



Commission de la Santé, de l'Égalité des chances et des Sports

Procès-verbal de la réunion du 26 avril 2016

Ordre du jour :

1. 6892 Projet de loi ayant pour objet la mise en oeuvre de certaines dispositions du Plan d'égalité des femmes et des hommes 2015-2018 et portant
 1. modification du Code du travail
 2. modification de l'article 2 de la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques
 - Désignation d'un rapporteur
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat

2. Divers

*

Présents : Mme Sylvie Andrich-Duval, M. Marc Angel, Mme Nancy Arendt, M. Marc Baum, Mme Tess Burton, M. Gusty Graas, M. Jean-Marie Halsdorf, Mme Cécile Hemmen, M. Marcel Oberweis remplaçant Mme Françoise Hetto-Gaasch, M. Alexander Krieps, Mme Josée Lorsché, Mme Martine Mergen, M. Edy Mertens

M. Georges Engel, député (*observateur*)

Mme Lydia Mutsch, Ministre de l'Égalité des chances

Mme Maryse Fisch, du Ministère de l'Égalité des chances

Mme Nadine Welter, du Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire

M. Jean-Paul Bever, de l'Administration parlementaire

Excusé : Mme Françoise Hetto-Gaasch

*

Présidence : Mme Cécile Hemmen, Présidente de la Commission

*

1. 6892 Projet de loi ayant pour objet la mise en oeuvre de certaines dispositions du Plan d'égalité des femmes et des hommes 2015-2018 et portant
1. modification du Code du travail
2. modification de l'article 2 de la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques

Madame la Présidente de la commission saisit l'occasion, dès avant l'ouverture des discussions autour du PL 6892 qualifié dans l'opinion publique de « loi quotas », pour préciser à ses membres que la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale, réunie la veille, a décidé d'émettre un avis sur la première partie dudit projet de loi.

Cette partie - suite à l'inégalité salariale entre femmes et hommes constatée par le STATEC (Institut national de la statistique et des études économiques) au Luxembourg qui serait à l'heure actuelle de l'ordre de 8% selon les données statistiques compilées -, est censée inscrire dans la législation luxembourgeoise le principe de l'égalité salariale entre hommes et femmes. Elle tombe donc dans le champ d'application de la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale dont le Président assiste également à la présente réunion. En attendant l'avis de la commission compétente, son homologue de la Commission de la Santé, de l'Egalité des chances et des Sports propose donc aux députés présents de se consacrer à la deuxième partie du PL 6892.

Sur ce, une représentante du groupe parlementaire CSV intervient pour dire tout le bien qu'elle pense de la décision prise de scinder en deux le PL 6892. Cette scission, réclamée dès le début par son groupe, tient enfin compte du fait que ledit projet de loi, déposé le 14 octobre 2015 à la Chambre des Députés, comporte en fait deux volets bien distincts, à savoir :

- un premier, dédié aux modifications du Code du travail, et
- un second, concernant la représentation des hommes et des femmes sur les listes électorales.

A ses yeux, il était tout simplement évident que le PL 6892 ne pouvait pas être traité dans son entièreté par la Commission de la Santé, de l'Egalité des chances et des Sports et qu'il fallait renvoyer la partie relative aux modifications du Code du travail à la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale.

Par ailleurs, elle se demande s'il n'eût pas fallu saisir aussi la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle étant donné que dans sa stratégie pour un meilleur équilibre entre hommes et femmes dans la prise de décision, le Gouvernement propose de modifier la législation sur le financement des partis politiques afin de garantir un pourcentage de 40% du sexe sous-représenté sur les listes de candidats à partir des prochaines élections législatives et qu'un système échelonné de sanctions est prévu en cas de non-respect des quotas fixés.

Madame la Présidente de la commission lui répond que cette problématique se posera certainement dans l'analyse des différents articles du PL 6892 et que l'on verra alors au fur et à mesure ce qu'il en est. L'avis du Conseil d'Etat du 8 mars 2016 en mains, elle donne ensuite la parole à Madame la Ministre de l'Egalité des chances qu'elle invite à se prononcer sur chaque article de la loi à la lumière des recommandations et commentaires faits par la Haute Corporation, ceci cependant uniquement pour le volet concernant la représentation des hommes et des femmes sur les listes électorales.

Madame la Ministre concède sans réserve à cette demande, se félicitant par ailleurs de l'initiative prise par la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale d'émettre un avis sur la première partie du PL 6892, ce qui, selon elle, témoigne également de l'intérêt que cette commission voue au dit projet.

Madame la Ministre tient néanmoins à souligner qu'il relevait d'une profonde volonté politique d'inclure les deux volets (égalité salariale entre hommes et femmes ; représentation plus équilibrée entre femmes et hommes sur les listes électorales) dans un même projet de loi et d'être convaincue du bien-fondé et de l'utilité de cette démarche, faite ni pour plaire ni pour enquiquiner, mais tout simplement parce qu'elle s'avère nécessaire au vu des dernières données statistiques.

Elle met aussi en avant un autre aspect du PL 6892 qui fait l'objet de beaucoup moins d'attentions, mais n'en est pas moins important pour autant, à savoir l'engagement des entreprises qui entendent participer aux actions positives. Un réseau de plus d'une centaine d'entreprises a ainsi pu voir le jour auxquelles le Ministère de l'Égalité des chances (MEGA) fournit un agrément - et en conséquence une dotation - tout en exigeant un engagement concret de leur part. Étant donné qu'en matière d'actions positives, certaines entreprises font preuve de bonnes intentions qui ne sont pas nécessairement suivies d'actions concrètes, des dispositifs - à l'instar du logiciel LOGIP - sont ancrés dans le PL 6892 afin de contrôler si les entreprises en question tiennent parole et font tout pour réaliser une réelle égalité des salaires à leur niveau entre hommes et femmes.

Dans son avis, le Conseil d'État ne s'est pas spécialement prononcé sur ces actions positives. À l'avenir, les demandes par les entreprises en vue d'obtenir un tel agrément sont à adresser directement au Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire, ceci plus précisément au Fonds pour l'Emploi.

Reste que le principal objectif du MEGA est constitué par les quotas. À la Chambre des Députés, l'on compte 28% de femmes parmi les députés, tandis qu'au Gouvernement, les femmes sont encore moins nombreuses : ministres et secrétaires d'État confondus, elles ne représentent que 22,22% de toute l'équipe gouvernementale.

L'analyse des résultats aux élections nationales et européennes montrent que les femmes restent fortement sous-représentées en politique au Luxembourg. Le nombre de femmes élues lors d'élections nationales n'a que peu varié, se situant depuis les élections législatives de 1994 toujours autour de 20%.

Force est donc de constater qu'au cours des vingt-cinq dernières années, les efforts consacrés à une représentation plus équilibrée entre femmes et hommes dans le monde politique ne se sont pas encore répercutés dans les chiffres, même si la tendance (le trend) va dans le bon sens, de façon marginale cependant.

L'introduction, à travers une loi, d'un quota de 40% de candidats du sexe sous-représenté sur les listes électorales aux élections européennes et législatives constitue une mesure pour aller à l'encontre du déséquilibre existant. De plus, le non-respect du quota imposé sera sanctionné par le biais de la dotation financière publique due aux partis politiques, prévue par la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant financement des partis politiques. Cette sanction est prévue de manière progressive, proportionnellement au nombre de candidats du sexe sous-représenté. Ce qui en clair veut dire : plus un parti s'écarte du quota fixé (du seuil minimal fixé) de 40%, plus grande sera sa sanction financière à supporter.

Madame la Ministre se dit soulagée après avoir lu l'avis du Conseil d'État. Le système de calcul élaboré, qui consiste en une diminution progressive de la dotation financière acquise

aux partis politiques en fonction du nombre de candidats par sexe sur la liste, n'est pas remis en cause par la Haute Corporation.

Elle fait aussi remarquer que la période transitoire dont il est question à l'article 4 du PL 6892 relève d'un compromis politique pour que les différents partis - tout en tenant compte des contraintes liées au présent projet de loi - puissent bien se préparer à l'échéance que constitueront les prochaines élections législatives.

Le grand atout du PL 6892 est que les partis politiques disposeront d'une certaine sécurité de planification en vue des élections législatives de 2018.

Comme annoncé, les dispositions prévues au présent projet de loi ne joueront pas à l'occasion des prochaines élections communales de 2017 pour lesquelles d'autres mesures seront prises afin d'augmenter la part du sexe sous-représenté dans les conseils communaux et motiver davantage de femmes à s'engager en politique. Dont notamment un certain nombre de « workshops » (un atelier dans chaque circonscription électorale) organisés par le SYVICOL (Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises) et auxquels Madame la Ministre aimerait voir participer l'un ou l'autre des élus/élues communaux/communales, membres de la présente commission parlementaire.

C'est le moment choisi par une représentante du groupe parlementaire CSV de s'enquérir auprès de Madame la Ministre sur trois sujets bien précis, à savoir :

- quelles sont les raisons qui font que les femmes sont si peu présentes dans la vie politique communale, alors qu'une étude a été menée en ce sens ?
- quelle est l'efficacité des mesures prises à l'étranger pour aller à l'encontre de ce phénomène (c'est-à-dire que pas assez de femmes osent s'engager en politique) ?
- y-a-t-il eu au préalable des échanges avec les partenaires sociaux pour ce qui est du volet dédié aux modifications du Code du travail dans le projet de loi 6892 (1^{er} volet du projet de loi) ?

Pour ce qui est de la réponse à la première question, Madame la Ministre se réfère à un sondage TNS Ilres réalisé en 2015/2016 pour le compte du MEGA auprès de 894 femmes résidentes âgées entre 18 et 75 ans, représentatives de la population.

Alors que 84% des femmes ne sont pas actives en politique, il ressort de ce sondage que :

- 81% des femmes ne considèrent pas la politique comme une affaire d'hommes ;
- 78% femmes pensent que les femmes sont capables de prendre de bonnes décisions en politique ;
- 71% des femmes font confiance à même titre aux femmes et aux hommes en politique ;
- 63% considèrent la politique comme extrêmement importante ;
- 56% des femmes conseilleraient à leur fille de s'engager en politique ;

mais que

- 47% des femmes indiquent ne pas vouloir s'engager personnellement en politique ;

- 46% déclarent un manque d'intérêt (motivé pour 49% par les méthodes de travail en politique ;
- 40% jugent que la politique n'est pas honnête ;
- 27% considèrent leurs obligations professionnelles comme un obstacle ;
- 23% considèrent leurs obligations familiales comme un obstacle ;
- 24% indiquent un manque de confiance en soi.

Madame la Ministre rappelle aussi que selon une étude de l'EIGE (European Institute for Gender Equality / Institut européen pour l'égalité entre les femmes et les hommes) consacrée aux femmes dans la prise de décision politique, les quotas ne constituent pas un remède universel.

L'introduction de quotas dans nos pays voisins (par exemple la Belgique et la France) a bien montré que les quotas ne constituent pas l'unique remède nécessaire à la sous-représentation des femmes en politique.

Le constat général fait en matière de quotas est :

- qu'il ne suffit pas d'imposer un nombre minimal de personnes du sexe sous-représenté sur une liste électorale ;
- qu'il n'est pas seulement important d'envisager des sanctions efficaces ;
- qu'il faut aussi accompagner les quotas d'autres mesures (à l'image par exemple d'une réforme du système électoral, tel que ce fut le cas notamment en Belgique).

Examen de l'avis du Conseil d'Etat

Concernant l'avis du Conseil d'Etat relatif au PL 6892, Madame la Ministre évoque encore une fois les considérations d'ordre plus général faites par la Haute Corporation, notamment en relation avec l'article 11 (2) de la Constitution¹.

Même si le Conseil d'Etat, dans ses avis des 27 avril 1999 et 16 mars 2004, avait exprimé des réserves face à l'introduction de l'alinéa 2 de l'article 11 (2) dans la Constitution, Madame la Ministre tient à souligner que cet alinéa s'y trouve pourtant bel et bien et qu'il sert justement de rampe de lancement à l'élaboration de la présente loi par le MEGA.

Revenant aux travaux de la commission parlementaire de l'époque qui avait préconisé des mesures de discrimination positive² pour réaliser l'égalité de fait entre femmes et hommes dans l'exercice des droits et des devoirs, Madame la Ministre précise que :

¹ Article 11(2) de la Constitution (révision du 13 juillet 2006) :

« Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs.

L'Etat veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes. »

² Ces mesures devaient répondre aux critères suivants :

- n'être prises que dans les domaines où des inégalités de fait existent entre femmes et hommes ;

- son ministère dispose justement de chiffres et de statistiques matérialisant une telle inégalité de faits ;
- le présent projet de loi contient justement une évaluation dans le temps des nouvelles dispositions qu'il met en avant et que ce n'est qu'à l'occasion d'une telle évaluation que l'on est à même de constater si des inégalités de fait ont disparu ou si elles demeurent toujours.

Madame la Ministre s'accorde aussi avec le Conseil d'Etat quand celui-ci met en doute que la seule introduction de quotas suffise à dépasser la sous-représentation des femmes en politique au Luxembourg. C'est précisément la raison pour laquelle le MEGA est si actif en matière d'information, de sensibilisation, formation, mentoring et coaching et que toutes les initiatives qu'il suggère, notamment en vue de sensibiliser les femmes à se présenter sur les listes électorales lors des élections communales de 2017, peuvent être retrouvées sur son site Internet « votezegalite.lu ».

Concernant la recommandation du Conseil d'Etat d'accompagner l'action du MEGA (contrecarrer la sous-représentation des femmes en politique) par une réflexion plus étendue sur le système électoral luxembourgeois, Madame la Ministre est au grand regret de devoir communiquer qu'elle ne dispose pas d'un tel mandat.

Pour ce qui est de la rédaction de l'article 2 du PL 6892, Madame la Ministre avoue que ses collaborateurs ont voulu être aussi précis que possible en se servant de chiffres absolus (nombre de candidats : obligation de 24 candidats de sexe féminin ou de 24 candidats de sexe masculin) au lieu de pourcentages (% de 60 candidats dans les 4 circonscriptions confondues). Le fait que la pleine dotation est due pour au moins 24 candidats d'un même sexe et qu'elle tombe à 25% dès lors qu'il y a moins de 15 candidats d'un même sexe, ne peut donner lieu à interprétation. Si l'on avait retenu la notion de sexe sous-représenté dans ce contexte, il aurait fallu - à chaque fois que cette disposition joue - lancer une procédure et analyser quel sexe est sous-représenté, ce qui risque de se révéler lourd et d'être chronophage.

L'exclusion de la partie fixe de la dotation financière de 100.000 euros des sanctions proportionnelles prévues en cas de non-respect du pourcentage de 40% de candidats du sexe sous-représenté a été un choix politique, fruit de négociations, assumé par Madame la Ministre.

Les auteurs du PL 6892 éprouvent du mal à comprendre la décision du Conseil d'Etat d'exiger, sous peine d'opposition formelle, une clarification de la terminologie utilisée dans l'article 2 du PL - en l'occurrence du terme de « dotation » - afin d'éviter une insécurité juridique par la formulation choisie.

La proposition du Conseil d'Etat d'opter dès lors pour « dotation prévue au point 2 du paragraphe 2 » est impossible à mettre en œuvre d'un point de vue technique, étant donné que l'article 2 de la loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques ne contient pas de paragraphes.

En lieu et place de « dotation prévue au point 2 du paragraphe 2 qui précède », Madame la Ministre propose donc « dotation prévue à alinéa 1^{er}, point 2 qui précède » en se référant à la loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques.

-
- être précises, ciblées et avoir pour seul but d'éliminer ces inégalités de fait ;
 - être limitées dans le temps en ce sens que leur effet devrait cesser à partir du moment où les inégalités de fait, qu'elles sont censées éliminer, auront disparu.

La même chose vaut pour la dotation à l'occasion des élections européennes. Dès lors, il s'agira d'utiliser dans ce cas la terminologie de « dotation prévue à l'alinéa 1^{er}, point 3 qui précède ».

Concernant l'article 3 du PL 6892 prévoyant une évaluation des effets de la loi au cours de la première année suivant les élections concernées et dont le Conseil d'Etat dit dans son avis qu'il n'a aucune valeur normative puisqu'il s'agit d'une disposition purement déclamatoire, Madame la Ministre pense qu'il appartient aux membres de la commission de dire ce qu'il en est. En tout cas, elle ne partage pas le point de vue du Conseil d'Etat d'omettre cet article puisqu'il devrait permettre au MEGA de mesurer si les nouvelles dispositions, contenues dans la présente loi, ont été efficaces et de jauger l'importance de la mise en place de quotas.

Pour ce qui est de l'article 4 du PL 6892 prévoyant une période transitoire, Madame la Ministre se dit sur la même ligne que le Conseil d'Etat quand celui-ci affirme que l'indication de l'année des élections, en l'occurrence 2018, risque de poser problème en cas d'élections anticipées. C'est la raison pour laquelle elle approuve la recommandation faite par la Haute Corporation de ne point se référer à l'année 2018, mais « aux premières élections législatives suivant l'entrée en vigueur de la présente loi ».

Madame la Ministre termine son intervention en rappelant encore une fois l'importance qu'elle attache au PL 6892 puisqu'il permet de disposer des outils nécessaires pour avancer plus rapidement sur la voie d'une représentation plus équilibrée entre femmes et hommes en politique.

Débat

Le débat qui s'ensuit démarre par une intervention d'une représentante de déi gréng. A l'instar de Madame la Ministre, elle plaide pour une évaluation des effets de la loi après les premières élections législatives suivant l'entrée en vigueur de la présente loi. A ses yeux, il ne suffit pas de se fixer des objectifs, il faut aussi se donner les moyens pour évaluer par après s'ils ont pu être atteints.

Un représentant du DP est du même avis, précisant par ailleurs qu'une telle évaluation devrait toujours se faire dans les meilleurs délais.

Même son de cloche chez une représentante du CSV qui fait cependant remarquer que légiférer en la matière en imposant des quotas n'équivaut pas à la position de son parti qui plaide plutôt pour des quotas volontaires. Elle aimerait aussi savoir ce qu'il en est des partis qui échappent à la présente législation, en l'occurrence les partis qui ont obtenu moins de deux pour cent du total des suffrages tant dans les quatre circonscriptions électorales pour les élections nationales en moyenne nationale que dans la circonscription nationale unique pour les élections européennes. Pour finir, elle demande si le MEGA dispose de statistiques en relation avec la répartition des sexes dans différents métiers et professions, sachant que dans certains d'entre eux, le sexe féminin est sous- respectivement surreprésenté.

Madame la Ministre donne à considérer que le gros des réflexions qui viennent d'être faites par la représentante du CSV portent sur les modalités techniques autour des calculs et pourcentages élaborés. Le modèle ainsi trouvé vaut ce qu'il vaut et il trouvera sa pleine application au plus tard à l'occasion des élections législatives de 2023. En attendant, des dispositions transitoires joueront encore pour les élections de 2018, ce qui a le grand mérite de donner suffisamment de temps aux partis politiques pour se mettre en ordre de bataille et

compléter leurs rangs par suffisamment de candidats féminins. Selon Madame la Ministre, ce qui compte avant tout, c'est de ne pas lâcher prise et de ne cesser de dénoncer la situation actuelle encore très insatisfaisante.

Concernant le volet des statistiques en matière de sexe sous-représenté, une conseillère du MEGA affirme que celles-ci ne sont pas aussi complètes que le MEGA le souhaiterait et qu'à chaque fois qu'une entreprise demande une aide (en relation avec le sexe sous-représenté), la question se pose de savoir si celle-ci devrait être accordée en fonction de la profession ou du métier, par rapport au niveau national, au secteur d'activité, ou encore par rapport à l'entreprise elle-même. C'est la raison pour laquelle le MEGA a systématiquement recours au STATEC avant de prendre une décision.

En matière d'actions positives, cet exercice s'avère beaucoup plus facile étant donné que le MEGA demande aux entreprises, désirant y participer, de fixer des objectifs concrets en matière de management, c'est-à-dire de fixer des chiffres concrets en matière de présence du sexe sous-représenté dans leurs comités de direction et conseils d'administration sachant que ces chiffres ne peuvent donner lieu à interprétation.

Désignation d'un rapporteur

En fin de débat, Monsieur Marc Angel (LSAP) est désigné rapporteur du PL 6892.

2. Divers

Madame la Ministre attire encore une fois l'attention des membres de la commission sur la tenue de soirées d'information en relation avec la campagne de sensibilisation du MEGA afin de motiver davantage de femmes à s'engager en politique, ceci surtout en vue des prochaines élections communales de 2017. Organisées avec la collaboration du SYVICOL, ces soirées d'information auront lieu :

- le 24 mai à Marnach,
- le 25 mai à Steinsel,
- le 31 mai à Dudelange, ainsi que
- le 1^{er} juin à Berdorf.

Elle rappelle enfin que ces manifestations ne s'adressent pas uniquement à la gent féminine, mais que la présence d'hommes est aussi souhaitée.

Luxembourg, le 27 avril 2016

Le Secrétaire-administrateur,
Jean-Paul Bever

La Présidente,
Cécile Hemmen