

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1990-1991

12 MARS 1991

REVISION DE LA CONSTITUTION

Révision de l'article 86 de la Constitution

AMENDEMENT

N° 1 DE MME MERCKX-VAN GOEY ET CONSORTS

Article unique

Compléter l'alinéa proposé par ce qui suit :

« Le Premier ministre éventuellement excepté, le Conseil des ministres compte douze membres, dont au moins un représentant de chaque sexe. Six secrétaires d'Etat au plus, dont au moins un de chaque sexe, peuvent également faire partie du gouvernement. »

JUSTIFICATION

Le présent amendement s'inscrit dans un ensemble de mesures visant à accroître la participation des femmes à l'exercice du pouvoir exécutif.

La participation active des femmes au processus décisionnel pourrait être un des moyens les plus efficaces d'offrir des chances égales aux hommes et aux femmes et de changer les mentalités de façon durable.

Il ressort en effet des chiffres que le degré de participation actuel est très faible et que la participation des femmes à la vie politique ne s'est guère accrue ces quinze dernières années. Afin de lutter contre cette stagnation, qui va à l'encontre du processus d'intégration sociale en général, lequel ne fait que s'amplifier, il faudra prendre des mesures

Voir :

10 / 86 - 1464 - 90 / 91 :

— N° 1 : Proposition de M. Bourgeois.

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1990-1991

12 MAART 1991

HERZIENING VAN DE GRONDWET

Herziening van artikel 86 van de Grondwet

AMENDEMENT

N° 1 VAN MEVR. MERCKX-VAN GOEY c.s.

Enig artikel

Het voorgestelde lid aanvullen met wat volgt :

« De ministerraad, de eerste minister eventueel niet meegerekend, telt twaalf leden, waarvan tenminste één lid van elk geslacht. Van de regering kunnen tevens ten hoogste zes staatssecretarissen deel uitmaken, waarvan tenminste één van elk geslacht. »

VERANTWOORDING

Dit amendement kadert in een geheel van maatregelen die tot doel hebben een hogere participatie van vrouwen aan de uitvoerende macht tot stand te brengen.

De actieve deelname van vrouwen aan het besluitvormingsproces zou een van de meest effectieve methoden kunnen zijn om te komen tot gelijke kansen van mannen en vrouwen en om duurzame mentaliteitsveranderingen te bewerkstelligen.

Uit de cijfers blijkt immers dat de huidige participatiegraad laag is en dat de politieke deelname van vrouwen de laatste 15 jaar nauwelijks is toegenomen. Om deze stagnering, die in tegenstelling staat tot het groeiende maatschappelijke integratieproces in het algemeen, tegen te gaan, zijn concrete wettelijke maatregelen nodig om de

Zie :

10 / 86 - 1464 - 90 / 91 :

— N° 1 : Voorstel van de heer Bourgeois.

légales concrètes visant à accroître la participation des femmes au processus décisionnel au niveau politique.

Une proposition de loi modifiant l'article 23 de la loi électorale communale du 22 janvier 1980 ⁽¹⁾ a été déposée il y a quelques années en vue d'instaurer un quota selon le sexe pour les listes électorales établies en vue des élections communales. L'article unique de cette loi disposait en effet : « Aucune liste ne peut comprendre plus des trois quarts de candidats de même sexe. Pour le calcul de cette proportion, les décimales sont arrondies à l'unité supérieure ou inférieure, selon qu'elles atteignent ou non 0,50. »

Les principales objections que la section de législation du Conseil d'Etat a formulées à l'encontre de cette proposition étaient que l'instauration d'un quota selon le sexe pour les listes des candidats aux élections est contraire au principe d'égalité inscrit à l'article 6 de la Constitution et au principe de la non-discrimination inscrit à l'article 6bis de la Constitution ainsi qu'à l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et au principe de la liberté d'association garanti par l'article 20 de la Constitution et par l'article 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

La violation des principes d'égalité et de non-discrimination a aussi été invoquée par le Conseil constitutionnel français pour déclarer anticonstitutionnelle une proposition visant à insérer un article 260bis dans le Code électoral français, article aux termes duquel 75 % seulement de personnes de même sexe pouvaient figurer sur les listes électorales ⁽²⁾.

En ce qui concerne le premier argument, à savoir la violation du principe d'égalité et du principe de la non-discrimination, il convient de souligner que tant la jurisprudence que la doctrine admettent l'évolution suivante quant à son interprétation.

Il n'y a discrimination que « lorsque la finalité de l'inégalité de traitement n'est pas un but légitime, ou lorsque l'inégalité de traitement n'est pas utile à la poursuite de cet objectif ou lorsque les préjudices pour le groupe lésé sont disproportionnés à ce qui peut être considéré comme nécessaire pour atteindre ce but, par hypothèse légitime. » ⁽³⁾

Etant donné qu'il s'agit d'un droit politique, il n'est pas inutile de rappeler l'interprétation du principe de non-discrimination, qui figure à l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ⁽⁴⁾. Le Comité des droits de l'homme déclare qu'« une différence (de traitement) fondée sur des critères raisonnables et objectifs n'équivaut pas à un acte discriminatoire » ⁽⁵⁾.

En outre, les articles 6 et 6bis de la Constitution n'ont qu'un caractère formel. C'est ainsi qu'il suffit que quiconque se trouve dans des circonstances identiques soit traité de la même manière.

⁽¹⁾ Doc. Sénat n° 370/1, 1979-1980.

⁽²⁾ J.O., 19 novembre 1982, 3487.

⁽³⁾ Rimanque K., Peeters B. et Vermeiren L., « De toepassing van het EVRM in de praktijk », Antwerpen, Kluwer, 1987, pp. 39-40.

⁽⁴⁾ Cf. la loi du 15 mai 1981 portant approbation du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, *Moniteur belge*, 6 juillet 1983.

⁽⁵⁾ Cf. les affaires Broeks (172/1984), Danning et Zwaan — De Vries (182/1984), publiées dans le *Rapport du Comité des droits de l'homme — quarante-deuxième session — supplément n° 40 (A/42/40)*, New York, UN, 1987, 142-174.

participation de femmes à la prise de décision politique et à la participation à la vie politique.

Reeds in het verleden werd een Wetsvoorstel tot wijziging van artikel 23 van de gemeentekieswet van 22 januari 1980 ⁽¹⁾ ingediend dat het invoeren van een quotum volgens geslacht op de verkiezingslijsten voor de gemeenteraadsverkiezingen voorzag, nl. : « Op een zelfde lijst mogen niet meer dan drie vierden van de kandidaten tot hetzelfde geslacht behoren. Bij de berekening worden decimale getallen tot op de hogere of de lagere eenheid afgerond, naargelang zij al dan niet 0,50 bereiken. »

De voornaamste bezwaren van de afdeling wetgeving van de Raad van State bij dit voorstel waren dat het opleggen van een quotum volgens geslacht op de lijsten van de kandidaten voor de verkiezingen in strijd is met het gelijkheidsbeginsel van artikel 6 van de grondwet en het non-discriminatiebeginsel van artikel 6bis van de grondwet en artikel 14 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden en met het beginsel van de vrijheid van vereniging, dat men tevens vindt in artikel 20 van de grondwet en artikel 11 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden.

De schending van het gelijkheids- en het non-discriminatiebeginsel werden ook aangehaald door de « Franse Conseil Constitutionnel » om het voorstel tot opname van een artikel 260bis in de Franse Code Electoral — waardoor op de kandidatenlijsten slecht 75 % personen van hetzelfde geslacht mochten voorkomen — ongrondwettig te verklaren. ⁽²⁾

Voor wat het eerste argument betreft, namelijk de schending van het gelijkheidsbeginsel en het non-discriminatiebeginsel, moet erop gewezen worden dat zowel de rechtspraak als de rechtsleer de volgende evolutie in de interpretatie ervan aanvaardt.

Zo is er slechts sprake van discriminatie « wanneer met de ongelijke behandeling geen geoorloofd doel wordt nagestreefd, ofwel wanneer de ongelijke behandeling niet dienstig is om dit doel te bereiken of wanneer de nadelen voor de gediscrimineerde groep onevenredig zijn t.a.v. hetgeen nodig kan worden geacht om dit per hypothese wettig doel te bereiken. » ⁽³⁾

Aangezien het gaat om een politiek recht is het niet zonder belang de interpretatie van het non-discriminatiebeginsel — dat opgenomen is in artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten ⁽⁴⁾ — weer te geven. Het Comité voor de rechten van de mens stelt dat « ongelijke behandeling niet per se discriminatoir is op voorwaarde dat het onderscheid wordt gebaseerd op redelijke en objectieve criteria » ⁽⁵⁾.

Bovendien bezitten de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet enkel een formeel karakter : zodoende volstaat het dat eenieder die zich in gelijke omstandigheden bevindt op dezelfde wijze wordt behandeld.

⁽¹⁾ *Gedr. St.*, Senaat, 1979-1980, n° 370/1.

⁽²⁾ J.O., 19 november 1982, 3487.

⁽³⁾ Rimanque K., Peeters B. en Vermeiren L., « De toepassing van het EVRM in de praktijk », Antwerpen, Kluwer, 1987, blz. 39-40.

⁽⁴⁾ zie de wet van 15 mei 1981 houdende goedkeuring van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, *Belgisch Staatsblad*, 6 juli 1983.

⁽⁵⁾ Zie de zaken Broeks (172/1984), Danning en Zwaan — De Vries (182/1984), gepubliceerd in *Rapport du Comité des droits de l'homme — quarante-deuxième session — supplément n° 40 (A/42/40)*, New York, UN, 1987, 142-174.

A cet égard, le Conseil d'Etat a émis les considérations suivantes dans l'arrêt Brosens ⁽¹⁾ : « Le principe d'égalité énoncé dans la Constitution ne s'oppose pas à ce que les sexes soient traités différemment, pourvu que la différence soit faite dans un but valable au regard du droit et qu'elle soit fondée sur un motif raisonnablement acceptable. »

Dans son arrêt du 14 juillet 1990 ⁽²⁾ relatif à la répartition des sièges pour l'élection du Parlement européen, la Cour d'arbitrage a tenu le même raisonnement : « Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre certaines catégories de personnes, pour autant que le critère de différenciation soit susceptible de justification objective et raisonnable. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier par rapport au but et aux effets de la norme considérée.

Le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. »

En ratifiant la Convention de l'ONU sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la Belgique a en outre acquis un nouvel instrument juridique pour justifier l'adoption, par les autorités, de mesures positives en faveur des femmes. L'article 4.1. de cette Convention est libellé comme suit : « L'adoption par les Etats parties de mesures temporaires spéciales visant à accélérer l'instauration d'une égalité de fait entre les hommes et les femmes n'est pas considérée comme un acte de discrimination tel qu'il est défini dans la présente Convention, mais ne doit en aucune façon avoir pour conséquence le maintien de normes inégales ou distinctes; ces mesures doivent être abrogées dès que les objectifs en matière d'égalité de chances et de traitement ont été atteints. »

Dans le préambule de cette Convention de l'ONU, il est précisé que la Convention vise à favoriser l'égalité de fait, la participation des femmes, dans les mêmes conditions que les hommes, à la vie politique, sociale, économique et culturelle de leur pays ainsi que le partage des responsabilités.

Pour lutter contre cette inégalité de fait, les auteurs de la présente proposition préconisent dès lors les mesures légales suivantes, destinées à promouvoir la participation des femmes à la vie politique :

— en ce qui concerne le pouvoir exécutif, il est proposé d'inscrire dans la loi une disposition garantissant qu'au moins un représentant de chaque sexe fera partie du Gouvernement, des Exécutifs et des députations permanentes;

— en ce qui concerne le pouvoir législatif, il est proposé de réserver un quota de 1/5 des places d'une liste électorale à des candidats d'un sexe déterminé. En outre, au moins une des places politiquement importantes sur les listes doit être accordée au sexe le moins représenté; cette mesure doit s'appliquer aux élections législatives, aux élections des conseils élus directement et aux élections provinciales.

Ces propositions constituent un premier pas dans la bonne direction. La pratique montrera s'il faut légiférer

De Raad van State heeft in het arrest Brosens ⁽¹⁾ daarenboven het volgende overwogen : « ... Het grondwettelijk gelijkheidsvoorschrift verzet er zich *niet* tegen dat geslachten verschillend worden behandeld mits met het gemaakte onderscheid een rechtsgeldig doel wordt nagestreefd en mits het onderscheid berust op een in redelijkheid aanvaardbaar motief. »

Het Arbitragehof heeft in het arrest met betrekking tot de Europese Zetelverdeling van 14 juli 1990 ⁽²⁾ dezelfde redenering opgebouwd : « ... De grondwettelijke regels van gelijkheid en van niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van rechtssubjecten worden ingesteld, voor zover voor het criterium van onderscheid een objectieve en redelijke verantwoording bestaat. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld met betrekking tot het doel en de gevolgen van de ter beoordeling staande norm.

Het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel geen redelijk verband van evenredigheid bestaat. »

Bovendien heeft België — met de ratificatie van het UNO-Verdrag inzake de uitbanning van discriminatie van vrouwen in 1985 — er een juridisch instrument ter staving van positieve actiemaatregelen ten voordele van vrouwen door de overheid bijgekregen : artikel 4.1. van dit Verdrag bepaalt namelijk het volgende : « Wanneer de Staten die partij zijn bij dit Verdrag tijdelijk bijzondere maatregelen treffen die zijn gericht op versnelling van feitelijke gelijkstelling van mannen en vrouwen wordt dit niet beschouwd als discriminatie, als omschreven in dit Verdrag, maar het mag geenszins leiden tot handhaving van ongelijke of afzonderlijke normen; deze maatregelen dienen buiten werking te worden gesteld zodra de doelstellingen ter zake van gelijke kansen en gelijke behandeling zijn verwezenlijkt. »

De Preambule van deze UNO-Convention benadrukt dat dit Verdrag het volgende beoogt : het bevorderen van de feitelijke gelijkheid, de deelname van vrouwen — in dezelfde omstandigheden dan mannen — aan het sociaal, politiek, economisch en cultureel leven van hun land en de deelname aan de verantwoordelijkheden.

Om de feitelijke ongelijkheid tegen te gaan zijn de indieners derhalve voorstanders van wettelijke maatregelen tot bevordering van de politieke deelname van vrouwen voor te stellen :

— voor wat de uitvoerende macht betreft, wordt er voorgesteld een bepaling op te nemen die zou garanderen dat tenminste één lid van elk geslacht deel uitmaakt van de regering, executieven, bestendige deputaties en colleges van burgemeester en schepenen;

— voor wat de wetgevende macht betreft, wordt een quorum van 1/5 op basis van geslacht voorgesteld voor wat de totale lijst betreft. Bovendien moet er minstens één van de politiek belangrijke plaatsen op de lijsten toegewezen worden aan het geslacht dat het minst vertegenwoordigd is; deze maatregel dient van toepassing te zijn op de parlementsverkiezingen, de verkiezingen van de raden die rechtstreeks verkozen worden, de provincieraads- en gemeenteraadsverkiezingen.

Deze voorstellen zijn een eerste stap in de goede richting. Uit de praktijk zal moeten blijken of wettelijk verder moet

⁽¹⁾ Conseil d'Etat, Brosens, n° 28 888, 24 novembre 1987.

⁽²⁾ *Moniteur belge*, 4 août 1990.

⁽¹⁾ Raad van State, Brosens, n° 28 888, 24 november 1987.

⁽²⁾ *Belgisch Staatsblad*, 4 augustus 1990.

plus avant ou si l'on pourra parvenir à une représentation équilibrée sans prendre d'autres mesures impératives.

Le problème soulevé en ordre subsidiaire par le Conseil d'Etat, qui concerne la violation du droit d'association, (article 20 de la Constitution et article 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales), ne se pose pas dans le cadre des propositions visant à promouvoir la participation des femmes à l'exercice du pouvoir exécutif.

Le présent amendement vise à compléter l'alinéa ajouté à l'article 86 de la Constitution de manière à garantir qu'au moins un représentant de chaque sexe fera partie du Conseil des ministres et figurera au nombre des Secrétaires d'Etat.

gegaan worden of dat zonder bijkomende dwingende maatregelen tot een evenwichtige vertegenwoordiging kan gekomen worden.

Het door de Raad van State in bijkomende orde gesignaleerde probleem met betrekking tot de schending van het recht van vereniging (artikel 20 van de Grondwet en artikel 11 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden) is niet van toepassing op de voorstellen tot bevordering van de participatie van vrouwen aan de uitvoerende macht.

Het amendement strekt ertoe het aan artikel 86 van de Grondwet toegevoegde lid aan te vullen met een garantie dat tenminste één lid van elk geslacht deel uitmaakt van de Ministerraad en van de Staatssecretarissen.

T. MERCKX-VAN GOEY
A. BOURGEOIS
P. BREYNE
P. HERMANS