

PARLEMENT
DE LA
COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

Session 2020-2021

7 OCTOBRE 2020

PROPOSITION DE DÉCRET SPÉCIAL

PORTANT MODIFICATION DE LA LOI SPÉCIALE DE RÉFORMES
INSTITUTIONNELLES DU 8 AOÛT 1980 AFIN DE GARANTIR UNE
PRÉSENCE ÉQUILIBRÉE DE FEMMES ET D'HOMMES AU SEIN DU
GOUVERNEMENT DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

DÉPOSÉE PAR **MMES HÉLÈNE RYCKMANS, GWENAËLLE GROVONIUS ET
CAROLINE CASSART-MAILLEUX, MM. STÉPHANE HAZÉE, MOHAMED
OURIAGHLI ET YVES EVRARD.**

RÉSUMÉ

La présente proposition de décret spécial vise à garantir une présence équilibrée de femmes et d'hommes au sein du Gouvernement de la Communauté française en imposant la présence d'au moins un tiers de femmes et d'un tiers d'hommes en son sein.

TABLE DES MATIÈRES

DÉVELOPPEMENTS	3
COMMENTAIRE DES ARTICLES	6
PROPOSITION DE DÉCRET SPÉCIAL PORTANT MODIFICATION DE LA LOI SPÉCIALE DE RÉFORMES INSTITUTIONNELLES DU 8 AOÛT 1980 AFIN DE GARANTIR UNE PRÉSENCE ÉQUILIBRÉE DE FEMMES ET D’HOMMES AU SEIN DU GOUVERNEMENT DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE	7

DÉVELOPPEMENTS

La participation des femmes et des hommes au sein des institutions est un enjeu essentiel et largement reconnu comme tel. La revendication d'une représentation équilibrée des sexes au sein du pouvoir politique et des institutions a d'abord figuré dans des textes internationaux, avant d'être consacrée dans notre droit national.

Dans le cadre des Nations Unies, la Convention du 18 décembre 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes⁽¹⁾ impose aux Etats d'assurer à ces dernières « le droit de prendre part, dans des conditions d'égalité avec les hommes (...) à l'élaboration de la politique de l'Etat et à son exécution » (art. 7, b). Le Programme d'action adopté lors de la quatrième conférence mondiale sur les femmes organisée à Pékin (1995), a défini comme objectifs stratégiques le fait de « prendre des mesures propres à assurer aux femmes l'égalité d'accès et la pleine participation aux structures du pouvoir et à la prise de décisions » et de leur « donner les moyens de participer à la prise de décisions et d'exercer des responsabilités ».

Si le droit primaire de l'Union européenne ne fait pas directement référence comme telle à la participation des femmes au processus de prise de décisions politiques, il proclame l'égalité homme-femmes qui la sous-tend parmi ses valeurs fondatrices (art. 2 TUE).

Ainsi, la Belgique s'est engagée internationalement à promouvoir la participation des femmes notamment au sein de ses organes exécutifs.

S'agissant du cadre normatif national, le 21 février 2002, les chambres fédérales ont adopté une révision de la Constitution. (M.B., 26 février 2002). Outre l'affirmation du droit des femmes et des hommes à l'égalité, l'alinéa 1er du nouvel article 11 bis de la Constitution prévoit que « la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 (...) favorisent l'égal accès (des femmes et des hommes) aux mandats électifs et publics ». Cette révision fait notamment suite au constat « établi de longue date sur le plan belge comme sur le plan international » de « la sous-représentation des femmes dans les instances de décisions politiques » (Doc. Sénat. n° 2-465/1, p. 2).

L'alinéa 2 de ce même article impose la mixité des Gouvernements, dont celle du Gouvernement de la Communauté française, ce qui selon la Vice-

Première Ministre de l'époque en charge de l'égalité des chances vise à « permettre la réalisation de cette égalité de droit en égalité de fait » en garantissant « (...) la participation significative des femmes à la conduite des affaires publiques ». (Doc. Sénat n° 2-465/4, p. 5). En vue d'assurer l'exécution de cet alinéa 2, le législateur spécial, sur la base de la compétence que lui attribue l'article 123 de la Constitution en matière de composition et de fonctionnement des Gouvernements communautaires et régionaux, a modifié les articles 60, §1er et 64 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 (LSRI). Il a ainsi assuré une mixité minimale du Gouvernement de la Communauté française pour chacune des modalités selon lesquelles il peut être constitué :

- L'article 60, §1 de la LSRI⁽²⁾, tel que complété par l'article 1er de la loi spéciale du 5 mai 2003 (M.B., 12 juin 2004) vise à assurer la mixité notamment du Gouvernement de la Communauté française, lorsque ses membres ont été élus « collectivement », c'est-à-dire sur la base d'une liste signée par la majorité absolue des membres du Parlement : ainsi, l'alinéa 2 impose que cette liste « compte des personnes de sexe différent ».
- L'article 64, §1 de la LSRI⁽³⁾, tel que remplacé par l'article 3 de loi spéciale du 5 mai 2003 (M.B., 12 juin 2004) vise quant à lui à assurer la mixité notamment du Gouvernement de la Communauté française, lorsque ses membres sont élus au scrutin secret et séparé : ce § prévoit en effet, que dans cette hypothèse, si « après désignation de l'avant-dernier membre du gouvernement (...), tous les membres sont du même sexe, le scrutin pour la désignation du dernier membre est limité aux candidats appartenant à l'autre sexe ».

Il apparaît ainsi qu'en 2003, le législateur spécial a fait le choix d'une mise en œuvre minimaliste de l'alinéa 2 de l'article 11bis de la Constitution. Il en résulte que la réglementation actuellement en vigueur ne prévoit aucune mesure à la hauteur de l'objectif que la Belgique s'est assigné tant sur le plan international que sur le plan interne, à savoir une participation équilibrée de femmes et d'hommes au sein du pouvoir politique, puisqu'elle impose seulement la présence d'une

(1) Convention qui ratifiée par la Belgique le 10 juillet 1985, à laquelle le législateur fédéral a porté assentiment dans une loi du 11 mai 1983 (M.B., 5 novembre 1985).

(2) Ce § dispose que « les candidats au Gouvernement présentés sur une même liste signée par la majorité absolue des membres du Parlement sont élus. La liste visée à l'alinéa 1er compte des personnes de sexe différent ».

(3) Ce § dispose que « si, lors de la constitution du Gouvernement wallon ou de toute modification ultérieure dans la composition de celui-ci, après désignation de l'avant-dernier membre du Gouvernement conformément à l'article 60, § 3, tous les membres sont du même sexe, le scrutin pour la désignation du dernier membre est limité aux candidats appartenant à l'autre sexe. ».

femme au sein du Gouvernement de la Communauté française.

Il est bon de rappeler que depuis 2004, le Gouvernement de la Communauté française est en pratique déjà composé d'au moins 1/3 de femmes mais qu'il cependant utile d'adapter le cadre législatif pour l'avenir.

A l'occasion de l'adoption de la loi spéciale précitée, la vice-Présidente du Sénat avait alors indiqué qu'imposer une simple exigence de mixité est « beaucoup trop minimaliste », et est « incohérent (...) au regard de l'ambition de la première phrase de l'article 10 bis proposé (finale-ment 11bis) ». Cela revient à « se moquer des droits des femmes et, partant, à se moquer de la démocratie ». (Doc. Sénat, n° 2-465/4, p. 119).

Comme l'ont souligné l'Entité des Nations-Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONUfemmes) et l'Union interparlementaire (UIP), « l'émancipation politique des femmes et leur accès dans des conditions d'égalité aux postes de commandement à tous les niveaux sont indispensables (...) à l'avènement d'un monde plus juste » (4).

C'est d'ailleurs ce qu'a recommandé le Sénat dans son rapport d'information (6-97/3) adopté à l'unanimité le 5 mars 2015, selon lequel « Il y a lieu de prendre des mesures structurelles afin de garantir une présence égale de femmes et d'hommes au sein du pouvoir exécutif, dans le prolongement de ce qui se fait sur le plan législatif à tous les niveaux de pouvoir, donc aussi bien dans les divers Gouvernements qu'au niveau des provinces et des communes ». (Doc. Sénat n°6-97/3, p. 74).

Tenant compte de l'ensemble de ces éléments, les auteurs de la présente proposition estiment qu'il est temps de franchir une nouvelle étape. Celle-ci est inscrite dans la DPC, qui prévoit d'« approfondir la parité dans les instances ».

Dans cette perspective, la présente proposition entend modifier le cadre normatif existant, et en l'occurrence les dispositions de la LSRI précitées, afin d'imposer la présence d'au moins un tiers de femmes et d'hommes au sein du Gouvernement de la Communauté française, à compter du renouvellement du Gouvernement qui fera suite aux prochaines élections régionales. Le quota d'un tiers, sans garantir une présence strictement paritaire des femmes et des hommes au sein du Gouvernement de la Communauté française, constitue une avancée majeure par rapport au cadre normatif actuel et assure à tout du moins une présence équilibrée de Ministres de l'un et de l'autre sexes.

Depuis la réforme institutionnelle de 1993, certaines entités fédérées, en ce compris la Com-

munauté française, jouissent d'une autonomie constitutive qui leur permet de régler certains aspects relatifs à l'élection, la composition et au fonctionnement de leur Parlement (Const., art. 118, §2) et de leur Gouvernement (Const., art. 123, §2). Ces éléments sont déterminés par le législateur spécial, dans le respect des limites fixées par les articles 118 et 123 de la Constitution.

L'article 123, §2 de la Constitution dispose que : « Une loi, adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, désigne les matières relatives à la composition et au fonctionnement (...) du Gouvernement de la Communauté française (...), qui sont réglées par (son) Parlement, par décret (...) ».

En application de cette disposition, le §4 de l'article 63 de LSRI, tel qu'il a été modifié par la loi spéciale du 16 juillet 1993, prévoit que « les Parlements peuvent, chacun pour ce qui le concerne, modifier par décret le nombre maximum des membres de leur Gouvernement ».

Il apparaît qu'en utilisant les termes « nombre maximum », le législateur spécial permet également de fixer le nombre maximal de membres de chaque sexe.

En effet, le Gouvernement fédéral, par la voix de la vice-première Ministre de l'époque alors en charge de l'Égalité des chances a déclaré à l'occasion de l'adoption de la loi spéciale du 5 mai 2003 (cf. supra) que « l'autonomie constitutive conférée à certaines entités fédérées est limitée par l'obligation de compter au moins une personne de sexe différent au sein de leur gouvernement. L'autonomie constitutive ne leur permet pas de contrevenir à cette exigence, mais elle leur permet d'aller au-delà » (Doc. Sénat, n° 2-1359/2, p. 4).

En permettant de modifier le nombre maximal de membres de chaque sexe, il est évident que le législateur spécial habilite également le Parlement à fixer le nombre minimal de membres de l'autre sexe : imposer une présence maximale de deux tiers de membres appartenant à un sexe, ou imposer une présence minimale d'un tiers de membres de l'autre sexe revient au même.

L'autonomie constitutive s'exerce par le truchement de décrets « adoptés à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, à condition que la majorité des membres du Parlement soit présente » (Const., art. 123, §2, alinéa 2), raison pour laquelle la présente proposition vise l'adoption d'un décret spécial.

Le législateur wallon a d'ailleurs mobilisé cette autonomie constitutive en adoptant, à l'unanimité, le 30 avril 2019, un décret spécial modifiant les articles 60 et 64 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles en vue

(4) « Le niveau de représentation des femmes en politique stagne selon une étude de l'ONU », article disponible en ligne sur le site de l'ONU.

(5) Doc. parl. PW, 1045 (2017-2018).

de garantir une présence équilibrée de femmes et d'hommes au sein du Gouvernement wallon⁽⁵⁾ (6).

Dans le cadre de l'avis qu'il a remis sur ce texte, le Conseil d'État a ainsi pu indiquer⁽⁷⁾ que « L'instauration d'un quota de présence minimale de personnes de chaque sexe au sein du Gouvernement wallon s'analyse juridiquement comme une action positive du législateur compétent, en l'espèce le décret spécial, en faveur de ces personnes.

Aux termes de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, une mesure instituant une action positive « ne peut être prise que moyennant le respect des conditions suivantes :

- 1° il doit exister une inégalité manifeste ;
- 2° la disparition de cette inégalité doit être désignée comme un objectif à promouvoir ;
- 3° la mesure d'action positive doit être de nature temporaire, étant de nature à disparaître dès que l'objectif visé est atteint ;
- 4° la mesure d'action positive ne doit pas restreindre inutilement les droits d'autrui (comparer avec l'article 10, §2, de la loi antiracisme, article 10, §2, de la loi générale anti-discrimination et article 16, §2, de la loi « genre ») ».

À la lumière des conditions ainsi rappelées, une évaluation devra, à des intervalles réguliers, être effectuée afin de permettre au décret spécial de vérifier si, avec l'écoulement du temps, le dispositif, une fois entré en vigueur, s'avère encore nécessaire et mérite d'être maintenu comme tel. »

Les auteurs estiment que l'existence d'un tel décret spécial reste nécessaire et qu'il est dès lors opportun que la Fédération Wallonie-Bruxelles adopte un dispositif analogue, selon les mêmes termes et conditions.

Il convient de préciser que si la présente proposition apparaît centrée sur la présence des femmes au sein du Gouvernement de la Communauté française, c'est en raison de la sous-représentation dont elles sont généralement l'objet dans les instances exécutives belges. Cette sous-représentation est d'ailleurs un enjeu au sujet duquel des expressions politiques fortes ont été formulées par des membres de notre Parlement de toutes les sensibilités. S'il faut se réjouir de ce que la composition du Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles ait d'ores et déjà intégré depuis plusieurs années cette recherche d'équilibre, il apparaît nécessaire de l'inscrire formellement dans l'ordre juridique pour prévenir tout oubli ou recul en la matière.

Sous cette réserve, la proposition est évidemment neutre du point de vue du genre. Il n'est pas

exclu que selon les époques, ce décret puisse jouer en faveur d'une plus large participation masculine, si celle-ci devenait inférieure au seuil d'un tiers.

La présente proposition entend naturellement tenir compte des deux modalités selon lesquelles le Gouvernement de la Communauté française peut être élu : l'article 2 du décret entend garantir l'équilibre recherché lorsque le Gouvernement est constitué de Ministres porté-e-s candidat-e-s sur une même liste signée par la majorité des membres du Parlement de la Communauté française, alors que l'article 3 offre la même garantie lorsque les différents membres du Gouvernement ont été élus au terme de scrutins secrets et séparés.

(6) Une proposition de décret spécial avait également été déposée dans le même sens au Parlement de la Communauté Française (Doc. parl. PFWB, 627 (2017-2018)), mais le temps a manqué pour la voir aboutir en fin de législature précédente.

(7) http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2018_2019/DECRET/1045_2.pdf

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article premier

Cet article expose les dispositions sur la base desquelles le Parlement de la Communauté française est compétent pour adopter le décret proposé, à savoir les articles 39 et 123, §2 de la Constitution, ainsi que l'article 63, §4 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. Il détermine également les dispositions de cette même loi spéciale qu'il s'agit de modifier, à savoir les articles 60, §1er et 64 de ladite loi.

Art. 2

Cet article prévoit que la liste des candidats aux différentes fonctions de Ministre, signée par la majorité absolue des membres du Parlement et remise entre les mains du Président du Parlement au plus tard au jour de l'élection, doit comporter un tiers au moins de membres de chaque sexe.

Cette disposition garantit donc la présence d'un tiers de femmes et d'un tiers d'homme au sein du Gouvernement de la Communauté française lorsque celui-ci est composé de Ministres élus « collectivement ».

Pour clarifier la terminologie et éviter toute confusion ou contestation dans son application, la disposition proposée précise la règle à adopter dans le traitement des décimales.

Art. 3

Cet article prévoit que l'élection du dernier membre, voire les élections des derniers membres, est/sont réservée(s) aux candidats appartenant à l'un ou l'autre sexe lorsque cela est nécessaire pour assurer la présence d'un tiers de membres de chaque sexe au sein du Gouvernement de la Communauté française.

Cet article garantit donc la présence d'un tiers de femmes et d'un tiers d'hommes au sein du Gouvernement de la Communauté française lorsque celui-ci est composé de Ministres élus au suffrage secret et séparé.

PROPOSITION DE DÉCRET SPÉCIAL

PORTANT MODIFICATION DE LA LOI SPÉCIALE DE RÉFORMES INSTITUTIONNELLES DU 8 AOÛT 1980
AFIN DE GARANTIR UNE PRÉSENCE ÉQUILIBRÉE DE FEMMES ET D'HOMMES AU SEIN DU
GOUVERNEMENT DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

Article premier

Le présent décret règle, en application des articles 38 et 123, §2 de la Constitution et de l'article 63, §4 de la loi spéciale du 8 août 1980, une matière visée aux articles 60 et 64 de ladite loi spéciale.

H. Ryckmans

G. Grovonius

C. Cassart-Mailleux

S. Hazée

M. Ouriaghli

Y. Evrard

Art. 2

L'article 60, §1, alinéa 2 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 est remplacé par ce qui suit :

« La liste visée à l'alinéa 1er présente un tiers minimum de membres du même sexe. Tout nombre décimal est porté à l'unité supérieure lorsque la décimale est supérieure à 5 ; tout nombre décimal est porté à l'unité inférieure lorsque la décimale est égale ou inférieure à 5 ».

Art. 3

L'article 64, §2 de ladite loi spéciale est remplacé par ce qui suit :

« § 2. Si le Gouvernement de la Communauté française est constitué ou modifié conformément à l'article 60, §3, le scrutin pour la désignation du ou des derniers membres est limité aux candidats appartenant à l'un ou l'autre sexe si cela est nécessaire pour assurer la présence d'au moins un tiers de femmes et d'un tiers d'hommes en son sein.

Si, lors de la constitution du Gouvernement de la Communauté française ou de toute modification ultérieure dans la composition de celui-ci, après désignation de l'avant-dernier membre du Gouvernement conformément à l'article 60, § 3, aucun membre n'appartient à la région bilingue de Bruxelles-Capitale, la désignation du dernier membre peut en outre être limitée à un candidat appartenant à la région bilingue de Bruxelles-Capitale. »