

## **Chambre des Représentants de Belgique**

SESSION ORDINAIRE 1990-1991

5 MARS 1991

### **PROPOSITION DE LOI**

#### **insérant un article 117bis dans le Code électoral**

(Déposée par Mmes Merckx-Van Goey,  
Leysen, Kestelijn-Sierens et  
Nelis-Van Liedekerke)

### **DEVELOPPEMENTS**

MESDAMES, MESSIEURS,

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.

La présente proposition de loi s'inscrit dans un ensemble de mesures visant à accroître la participation des femmes à l'exercice du pouvoir législatif.

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 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 (Doc. Sénat n° 370/1, 1979-1980) a été déposée il y a quelques années en vue d'instaurer un quota selon le sexe pour les listes électorales aux élections communales. L'article unique de cette loi disposait en effet :

## **Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers**

GEWONE ZITTING 1990-1991

5 MAART 1991

### **WETSVOORSTEL**

#### **tot invoeging van een artikel 117bis in het Kieswetboek**

(Ingediend door mevrouw Merckx-Van  
Goey, mevrouw Leysen, mevrouw Kestelijn-  
Sierens en mevrouw Nelis-Van Liedekerke)

### **TOELICHTING**

DAMES EN HEREN,

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.

Het wetsvoorstel kadert in een geheel van maatregelen die tot doel hebben een hogere participatie van vrouwen aan de wetgevende macht tot stand te brengen.

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 participatie van vrouwen aan de besluitvorming op politiek vlak te verhogen.

Reeds in het verleden werd een voorstel tot wijziging van artikel 23 van de gemeentekieswet van 22 januari 1980 (Gedr. St., Senaat, 1979-1980, n° 370/1) ingediend dat het invoeren van een quorum volgens geslacht op de verkiezingslijsten voor de gemeenteraadsverkiezingen voorzag, nl. :

« 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 6*bis* 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 260*bis* dans le Code électoral français, article aux termes duquel 75 % seulement de personnes de même sexe pouvaient figurer sur les listes électorales (J.O., 19 novembre 1982, 3487).

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. » <sup>(1)</sup>

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 <sup>(2)</sup>.

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 » <sup>(3)</sup>.

En outre, les articles 6 et 6*bis* 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.

<sup>(1)</sup> Rimanque K., Peeters B. et Vermeiren L., « De toepassing van het E.V.R.M. in de praktijk », Antwerpen, Kluwer, 1987, pp. 39-40.

<sup>(2)</sup> Cf. la loi du 15 mai 1981 portant approbation du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, *Moniteur belge*, 6 juillet 1983.

<sup>(3)</sup> 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, NU, 1987, 142-174.

« Op een zelfde lijst mogen niet meer dan drie vierde van de kandidaten tot hetzelfde geslacht behoren. Bij de berekening worden de 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 quorum 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 6*bis* 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 terugvindt 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 het Franse Conseil Constitutionnel om het voorstel tot opname van een artikel 260*bis* in de Franse Code Electoral — waardoor op de kandidatenlijsten slechts 75 % personen van hetzelfde geslacht mochten voorkomen — ongrondwettig te verklaren (J.O., 19 november 1982, 3487).

Voor wat het eerste argument betreft, nl. 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. » <sup>(1)</sup>

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 <sup>(2)</sup> — 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. » <sup>(3)</sup>

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

<sup>(1)</sup> Rimanque K., Peeters B. en Vermeiren L., *De toepassing van het E.V.R.M. in de praktijk*, Antwerpen, Kluwer, 1987, p. 39-40.

<sup>(2)</sup> Zie de wet van 15 mei 1981 houdende goedkeuring van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, B.S., 6 juli 1983.

<sup>(3)</sup> 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 <sup>(1)</sup> : « 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 <sup>(2)</sup> 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 <sup>(3)</sup>, 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.

Bien que l'argument selon lequel il y aurait contradiction avec le 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), invoqué à titre subsidiaire par le Conseil d'Etat, soit un argument de poids, on ne peut soutenir que la liberté de choix de l'électeur serait restreinte de façon inadmissible, étant donné que son choix est déjà limité au moment où les listes

De Raad van State heeft in het arrest Brosens <sup>(1)</sup> daaromtrent 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 m.b.t. de Europese Zetelverdeling van 14 juli 1990 <sup>(2)</sup> 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 <sup>(3)</sup> — 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.

Hoewel het door de Raad van State als bijkomend aangehaalde argument van strijdigheid met 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) zwaar doorweegt, kan men echter niet echt staande houden dat de keuzevrijheid van de kiezer ongeoorloofd wordt beperkt, aangezien deze keuze reeds wordt beperkt bij het opstellen van de lijsten zonder

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

<sup>(2)</sup> *Moniteur belge*, 4 août 1990.

<sup>(3)</sup> Voir loi du 11 mai 1983 portant approbation de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, faite à New York le 18 décembre 1979, *Moniteur belge* du 5 novembre 1985.

<sup>(1)</sup> Raad van State, Brosens, nr. 28 888, 24 november 1987.

<sup>(2)</sup> *Belgisch Staatsblad*, 4 augustus 1990.

<sup>(3)</sup> Zie wet van 11 mei 1983 houdende goedkeuring van het Verdrag inzake de uitbanning van discriminatie van vrouwen, opgemaakt te New York op 18 december 1979, *Belgisch Staatsblad*, 5 november 1985.

sont constituées et ce, sans qu'aucun quota ne soit fixé en ce qui concerne la représentation de chacun des sexes sur celles-ci. On peut en outre difficilement prétendre que l'instauration d'un quota de représentation de 1/5 pour chaque sexe aurait pour effet d'obliger l'électeur à voter contre son gré pour un candidat féminin.

Il ne faut pas non plus oublier que la liberté du candidat est aussi limitée individuellement en raison de l'existence de règles strictes en matière d'incompatibilités, d'éligibilité et de présentation.

Il est vrai que si l'on fixait un quota de représentation de chacun des sexes sur les listes électorales, il deviendrait impossible de constituer des listes comportant exclusivement des candidats ou des candidates. Mais de telles listes ne correspondraient absolument pas à la réalité sociale, c'est-à-dire une société où les hommes et les femmes ont les mêmes droits et les mêmes devoirs politiques.

En ce qui concerne la violation du principe de l'égalité d'accès à la candidature, il convient toutefois de ne pas perdre de vue le but ultime de cette disposition légale, qui est de promouvoir la participation des femmes à la gestion de la chose publique. Etant donné, en effet, l'existence dans la pratique d'une inégalité de fait patente entre hommes et femmes en matière de participation à la vie politique, la mesure proposée, qui n'implique du reste, stricto sensu, aucune inégalité de traitement entre hommes et femmes mais se borne à leur imposer la même obligation, vise à instaurer enfin une égalité effective en ce qui concerne la participation à la vie politique.

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

dat er een quorum op basis van het geslacht bestaat. Daarenboven kan men bezwaarlijk argumenteren dat door een quorum van 1/5 vertegenwoordiging van elk geslacht op de kiezerslijsten de kiezer tegen zijn zin voor een vrouwelijke kandidaat zou moeten stemmen.

Bovendien wordt, omwille van het bestaan van de strikte regels met betrekking tot onverenigbaarheden, verkiesbaarheidsvereisten, voorwaarden van voordracht..., de vrijheid van de kandidaatsteller individueel reeds beperkt.

Het is inderdaad zo dat door het opleggen van een quorum op basis van geslacht op de kiezerslijsten het onmogelijk gemaakt wordt een lijst op te stellen met uitsluitend mannelijke of vrouwelijke kandidaten : zulk een lijst gaat echter helemaal voorbij aan de maatschappelijke realiteit, namelijk een maatschappij van mannen en vrouwen met dezelfde politieke rechten en plichten.

Voor wat de schending van de gelijke toegang van de kandidaten tot de kandidaatstelling betreft, moet men toch het uiteindelijke doel van deze wettelijke maatregel niet uit het oog verliezen, namelijk de vrouwelijke participatie aan het politieke beleid te bevorderen : aangezien immers uit de praktijk blijkt dat er — voor wat de politieke deelname van mannen en vrouwen betreft — een feitelijke ongelijkheid bestaat, is de voorgestelde maatregel — die trouwens strikt naar de letter genomen geen ongelijke behandeling tussen mannen en vrouwen inhoudt, maar juist aan beiden dezelfde verplichting oplegt — bedoeld om uiteindelijk tot een gelijkheid in feite te komen voor wat de deelname aan het politieke leven betreft.

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 en bestendige deputaties;

— 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 parlamentsverkiezingen, de verkiezingen van de raden die rechtstreeks verkozen worden en de provincieraadsverkiezingen.

Deze voorstellen zijn een eerste stap in de goede richting.

Uit de praktijk zal moeten blijken of wettelijk verder moet gegaan worden of dat zonder bijkomende dwingende maatregelen tot een evenwichtige vertegenwoordiging kan gekomen worden.

L'article unique de la présente proposition de loi vise à insérer, dans le Code électoral, un article 117*bis*, instaurant un quota, de sorte qu'aucune liste ne puisse comprendre plus des quatre cinquièmes de candidats titulaires et plus des quatre cinquièmes des candidats suppléants de même sexe.

La ou les places éligibles, la place de combat et la place de premier suppléant sont des places politiquement importantes. Une au moins de ces places devra être attribuée au sexe le moins représenté à ces places.

L'article définit enfin les notions de « place éligible » et de « place de combat ».

## PROPOSITION DE LOI

### Article unique

Un article 117*bis*, libellé comme suit, est inséré dans le Code électoral.

« Art. 117*bis*. — Aucune liste ne peut comprendre plus des quatre cinquièmes de candidats titulaires et de candidats suppléants 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.

Il devra en outre être attribué au moins une place éligible ou une place de combat ou une place de premier suppléant au sexe le moins représenté à ces places.

Par place éligible, il y a lieu d'entendre les premières places d'une liste, correspondant au nombre de mandats obtenus par cette liste lors des dernières élections.

Par place de combat, il y a lieu d'entendre la place qui suit la dernière place éligible. »

27 février 1991.

Het enig artikel van het huidig wetsvoorstel strekt ertoe een artikel 117*bis* in het Kieswetboek in te voegen en voert een quorum in, zodat op de lijst niet meer dan 4/5 van de kandidaat-titularissen en niet meer dan 4/5 van de kandidaat-opvolgers behoren tot hetzelfde geslacht.

De verkiesbare plaats(en), de strijdplaats en de eerste opvolgersplaats zijn politiek belangrijke plaatsen. Minstens één van deze plaatsen dient toegewezen te worden aan het minst vertegenwoordigde geslacht op deze plaatsen.

Ten slotte introduceert het artikel een definitie van de begrippen « verkiesbare plaats » en « strijdplaats ».

T. MERCKX-VAN GOEY  
A. LEYSEN  
M.-P. KESTELIJN-SIERENS  
L. NELIS-VAN LIEDEKERKE

## WETSVOORSTEL

### Enig artikel

Een artikel 117*bis*, luidend als volgt, wordt in het Kieswetboek ingevoegd :

« Art. 117*bis*. — Op een lijst mogen niet meer dan 4/5 van de kandidaat-titularissen en niet meer dan 4/5 van de kandidaat-opvolgers behoren tot hetzelfde geslacht.

Bij de berekening worden decimale getallen afgerond tot de hogere of lagere eenheid naargelang zij al dan niet 0,50 bereiken.

Bovendien moet minstens één verkiesbare plaats of een strijdplaats of een eerste opvolgersplaats toegewezen worden aan het minst vertegenwoordigde geslacht op die plaatsen.

Onder verkiesbare plaats wordt verstaan de eerste plaatsen van een lijst overeenkomstig het aantal mandaten behaald door die lijst bij de jongste verkiezingen.

Onder strijdplaats wordt verstaan de plaats na de laatste verkiesbare plaats. »

27 februari 1991.

T. MERCKX-VAN GOEY  
A. LEYSEN  
M.-P. KESTELIJN-SIERENS  
L. NELIS-VAN LIEDEKERKE  
L. DHOORE  
S. DE CLERCK  
M. OLIVIER  
J. VAN HECKE  
J. VAN LOOY  
M. VAN PEEL