CONSEIL D'ETAT
LEGISLATION
15 -02- 2019
RAAD VAN STATE
WETGEVING

65453/2

1045 (2017-2018) — N° 1

PARLEMENT WALLON

SESSION 2017-2018

12 MARS 2018

PROPOSITION DE DÉCRET SPÉCIAL

modifiant les articles 60 et 64 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles en vue de garantir une présence équilibrée de femmes et d'hommes au sein du Gouvernement wallon

déposée par

Mme Ryckmans et M. Hazée

site internet : www.parlement-wallonie.be
courriel : courriel@parlement-wallonie.be

RÉSUMÉ

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

DÉVELOPPEMENT

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 le 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 États 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'État 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 hommes-femmes qui la sous-tend parmi ses valeurs fondatrices (art. 2 du Traité sur l'Union européenne).

Ainsi, la Belgique s'est engagée internationalement à promouvoir la participation des femmes notamment au sein de ses organes exécutifs. Or, il apparaît que la Belgique accuse en réalité un certain retard à l'échelle européenne. Il ressort en effet d'une récente étude réalisée par l'ONU ([2]) qu'au 1er janvier 2017, le Gouvernement fédéral, avec un pourcentage de 23,1% de femmes, se positionnait à la seizième place européenne, derrière la Bulgarie, la France, la Suède, la Slovénie, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, les Pays-Bas, l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Estonie, l'Italie, l'Irlande, la Roumanie et l'Autriche. Cette étude ne concerne pas les Gouvernements des entités fédérées. Toutefois, si l'on se prêtait au même exercice avec le Gouvernement wallon, l'enseignement ne serait pas fondamentalement différent : au 1er janvier 2017, ce Gouvernement comptait 12,5% de femmes et 87,5% d'hommes, ce qui l'aurait placé à la vingt-cinquième place européenne, ne laissant derrière lui que Chypre, Malte et la Hongrie. Le Gouvernement actuel, avec 28,5% de femmes et 71,5% d'hommes, se situerait quant à lui à la douzième place européenne.

S'agissant du cadre normatif national, le 21 février 2002, les chambres fédérales ont adopté une révision de la Constitution. 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 wallon ([3]), 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 du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (LSRI). Il a ainsi assuré une mixité minimale du Gouvernement wallon pour chacune des modalités selon lesquelles il peut être constitué :

- l'article 60, §1er, de la LSRI ([4]), tel que complété par l'article 1er, de la loi spéciale du 5 mai 2003 vise à assurer la mixité notamment du Gouvernement wallon, 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, §1er, de la LSRI ([5]), tel que remplacé par l'article 3 de loi spéciale du 5 mai 2003, vise quant à lui à assurer la mixité notamment du Gouvernement wallon, lorsque ses membres sont élus au scrutin secret et séparé. Ce paragraphe 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

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

([2]) Cette étude intitulée « les femmes en politique. Situation au premier janvier 2017 » a été réalisée par l'entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes. Les résultats peuvent être consultés sur le site de l'ONU.

([3]) Il concerne également le Gouvernement flamand et le Gouvernement de la Communauté française.

([4]) Ce paragraphe 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 ».

([5]) Ce paragraphe 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. »

2 de l'article 11*bis* 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 femme au sein du Gouvernement wallon.

En pratique, on constate une sous-participation chronique des femmes aux Gouvernements, qui témoigne de la réalité selon laquelle l'augmentation du nombre de femmes au sein des instances de prise de décisions se produit rarement de manière naturelle et requiert le plus souvent un cadre normatif contraignant. C'est également ce constat qui a amené le Parlement wallon à adopter le décret du 7 septembre 2017 (6) relatif à la présence équilibrée des femmes et des hommes au sein des instances exécutives locales.

À 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 (finalement 11*bis*) ». 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). Les faits ne lui ont pas donné tort.

Comme l'ont souligné l'Entité des Nations-Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (femmes ONU) 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 » (7).

Les femmes constituent plus de la moitié de la population et leur représentation équilibrée dans les organes décisionnels est un enjeu démocratique Le Gouvernement wallon gagnerait en qualité et en légitimité en devenant, lui aussi, le reflet de cette diversité.

C'est d'ailleurs ce qu'a recommandé le Sénat dans son rapport d'information 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 de décret spécial estiment qu'il est temps de franchir une nouvelle étape.

Dans cette perspective, la présente proposition de décret spécial 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 wallon, 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 wallon, constitue une avancée majeure par rapport au cadre normatif actuel et assure à tout le moins une présence équilibrée de Ministres de l'un et de l'autre sexe.

Depuis la réforme institutionnelle de 1993, certaines entités fédérées, en ce compris la Région wallonne, 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 Région wallonne (...), qui sont réglées par (son) Parlement, par décret (...) ».

En application de cette disposition, le §4 de l'article 63 de la LSRI, tel qu'il a été modifié par la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, 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 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.

La présente proposition entend naturellement tenir compte des deux modalités selon lesquelles le Gouvernement wallon peut être élu : l'article 2 du décret entend garantir l'équilibre recherché lorsque le Gouvernement

(6) Qui impose la présence d'un tiers de personnes de chaque sexe au sein des collèges communaux et provinciaux de Wallonie.
(7) « 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.

est constitué de Ministres portés candidats sur une même liste signée par la majorité des membres du Parlement de Wallonie, 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.

Enfin, il convient de préciser que si la présente proposition de décret spécial apparaît centrée sur la présence des femmes au sein du Gouvernement wallon, c'est en raison de la sous-représentation manifeste dont elles sont actuellement l'objet. Sous cette réserve, la proposition de décret spécial est évidemment neutre du point de vue du genre. Il n'est pas exclu que selon les époques, ce décret spécial puisse jouer en faveur d'une plus large participation masculine, si celle-ci devenait inférieure au seuil d'un tiers.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er

Cet article expose les dispositions sur la base desquels le Parlement wallon est compétent pour adopter le décret spécial 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.

Article 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'hommes au sein du Gouvernement wallon lorsque celui-ci est composé de Ministres élus « collectivement ».

Article 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 wallon.

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

Article 4

Cet article fixe l'entrée en vigueur de la présente proposition de décret à l'installation du Gouvernement qui fera suite au renouvellement intégral du Parlement wallon à la suite des prochaines élections régionales.

PROPOSITION DE DÉCRET SPÉCIAL

modifiant les articles 60 et 64 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles en vue de garantir une présence équilibrée de femmes et d'hommes au sein du Gouvernement wallon

Article 1er

Le présent décret règle, en application des articles 39 et 123, §2 de la Constitution et de l'article 63, §4 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, une matière visée aux articles 60 et 64 de ladite loi spéciale.

Art. 2

Dans l'article 60, paragraphe 1er de la loi du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'alinéa 2 est remplacé par ce qui suit :

« La liste visée à l'alinéa 1er compte au moins un tiers de femmes et un tiers d'hommes. »

Art. 3

Dans l'article 64 de la même loi, le paragraphe 1er est remplacé par ce qui suit :

« §1er. Si le Gouvernement wallon 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 un tiers d'hommes en son sein. »

Art. 4

Les dispositions du présent décret entrent en vigueur lors de l'installation du Gouvernement qui fait suite au renouvellement intégral du Parlement wallon.

H. RYCKMANS

S. HAZÉE