle qui, à l’instar de ce qui prévaut en Communauté française, serait rendue obligatoire par la Communauté flamande. Comme la féminisation envisagée ne correspond pas non plus aux usages actuels dans la pratique de la langue néerlandaise, elle n’est pas admissible telle qu’elle a été conçue.

Le dispositif sera fondamentalement revu à la lumière de cette observation.

2. Alors que les développements de la proposition font état de ce que « féminiser les titres et fonctions constitue un combat de premier plan pour plus d'inclusivité », il résulte des précisions apportées par la mandataire du Président de la Chambre que régler « la féminisation rétroactive » des décorations dans les ordres nationaux se « conçoit mal dans une loi à portée générale ».

Du point de vue de la technique juridique, rien ne s'oppose toutefois à ce que la nécessité d'une disposition rétroactive⁹ spécifique à la législation relative aux distinctions honorifiques dans les Ordres nationaux puisse être rencontrée dans un cadre plus général. Cependant, la question de savoir si un cadre plus général est nécessaire « est une question politique sur laquelle il n'appartient pas au Conseil d'État de se prononcer »¹⁰.

EXAMEN DE LA PROPOSITION

Articles 4 et 5

L'article 4 prévoit que les personnes distinguées avant l'entrée en vigueur de la loi proposée « se voient automatiquement octroyer le libellé féminin de la classe correspondante ».

Pourtant, l'initiative parlementaire est justifiée, dans les développements de la proposition, par la circonstance qu'une distinction honorifique a été refusée en raison de l'absence de féminisation du titre décerné. Dans la même logique, il pourrait se concevoir que des personnes ayant reçu un titre dans le passé ne souhaiteraient pas voir celui-ci féminisé et auraient éventuellement refusé la distinction sous l'empire de la loi proposée. Il y a dès lors lieu de rendre facultative la féminisation des titres octroyés avant l'entrée en vigueur de la loi proposée.

Les articles 4 et 5 seront revus à la lumière de cette observation.

*

⁹ Voir à ce propos l'observation particulière formulée sous les articles 4 et 5.

¹⁰ Voir dans les mêmes termes et *mutatis mutandis* l'avis 25.328/8 donné le 12 juillet 1996 sur un projet d'arrêté devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 juillet 1996 'rendant certaines règles relatives à l'orthographe et à la grammaire officielles de la langue néerlandaise applicables aux services et organismes de la Région de Bruxelles-Capitale', cité par l'avis 69.747/2/V.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving zich, overeenkomstig artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten, voornamelijk tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, de rechtsgrond[‡] en de vraag of de voorgeschreven vormvereisten zijn vervuld.

ONDERZOEK VAN HET VOORSTEL

1. In advies 69.747/2/V van 12 augustus 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Franse Gemeenschap van 14 oktober 2021 ‘betreffende de versteviging van de vervrouwelijking van de namen van beroepen, ambten, graden of titels en betreffende goede niet-discriminerende praktijken in officiële of formele mededelingen’ heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt:

“Comme le précise l’exposé des motifs, l’avant-projet de décret à l’examen règle une matière culturelle, à savoir ‘la défense et l’illustration de la langue’ visée à l’article 4, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 ‘de réformes institutionnelles’.

L’exposé des motifs renvoie à l’avis de la section de législation du Conseil d’État n° 25.328/8 du 12 juillet 1996 sur un projet devenu l’arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 juillet 1996 ‘rendant certaines règles relatives à l’orthographe et à la grammaire officielles de la langue néerlandaise applicables aux services et organismes de la Région de Bruxelles-Capitale’,¹ dans lequel il était observé ce qui suit:

‘Selon l’article 127, § 1^{er}, 1°, de la Constitution, les communautés sont compétentes pour régler les matières culturelles. Au nombre de ces matières figurent notamment, selon l’article 4, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ‘la défense et l’illustration de la langue’. Par cette dernière notion, il faut entendre entre autres ‘la linguistique, l’orthographe, la terminologie, ...’.²

La question se pose de savoir s’il est au pouvoir de la Région de Bruxelles-Capitale d’intervenir dans le domaine de l’orthographe et de la grammaire de la langue néerlandaise.

Le Conseil d’État estime que, sur ce point, il y a lieu d’opérer une distinction entre les aspects touchant au fond de l’orthographe et de la grammaire, et la force exécutoire des règles édictées en cette matière.

Sur le fond, il résulte des dispositions susindiquées de la Constitution et de la loi spéciale du 8 août 1980 que seules les communautés, à l’exclusion de l’autorité fédérale et des régions, sont compétentes pour fixer les règles d’orthographe et de grammaire. Il

[‡] Aangezien het om een voorstel van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

¹ Voetnoot 1 van het geciteerde advies: L’avis n° 25.460/1/V du 7 août 1996 sur un projet d’arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune ‘rendant certaines règles relatives à l’orthographe et à la grammaire officielles de la langue néerlandaise applicables aux services de la Commission communautaire commune’, non avenu, reproduit l’avis n° 25.328/8. Dans le même sens encore, l’avis n° 26.553/3 du 23 septembre 1997 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté germanophone du 26 octobre 1998 ‘relatif à l’introduction de la nouvelle orthographe allemande’.

² Voetnoot 2 van het geciteerde advies: Note de bas de page de l’avis cité: Exposé des motifs se rapportant au projet dont est issue la loi du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels pour la communauté culturelle française et pour la communauté culturelle néerlandaise, *Doc. parl.*, Sénat, 1970-71, n° 400, p. 4.

découle en outre de la nature de la matière qu'une communauté déterminée n'est compétente qu'à l'égard de la langue spécifique de cette communauté et, inversement, que l'orthographe et la grammaire d'une langue déterminée ne peuvent être réglées que par la communauté pour laquelle la langue concernée est spécifique. L'orthographe et la grammaire de la langue néerlandaise peuvent donc être réglées par la Communauté flamande et ne peuvent l'être que par elle seule.

Le projet soumis pour avis n'emporte pas une méconnaissance de cette compétence exclusive de la Communauté flamande. Les règles édictées par l'arrêté du Gouvernement flamand ne sont pas confirmées, ni même modifiées, mais reconnues comme un 'fait'. Le projet a pour unique objet d'élargir le champ d'application de ces règles.

À cet égard, le projet se meut sur le terrain de la force exécutoire des règles considérées.

D'un point de vue strictement juridique, les décrets de la Communauté flamande et les arrêtés du Gouvernement flamand relatifs aux matières visées à l'article 127, § 1^{er}, de la Constitution, n'ont 'force de loi' que dans la région de langue néerlandaise, ainsi qu'à l'égard des institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à la Communauté flamande (article 127, § 2, de la Constitution). En ce qui concerne plus précisément l'orthographe officielle de la langue néerlandaise, celle-ci est imposée, par les articles 3 et 4 du décret du Conseil culturel de la Communauté culturelle néerlandaise du 20 novembre 1972 fixant l'orthographe officielle de la langue néerlandaise, aux institutions publiques et services assimilés, aux institutions 'de l'enseignement public et subventionné', et aux associations et institutions subventionnées par l'État.³

Il est à noter que, même à l'intérieur de la région de langue néerlandaise, l'orthographe officielle de la langue néerlandaise n'est pas rendue obligatoire à l'égard des particuliers. Nonobstant l'absence de toute contrainte, les règles en cause ont néanmoins un caractère normatif, ou visent, en d'autres termes, à régler les actes des sujets de droit: l'efficacité des règles est obtenue, en l'occurrence, non pas par leur caractère obligatoire, mais par l'utilité qu'a pour les citoyens une orthographe respectée par tous.⁴

Vu sous cet angle, l'effet des règles édictées par le Gouvernement flamand en ce qui concerne l'orthographe et la grammaire s'étend au-delà des limites territoriales définies à l'article 127, § 2, de la Constitution. Au-delà de ces limites, il est vrai, ces règles n'ont pas 'force de loi', mais elles offrent néanmoins aux utilisateurs de la langue néerlandaise une ligne directrice officielle. Les personnes concernées ont tout intérêt à s'y conformer. Si elles ne le font pas, elles n'enfreignent certes pas une norme dont le respect est sanctionné en droit, mais elles n'en commettent pas moins des erreurs de langage.

Par conséquent, l'utilité des règles énoncées dans l'arrêté du Gouvernement flamand du 30 mai 1996 à l'égard des services et institutions de la Région de Bruxelles-Capitale, ne doit plus être établie par l'autorité.

³ Voetnoot 3 van het geciteerde advies: Note de bas de page de l'avis cité: Au cours des travaux préparatoires du décret du 20 novembre 1972, il a été présumé qu'on entendait par là les institutions et fonctionnaires au sens le plus large du terme (administrations et services publics, enseignement, armée, justice, notaires, concessionnaires de services publics, etc. à Bruxelles-Capitale et dans la région de langue néerlandaise) (rapport fait au nom de la « Commissie voor taalwetgeving en taalbescherming », *Doc. parl.*, Conseil culturel flamand, 1971-72, n° 34-2, pp. 2 et 3; voir également la déclaration de M. COENS, rapporteur, *Ann. parl.*, Conseil culturel flamand, 17 octobre 1972, p. 27). Dans la mesure où sont visées ainsi des institutions et des services qui n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 127, § 2, de la Constitution, cette hypothèse de départ ne se justifie pas au regard de la Constitution.

⁴ Voetnoot 4 van het geciteerde advies: Note de bas de page de l'avis cité: P. ORIANNE, *Introduction au système juridique*, Bruxelles – Louvain-la-Neuve, 1982, 43 et 263-264.

Il est toutefois loisible à l'autorité compétente de la Région de Bruxelles-Capitale de conférer à ces règles une force obligatoire identique à celle qu'elles ont déjà à l'égard de certains services et institutions flamands. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale peut ainsi prévoir que ces règles s'appliquent aux services et aux institutions de la Région de Bruxelles-Capitale. Le gouvernement tient le pouvoir à cet effet de l'article 40 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, qui rend l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles applicable à la Région de Bruxelles-Capitale. En vertu de ces dispositions légales, le gouvernement est habilité à régler le fonctionnement des services et institutions relevant de son autorité.

La question de savoir s'il est souhaitable de conférer un caractère obligatoire en droit aux règles concernées en matière d'orthographe et de grammaire de la langue néerlandaise, est une question politique sur laquelle il n'appartient pas au Conseil d'État de se prononcer'.⁵⁻⁶

Il résulte donc de cet avis que seule la Communauté française, à l'exclusion de toute autre autorité, peut régler la matière de la féminisation des noms de métier, fonction, grade ou titre, en langue française.

Toutefois, d'un point de vue strictement juridique, les règles contenues dans pareil décret n'ont 'force de loi' que dans la région de langue française ainsi qu'à l'égard des institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à la Communauté française (article 127, § 2, de la Constitution).

Au regard de ces principes, et dans la mesure où son article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 2, entend soumettre les destinataires qu'il vise à une 'obligation' de respecter les règles qu'il contient, l'avant-projet appelle les précisions suivantes:

a) l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, de l'avant-projet vise, comme destinataires de l'avant-projet, les 'communes, les provinces et les autres autorités administratives visées à l'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973'.

Or, en application des principes rappelés ci-dessus, les dispositions de l'avant-projet ne peuvent contraindre juridiquement des communes qui ne sont pas situées en région de langue française⁷ ni des autorités administratives qui, situées sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, n'appartiendraient pas exclusivement à la Communauté française. Comme l'observe l'avis n° 25.328/8, seuls les législateurs organiquement compétents pour régler ces institutions pourraient décider de conférer force obligatoire aux règles contenues dans l'avant-projet à l'égard des institutions concernées.

⁵ Voetnoot 5 van het geciteerde advies: <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/25328.pdf>, pp. 11 à 15.

⁶ Voetnoot 6 van het geciteerde advies: En ce que cet avis fait légisprudence, voir M. ELST et G. VAN DER BIESEN, "De culturele aangelegenheden", dans: B. SEUTIN et G. VAN HAEGENDOREN (eds.), *De bevoegdheden van de gemeenschappen*, Bruges, die Keure, 2017, pp. 9 et 10.

⁷ Voetnoot 7 van het geciteerde advies: Dans plusieurs avis, la section de législation a déjà observé que les communes situées en Région de Bruxelles-Capitale, ne peuvent, en raison du régime bilingue qui leur est imposé, être considérées comme des institutions auxquelles s'appliquerait un décret de la Communauté française.

Le commentaire de l'article 1^{er} de l'avant-projet repose donc sur une interprétation erronée des règles constitutionnelles lorsqu'il énonce que le critère de rattachement au décret d'une autorité administrative serait le fait de 's'exprimer en français'.⁸

b) En ce qui concerne les destinataires de l'avant-projet visés à l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 2, 2^o, de l'avant-projet, il résulte des observations figurant ci-après sous l'article 1^{er} que seuls sont concernés par l'obligation de respecter l'avant-projet ceux qui, par application des critères prévus à l'article 127, § 2, de la Constitution, entrent dans le champ d'application territorial et personnel des décrets de la Communauté française.

Dans la mesure où les 'juridictions' sont aussi reprises parmi les destinataires de l'avant-projet, il y a lieu de préciser que, lorsqu'elles sont situées ailleurs qu'en région de langue française et qu'elles utilisent le français dans les actes qu'elles posent, elles ne sauraient se voir contraintes de respecter les normes en projet sans que l'autorité compétente pour les organiser n'aie, à leur égard, conféré force obligatoire à ces normes."

Zoals in dat advies wordt opgemerkt, zijn het enkel de gemeenschappen, en geen enkele andere overheid, die de vervrouwelijking van de namen van beroepen, ambten, graden of titels kunnen regelen, aangezien dat deel uitmaakt van de verdediging en de luister van de taal, wat een gemeenschapsaangelegenheid is. Strikt juridisch gezien hebben de ter zake aangenomen decreten krachtens artikel 127, § 2, van de Grondwet, echter enkel "kracht van wet" in het taalgebied waarvoor de betrokken gemeenschap bevoegd is, alsmede ten aanzien van de in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gevestigde instellingen die, wegens hun activiteiten, moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de ene of de andere gemeenschap.

Het staat de overheid die organiek bevoegd is om een aangelegenheid te regelen evenwel vrij om aan de door de gemeenschappen uitgevaardigde vervrouwelingsregels dezelfde bindende kracht te verlenen als die welke zij reeds hebben binnen het territoriale toepassingsgebied van de gemeenschapsdecreten.

Gelet op het feit dat de federale wetgever bevoegd is om de toekenning van eervolle onderscheidingen in de nationale orden te regelen, kan hij dienovereenkomstig bepalen dat de regels die door de gemeenschappen uitgevaardigd worden en die betrekking hebben op de vervrouwelijking van de taal van toepassing zijn op de vervrouwelijking van deze eervolle onderscheidingen. Gelet op het systeem van bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende entiteiten, zou het daarentegen ondenkbaar zijn dat de federale wetgever andere vervrouwelingsregels zou bepalen dan die welke voortvloeien uit de wijze waarop de gemeenschappen, op grond van hun bevoegdheid inzake de verdediging en de luister van de taal, deze vervrouwelijking hebben geregeld voor wat betreft de taal waarvoor zij exclusief bevoegd zijn.

Op de vraag welke criteria in aanmerking zijn genomen om in de Franse tekst van het voorstel te kiezen voor de vrouwelijke vorm van sommige titels, bijvoorbeeld waarom voor "commandeure" en niet voor "commandeuse" is gekozen, heeft de gemachtigde van de voorzitter van de Kamer geantwoord dat het, zoals uit de toelichting bij het voorstel blijkt, de bedoeling was

⁸ Voetnoot 8 van het geciteerde advies: Dans l'avis n° 25.328/8, et à titre de comparaison, il est d'ailleurs précisé que l'intention de soumettre des institutions et fonctionnaires fédéraux à l'application des règles d'un décret de la Communauté flamande pris dans la matière de la défense et l'illustration de la langue « ne se justifie pas au regard de la Constitution ».

dat het aansluit bij het besluit van de Franse Gemeenschapsregering van 14 juli 2022 ‘houdende uitvoering van het decreet van 14 oktober 2021 betreffende de versteviging van de vervrouwelijking van de namen van beroepen, ambten, graden of titels en betreffende goede niet-discriminerende praktijken in officiële of formele mededelingen’.

De gemachtigde van de voorzitter van de Kamer heeft evenwel gesteld dat

“[l]’annexe I de cet arrêté permet l’usage de commandeuse et de commandeur.

Il est vrai que l’annexe II indique qu’(‘[a]ux féminins en -eure qui ont été créés pour combler une lacune lexicale, on préférera lorsqu’ils sont disponibles les féminins en -euse, qui sont plus réguliers et plus audibles (provisseuse plutôt que proviseure)’.

De même, le dictionnaire en ligne ‘Le Robert’ retient commandeuse comme féminin de commandeur.

Le Haut conseil à l’égalité entre les femmes et les hommes français ne retient quant à lui que ‘commandeuse’ dans son ‘Guide pratique pour une communication publique sans stéréotypes de sexe’, version actualisée de 2022 (page 67).

Pour ces motifs, un amendement sera déposé afin de remplacer le terme ‘commandeur’ par ‘commandeuse’.

En ce qui concerne les autres appellations, le féminin préconisé par cet arrêté du gouvernement a systématiquement été choisi quand cela était pertinent:

- ‘Grand cordon’ faisant référence à la forme de la décoration (voir le guide sur le port des ordres nationaux belges publié sur le site), il n’y a pas lieu de le féminiser en ‘Grande Cordon’;

- ‘Grand-croix’ ne doit pas être féminisé en Grande-Croix dès lors que ‘grand’, qui se réfère par ailleurs à la décoration et non à son récipiendaire, est ici invariable à l’instar des expressions ‘grand-mère’ et ‘grand-place’.

- ‘Grande officière’ et ‘Officière’ sont conformes à ce qui est préconisé dans les annexes I et II de l’arrêté du gouvernement de la Communauté française précité.

Les termes ‘Palmes’ et ‘médailles’ ne peuvent évidemment être féminisés.”

Indien de federale wetgever de eervolle onderscheidingen in de nationale orden wenst te vervrouwelijken, moet hij de door de gemeenschappen voorgeschreven vervrouwelijkingregels in acht nemen. Het verdient dan ook aanbeveling om te verwijzen naar de eventueel door die gemeenschappen aangenomen regelgeving in plaats van de tekst zelf van het voorstel aldus te vervrouwelijken dat de regelgeving van de gemeenschappen niet strikt in acht zou worden genomen.

Dat is in de Franse tekst van het voorstel het geval met het begrip “commandeur” dat, zoals de gemachtigde van de voorzitter van de Kamer heeft opgemerkt, niet strookt met de door de Franse Gemeenschap opgelegde regel voor de vervrouwelijking van het begrip “commandeur”.

Wat de Nederlandse tekst van het voorstel betreft, wijst de afdeling Wetgeving erop dat de daarin vervrouwelijkte eervolle onderscheidingen geen enkele regel volgen die, naar het voorbeeld van de in de Franse Gemeenschap geldende regels, door de Vlaamse Gemeenschap verplicht zou moeten worden gevolgd. Aangezien de beoogde vervrouwelijking evenmin overeenstemt met wat thans gebruikelijk is in het Nederlandse taalgebruik, is ze niet aanvaardbaar in de voorgestelde vorm.

Het dispositief moet in het licht van deze opmerking grondig worden herzien.

2. Terwijl de toelichting bij het voorstel vermeldt dat “de vervrouwelijking van titels en functies (...) een belangrijke stap naar meer inclusiviteit [betekent]”, blijkt uit de uitleg van de gemachtigde van de voorzitter van de Kamer dat het moeilijk denkbaar is dat in een wet met algemene strekking de eretekens in de nationale orden met terugwerkende kracht vervrouwelijkt worden.

Uit juridisch-technisch oogpunt staat evenwel niets eraan in de weg dat binnen een algemener kader kan worden tegemoetgekomen aan het vereiste van een terugwerkende bepaling⁹ specifiek voor de wetgeving inzake eervolle onderscheidingen in de nationale orden. De vraag of een algemener kader nodig is, is evenwel “een beleidsvraag waarover de Raad van State zich niet heeft uit te spreken”.¹⁰

ONDERZOEK VAN HET VOORSTEL

Artikelen 4 en 5

Artikel 4 bepaalt dat de personen die voorafgaand aan de inwerkingtreding van de voorgestelde wet een eervolle onderscheiding hebben gekregen “automatisch de vrouwelijke titel van de overeenstemmende klasse toegekend [krijgen]”.

In de toelichting bij het voorstel wordt het parlementair initiatief echter verantwoord door de omstandigheid dat een eervolle onderscheiding is geweigerd omdat de toegekende titel niet vervrouwelijkt was. In dezelfde logica is het denkbaar dat personen aan wie in het verleden een titel toegekend is, niet zouden willen dat die titel wordt vervrouwelijkt en dat zij de onderscheiding eventueel zouden hebben geweigerd onder de voorgestelde wet. Bijgevolg moet de vervrouwelijking van de titels die vóór de inwerkingtreding van de voorgestelde wet zijn toegekend, facultatief worden gemaakt.

⁹ Zie in dat verband de bijzondere opmerking over de artikelen 4 en 5.

¹⁰ Zie, in dezelfde bewoordingen en *mutatis mutandis*, advies 25.238/8 van 12 juli 1996 over een ontwerpbesluit dat heeft geleid tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 18 juli 1996 ‘waarbij bepaalde regels van de officiële spelling en van de spraakkunst van de Nederlandse taal toepasselijk worden verklaard op de diensten en de instellingen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’, dat in advies 69.747/2/V geciteerd wordt.

De artikelen 4 en 5 moeten in het licht van deze opmerking herzien worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRESIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER FACCO

Patrick RONVAUX