

Engagement et participation politique des femmes : évolution et effets des règles électorales

Cédric Istasse

En sept décennies, la question de la participation des femmes à la vie politique a considérablement évolué en Belgique. En 1948, soit plus d'un siècle après l'indépendance du pays, le suffrage aux élections législatives est enfin élargi aux femmes. En 2018, les listes électorales doivent compter un nombre égal de candidats et de candidates et, dans deux régions, pour la première fois, le système de la « tirette » est de mise. Entre ces deux moments, la participation politique des femmes a connu de nombreuses étapes et une série de réformes ont été adoptées afin de favoriser la présence de femmes aux différents niveaux de pouvoir.

La présente contribution retrace brièvement l'historique de ces différentes législations et, surtout, tente de percevoir l'effet concret qu'elles ont pu avoir sur la représentation politique des femmes jusqu'aux dernières élections en date (à savoir le scrutin du 14 octobre 2012 aux niveaux provincial et communal, et le scrutin du 25 mai 2014 aux niveaux européen, fédéral, régional et communautaire)¹. Pour cela, est pris pour point de départ le milieu des années 1990, c'est-à-dire la dernière époque à laquelle aucune loi relative aux quotas ou à la mixité n'était encore entrée en vigueur (hormis pour la constitution des listes de candidats en vue des scrutins provinciaux et communaux). Enfin, cet article présente succinctement les récentes avancées législatives qui entreront en vigueur lors des prochaines échéances électorales, c'est-à-dire le 14 octobre 2018 (élections communales et provinciales) et le 26 mai 2019 (élections européennes, fédérales, régionales et communautaires).

1. La participation politique des femmes : une histoire lente

Par les lois du 9 mai 1919 (puis par les modifications constitutionnelles *ad hoc* des 7 février 1921 et 15 octobre 1921) et du 18 octobre 1921, deux catégories très limitées de femmes acquièrent le droit de vote pour les élections de la Chambre des représentants et du Sénat et pour les élections provinciales. D'une part, les veuves (non remariées) – ou, à leur défaut, les mères (pour autant qu'elles soient elles-mêmes veuves) – des militaires morts au cours de la Première Guerre mondiale et des civils fusillés ou tués par l'ennemi. D'autre part, les femmes qui, pour des motifs d'ordre patriotique, ont été

¹ Ce texte est issu de l'exposé présenté à l'occasion du colloque « Politique : les femmes savent comment... Du droit de vote à aujourd'hui : enjeux et défis » organisé à Bruxelles le 24 avril 2018 par Défi Femmes.

condamnées à la prison ou ont été détenues préventivement au cours de l'occupation allemande de 1914-1918.

Hormis cet élément bien particulier, les évolutions législatives par lesquelles les femmes obtiennent les droits de vote et d'éligibilité en Belgique s'étalent entre 1920 et 1948. Tout d'abord, par la loi du 15 avril 1920, les femmes obtiennent le droit de voter aux élections communales. Ensuite, par deux modifications constitutionnelles (15 novembre 1920 et 15 octobre 1921) et quatre lois (19 février 1921, 27 août 1921, 19 octobre 1921 et 21 octobre 1921), leur est accordé le droit de devenir députées, sénatrices, conseillères provinciales, députées permanentes provinciales, conseillères communales, échevines et bourgmestres. Enfin, par les lois du 27 mars 1948 et du 26 juillet 1948, le droit de vote leur est reconnu pour les élections de la Chambre des représentants et du Sénat, ainsi que pour l'élection des conseils provinciaux.

En dépit de ces avancées, la proportion de mandataires politiques de sexe féminin reste longtemps très limitée, tant dans les organes exécutifs que dans les organes législatifs. Ainsi, il faut attendre 1965 pour qu'une femme fasse son entrée au gouvernement (à savoir Marguerite De Riemaecker-Legot, CVP). Sur les bancs du Parlement, même si le pourcentage de femmes commence à augmenter de façon significative à partir de la seconde moitié des années 1970, il reste faible : encore lors de la législature 1991-1995, le Sénat et la Chambre des représentants comportent à peine un dixième de membres féminins.

Dans les années 1990, est initié un double mouvement législatif visant à accroître la représentation politique des femmes. D'une part, il s'agit de fixer des quotas de genre à l'étape de la confection des listes de candidats aux élections, en réglementant la proportion de femmes et d'hommes (maximum trois quarts de personnes du même sexe par liste, puis maximum deux tiers, puis imposition de la parité) et en imposant la mixité à des places stratégiques (aux trois puis aux deux premières places, avec ensuite, dans certains cas, obligation d'une alternance genrée sur l'ensemble de la liste). D'autre part, il s'agit de garantir la présence de femmes dans les organes exécutifs, éventuellement par l'adoption de quotas.

Ce double mouvement est d'abord le fait d'une législation fédérale, incarnée par trois mesures : la loi du 24 mai 1994 sur les quotas, la modification constitutionnelle du 21 février 2002 – consistant notamment à ajouter dans la loi fondamentale un article 11*bis* qui stipule entre autres que « la loi, le décret [ou l'ordonnance] garantissent aux femmes et aux hommes l'égal exercice de leurs droits et libertés, et favorisent notamment leur égal accès aux mandats électifs et publics » – et les trois lois des 17 juin 2002 et 18 juillet 2002 sur la mixité. Dans un second temps, les compétences relatives à l'élection des organes provinciaux et communaux et à la composition des institutions provinciales et communales ayant été régionalisées en 2001², les trois Régions – ainsi que, à partir de la législature 2014-2019, la Communauté germanophone³ – adoptent à leur tour une législation propre en matière d'élections locales et d'organes locaux.

² Loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux Régions et Communautés (*Moniteur belge*, 3 août 2001).

³ En 2014, la Région wallonne a transféré à la Communauté germanophone, en région de langue allemande, l'exercice de compétences relatives aux pouvoirs subordonnés, en ce compris la faculté de régler l'élection des organes communaux, ainsi que la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions communales. Cf. le décret wallon du 27 mai 2004 et le décret de la Communauté

2. L'imposition de règles favorisant la participation politique des femmes (1994-2014)

Dans la législation visant à favoriser la représentation politique des femmes, il convient de distinguer trois éléments : l'établissement des listes de candidats aux élections, la composition des organes du pouvoir législatif, la composition des organes du pouvoir exécutif.

2.1. L'établissement des listes de candidats

L'évolution des règles relatives à la confection des listes de candidats aux élections s'est opérée en quatre temps.

Primo, les listes de candidats aux élections ont dû être composées d'au moins un quart de personnes de chaque sexe. Cette règle n'a concerné que les élections provinciales et communales du 9 octobre 1994⁴.

Secundo, les listes ont dû être composées d'au moins un tiers de personnes de chaque sexe. Cette législation a été d'application pour le scrutin européen, fédéral, régional et communautaire du 13 juin 1999⁵ et pour le scrutin provincial et communal du 8 octobre 2000⁶.

Tertio, les listes ont dû comporter autant d'hommes que de femmes (à une unité près en cas de nombre impair de candidats) et les trois premières places de chaque liste ont dû compter des candidats de sexes différents. Cette situation a eu cours lors des élections fédérales du 18 mai 2003⁷ et lors des élections européennes, régionales et communautaires du 13 juin 2004⁸, ainsi que, dans la seule Région flamande, lors des élections provinciales et communales du 8 octobre 2006⁹.

germanophone du 1^{er} juin 2004 relatifs à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés, tels que modifiés respectivement par les décrets wallons des 30 avril 2009 et 28 avril 2014 et par les décrets de la Communauté germanophone des 27 avril 2009 et 5 mai 2014 (*Moniteur belge*, 4 juin 2014 et 18 juillet 2014).

⁴ Loi du 24 mai 1994 visant à promouvoir une répartition équilibrée des hommes et des femmes sur les listes de candidatures aux élections (*Moniteur belge*, 1^{er} juillet 1994 : disposition transitoire).

⁵ Loi du 24 mai 1994 visant à promouvoir une répartition équilibrée des hommes et des femmes sur les listes de candidatures aux élections (*Moniteur belge*, 1^{er} juillet 1994).

⁶ Même loi du 24 mai 1994.

⁷ Loi du 18 juillet 2002 assurant une présence égale des hommes et des femmes sur les listes de candidatures aux élections des Chambres législatives fédérales et du Conseil de la Communauté germanophone (*Moniteur belge*, 28 août 2002 : disposition transitoire, telle que modifiée par la loi du 13 décembre 2002 portant diverses modifications en matière de législation électorale, *Moniteur belge*, 10 janvier 2003).

⁸ Parlement européen : loi du 17 juin 2002 assurant une présence égale des hommes et des femmes sur les listes de candidats aux élections du Parlement européen (*Moniteur belge*, 28 août 2002 : disposition transitoire, telle que modifiée par la loi du 11 mars 2003 portant diverses modifications des législations relatives à l'élection du Parlement européen ainsi que son annexe, *Moniteur belge*, 17 avril 2003). Parlements wallon, bruxellois et flamand : loi spéciale du 2 mars 2004 portant diverses modifications en matière de législation électorale (*Moniteur belge*, 26 mars 2004 : disposition transitoire). Parlement germanophone : loi du 18 juillet 2002 assurant une présence égale des hommes et des femmes sur les listes de candidatures aux élections des Chambres législatives fédérales et du Conseil de la Communauté germanophone (*Moniteur belge*, 28 août 2002 : disposition transitoire, telle que modifiée par la loi du 13 décembre 2002 portant diverses modifications en matière de législation électorale, *Moniteur belge*, 10 janvier 2003).

⁹ Décret flamand du 10 février 2006 modifiant la loi électorale communale coordonnée le 4 août 1932, la loi du 19 octobre 1921 organique des élections provinciales, la loi du 11 avril 1994 organisant le vote automatisé et le décret du 7 mai 2004 réglant le contrôle des dépenses électorales et l'origine des fonds engagés pour l'élection du Parlement flamand (*Moniteur belge*, 10 mars 2006).

Quarto, les dispositions ont été identiques, si ce n'est que l'obligation de mixité s'est appliquée aux deux premières places de chaque liste. Telles ont été les mesures en vigueur pour le scrutin provincial et communal du 8 octobre 2006 en Région wallonne¹⁰ et en Région bruxelloise¹¹, pour le scrutin fédéral du 10 juin 2007¹², pour le scrutin européen, régional et communautaire du 7 juin 2009¹³, pour le scrutin fédéral du 13 juin 2010, pour le scrutin provincial et communal du 14 octobre 2012 dans les trois Régions¹⁴, et enfin pour le scrutin européen, fédéral (seule la Chambre des représentants étant désormais concernée¹⁵), régional et communautaire du 25 mai 2014.

2.2. La composition des organes de type législatif

Il n'existe quasiment aucune disposition garantissant *de jure* la présence de femmes au sein des assemblées élues, et ce à quel que niveau de pouvoir que ce soit. Cela tient à un double phénomène. D'une part, il est considéré que cette présence féminine est pour ainsi dire *de facto* assurée par les règles relatives à l'établissement des listes de candidats aux élections. D'autre part et surtout, il s'agit précisément là d'organes élus¹⁶ : le fait d'imposer des quotas genrés engendrerait donc potentiellement des situations où la composition d'une assemblée ne correspondrait pas aux résultats des urnes. Ainsi, telle ou telle personne, bien qu'élue, ne pourrait siéger dans une assemblée en raison du fait que le sexe auquel elle appartient y est déjà suffisamment représenté, et telle ou telle autre personne, bien que n'ayant pas obtenu sur son nom un nombre de voix suffisant pour être élue, serait amenée à siéger dans une assemblée en raison du fait que son sexe n'y est pas encore assez présent.

La seule – et récente – exception à cette absence de règle genrée pour la composition des organes législatifs est le Sénat. En effet, suite à la réforme constitutionnelle opérée le 6 janvier 2014, la loi fondamentale dispose que, à dater du scrutin du 25 mai 2014, la haute assemblée ne compte « pas plus de deux tiers de sénateurs du même genre »¹⁷. Pour la

¹⁰ Décret wallon du 8 décembre 2005 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (*Moniteur belge*, 2 janvier 2006).

¹¹ Ordonnance bruxelloise du 17 février 2005 assurant une présence égale des hommes et des femmes sur les listes électorales communales (*Moniteur belge*, 9 mars 2005).

¹² Loi du 18 juillet 2002 assurant une présence égale des hommes et des femmes sur les listes de candidatures aux élections des Chambres législatives fédérales et du Conseil de la Communauté germanophone (cf. *supra*).

¹³ Parlement européen : loi du 17 juin 2002 assurant une présence égale des hommes et des femmes sur les listes de candidats aux élections du Parlement européen (cf. *supra*). Parlements wallon, bruxellois et flamand : loi spéciale du 2 mars 2004 portant diverses modifications en matière de législation électorale (cf. *supra*). Parlement germanophone : loi du 18 juillet 2002 assurant une présence égale des hommes et des femmes sur les listes de candidatures aux élections des Chambres législatives fédérales et du Conseil de la Communauté germanophone (cf. *supra*).

¹⁴ La Flandre s'est alignée sur la Wallonie et Bruxelles par le décret flamand du 8 juillet 2001 portant organisation des élections locales et provinciales et portant modification du décret communal du 15 juillet 2005, du décret provincial du 9 décembre 2005 et du décret du 19 décembre 2008 relatif à l'organisation des centres publics d'aide sociale (*Moniteur belge*, 25 août 2011).

¹⁵ Depuis les élections du 25 mai 2014, en vertu de la sixième réforme de l'État, le Sénat ne compte plus aucun membre élu directement, mais des sénateurs des entités fédérées, provenant d'un parlement de Région ou de Communauté et donc élus indirectement, et des sénateurs cooptés (cf. C. SÄGESSER, C. ISTASSE, « Le Sénat et ses réformes successives », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2219-2220, 2014, p. 59-61).

¹⁶ Ne serait-ce que de façon indirecte dans le cas du Parlement de la Communauté française, puisque celui-ci est constitué des députés du Parlement wallon et d'une partie des députés appartenant au groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

¹⁷ Révision de l'article 67 de la Constitution du 6 janvier 2014 (*Moniteur belge*, 31 janvier 2014). La Constitution ne donne aucune précision quant à la méthode à utiliser pour parvenir à la composition

première et unique fois, un quota genré porte, non pas sur l'élaboration des listes de candidats, mais directement sur la composition d'une assemblée législative. Il faut dire que, suite à cette même réforme constitutionnelle, les sénateurs ne sont désormais plus élus directement ; il n'est donc plus possible qu'une mesure visant à assurer la mixité dans cette assemblée porte sur la confection de listes de candidats.

2.3. La composition des organes de type exécutif

Depuis 2002, les différents organes exécutifs du pays doivent constitutionnellement compter « des personnes de sexe différent »¹⁸ : le Conseil des ministres, les gouvernements des Régions et des Communautés¹⁹, les députations permanentes des conseils provinciaux²⁰ (dénomination remplacée, depuis les élections provinciales d'octobre 2006, par celle de « collèges provinciaux » en Wallonie et par celle de « députations » en Flandre) et les collèges des bourgmestre et échevins²¹ (dénomination qui, depuis les élections communales d'octobre 2006, a fait place à celle de « collèges communaux » en Wallonie). Cette disposition est respectivement d'application, selon les niveaux de pouvoir concernés, depuis les élections fédérales de mai 2003, depuis les élections régionales et communautaires de juin 2004 et depuis les élections provinciales et communales d'octobre 2006.

En revanche, relativement à la représentation des femmes, aucune disposition législative n'a été adoptée pour ce qui concerne la désignation du membre belge de la Commission européenne. Il en va de même par ailleurs pour la désignation des gouverneurs de province (ainsi que pour celle de l'adjoint du gouverneur de la province de Brabant flamand).

En ce qui concerne le niveau fédéral, il est à souligner que l'obligation de mixité ne s'applique pas à l'ensemble du gouvernement fédéral (constitué du Premier ministre et de l'ensemble des ministres fédéraux et des secrétaires d'État fédéraux), mais au seul Conseil des ministres (composé uniquement du Premier ministre et des ministres fédéraux, à l'exclusion donc des secrétaires d'État fédéraux).

genrée qu'elle prescrit ; notamment, elle n'indique pas si le quota est ou non applicable à l'intérieur de chacun des deux groupes linguistiques du Sénat (français et néerlandais).

¹⁸ Modification à la Constitution du 21 février 2002 (*Moniteur belge*, 26 février 2002).

¹⁹ Cf. aussi la loi spéciale du 5 mai 2003 garantissant la présence de personnes de sexe différent dans le gouvernement flamand, le gouvernement de la Communauté française, le gouvernement wallon, le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et parmi les secrétaires d'État régionaux de la Région de Bruxelles-Capitale (*Moniteur belge*, 12 juin 2003) et la loi du 5 mai 2003 garantissant la présence de personnes de sexe différent dans le gouvernement de la Communauté germanophone (*Moniteur belge*, 12 juin 2003).

²⁰ Cf. aussi le décret wallon du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes (*Moniteur belge*, 30 mars 2004), le décret wallon du 8 décembre 2005 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (*Moniteur belge*, 2 janvier 2006), le décret provincial flamand du 9 décembre 2005 (*Moniteur belge*, 29 décembre 2005) et le décret flamand du 2 juin 2006 modifiant le décret provincial du 9 décembre 2005 (*Moniteur belge*, 30 juin 2006).

²¹ Cf. aussi le décret wallon du 8 décembre 2005 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (cf. *supra*), l'ordonnance bruxelloise du 20 juillet 2006 modifiant la nouvelle loi communale et le code électoral communal bruxellois (*Moniteur belge*, 29 août 2006), le décret flamand du 15 juillet 2005 portant sur le décret communal (*Moniteur belge*, 31 août 2005) et le décret flamand du 2 juin 2006 modifiant le décret communal du 15 juillet 2005 (*Moniteur belge*, 20 juin 2006).

3. L'évolution de la représentation politique des femmes (1994-2014)

Les statistiques présentées ci-après permettent de saisir l'évolution de la présence de femmes dans les organes législatifs et dans les organes exécutifs des différents niveaux de pouvoir.

Il est à noter que ces statistiques portent sur la proportion de femmes au moment de l'installation des divers organes considérés ; il n'est donc pas tenu compte des changements – parfois multiples et aux effets sensibles – intervenus en cours de législature.

3.1. Les organes de type législatif

La proportion de femmes au sein de la **délégation belge au Parlement européen** est restée fort stable entre 1994 et 2014, à savoir environ 30 % (plus précisément : 32,0 % en 1994, 28,0 % en 1999, 29,2 % en 2004, 36,4 % en 2009 et 28,6 % en 2014). La représentation féminine belge au niveau européen n'a donc guère eu à pâtir de la diminution progressive du nombre de sièges d'eurodéputé dévolus à la Belgique²². On ne note pas de différence significative entre les partis francophones et les partis néerlandophones, si ce n'est que la proportion de femmes est particulièrement stable du côté flamand. Pour sa part, l'unique eurodéputé germanophone est systématiquement un homme.

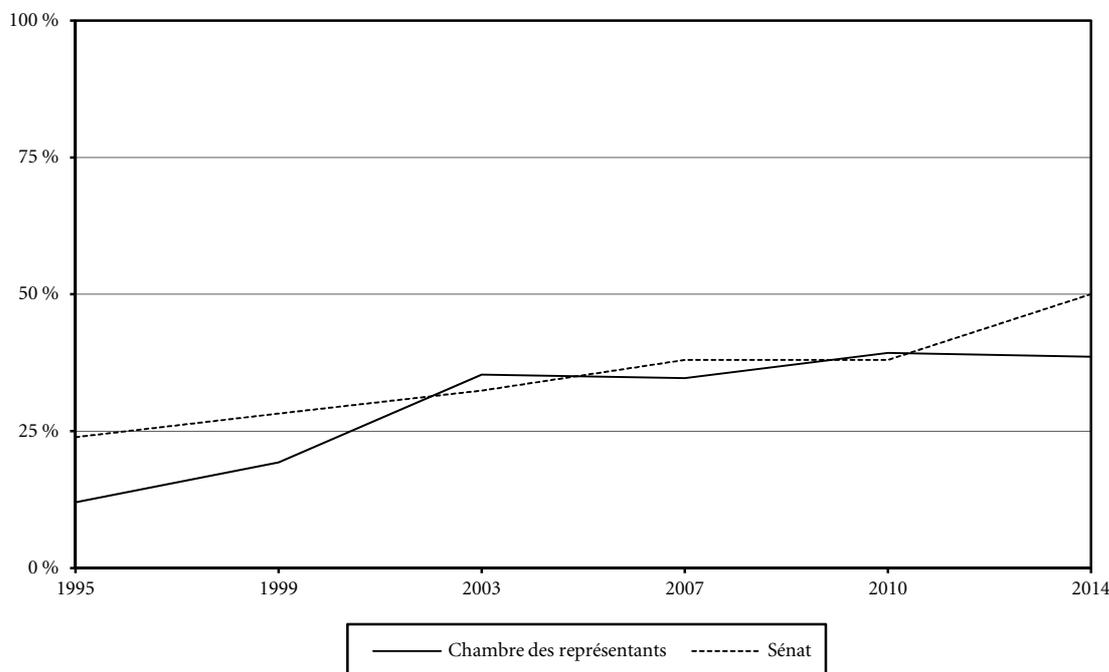
Dans le cas de la **Chambre des représentants**, la progression est sensible et quasiment ininterrompue entre 1995 (12,0 %) et 2014 (38,6 %), en passant par 19,3 % en 1999, 35,3 % en 2003, 34,7 % en 2007 et 39,3 % en 2010 (année qui a été celle du maximum historique de cette assemblée). Cette évolution a été autant le fait des partis francophones que des partis néerlandophones, même si les premiers stagnent voire reculent très légèrement depuis 2003, alors que les seconds continuent à présenter des proportions croissantes de femmes. En 2014, les pourcentages sont de 31,8 % parmi les députés francophones et de 43,7 % parmi les députés néerlandophones, contre respectivement 11,8 % et 12,0 % en 1995.

Pour sa part, le **Sénat** a connu une évolution globalement similaire à celle de la Chambre des représentants entre 1995 et 2010 : 23,9 % en 1995, 28,2 % en 1999, 32,4 % en 2003, et 38,0 % tant en 2007 qu'en 2010. En 2014, première année où il ne compte plus aucun membre élu directement – et où il ne possède plus que des compétences encore plus restreintes –, le Sénat a atteint une parfaite parité (50,0 %), dépassant donc le prescrit constitutionnel. La progression des partis francophones et des partis néerlandophones en la matière a été semblable dans cette assemblée. En 2014, la parité a toutefois été légèrement davantage le fait des premiers (54,2 %) que des seconds (48,6 %).

Au total de ses deux chambres, le **Parlement fédéral** a ainsi vu une part sans cesse croissante de ses membres être des femmes : 15,8 % en 1995, 22,2 % en 1999, 34,4 % en 2003, 35,8 % en 2007, 38,9 % en 2010 et 41,9 % en 2014.

²² Le nombre de députés européens à élire en Belgique a été de 25 en 1994 et en 1999 (10 pour le collège électoral français, 14 pour le collège électoral néerlandais et 1 pour le collège électoral germanophone), de 24 en 2004 (respectivement 9, 14 et 1), de 22 en 2009 (8, 13 et 1) et de 21 en 2014 (8, 12 et 1).

Graphique 1. Députés fédéraux et sénateurs : proportion de femmes

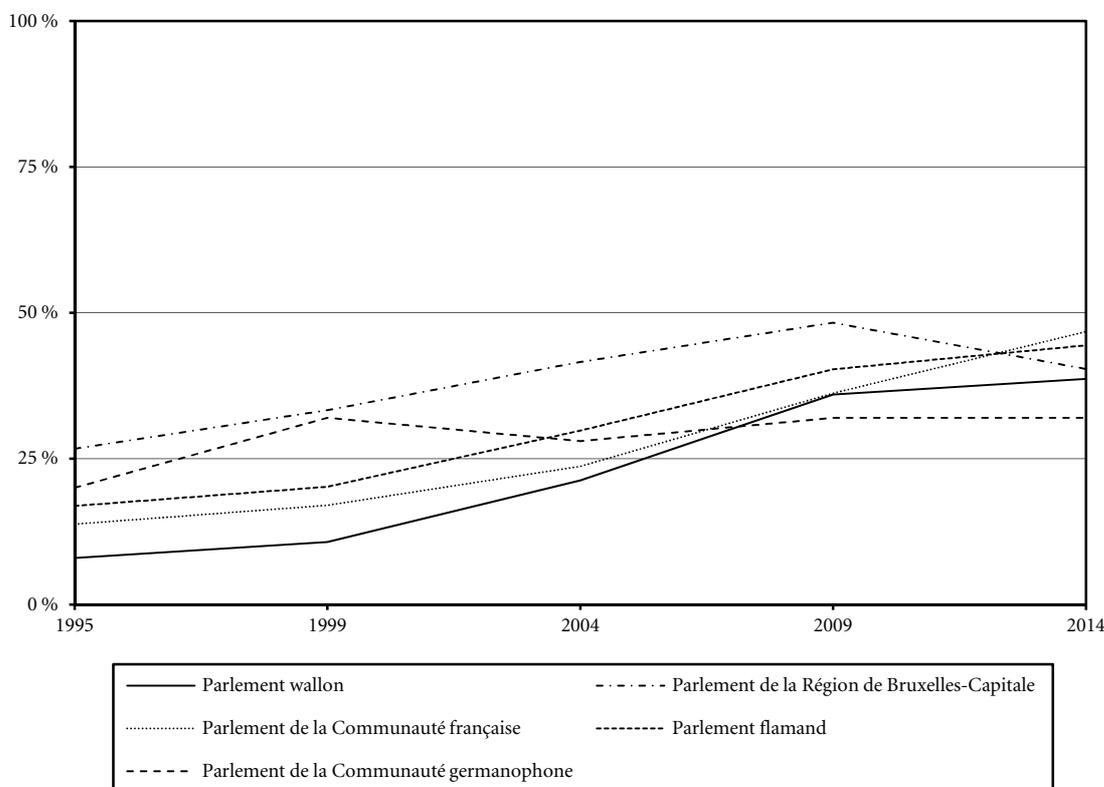


Source : CRISP.

Dans la plupart des parlements d'entité fédérée, la présence des femmes a connu une nette progression entre 1995 et 2014 : de 8,0 % à 38,7 % pour le **Parlement wallon**, de 26,7 % à 40,4 % pour le **Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale** (à savoir, plus précisément, de 30,8 % à 40,3 % pour le groupe linguistique français et de 0 % à 41,2 % pour le groupe linguistique néerlandais), de 13,8 % à 46,8 % pour le **Parlement de la Communauté française** (évolution qui, logiquement, suit largement celle du Parlement wallon et, dans une moindre mesure, du groupe linguistique français du Parlement bruxellois) et de 16,9 % à 44,4 % pour le **Parlement flamand**. La croissance est moins marquée pour ce qui concerne le **Parlement de la Communauté germanophone** : de 20,0 % à 32,0 %.

Au total, lors de leur installation au lendemain des élections de mai 2014, les assemblées régionales et communautaires ont compté 42,3 % de femmes sur leurs bancs (contre 16,5 % après le scrutin de mai 1995). À la même époque, toutes ont atteint leur maximum historique, à l'exception du Parlement bruxellois qui avait présenté des pourcentages supérieurs en 2004 et en 2009 (à savoir respectivement 41,6 % et 48,3 %).

Graphique 2. Députés régionaux et communautaires : proportion de femmes



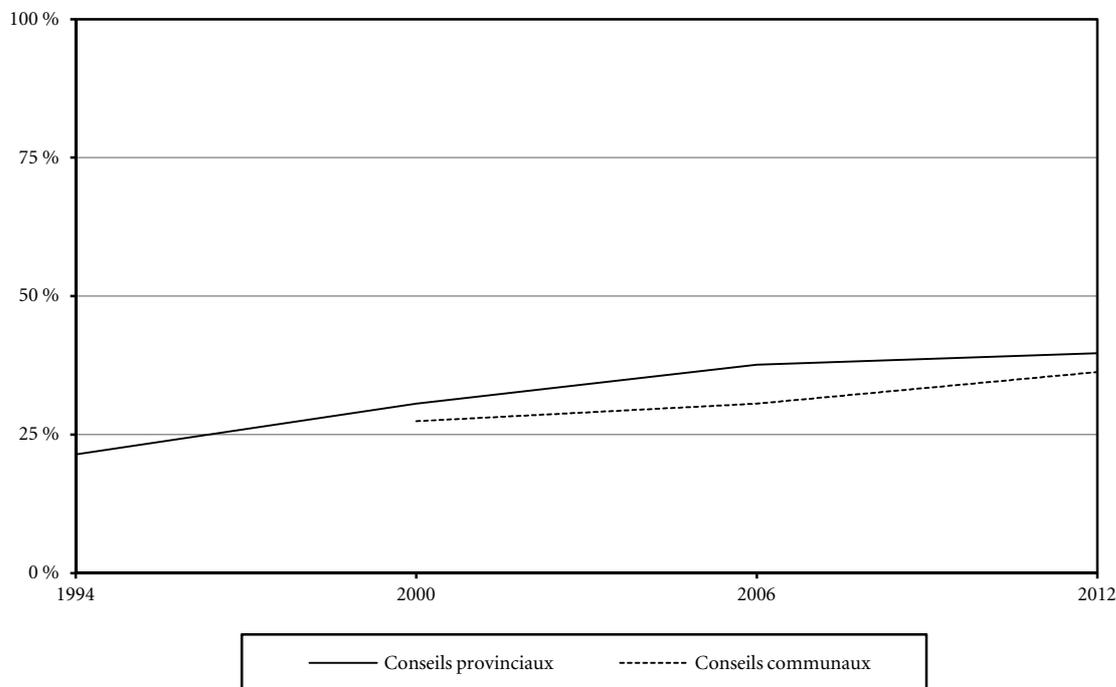
Source : CRISP.

De toutes les assemblées parlementaires considérées jusqu'ici, c'est donc le Sénat qui, en 2014, a présenté la situation la plus favorable à la représentation féminine (à savoir une parité parfaite). Venaient ensuite les Parlements de la Communauté française, flamand et bruxellois (entre 40 et 50 %), puis le Parlement wallon, la Chambre des représentants et le Parlement germanophone (entre 30 et 40 %). La délégation belge au Parlement européen fermait la liste (moins de 30 %) – et cela alors même que, dans les années 1990, elle avait fait figure de pionnière en la matière.

Les **conseils provinciaux** ont connu une progression constante et sensible : 21,4 % de femmes en 1994, 30,6 % en 2000, 37,6 % en 2006 et 39,7 % en 2012. L'évolution est plus marquée en Flandre (de 22,4 % en 1994 à 43,0 % en 2012) qu'en Wallonie (de 20,1 % en 1994 à 34,5 % en 2012, mais 37,2 % en 2006).

Les données relatives à la répartition genrée au niveau communal ne sont disponibles que depuis 2000. Elles montrent une augmentation globale de la proportion de femmes au sein des **conseils communaux** : 27,4 % en 2000, 30,6 % en 2006 et 36,3 % en 2012. Au lendemain des élections locales d'octobre 2012, les proportions étaient de 35,8 % en Région wallonne (contre 26,2 % douze ans plus tôt), de 42,5 % en Région de Bruxelles-Capitale (contre 36,9 % en 2000) et de 36,2 % en Région flamande (contre 27,4 % deux scrutins auparavant).

Graphique 3. Conseillers provinciaux et communaux :
proportion de femmes



Source : Institut pour l'égalité des femmes et des hommes (EFH).

Remarque : Donnée non disponible pour les conseils communaux en 1994.

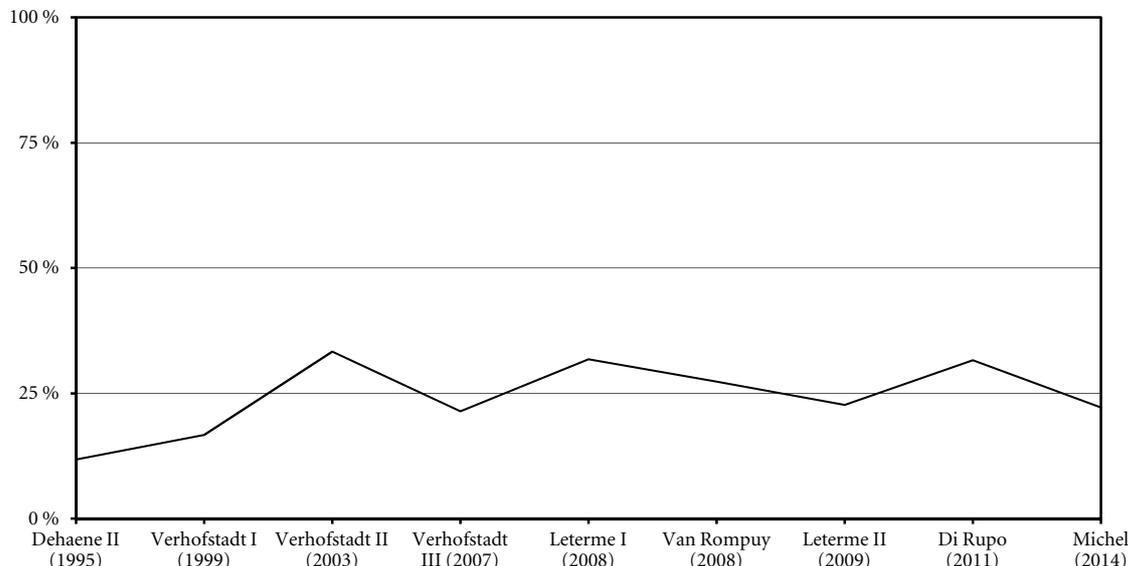
3.2. Les organes de type exécutif

À ce jour, le fauteuil de **membre belge de la Commission européenne** n'a été occupé par une femme qu'à une seule reprise. Il s'agit de Marianne Thyssen (CD&V), membre de la Commission Juncker depuis le 1^{er} novembre 2014.

Il n'y a pas d'évolution chronologique nette en ce qui concerne la composition du **gouvernement fédéral**. Les femmes ne constituent néanmoins jamais plus d'un tiers des membres de cet exécutif : 11,8 % en 1995, 16,7 % en 1999, 33,3 % en 2003, 21,4 % en 2007, 31,8 % puis 27,3 % en 2008, 22,7 % en 2009, 31,6 % en 2011 et 22,2 % en 2014²³. Le trio de tête est constitué des gouvernements Verhofstadt II, Leterme I et Di Rupo. Les partis politiques francophones sont nettement plus enclins à nommer des femmes au gouvernement fédéral que leurs homologues néerlandophones : en moyenne, la proportion est de 32,1 % pour les premiers et de 18,0 % pour les seconds (en 2014, respectivement 28,6 % et 18,2 %).

²³ Pour rappel, il n'est pas tenu compte ici des éventuels remaniements opérés après la mise sur pied des gouvernements.

**Graphique 4. Ministres et secrétaires d'État fédéraux :
proportion de femmes**



Source : CRISP, « Documents politiques. Gouvernements », www.crisp.be.

Remarque : Proportion lors de la mise sur pied des gouvernements.

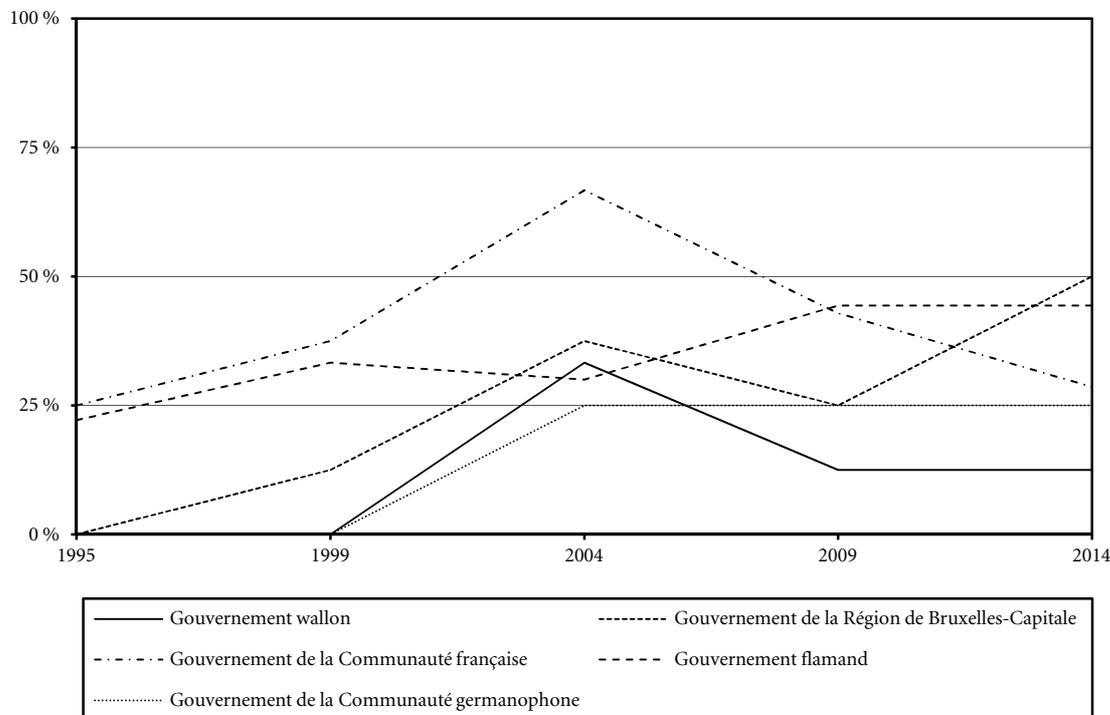
De tous les exécutifs d'entités fédérées²⁴, le **gouvernement wallon** est celui qui comporte la plus faible proportion de femmes : 0 % tant en 1994 qu'en 1999, 33,3 % en 2004, et 12,5 % en 2009 comme en 2014. Le **gouvernement bruxellois** ne comportait lui non plus aucun membre féminin en 1994, mais il a progressivement évolué jusqu'à atteindre la parité : 12,5 % en 1999, 37,5 % en 2004, 25,0 % en 2009 et 50,0 % en 2014 (on relève toutefois qu'un seul des cinq ministres bruxellois est de sexe féminin, tandis que les trois postes de secrétaire d'État régional sont tous occupés par une femme). En règle générale, ce sont essentiellement les partis francophones qui contribuent à la mixité de cet exécutif ; ainsi, en 2014, ils présentent une proportion de femmes de 60,0 %, contre 33,3 % pour les partis néerlandophones. Le **gouvernement de la Communauté française** a longtemps fait figure de « meilleur élève de la classe » (au point d'atteindre deux tiers de femmes en 2004, soit la proportion la plus élevée jamais enregistrée dans un gouvernement en Belgique), mais tel n'est plus le cas depuis 2009 : 25,0 % en 1995, 37,5 % en 1999, 66,7 % en 2004, 42,9 % en 2009 et 28,6 % en 2014²⁵. Pour sa part, le **gouvernement flamand** a doublé son pourcentage de femmes : de 22,2 % en 1995 à 44,4 % en 2009 et en 2014 (en passant par 33,3 % en 1999 et 30,0 % en 2004). Enfin, le **gouvernement de la Communauté germanophone** n'a compté aucune femme dans ses rangs en 1995 et en 1999, et il en présente 25,0 % depuis lors.

Au total, lors de leur installation au lendemain des élections de mai 2014, les gouvernements régionaux et communautaires ont compté 33,3 % de femmes dans leurs rangs (contre 9,7 % après le scrutin de mai 1995). Le maximum historique avait été atteint en 2004 (37,8 %).

²⁴ Il n'est tenu compte ici que du premier gouvernement de chaque législature.

²⁵ Suite au remaniement intervenu en avril 2016, la proportion est montée à 42,9 %.

**Graphique 5. Ministres et secrétaires d'État régionaux et communautaires :
proportion de femmes**



Source : CRISP, « Documents politiques. Gouvernements », www.crisp.be.

Remarque : Proportion lors de la mise sur pied du premier gouvernement de la législature.

De tous les exécutifs belges, c'est donc le gouvernement bruxellois Vervoort II qui, en 2014, s'est montré le plus soucieux de la représentation féminine – par une parité parfaite (en tout cas au niveau de l'exécutif dans son ensemble, mais pas des seuls ministres) –, suivi de près par le gouvernement flamand Bourgeois. Pour leur part, les gouvernements fédéral Michel, de la Communauté française Demotte III et de la Communauté germanophone Paasch comptaient chacun un quart de femmes environ lors de leur formation. Le gouvernement wallon Magnette était clairement en queue de peloton ²⁶.

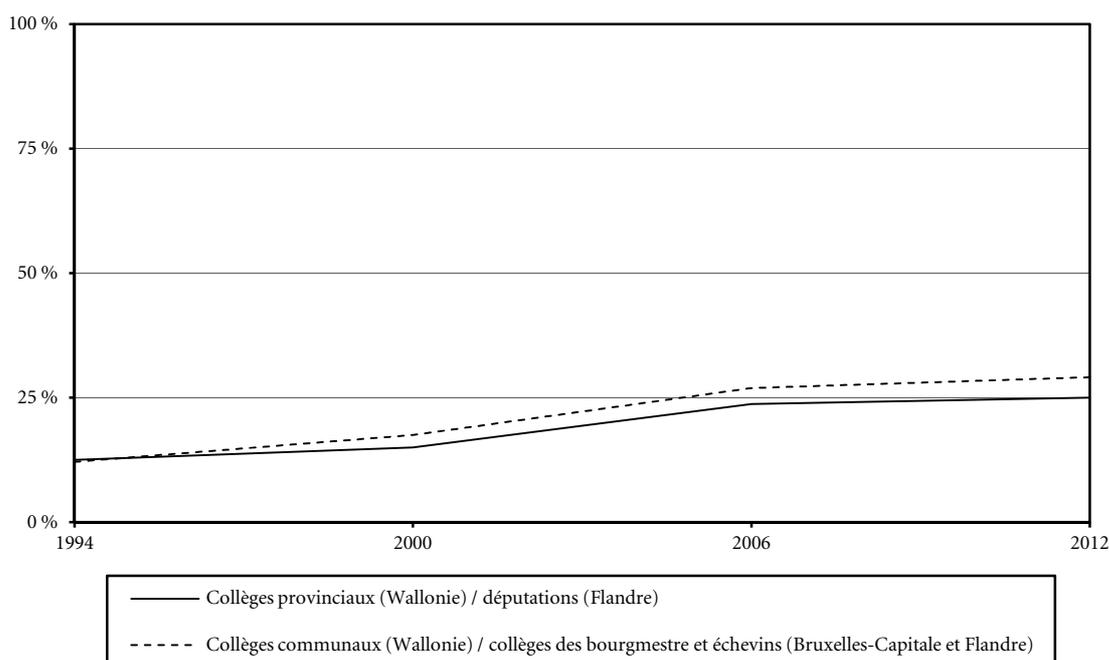
La proportion de femmes dans les **collèges provinciaux ou députations** a doublé en l'espace de quatre scrutins : de 12,5 % en 1994 à 25,0 % en 2012 (et, entre-temps, 15,0 % en 2000 et 23,7 % en 2006). La Wallonie a conservé et même accru son avance en la matière (15,4 % en 1994 et 31,8 % en 2012, contre respectivement 10,0 % et 20,0 % pour la Flandre). Par ailleurs, il est à noter que trois provinces ont connu une femme au poste de gouverneur au cours de la période passée en revue : le Brabant wallon de janvier 2007 à novembre 2014, le Limbourg entre novembre 1995 et mai 2005, et la province d'Anvers depuis mai 2008. En outre, l'adjoint du gouverneur de la province de Brabant flamand est une femme depuis octobre 2005.

Dans les **collèges communaux ou collèges des bourgmestre et échevins**, le pourcentage de femmes a été multiplié par presque deux et demi : 12,1 % en 1994, 17,5 % en 2000,

²⁶ Pour sa part, lors de son installation en juillet 2017, le gouvernement wallon Borsus a compté 28,6 % de femmes.

26,9 % en 2006 et 29,1 % en 2012. La région bruxelloise est systématiquement la région qui présente les taux les plus élevés (21,8 % en 1994 et 35,8 % en 2012) et la Wallonie celle qui enregistre les scores les plus bas (respectivement 9,4 % et 26,8 %). Quant à elle, la Flandre se situe toujours un rien au-dessus de la moyenne nationale (à savoir 13,4 % en 1994 et 31,4 % en 2012).

**Graphique 6. Députés provinciaux, échevins et bourgmestres :
proportion de femmes**



Source : Institut pour l'égalité des femmes et des hommes (EFH).

4. Les règles en vigueur lors des élections de 2018 et 2019

La législation qui sera en application lors des élections du 14 octobre 2018 (provinciales et communales) et du 26 mai 2019 (européennes, fédérales, régionales et communautaires) différera partiellement de celle qui a été en vigueur lors des derniers scrutins correspondants (respectivement celui du 14 octobre 2012 et celui du 25 mai 2014).

4.1. L'établissement des listes de candidats

En 2012 comme en 2014, et cela à tous les niveaux de pouvoir, les listes de candidats aux élections ont été tenues de compter autant d'hommes que de femmes (avec un écart maximal d'une unité²⁷). En outre, les deux premiers candidats de chaque liste ont dû être de sexe différent.

²⁷ Le fait qu'un écart d'une unité puisse exister entre le nombre de candidats de chaque sexe s'explique par la nécessité qu'il y a de laisser la possibilité légale de déposer des listes impaires (ce qui est parfois indispensable pour pouvoir avoir des listes complètes, comme par exemple au niveau communal).

Lors des échéances électorales de 2018 et 2019, ces règles resteront d'application, à quatre exceptions près. En effet, pour les élections régionales en Wallonie²⁸, pour les élections provinciales en Wallonie²⁹, pour les élections communales en région de langue française³⁰ et pour les élections communales en région bilingue de Bruxelles-Capitale³¹, sera en vigueur le système dit de la tirette, c'est-à-dire l'alternance systématique d'hommes et de femmes sur l'ensemble de la liste (à l'exception de la dernière place³²).

4.2. La composition des organes de type législatif

Hormis dans le cas du Sénat, il n'existait en 2012 et 2014 aucune disposition garantissant une proportion minimale de femmes parmi les membres des organes législatifs. La situation restera inchangée lors des scrutins de 2018 et 2019.

4.3. La composition des organes de type exécutif

En 2012 et 2014, la mixité a été imposée concernant la composition des divers organes exécutifs : le Conseil des ministres (en revanche, aucune règle ne s'applique, à l'échelle du gouvernement fédéral, pour les secrétaires d'État fédéraux), les gouvernements régionaux et communautaires (en ce compris, dans le cas du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, pour les secrétaires d'État régionaux), les collèges provinciaux (en Wallonie) et députations (en Flandre), les collèges communaux (en Wallonie) et les collèges des bourgmestre et échevins (à Bruxelles et en Flandre). Toutefois, la législation se limitait à imposer la présence d'au moins un membre de chaque sexe.

Trois changements ont été apportés à la législation depuis lors, qui seront en vigueur aux lendemains du scrutin local de 2018. D'une part, sauf dérogation, un quota d'un tiers au minimum de membres de chaque sexe sera imposé pour la composition des collèges provinciaux en Wallonie³³ et pour celle des collèges communaux en région de langue

²⁸ Décret spécial wallon du 11 mai 2018 modifiant l'article 28 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles en vue d'instaurer l'obligation d'alterner systématiquement le genre des candidats sur les listes pour l'élection des membres du Parlement wallon (*Moniteur belge*, 28 mai 2018).

²⁹ Décret wallon du 21 février 2013 assurant une présence égale et alternée entre les femmes et les hommes sur les listes de candidatures aux élections communales et provinciales organisées en Région wallonne (*Moniteur belge*, 4 mars 2013) ; Décret wallon du 29 juin 2017 visant à modifier l'article L4142-7 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (*Moniteur belge*, 25 juillet 2017).

³⁰ Mêmes décrets wallons du 21 février 2013 et du 29 juin 2017. Pour la région de langue allemande, cf. le décret de la Communauté germanophone du 21 novembre 2016 portant modification du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, notamment en ce qui concerne les élections au conseil communal (*Moniteur belge*, 22 décembre 2016).

³¹ Ordonnance bruxelloise du 15 mars 2012 assurant une présence égale et alternée entre les hommes et les femmes sur les listes de candidatures aux élections communales organisées dans la Région de Bruxelles-Capitale (*Moniteur belge*, 28 mars 2012) ; Ordonnance bruxelloise du 27 octobre 2016 modifiant le Code électoral communal bruxellois et renforçant la parité hommes-femmes sur les listes de candidatures aux élections communales organisées dans la Région de Bruxelles-Capitale (*Moniteur belge*, 10 novembre 2016).

³² L'exception éventuelle pour la dernière place s'explique par le fait que, sans cela, en cas de liste impaire, le premier et le dernier candidat devraient toujours être du même sexe. Or il s'agit là de deux places stratégiques sur une liste. Il est donc apparu nécessaire de laisser la possibilité d'une parité pour ces deux places.

³³ Décret wallon du 7 septembre 2017 portant modification du Code de la démocratie locale et de la décentralisation afin de garantir une présence équilibrée de femmes et d'hommes au sein des collèges communaux et provinciaux de Wallonie (*Moniteur belge*, 9 octobre 2017).

française³⁴. D'autre part, en région bilingue de Bruxelles-Capitale, la proportion d'échevins d'un même sexe ne devra en principe pas excéder un tiers³⁵.

5. Mise en perspective

Le caractère de plus en plus contraignant des règles relatives à la confection des listes de candidats aux élections a eu un effet clair et net sur la composition des différents organes législatifs (sauf dans le cas de la délégation belge au Parlement européen). Pour sa part, l'impact de la législation relative à la composition des organes exécutifs a surtout été perceptible au niveau des entités fédérées (Régions et Communautés) et au niveau local (provinces et communes).

Certes, il est impossible de distinguer, au sein des statistiques relatives à la répartition genrée des mandataires politiques, les évolutions résultant strictement de la législation et celles imputables plus largement à un changement des mentalités au sein de la société belge (il va d'ailleurs de soi que les deux aspects sont intimement liés et se renforcent l'un l'autre). En outre, la progression en faveur d'une représentation féminine accrue n'est pas nécessairement partout linéaire. Mais il n'empêche que, incontestablement, chaque avancée législative s'est globalement traduite par une augmentation de la proportion de femmes dans les cénacles politiques.

Sauf rarissimes exceptions, la proportion de femmes est toujours inférieure dans les organes exécutifs à ce qu'elle est dans les organes législatifs correspondants. Ainsi, en 2014, les femmes représentaient 41,9 % des parlementaires fédéraux mais uniquement 22,2 % des membres du gouvernement fédéral, et elles constituaient 42,3 % des députés régionaux et communautaires mais détenaient seulement 33,3 % des sièges dans les gouvernements d'entité fédérée (dont aucune ministre-présidence³⁶). De même, en 2012, elles représentaient 39,7 % des conseillers provinciaux mais 25,0 % des membres des collèges provinciaux (et 10,0 % des gouverneurs de province), et constituaient 36,3 % des conseillers communaux mais ne s'étaient vu attribuer que 29,1 % des mandats échevinaux et mayoraux (à savoir plus précisément 32,3 % des postes d'échevin et à peine 12,4 % des places de bourgmestre). Ce constat – par ailleurs pour le moins interpellant – renforce la conviction de l'impact de la législation sur la représentation des femmes en politique. En effet, même si les règles influant sur la composition des organes législatifs ne procèdent que de façon indirecte (via la confection des listes de candidats)³⁷, il apparaît qu'elles ont une incidence bien plus sensible que ne l'ont les règles relatives à la composition des organes exécutifs, alors même que ces dernières opèrent pourtant de manière directe. Sans nul doute, la raison en est que, en imposant la parité, les premières sont bien plus contraignantes que les secondes, qui se sont contentées jusqu'à présent d'obliger à une mixité (ce qui implique que le nombre minimum de femmes est de un, quelle que soit par ailleurs l'importance numérique du gouvernement ou du collège concerné).

³⁴ Même décret wallon du 7 septembre 2017. Pour la région de langue allemande, la situation demeure inchangée.

³⁵ Ordonnance bruxelloise du 1^{er} mars 2018 modifiant la Nouvelle loi communale afin d'assurer une présence équilibrée de femmes et d'hommes au sein des collèges communaux (*Moniteur belge*, 12 mars 2018).

³⁶ Il est toutefois à noter que, en région bruxelloise, le collège de la Commission communautaire française a Fadila Laanan (PS) pour ministre-présidente.

³⁷ Hormis dans le cas du seul Sénat.

À l'occasion des élections d'octobre 2018 et de mai 2019, de nouvelles règles entreront en vigueur. L'imposition du système de la tirette pour la confection des listes de candidats est censée constituer un moyen supplémentaire – voire le moyen ultime ? – pour favoriser la représentation des femmes dans les organes législatifs. Son effet sera donc très intéressant à étudier partout où ce principe sera d'application (à savoir au niveau de l'élection du Parlement wallon³⁸, des conseils provinciaux de Wallonie et des conseils communaux de la région de langue française et de la région bilingue de Bruxelles-Capitale), d'autant qu'il s'agira là d'une première dans l'histoire du pays. Sans doute, cependant, en résultera-t-il aussi un accroissement de l'écart dans la présence de femmes entre les organes de type législatif et les organes de type exécutif. À moins que le quota d'un tiers de femmes au minimum dans les collèges provinciaux de Wallonie, dans les collèges des communes de langue française et parmi les échevins des communes de Bruxelles-Capitale ne parvienne à faire croître suffisamment la proportion de femmes exerçant de telles fonctions exécutives.

Pour citer cet article : Cédric ISTASSE, « Engagement et participation politique des femmes : évolution et effets des règles électorales », *Les @analyses du CRISP en ligne*, 11 septembre 2018, www.crisp.be.

³⁸ En Région de Bruxelles-Capitale, une proposition d'ordonnance spéciale a été déposée le 24 octobre 2017 par le PS, le MR, Défi, Écolo, le SP.A et Groen, afin d'imposer le système de la tirette pour l'élection régionale bruxelloise. Ce texte a été adopté en commission le 5 mars 2018, mais il a ensuite été rejeté en séance plénière le 16 mars 2018 en raison d'une proportion de « oui » insuffisante dans le groupe linguistique néerlandais : 8 « oui » contre 9 « non », les votes négatifs émanant de l'Open VLD, de la N-VA et du VB (dans le groupe linguistique français, les 64 membres présents ont unanimement voté « oui »).