

Proposition de loi

**modifiant la loi électorale modifiée du 18 février 2003 et
visant à promouvoir une représentation politique paritaire
des femmes et des hommes.**

Avis du Conseil d'Etat

(27 septembre 2011)

Par dépêche du 15 février 2011 et à la demande du Président de la Chambre des députés, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat la proposition de loi sous rubrique, déposée par la députée Viviane Loschetter en date du 5 mars 2010 et déclarée recevable par la Chambre des députés en date du 16 mars 2010.

Outre le texte de la proposition de loi, furent transmis un exposé des motifs et un commentaire des articles.

La proposition de loi sous avis vise à promouvoir une représentation politique paritaire des femmes et hommes tant à la Chambre des députés qu'au niveau communal et enfin au niveau européen.

Au moment d'émettre son avis, la prise de position du Gouvernement au sujet de ladite proposition n'était pas encore parvenue au Conseil d'Etat.

*

Considérations générales

En date du 27 janvier 2010, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe adopta sa recommandation 1899 (2010) visant à augmenter la représentation des femmes en politique par les systèmes électoraux.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe invita

« le Comité des Ministres à poursuivre ses travaux dans ce domaine et à encourager les Etats membres du Conseil de l'Europe à prendre les mesures nécessaires pour augmenter la représentation des femmes en politique:

2.1. en réformant le système électoral pour le rendre plus favorable à la représentation des femmes:

2.1.1. pour les pays possédant un système électoral de listes proportionnelles, prévoir l'introduction d'un quota légal prévoyant non seulement une forte proportion de candidates (idéalement au moins 40%) mais également des règles strictes de placement de ces candidates sur les listes (dans le cadre, par exemple, d'un système d'alternance hommes/femmes) et des

sanctions effectives en cas de non-respect (de préférence non financières, visant plutôt la non-acceptation de candidats/listes de candidats), idéalement dans une grande circonscription et/ou une circonscription recouvrant l'ensemble du territoire national en le combinant avec des listes bloquées;

2.1.2. pour les pays possédant un système à scrutin majoritaire, prévoir l'introduction du principe selon lequel chaque parti choisit pour la candidature dans une circonscription uninominale entre au moins une candidature féminine et une candidature masculine; ou bien trouver d'autres manières de garantir une meilleure représentation des femmes en politique, comme l'instauration de quotas obligatoires novateurs pour les femmes dans les partis politiques, ou des listes composées uniquement de femmes, ou le jumelage de circonscriptions, en assortissant une fois de plus ces dispositifs de sanctions effectives en cas de non-respect; ».

Le point 2.2. de la recommandation invite les Etats membres à amender leurs Constitutions et leurs lois électorales en vue de pouvoir appliquer des dérogations nécessaires pour autoriser des mesures de « discrimination positives ».

La proposition de loi sous avis permettrait de concrétiser certaines des recommandations de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe dans le Grand-Duché de Luxembourg, encore qu'une transposition totale semble difficile en raison des spécificités du système électoral luxembourgeois.

Après avoir décrit la notion de parité et les avantages qu'elle estime lui être inhérents, l'auteur de la proposition de loi procède à une analyse de la situation légale dans certains pays et plus particulièrement celle dans les pays limitrophes au Grand-Duché de Luxembourg, pour ensuite décrire la situation actuelle dans notre pays.

Elle relève que dans le cadre des élections législatives de 2009, 15 femmes furent élues directement à la Chambre des députés, soit 25% des élus. Après la formation du Gouvernement et à la suite de récents changements, la Chambre des députés comprend au jour de l'émission du présent avis toujours 15 femmes.

Au niveau communal, après les dernières élections de 2005, les femmes directement élues représentaient 20,6% du total des élus.

L'auteur relève encore la position des partis politiques à l'égard du problème de la représentation égalitaire entre hommes et femmes au niveau politique. Elle souligne que le parti CSV s'est imposé un quota d'un tiers de femmes à prévoir sur les listes électorales dans ses dispositions statutaires alors que le parti « Déi Gréng » a depuis toujours instauré la représentation paritaire des deux sexes sur ses listes, les autres partis politiques n'ayant pas encore réglementé la situation au niveau de leurs statuts.

Expliquant l'esprit de la proposition de loi, l'auteure considère que cette mesure en apparence timide entend présenter à l'électorat autant de candidates femmes que de candidats hommes. Elle estime que l'« on peut supposer que, à l'instar des autres pays qui nous ont devancés dans l'application de cette mesure, – tels la France ou la Belgique – le nombre de femmes augmentera certainement ».

L'auteure espère aussi que la mise en application de la loi engendrera un effort de sensibilisation certain au niveau des différents partis lors de l'établissement de leurs listes.

Par ailleurs, elle estime que la proposition, qu'elle conçoit comme une mesure transitoire afin de soutenir un processus de démocratisation des instances politiques, correspond parfaitement à l'esprit de notre Constitution qui précise que les hommes et femmes sont égaux devant la loi, mais qu'il faudra sans doute procéder à une révision de notre loi électorale à plus longue échéance.

Il semble cependant qu'en pratique la déduction que l'introduction de quotas pour assurer une représentation paritaire sur les listes électorales entraîne « certainement » une augmentation du nombre des femmes élues doive être nuancée.

En 2010, le Conseil de l'Europe a publié l'étude « Démocratie paritaire: Une réalisation encore lointaine. Etude comparative sur les résultats des premier et deuxième cycles de suivi de la Recommandation REC (2003) 3 du Conseil de l'Europe sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique » (<http://www.coe.int/equality/fr>).

Il résulte de cette étude basée sur des données statistiques mises à disposition par les Etats membres du Conseil de l'Europe que la moyenne des femmes élues dans les systèmes électoraux à une chambre était de 21,8% en 2005 et de 23,7% en 2008. Le Grand-Duché de Luxembourg était juste en dessous de la moyenne avec 20% d'élues en 2005 et 23,3% en 2008.

En guise de conclusion, les auteurs de l'étude relèvent certains points:

- En ce qui concerne les systèmes électoraux, les données relevées semblent indiquer que les systèmes électoraux de représentation proportionnelle sont les plus propices à une participation équilibrée des femmes et des hommes, et parmi ceux-ci davantage les systèmes à listes ouvertes que ceux à listes bloquées.

L'évolution sur les trois années étudiées démontre cependant que dans deux de ces systèmes de représentation proportionnelle (listes ouvertes ou autres), la participation des femmes (bien qu'elle atteigne des valeurs plus élevées) a diminué, alors que dans les systèmes de pluralité-majorité, où le niveau des femmes représentées est plus faible, le taux de femmes a augmenté.

- Concernant l'impact des quotas, qu'ils soient imposés par la loi ou librement adoptés par les partis, il reste impossible, au vu du matériel statistique fourni par quelques pays seulement, de déterminer avec certitude si les progrès résultent de dispositifs législatifs et réglementaires ou s'ils découlent simplement d'une évolution naturelle, alors que les changements ne sont pas homogènes.

En d'autres mots, l'impact des quotas destinés à garantir une représentation équilibrée entre hommes et femmes n'est pas immédiatement décelable.

Au Grand-Duché de Luxembourg, les mêmes tendances semblent se retrouver.

Ainsi, le Conseil d'Etat rappelle qu'actuellement le taux de représentation féminine dans la Chambre des députés est de 25% (une augmentation donc par rapport aux chiffres de 2008, sans qu'il y ait un quota légalement prévu). Au niveau des partis politiques, le parti CSV, qui s'est imposé statutairement un quota d'un tiers de candidates sur les listes, est représenté par 7 femmes à la Chambre des députés, soit 26,92% de ses élus. Le parti LSAP, qui n'a aucune règle de quota, est représenté par 4 femmes, soit 30,76% de ses élus. Le parti démocrate DP est représenté par 2 femmes soit 22,22% de ses élus et il n'a aucune règle statutaire imposant un quota de femmes sur ses listes électorales. Finalement, le parti « Déi Gréng », qui applique ancestralement une règle de parité entre hommes et femmes sur ses listes électorales, est représenté par deux femmes à la Chambre des députés, soit 28,57% de ses élus. A noter qu'au moment du dépôt de la proposition de loi, le parti « Déi Gréng » n'était représenté que par une femme, soit 14,28% de ses élus.

Le Conseil d'Etat vient dès lors à se poser la question si même en présence de quotas imposés par la loi, l'électorat est disposé à suivre.

La conclusion s'impose que le problème est probablement plus profond. Le Conseil d'Etat tient dans ce contexte à relever qu'au Grand-Duché de Luxembourg, le droit de vote des femmes remonte à l'introduction du droit de vote universel en 1919 et qu'il est donc quasi centenaire. Cependant et malgré cette longue accointance de l'électorat féminin avec la vie publique, cet électorat ne s'est pas exprimé en bloc en faveur des femmes candidates.

Au surplus, le Grand-Duché de Luxembourg a eu très tôt des femmes ayant assumé la fonction de Chef de l'Etat.

L'électorat sait donc que des femmes peuvent avoir un impact positif et fournir une contribution essentielle au bien-être du pays.

Cherchant des explications, les auteurs de l'étude comparative du Conseil de l'Europe mentionnée plus haut font les commentaires suivants: « Les enquêtes et les analyses sur la participation politique des femmes ont montré que les obstacles à cette participation peuvent être liés aux systèmes électoraux, mais aussi au fonctionnement de la vie politique, à ses coutumes

et ses calendriers, dont les modèles d'organisation sociale restent marqués par la suprématie masculine; les obstacles peuvent aussi être liés aux règles traditionnelles implicites des partis politiques qui trop souvent fonctionnent comme des clubs de « vieux camarades ». Enfin ces analyses ont aussi montré que les obstacles les plus tenaces sont liés aux facteurs éducatifs, sociaux et culturels, qui perpétuent la vision d'un domaine public et politique essentiellement masculin ».

Le Conseil d'Etat constate par ailleurs que la proposition de loi ne prévoit une représentation paritaire entre femmes et hommes que pour la Chambre des députés, pour les élus au Parlement européen et finalement pour les conseils communaux des communes à système électoral proportionnel. Aucune solution de représentation paritaire entre femmes et hommes n'est prévue pour les nombreuses communes luxembourgeoises élisant leurs représentants selon le système de la majorité relative, sauf qu'il est suggéré dans la proposition de loi de modifier l'article 223 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 dans les cas où, pour le dernier poste du conseil communal à pourvoir, il y aurait égalité de voix entre deux candidats, auquel cas il est donné préférence au candidat du sexe sous-représenté et non plus au candidat tiré au sort.

L'auteur de la proposition de loi ne fournit aucune explication à cette omission, mais le Conseil d'Etat est conscient du fait que le système de vote à la majorité relative, qui ne prévoit pas de constitution de listes, ne se prête pas à la solution envisagée par l'auteur de la proposition de loi.

Cette omission a cependant pour conséquence qu'il existerait, si le texte était adopté tel quel, des communes au Grand-Duché de Luxembourg où une certaine parité est garantie au niveau du nombre des candidats, et d'autres où elle ne l'est pas.

Aussi, le Conseil d'Etat est-il d'avis qu'au vu de l'impact positif actuellement très difficilement décelable des quotas de représentation en matière électorale et des problèmes probablement plus profondément structurels qui retiennent les électeurs de se prononcer pour des candidates et les partis politiques de choisir autant de femmes candidates que d'hommes candidats, la proposition de loi n'est pas susceptible de modifier par elle-même le déséquilibre actuel.

Le Conseil d'Etat considère au contraire qu'il faudra placer la problématique de la représentation paritaire des femmes et des hommes dans une réflexion plus générale sur le système électoral du Grand-Duché.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat estime que les responsables politiques seraient bien avisés d'entamer des démarches plus fondamentales en s'inspirant de la recommandation 1899 (2010) visant à augmenter la représentation des femmes en politique par les systèmes électoraux émise par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en date du 27 janvier 2010 et qui prévoit en son point 2.3. l'accompagnement des réformes des systèmes électoraux par des « mesures telles qu'une éducation civique égalitaire et l'élimination de clichés sexistes et de préjugés à l'égard des

femmes candidates, qui sont ancrés dans les mentalités, non seulement dans les partis politiques mais aussi dans les médias ».

*

Examen des articles

Article 1^{er}

Cet article entend ajouter, aux articles 135, 228 et 291 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003, un alinéa nouveau prévoyant que sur les listes électorales à constituer la différence entre le nombre de candidates et de candidats ne pourra être supérieure à une unité.

Sous réserve de ce qu'il a déjà souligné dans les considérations générales sur l'absence de solution de représentation paritaire dans les communes à système électoral à majorité relative, le texte sous avis n'entraîne pas d'observations de la part du Conseil d'Etat, sauf qu'il y a lieu de préciser au liminaire:

« Il est ajouté aux articles 135, 228 et 291 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ... ».

Article 2

Cet article vise à régler la situation, rare il est vrai, où des candidats sont à égalité de voix, auquel cas la préférence est donnée au sexe sous-représenté.

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observations à formuler à l'égard du texte proprement dit, sauf à préciser: « ... aux articles suivants de la même loi: ».

Article 3

Cet article règle les modalités d'attribution des sièges en cas de liens de parenté jusqu'au deuxième degré ou en cas de lien de mariage entre les candidats élus lors des élections nationales, communales ou européennes, en donnant la préférence au sexe sous-représenté.

A titre d'observation générale au sujet de cet article, le Conseil d'Etat constate que la proposition de texte lui soumise parle uniquement des « liens du mariage ». Or, la législation s'est efforcée au cours des dernières années à assimiler les personnes vivant sous une forme réglementée de partenariat aux personnes mariées. Aussi, le Conseil d'Etat suggère-t-il d'adapter la loi électorale lors de la première occasion qui se présente en vue d'imposer aux personnes ayant adopté une forme de partenariat réglementée par la loi les mêmes incompatibilités électorales que celles imposées aux personnes mariées.

Par ailleurs, l'article sous avis ne donne pas lieu à observations, sauf qu'il y a lieu d'ajouter à trois reprises derrière les numéros des articles les mots « de la loi précitée du 18 février 2003 ».

Ainsi délibéré en séance plénière, le 27 septembre 2011.

Le Secrétaire général,

Pour le Président,
Le Vice-Président,

s. Marc Besch

s. Claude A. Hemmer