

N° 4885³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2002-2003

PROJET DE LOI**portant réforme de la loi électorale du 31 juillet 1924
telle qu'elle a été modifiée**

* * *

**RAPPORT POUR AVIS DE LA COMMISSION
DE L'EGALITE DES CHANCES ENTRE FEMMES ET HOMMES
ET DE LA PROMOTION FEMININE**

(6.11.2002)

La Commission se compose de: Mme Ferny NICKLAUS-FABER, Présidente; Mme Renée WAGENER, Rapportrice pour avis; MM. Jeannot BELLING, Jean COLOMBERA, Mmes Lydie ERR, Lydia MUTSCH, Marie-Josée MEYERS-FRANK, Maggy NAGEL, M. Marco SCHANK, Mme Nelly STEIN et M. Théo STENDEBACH, Membres.

*

INTRODUCTION

„Il ne s'agit pas de créer une sorte d'apartheid entre les hommes et les femmes, mais de faire en sorte que toutes les femmes puissent désormais dire: *Nous avons décidé*, et non plus: *Ils ont décidé*.“
*Catherine Tasca*¹

Les femmes représentent 51% de la population luxembourgeoise, alors que 28,6% des membres du gouvernement sont des femmes, 16,7% des député-e-s, 9,3% des bourgmestres, 13,7% des échevin-e-s, 16,7% des conseillers/ières communaux/ales.

Dans le rapport de la Commission de l'Egalité des chances entre femmes et hommes et de la Promotion féminine en vue du débat d'orientation „Les femmes et les élections de 1999 – analyses et perspectives“, la commission parlementaire s'est réservé le droit de présenter un rapport pour avis lors de la discussion d'une modification de la loi électorale.² Cette réforme est actuellement en cours. Lors de sa réunion du 16 octobre 2002, la commission a nommé Mme Renée Wagener rapportrice pour avis.

Avant d'analyser le projet de loi 4885 portant réforme de la loi électorale du 31 juillet 1924 telle qu'elle a été modifiée proprement dit, la commission voudrait rappeler brièvement les grands événements historiques de la représentation politique des femmes. Dans ce contexte, il convient de situer le Luxembourg par rapport aux autres pays de l'UE. Dans le présent rapport, la commission parlementaire tente également de tirer un bilan, certes non exhaustif, de ce que l'introduction de quotas a apporté à nos pays voisins.

Dans le but de dresser un tableau complet, la commission tient en plus à rappeler brièvement les décisions et les engagements pris en matière de participation paritaire à la prise de décision politique par la Chambre des Député-e-s et par le Gouvernement luxembourgeois (résolutions, motions, la Convention dite „CEDAW“, Beijing, Charte de Rome, Plan d'Action 2000, Beijing +5 etc.).

*

1 En tant que présidente de la Commission des lois à l'Assemblée nationale française au sujet de la parité entre les sexes lors des élections.

2 Document parlementaire No 4610, Débat d'orientation „Les femmes et les élections de 1999 – analyses et perspectives“, p. 14, sub *Les solutions envisageables au niveau du système électoral*.

I) UNE DEMOCRATIE INACHEVEE

a) Historique

Voici un bref aperçu des étapes essentielles de la participation politique des femmes:

- 1919: introduction du droit de vote actif et passif pour les femmes luxembourgeoises
- 1919 – 1931: Marguerite Thomas-Clement première et unique députée
- 1931 – 1965: aucune femme à la Chambre des Député-e-s
- 1945 – 1963: aucune femme conseillère communale
- 1965: pour la première fois depuis 1931 une femme devient députée
- 1967: première femme ministre
- 1969: premières femmes bourgmestres

b) Constat de la situation actuelle

Actuellement nous avons une représentation féminine de 16,7% au parlement national, de 33,3% au niveau du parlement européen et de 15,4% au niveau communal. Cependant plusieurs faits sont à souligner:

1. A l'issue des élections de 1999, le nombre de femmes directement élues à la Chambre des Député-e-s n'a pas évolué.
2. Pour la première fois depuis l'introduction de l'élection directe du Parlement européen, aucune femme n'a été élue directement en 1999.
3. Au niveau communal les femmes restent toujours fortement sous-représentées.

En comparant la représentation féminine par rapport aux autres pays de l'Union européenne, nous constatons que le Luxembourg n'arrive qu'en onzième position. Inutile de souligner l'énorme différence entre les pays nordiques et des pays comme l'Italie, la Grèce ou encore l'Irlande.

	<i>% de femmes au parlement</i>
Allemagne	32,7
Autriche	26,8
Belgique	23,3
Danemark	37,9
Espagne	28,3
Finlande	36,5
France	12,3
Grèce	8,7
Irlande	13,2
Italie	9,8
Luxembourg	16,7
Pays-Bas	34
Portugal	19,1
Royaume-Uni	17,9
Suède	44,9
Moyenne UE	24,1

c) Etudes financées par le Ministère de la Promotion féminine

Dans le cadre de la „grande année électorale“ de 1999 (l'année ayant vu trois scrutins: communal, législatif et européen), le Ministère de la Promotion féminine avait financé deux projets:

1. L'Observatoire de la participation politique des femmes aux élections de 1999 (Conseil National des Femmes du Luxembourg)

- Etude quantitative de la participation et des résultats des femmes aux élections législatives, européennes et communales de 1999
- Création d'une base de données retraçant la participation politique des femmes depuis l'introduction du droit de vote en 1919

La Commission ne reviendra pas en détail sur les résultats des recherches de l'Observatoire³ et renvoie à la publication du CNFL. Signalons cependant que des pays comme la France et le Royaume-Uni ont „institutionnalisé“ des observatoires similaires. En France, l'Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes est un organisme placé directement sous l'autorité du Premier Ministre.

2. „Les femmes et la politique“, étude réalisée par le CRP-Gabriel Lippmann Cellule STADE⁴

Relevons quelques résultats de cette étude:

- 61% de la population considèrent que la participation politique des femmes au niveau communal est trop faible; 56% la jugent trop faible au niveau de la Chambre; 55% trop faible au niveau du Gouvernement.
- 63% se déclarent favorables à une plus forte participation des femmes en ce qui concerne le conseil communal et la Chambre des Député-e-s, 62% pour le Gouvernement.
- 57% des personnes sondées se sont déclarées favorables à une parité femmes-hommes sur les listes des partis; 41% y sont opposées.
- 70% des 18-24 ans sont d'accord avec le principe de la parité.

Tout en tenant compte des habitudes des électeurs et électrices luxembourgeois-es, le centre de recherche CRP-Gabriel Lippmann a fait des propositions concrètes visant à favoriser une meilleure représentation des femmes dans le monde politique:

1. *National-Tirette-Lëscht*: Une circonscription nationale unique au scrutin proportionnel fermé avec un système de „fermeture éclair“ pour toutes les listes en compétition. Un tel scrutin garantirait plus ou moins 30 députées femmes.
2. *National-Tirette-Lëscht matt Panachage*: Deux listes distinctes de 30 candidat-e-s chacune. Les mêmes candidat-e-s pourront se présenter sur les deux listes. 30 député-e-s seraient désignés au scrutin proportionnel avec un système de fermeture éclair pour toutes les listes en compétition. La deuxième liste fonctionnerait selon la loi électorale en vigueur jusqu'à ce jour, c.-à-d. qu'elle autoriserait aussi bien le panachage (inter-listes) et le vote individualisé (intra-liste) qu'un vote de liste.
3. *National-Tirette-Lëscht matt Panachage op Circonscriptionnivo an deenen alen Circonscriptionnen*.
4. *National-Tirette-Lëscht mat Panachage op Circonscriptionnivo an dräi neien Circonscriptionnen*.

L'étude conclut que la réforme du scrutin électoral est la première étape visant à assurer une meilleure représentation des femmes en politique. A l'avenir une meilleure représentativité des femmes passe notamment par la réforme du statut de l' élu-e, c'est-à-dire les conditions matérielles, financières et sociales pour assurer la plénitude des fonctions que nécessite le travail parlementaire.

3 Publication de l'Observatoire, „La participation politique des femmes aux élections de 1999“, éditeur: Conseil National des Femmes du Luxembourg.

4 „Les femmes et la politique“, étude réalisée par le CRP-Gabriel Lippmann Cellule STADE, éditée par le Ministère de la Promotion féminine.

d) Est-ce que l'introduction des quotas a avancé nos pays voisins?

1. La Belgique

La loi Smet-Tobback sur les quotas prévoit une limitation à un maximum de deux tiers par sexe sur les listes de candidat-e-s⁵.

Après les élections de mai 1995, Chambre et Sénat comptaient 16% de femmes alors que dans les conseils régionaux, elles représentaient environ 19%. Après les élections législatives de 1999 on trouve désormais 23,3% de femmes dans la Chambre. La loi n'a donc pas apporté une représentation de 33,3% de femmes. Cependant il faut signaler une particularité du système électoral belge: trop peu de femmes étaient placées en positions éligibles. Seul-e-s les premiers/ières candidat-e-s sur les listes ont effectivement une chance d'être élu-e-s.

Une loi visant à réduire cet effet a été votée en 2000 afin de renforcer l'égalité des chances entre les candidat-e-s et de ne plus prendre en compte les votes de préférence pour les élections communales, provinciales et européennes.⁶

En ce qui concerne les élections communales belges de 2000, le résultat est plus prometteur. En moyenne on est passé d'une représentation de 19,9% de femmes en 1994 à une représentation de 26,1% à l'issue des élections de 2000. Pour rappel, aux élections communales luxembourgeoises de 1999 uniquement 15% des candidat-e-s élu-e-s directement étaient des femmes.

2. La France

En 2000, la France a adopté la loi du 6 juin 2000 „relative à l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives“. Cette loi prévoit pour les élections municipales et pour les villes de plus de 3500 habitants un refus de dépôt des listes de candidatures si ces listes ne sont pas composées de 50% de candidat-e-s de chaque sexe (à une unité près). Pour les élections législatives, la loi prévoit de pénaliser financièrement les partis et groupements politiques qui n'auront pas présenté 50% de candidat-e-s de chacun des deux sexes (à 2% près)⁷.

Ainsi, l'obligation paritaire est moins catégorique pour les élections législatives que pour les élections municipales.

L'entrée massive des femmes dans les conseils municipaux constitue le principal progrès de cette loi. La proportion de femmes élues conseillères municipales dans toutes les communes est en effet passée de 21,7% en 1995 à 33% en 2001.

Les élections législatives de juin 2002 en France constituaient la première mise en application de la loi du 6 juin 2000 sur la parité aux élections à l'Assemblée nationale. Pour les élections législatives, cette loi prévoit uniquement de pénaliser financièrement les partis et groupements politiques qui n'auront pas présenté 50% de candidat-e-s de chacun des deux sexes. Les partis politiques les plus importants ont donc décidé d'être pénalisés financièrement plutôt que d'appliquer la loi et le progrès enregistré quant à la présence des femmes à l'Assemblée nationale est très faible: 12,3%, l'un des chiffres les plus bas de l'Union européenne.

L'exemple de la France prouve bien que là où les règles sont très strictes (élections municipales), le système fonctionne bien.

3. L'Allemagne

Il n'existe pas de législation concernant la parité sur les listes de candidats. Ce sont les partis eux-mêmes qui se donnent les statuts prévoyant une certaine représentation des femmes sur les listes présentées lors des élections. La plupart des partis se sont donné des systèmes de quotas pour composer leurs listes électorales.

5 Loi du 24 mai 1994, extrait: „Sur une liste, le nombre de candidats d'un même sexe ne peut excéder une quotité de deux tiers du total de sièges à pourvoir pour l'élection et du nombre maximum autorisé de candidats suppléants.“

6 Loi du 26 juin 2000 (Moniteur belge 14/7/2000); loi visant à réduire de moitié l'effet dévolutif des votes exprimés en case de tête et à supprimer la distinction entre candidats titulaires et candidats suppléants pour l'élection des conseils provinciaux et communaux et du Parlement européen.

7 Le montant de la première fraction de l'aide publique attribuée au parti est diminué d'un pourcentage égal à la moitié de cet écart rapporté au nombre total de candidat-e-s.

A l'issue des dernières élections législatives (système de listes bloquées), on a pu constater que le nombre de femmes élues a progressé pour la septième fois consécutive.

Aujourd'hui, 32,2% des député-e-s allemand-e-s sont des femmes.

e) Les partis politiques luxembourgeois et les quotas

Chez les partis luxembourgeois, les systèmes de quotas ont commencé à faire leur apparition:

- CSV: quotas de 1/3-2/3 par sexe
- DP: pas de quotas
- LSAP: pas de quotas
- ADR: pas de quotas
- DÉI GRÉNG: quota 50% par sexe
- Déi Lénk: quota de 50% par sexe

Signalons que l'accord de coalition exclut l'introduction de quotas lors de cette période législative.

Le groupe DÉI GRÉNG a déposé en février 1999 une proposition de loi accompagnée d'une proposition de révision du Règlement de la Chambre, visant toutes les deux une représentation politique paritaire des femmes et des hommes.

*

II. LES ENGAGEMENTS PRIS PAR LA CHAMBRE DES DEPUTE-E-S ET PAR LE GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS

a) Les engagements pris par la Chambre des Député-e-s

1. *Le débat d'orientation de 1999 sur la participation politique des femmes dans la prise de décision*

Dans son rapport voté par la Chambre des Député-e-s, la Commission de l'Egalité des chances entre femmes et hommes et de la promotion féminine avait recommandé au Gouvernement „de préparer d'inclure la question d'une législation dans la matière (quotas) lors de la prochaine déclaration gouvernementale, en s'inspirant notamment du modèle belge“.

Le rapport dit en plus que les „futurs élections communales, nationales et européennes devraient servir de repère (...) pour démarrer les discussions sur une modification éventuelle de la loi électorale resp. du financement des partis politiques, encourageant ainsi de façon contraignante les responsables politiques d'agir en faveur des femmes“.

Rappelons ici la motion No 1 qui a été votée à l'unanimité:

*„La Chambre des Députés
(...)“*

invite le Gouvernement à prendre les initiatives nécessaires et relevant des domaines suivants:

1. au niveau politique:

- *à continuer les efforts entrepris par le Ministère de la Promotion féminine d'établir des statistiques concernant plus particulièrement la situation des femmes, notamment en ce qui concerne leur représentation au sein des organes de décision;*
 - *à introduire, en se conformant au principe du mainstreaming, l'établissement généralisé de données statistiques ventilées par sexe dans tous les ministères et services publics chargés par l'Etat de l'établissement de telles statistiques;*
 - *(...)*
 - *à discuter l'opportunité de limiter à deux tiers le nombre de candidats d'un même sexe sur les listes des candidatures aux différentes élections à l'exemple du modèle belge;*
 - *à inciter par le biais de subventions spéciales les partis politiques à se fixer des objectifs précis en vue d'une plus grande représentation des femmes;*
- (...)“*

2. Le débat d'orientation de 2000 sur les femmes et les élections de 1999 – analyses et perspectives

Dans les conclusions de son rapport présenté lors du débat, la Commission a évoqué un certain nombre de solutions envisageables pour augmenter la participation féminine dans la prise de décision politique⁸. Citons l'idée du tutorat et d'une aide financière accordée pour la présence de candidates sur les listes électorales liée à l'emploi de cet argent pour la formation et la promotion des candidates.

Soulevons une des motions votées à grande majorité par la Chambre à l'issue du débat d'orientation de mars 2000:

- „La Chambre des Députés,
(...)
invite le Gouvernement
- à instituer, dans ce contexte, un organe permanent faisant l'analyse continue de la participation politique des femmes dans la prise de décision politique,
 - (...)

3. La Constitution

Au cours de la législature précédente déjà, la Chambre avait préparé l'introduction du principe de l'égalité des chances entre femmes et hommes dans la Constitution. En date du 21.2.2000, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a adopté des amendements au projet de révision de l'article 11 de la Constitution. Selon ces amendements, qui sont actuellement en train d'être avisés par le Conseil d'Etat, le paragraphe (2) de l'article 11 aurait la teneur suivante:

„Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs. L'Etat peut adopter des mesures spécifiques en vue d'assurer l'égalité de fait dans l'exercice des droits et devoirs.“

Par ce texte, la Commission des Institutions propose donc d'ancrer dans la Constitution l'idée que des actions positives peuvent s'avérer utiles dans différents domaines où l'égalité de fait n'est pas encore atteinte. La participation politique des femmes en est un.

b) Les engagements pris par le Gouvernement luxembourgeois

Nombreux sont les traités, les plans d'action internationaux, les initiatives, les résolutions, les déclarations, les chartes au niveau des Nations Unies, de l'Union Interparlementaire, du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne avec pour but d'améliorer la participation équilibrée des femmes et des hommes à la vie politique. La Commission voudrait en rappeler les plus importants.

1. Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW)⁹ (1979)

Dans différents articles de cette Convention, il est explicitement question des droits politiques des femmes, plus particulièrement dans les articles 2, 3, 4, 5, 7 et 8.

2. Déclaration et Programme d'action de Beijing (1995)¹⁰

Le Programme d'action de Beijing a engagé les gouvernements à „étudier les effets des différents modes de scrutin sur la représentation politique des femmes dans les organes électifs et envisager, le cas échéant, d'ajuster ou de modifier le système électoral“. La présence des femmes dans les partis politiques est également importante car elle ouvre la voie au pouvoir et aux responsabilités politiques.

Dans le Programme d'action de Beijing, il est demandé aux gouvernements et aux partis politiques de réaliser l'égalité d'accès des femmes aux structures du pouvoir et aux postes de décision, au besoin par des objectifs chiffrés et des mesures de discrimination positive.

⁸ Document parlementaire No 4610, p. 15 et suivantes.

⁹ <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/fconvention.htm>

¹⁰ Déclaration de Beijing: Texte intégral (version française): <http://www.un.org/french/ecosocdev/geninfo/women/declbjg.htm>
Programme d'action de Beijing: Texte intégral (version anglaise): <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/decision.htm>

3. *Beijing +5*

„Les femmes en l’an 2000: égalité entre les sexes, développement et paix pour le XXIème siècle“
– Session extraordinaire de l’Assemblée générale des Nations Unies (New York, 5-9 juin 2000)

En juin 2000, l’Assemblée générale de l’Organisation des Nations Unies réunie à New York a examiné si les gouvernements, les organisations internationales, les organisations non gouvernementales et le secteur privé avaient tenu les engagements pris à Pékin lors de la quatrième Conférence mondiale sur les Femmes. Cette session extraordinaire a eu pour objet principal d’évaluer les progrès réalisés dans la mise en œuvre des stratégies prospectives de Nairobi pour la promotion des femmes adoptées en 1985 et de la Plate-forme pour l’Action de Pékin (Beijing). Sa seconde mission était de déterminer des actions et des initiatives pour l’avenir.

Citons ici le discours de Madame Marie-Josée Jacobs au nom du Gouvernement luxembourgeois à „Women 2000: Gender Equality, Development and Peace for the 21st Century“, 5 juin 2000 à New York¹¹.

„L’évolution de la participation des femmes dans la prise de décision recevra une attention particulière de ma part. Je plaide pour la mise en place de mesures contraignantes en faveur des femmes notamment lors des nominations sur les listes électorales, même si l’accord de coalition entre les partis constituant le gouvernement ne prévoit pas de mesure de ce type.“

4. *Décision du Conseil du 22 décembre 1995 concernant un programme d’action communautaire à moyen terme pour l’égalité des chances entre les hommes et les femmes (1996-2000) (95/593/CE) (JO L 335 du 30 décembre 1995, p. 37)*¹²

Cette Décision fixe notamment comme objectif de promouvoir la participation équilibrée des hommes et des femmes à la prise de décision.

5. *Déclaration signée par les ministres de l’UE lors de la conférence intitulée „Les femmes et les hommes au pouvoir – une société protectrice, une économie dynamique et une vision pour l’Europe“, Paris, 17 avril 1999*¹³

Cette déclaration vise à garantir une participation équilibrée des femmes et des hommes et recommande que les institutions, les gouvernements et les partis politiques européens prennent des mesures tant dans le domaine électoral que lors de la désignation des membres d’organes consultatifs.

*

III. ANALYSE DU PROJET DE LOI

La Commission n’analysera pas article par article le texte du projet de loi en question, mais voudrait exprimer quelques remarques d’ordre général.

En analysant de près le projet de loi, la Commission tient à signaler son regret que jusqu’ici, aucune des propositions faites par elle ne se retrouve dans le texte en discussion (quota 2/3-1/3; financement des partis politiques, etc.).

La Commission s’interroge si le principe de gender mainstreaming¹⁴ a été appliqué dans le présent projet de loi et se demande si des représentantes du Ministère de la Promotion féminine ont participé à l’élaboration du projet de loi.

Aucune mesure spécifique visant à favoriser la participation politique égale des femmes ne se trouve dans le projet de loi No 4885. Dans ce contexte, la Commission rappelle les motions et résolutions votées lors des débats d’orientation de 1999 et de 2000.

¹¹ <http://www.un.org/womenwatch/daw/followup/beijing+5stat/statments/luxembourg5.htm>

¹² http://www.europa.eu.int/eur-lex/fr/lif/dat/1995/fr_395D0593.html

¹³ http://europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/news/paris_fr.htm

¹⁴ Intégration systématique des conditions, des priorités et des besoins propres aux femmes et aux hommes dans toutes les politiques en vue de promouvoir des activités fondées sur l’égalité entre les femmes et les hommes ou de mobiliser toutes les politiques et les mesures générales dans le seul but de réaliser l’égalité en tenant compte activement et manifestement, au stade de la planification, de leur incidence sur la situation spécifique des femmes et des hommes lors de leur mise en œuvre, de leur suivi et de leur évaluation (communication de la Commission COM (96) 67 final du 21 février 1996).

La Commission tient à rappeler qu'un certain nombre d'études ont été financées par le Gouvernement luxembourgeois, mais qu'elles semblent avoir été sans répercussions sur le texte du projet de loi portant réforme de la loi électorale. Par ailleurs, la Chambre des Député-e-s avait même voté une résolution en date du 15 mars 2000 qui prévoyait d'organiser un hearing public au moment de la présentation des résultats définitifs de ces deux études, lors duquel auraient dû être invitées à participer notamment les ONG actives dans le domaine de la promotion de l'activité politique des femmes. La Commission se demande si l'organisation d'un tel hearing ne serait pas opportun avant la finalisation et l'adoption du projet de loi. Ce hearing pourrait être une occasion pour discuter de mesures concrètes en vue de l'augmentation de la participation politique des femmes ainsi que d'une adaptation plus fondamentale du système électoral. Les conclusions du hearing pourraient alors se répercuter dans le projet de loi sur la réforme électorale.

La Commission salue la proposition du Conseil d'Etat d'étudier la possibilité de départager les élu-e-s à égalité de voix en donnant préférence au/à la candidat-e du sexe sous-représenté. Elle recommande non seulement de généraliser cette approche, mais espère que d'autres amendements tendant à renforcer la participation politique des femmes puissent encore trouver leur place dans le projet de loi.

*

IV. CONCLUSIONS

Une démocratie sans participation équilibrée des femmes et des hommes n'est pas une démocratie. Face à la situation décrite dans les pages précédentes, la Commission de l'Egalité des chances entre femmes et hommes et de la promotion féminine recommande d'amender le présent projet de loi en y ajoutant des mesures en faveur d'une meilleure participation des femmes à la décision politique.

Voici quelques exemples cités lors des débats d'orientation organisés à l'occasion de la journée internationale de la femme:

- Création d'un organe permanent faisant l'analyse continue de la participation politique des femmes dans la prise de décision politique
- Incitation par le biais de subventions spéciales des partis politiques à se fixer des objectifs précis en vue d'une plus grande représentation des femmes.

Signalons que ces propositions ont d'ailleurs été votées à une grande majorité par la Chambre des Député-e-s.

La Chambre a par ailleurs voté à l'unanimité une motion qui prévoit de discuter l'opportunité de limiter à deux tiers le nombre de candidats d'un même sexe sur les listes des candidatures aux différentes élections à l'exemple du modèle belge. La Commission suggère de prévoir cette discussion dans le cadre du hearing proposé.

Luxembourg, le 6 novembre 2002

La Présidente de la Commission,
Ferny NICKLAUS-FABER

La Rapportrice pour avis,
Renée WAGENER