Conseil de l'Egalité des Chances entre Hommes et Femmes
Raad van de Gelijke Kansen voor Mannen en Vrouwen
Rat für Chancengleichheit zwischen Männer und Frauen

AVIS N° 60 DU CONSEIL DU 8 NOVEMBRE 2002 RELATIF À LA RÉFORME DE LA LOI ÉLECTORALE ET À SES CONSÉQUENCES SUR LA REPRÉSENTATION DES FEMMES DANS LA VIE POLITIQUE – ENTÉRINÉ PAR LE CONSEIL LE 13 DECEMBRE 2002.

Avis n° 60 du Bureau du 8 novembre 2002 relatif à la réforme de la loi électorale et à ses conséquences sur la représentation des femmes dans la vie politique – entériné par le Conseil le 13 décembre 2002.

1. Introduction

En 1994, au terme d'un processus entamé au début des années 80, une loi[1] contraignant les partis politiques à promouvoir une répartition équilibrée entre candidats et candidates lors des élections a été votée au Parlement. Cette loi, dite loi Tobback-Smet, précisait que sur une liste électorale, « le nombre de candidats d'un même sexe ne peut excéder une quotité de deux tiers du total constitué par la somme des sièges à pourvoir pour l'élection et du nombre maximum autorisé de candidats suppléants »[2].
En 1999, le gouvernement Verhofstadt a déposé une déclaration de révision de la Constitution[3] dans l'intention d'introduire le principe du droit fondamental à l'égalité des hommes et des femmes. Cette modification de la Constitution, publiée au Moniteur belge le 26 février 2002, à permis l'adoption par les chambres fédérales de différentes dispositions législatives[4] qui affinent la loi du 24 mai 1994 et qui favorisent la présence des femmes dans la vie politique belge tout en garantissant le caractère constitutionnel de l'établissement des listes électorales.

Cet été, parallèlement au vote de mesures destinées à orienter la constitution des listes électorales, le Parlement a adopté un arrêté royal[5] qui modifie la loi électorale pour faire correspondre les arrondissements électoraux et les provinces. La réforme de la loi électorale, actuellement examinée au Parlement ne constituera sans doute pas une remise en cause fondamentale du système électoral belge. Il convient toutefois de garder à l'esprit que les systèmes électoraux ne sont pas neutres et qu'ils jouent un rôle central dans la manière dont se structure la vie politique d'un Etat.
A la veille de nouvelles élections législatives, il a donc paru nécessaire au Conseil, et plus particulièrement à sa Commission Genre et Politique, de rapidement faire le point sur les principales caractéristiques du système politique belge, de mettre en avant les possibles conséquences que pourrait avoir la réforme de la loi électorale sur la présence des femmes dans la vie politique de notre pays, ainsi que d'émettre certaines recommandations destinées à enrichir le débat sur les moyens à mettre en œuvre pour favoriser la participation des femmes à la prise de décision politique.

2. Les principales caractéristiques du système électoral belge.

Le système électoral belge est proportionnel à tous les niveaux. Dans le cadre des élections législatives, ce caractère proportionnel se traduit par le mécanisme suivant : « Chaque circonscription électorale compte autant de sièges que le chiffre de sa population contient de fois le diviseur fédéral, obtenu en divisant le chiffre de la population du Royaume par 150.[6] » Les partis remportent alors un nombre de sièges proportionnel au nombre de voix obtenues.

Le système proportionnel a souvent pour conséquence qu'un nombre élevé de partis obtiennent des sièges. Cette dispersion des voix entre plusieurs partis a alors comme résultat un nombre moyen de sièges par parti et par arrondissement électoral (« party magnitude ») relativement réduit.

---

[1] Loi du 24 mai 1994 visant à promouvoir une répartition équilibrée des hommes et des femmes sur les listes de candidatures aux élections. *M.B.* du 1er juillet 1994.
[2] Loi du 24 mai 1994, *M.B.*, 1er juillet 1994, p. 17681.
[3] Une proposition de révision a été déposée au Sénat le 8 juin 2002 *(Doc. Parlem ; Sénat 1999-2000, doc. 465/1 et 2000-2001, doc. 465/4).*
[4] Loi du 17 juin 2002, *M.B.* du 28 août 2002; Loi du 18 juillet 2002, *M.B.* du 28 août 2002 ; Loi spéciale du 18 juillet 2002, *M.B.* du 13 septembre 2002.
[5] Arrêté royal portant répartition des membres de la Chambre des représentants entre les circonscriptions électorales, *M.B.* du 24 août 2002.
[6] Rapport au Roi, *A.R.* du 2 août 2002.

La relative faiblesse de la « party magnitude » doit être mise en rapport avec la nature semi-ouverte ou semi-fermée des listes électorales belges. Sur ce type de listes, l'ordre joue un rôle, mais il peut être corrigé par les voix de préférences. Il faut toutefois souligner que : « (…) aux élections législatives, l'ordre de la liste est pratiquement impérieux et il est extrêmement rare de pouvoir y déroger grâce aux voix de préférence. De 1919 à 1999, seulement 0,6% des élus l'ont été en-dehors de l'ordre utile. »[7]

Comme nous l'avons vu dans l'introduction, la Belgique s'est dotée de différentes réglementations légales qui obligent les partis à composer leurs listes d'une manière bien précise. Les quotas qui avaient dans un premier temps été fixés à maximum deux tiers de membres du même sexe ont depuis peu été augmentés et imposent maintenant la parité sur les listes électorales. Par ailleurs, les lois qui imposent dorénavant la composition paritaire des listes électorales, précisent que les deux premiers candidats de chacune des listes doivent être de sexe différent. Une disposition transitoire permet cependant que lors du premier renouvellement complet de chaque assemblée après l'entrée en vigueur de la présente loi, ce ne sont que les trois premiers candidats de chacune des listes qui doivent être de sexe différent.

3. Les principales caractéristiques d'un système électoral « idéal ».

Dans une analyse récente[8], deux chercheurs de la VUB ont dressé le profil du système électoral le mieux à même d'entraîner une amélioration de la représentation des femmes sur la scène politique.
D'après eux, « Quatre caractéristiques déterminent, en relation mutuelle, le nombre d'élues : une forte proportionnalité, un nombre moyen élevé de sièges par parti et par circonscription (ce que l'on appelle « party magnitude »), des listes fermées et un quota de genre strict[9]. »

Selon les auteurs de cette analyse, « un système proportionnel donne un plus grand nombre d'élues. Les partis obtiennent un nombre de sièges qui est proportionnel au nombre de voix obtenues. »[10] Une forte proportionnalité, qui dépend de la formule utilisée et de l'augmentation du nombre de sièges par arrondissement électoral, favorise la présence des femmes car elle : « (…) augmente les chances que tous les partis aient plus qu'un ou deux élus par circonscription, de sorte qu'ils puissent présenter un « mix » de candidats aux électeurs (des hommes et des femmes, des jeunes et des plus âgés, des sortants et des nouveaux candidats,…) »[11].

Ensuite, une grande « party magnitude » augmente la probabilité que les élus d'un partis reflètent le « mix » de candidats et de candidates présents sur les listes électorales. Le nombre moyen de sièges par parti et par arrondissement électoral augmente lorsque le nombre de sièges par arrondissement est élevé et que le nombre de partis obtenant effectivement des siège est faible.

La présentation de listes fermées, c'est-à-dire de listes où l'ordre des candidats est fixé par les partis et ne peut être modifié par les voix de préférences, permet que les sièges puissent être conquis par les candidates situées aux places éligibles. « En cas de listes fermées, ce sont les partis qui déterminent le « mix » d'élus, alors qu'en cas de listes ouvertes, ceci revient à l'électeur, et l'effet de proportionnalité et d'une grande « party magnitude » est en grande partie annulé. »[12]

---

[7] *Vers une démocratie paritaire. Analyse des élections communales et provinciales du 8 octobre 2000* , Ministère de l'Emploi et du Travail, 2001, p 11.
[8] K. Deschouwer et P. Meier, *Réformes récentes et réformes prévues de la loi électorale : l'impact possible sur le nombre d'élues*, Groupe de travail « Politieke Wetebschappen & Centrum voor Vrouwenstudies, VUB, 2002.
[9] *Idem*.
[10] *Idem*.
[11] *Idem*.
[12] *Idem*.

Enfin, les quotas qui sont des dispositions légales qui obligent les partis à composer leurs listes d'une manière bien déterminée. « Si l'on ne remplit que les trois premières conditions, la probabilité d'avoir des femmes élues dépendra de la bonne volonté des partis politiques. Les quotas peuvent offrir de très fortes garanties s'ils tiennent explicitement compte du nombre de places éligibles par parti. »[13]

4. La réforme de la loi électorale est-elle susceptible d'améliorer la présence des femmes dans la vie politique belge ?

En quoi consiste réellement la réforme de la loi électorale ? Sans entrer dans les détails, les principales mesures contenues dans cette réforme consistent à étendre les arrondissements électoraux au niveau des provinces, à établir un seuil d'éligibilité de 5%, à rendre possible pour un candidat le fait de se présenter à la fois aux mandats effectifs et à la suppléance et enfin à rendre possible le fait d'être à la fois candidat à la Chambre et au Sénat lors des prochaines élections législatives.
En se basant sur les caractéristiques évoquées ci-dessus, quelles sont les possibles conséquences de cette réforme et d'autres récentes dispositions légales quant à la présence des femmes dans vie politique belge ?

Le caractère proportionnel

Si l'on se réfère à l'étude de la VUB mentionnée plus haut, la réforme de la loi électorale renforcera le caractère proportionnel du système électoral belge en augmentant le nombre de siège par arrondissement électoral. Cependant, le seuil d'éligibilité de 5% aura sans doute comme effet de diminuer le nombre de partis qui obtiendrons effectivement des sièges. Une chose est sûre, la réforme de la loi électorale ne remet pas fondamentalement en cause le caractère proportionnel du système électoral belge.

La « party magnitude ».

Les deux principaux éléments de la réforme (élargissements des arrondissements électoraux et introduction d'un seuil d'éligibilité) vont dans le sens d'un renforcement de la « Party magnitude ». En effet, a moins que les électeurs ne disséminent encore plus leurs voix, l'élargissement des arrondissements et l'instauration d'un seuil d'éligibilité fixé à 5% entraîneront très probablement une augmentation du nombre moyen de siège par parti et par arrondissement électoral.
Comme nous l'avons vu précédemment, un nombre relativement restreint de listes sur lesquelles un nombre relativement élevé de candidats sont élus constitue à priori un contexte favorable à l'élection des femmes.

L'établissement des listes électorales.

Les récentes lois assurant une présence égale des femmes et des hommes sur les listes électorales ont été assorties de dispositions transitoires. Ces dispositions permettront aux partis politiques de ne présenter des candidats de sexe différent qu'aux trois première places lors des prochaines élections législatives. Or, il est probable que dans la foulée de la réforme de la loi électorale, certains comportements dont les effets pourraient ne pas être favorables aux femmes apparaissent.
A travers l'élargissement des arrondissements électoraux et donc la limitation du nombre de listes pour la Chambre au niveau des circonscriptions provinciales, il y aura plus de candidats pour moins de places. Cela ne fera qu'amplifier la concurrence interne. Le paysage politique a en outre beaucoup évolué ces dernières années : éclatement de certains partis, émergence de nouveaux partis, formations d'alliances et de cartels, changement de partis pour certains parlementaires.
Même si ces transformations des partis politiques ont pour principal objectif de renforcer leurs listes et peuvent donc représenter pour les femmes une chance supplémentaire d'être élues, ces nouvelles configurations politiques donneront vraisemblablement lieux à d'intenses tractations, ainsi qu'au renforcement de la concurrence lors de l'attribution des places éligibles. Le risque que la disposition

[13] *Idem*.

transitoire ait pour conséquence que les femmes soient systématiquement reléguées à la troisième place des différentes listes n'est donc pas à écarter.

Dans un autre ordre d'idée, l'élargissement des arrondissements électoraux et l'intensification des débats qui s'en suivront pourraient constituer une difficulté supplémentaire pour celles qui feront leurs débuts sur la scène politique.

Par ailleurs, il semble qu'en insérant des dispositions transitoires à l'alternance entre hommes et femmes aux deux premières places, le législateur n'ait pas pris en compte l'impact de la loi du 27 décembre 2000[14] réduisant de moitié le poids du vote en tête de liste. Cette « ouverture » des listes électorales, qui avait pour objectif de rendre au citoyen le pouvoir de déterminer qui le représenterait, risque de ne pas être favorable aux femmes. En effet, cette mesure pourrait réduire la probabilité que les votes exprimés en tête de liste bénéficient aux femmes qui n'auront été placées sur les listes électorales qu'en troisième position.

A travers la loi du 27 décembre 2000 le législateur avait également décidé de supprimer les listes de suppléants. Ces listes ont depuis été réintroduites dans le cadre de la réforme de la loi électorale à travers laquelle les partis politiques auront à nouveau plus de prise sur la formation des listes ainsi que sur l'envoi des candidats qu'ils souhaitent voir siéger au Parlement. Lors des élections fédérales de 2003, il sera possible de se présenter sur une liste comme candidat effectif et comme suppléant et de se présenter à la fois sur les listes de la Chambre et du Sénat.
Compte tenu de la priorité accordée par les ténors de la vie politique d'une part à la Chambre des Représentants et d'autre part au gouvernement, épicentres de la vie politique belge, les premières places de suppléants sur les listes du Sénat seront sans doute très attrayantes. Le Conseil regrette donc qu'une disposition transitoire soit également d'application sur les listes de suppléants, d'autant plus que ces listes ont un impact important sur la présence des femmes dans la vie politique.

Pour terminer, le Conseil estime positif que la possible transformation du Sénat en un lieu de rencontre entre régions et communautés impose pour la première fois un seuil maximum de membres du même sexe. Il faudra toutefois tenir compte du risque que, si le nombre d'élues dans les parlements communautaires n'augmente pas sensiblement, certaines femmes déléguées par leur groupe linguistique ne soient contraintes de cumuler les mandats.

5. Conclusions et recommandations.

Le Conseil estime que l'élargissement des arrondissement électoraux et l'introduction d'un seuil d'éligibilité, prévus par la réforme de la loi électorale, ne sont pas de nature à rendre plus difficile la présence des femmes dans la vie politique belge et qu'ils pourraient même la favoriser. Il regrette cependant le manque de coordination avec les lois relatives à la parité. La limitation de moitié de l'influence du vote de liste modifiera peut-être l'ordre utile de la liste et videra ainsi la loi sur la parité de sa substance. Le fait que les candidats pourront se présenter tant sur la liste des effectifs que sur la liste des suppléants, et ceci aussi bien à la Chambre qu'au Sénat, ne favorisera pas non plus l'élection de candidates féminines.

Le Conseil tient également à souligner le caractère très positif des différentes lois visant à assurer une présence égale des femmes et des hommes sur les listes de candidatures aux élections et notamment les dispositions relatives à l'alternance aux deux premières places.
Il regrette cependant la présence d'une disposition transitoire et espère qu'elle ne sera pas considérée comme une disposition minimale et que c'est l'esprit de la loi qui sera pris en compte par les partis lors de la confection de leurs listes électorales.

[14] Loi du 27 décembre 2000, M.B. du 24 janvier 2001.

Enfin, même s'il estime que les récentes modifications législatives vont dans le sens d'une meilleure représentation des femmes sur la scène politique, le Conseil pense que l'alternance complète entre hommes et femmes sur l'ensemble des listes électorales est la mesure la mieux à même d'entraîner et de garantir une représentation politique véritablement paritaire. Le Conseil plaide en outre pour que le système de l'alternance soit également appliqué aux listes des suppléants et que celles-ci constituent l'image inverse des listes effectives : en d'autres termes, si le premier candidat effectif est un homme, le premier suppléant doit être une femme, et vice versa. L'application de l'alternance ne doit par ailleurs pas être la seule préoccupation des partis qui doivent également prendre les mesures complémentaires pour améliorer le recrutement, l'encadrement et le renforcement des talents féminins en politique.