

Favoriser la représentation des femmes par le biais des quotas ? La loi sur les conseils d'administration

Le 16 juin 2011, la Chambre des représentants a adopté une loi visant à garantir la présence des femmes dans les conseils d'administration des entreprises publiques autonomes, des sociétés cotées et de la Loterie nationale. Partant notamment du constat que, en Belgique, moins de 7 % des sièges dans le conseil d'administration d'entreprises cotées en bourse sont occupés par des femmes, le législateur a décidé de prendre à bras-le-corps le problème de la sous-représentation des femmes dans les organes dirigeants.

ANNE TRÉFOIS

Loin de porter sur un enjeu neuf, ce texte de loi¹ marque une étape dans le processus devant mener à plus d'égalité entre les femmes et les hommes. Néanmoins, le processus législatif a fait ressortir une question récurrente: la méthode employée, à savoir l'imposition de quotas, est-elle la meilleure pour pallier le manque de femmes dans les plus hautes fonctions dirigeantes? Si les décideurs politiques partagent tous l'avis qu'il faut tendre à une mixité de genres et qu'elle constitue une plus-value pour l'entreprise, les points de vue divergent quant aux moyens à employer pour y arriver. Appartient-il au législateur d'intervenir en la matière? Le quota en tant que disposition légale et obligatoire — donc contraignante — est-il la seule et la plus efficace solution?

L'analyse des positions et arguments dans ce débat fait apparaître une ligne de démarcation suivant le clivage gauche-droite, et elle révèle les conceptions des partis quant aux rôles et fonctions attribués aux individus sur la base de leur genre.

Positions et arguments

Le texte adopté en juin 2011 découle d'une proposition de loi déposée par le groupe PS de la Chambre en septembre 2010². Fin novembre 2010, d'autres propositions déposées ultérieurement sont jointes à la proposition socialiste³. La commission char-

1 Proposition de loi modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, le Code des sociétés et la loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie nationale afin de garantir la présence des femmes dans le conseil d'administration des entreprises publiques autonomes, des sociétés cotées et de la Loterie nationale, Chambre des représentants, DOC 530211/012.

2 On relèvera que cette proposition a été cosignée par cinq des neuf députées du groupe, mais par aucun des dix-sept hommes qui le composent. Faut-il comprendre que les femmes sont les mieux placées pour représenter les intérêts partagés par les femmes? DOC 530211/001

3 Ces propositions émanent respectivement du S.P.A (13 octobre 2010), du CDH (19 novembre 2010), du groupe Écolo-Groen! (24 novembre 2010) et du CD&V (25 novembre 2010). Voir Chambre des représentants DOC 530381/001, Chambre des représentants DOC 530649/001, Chambre des représentants DOC 530694/00 et Chambre des représentants DOC 530686/001.

gée des problèmes de droit commercial et économique de la Chambre procèdera à différentes auditions de représentants de la société civile. De façon symptomatique, dix des onze intervenants qui sont alors entendus sont des intervenantes.

Dès l'entame de la discussion, une fracture très nette se dessine entre les partisans des quotas et les opposants à cette mesure contraignante. Alors que, selon l'ordre des interventions, le PS, le SP.A, le CDH, le CD&V et le groupe Écolo-Groen! promeuvent la réforme, la droite (N-VA, Open VLD et MR) et l'extrême droite (VB) s'y opposent.

Les partis du premier groupe partagent l'idée qu'il faut impérativement remédier à la sous-représentation des femmes dans les hautes fonctions dirigeantes. Sont ici visés les postes d'administrateur dans les conseils d'administration des entreprises publiques, des sociétés cotées en bourse et de la Loterie nationale. Le quota, que l'on peut définir dans ce cas comme étant l'imposition légale d'une norme chiffrée visant à garantir la représentativité en termes numériques d'un groupe donné — ici défini par l'appartenance à un genre — est la solution retenue pour briser le « plafond de verre⁴ » auquel les femmes se heurtent. Les arguments avancés par ces partis sont multiples et se recoupent largement : il en va de l'égalité et de la représentativité ; il faut refléter fidèlement la composition de la société pour des raisons démocratiques et de bon fonctionnement, mais il convient aussi de refléter la réalité de certains secteurs ; il existe des femmes compétentes, candidates à des fonctions à

haute responsabilité, et s'en priver reviendrait à gaspiller des talents ; une représentation équilibrée entraîne des retombées positives pour les entreprises ; compter sur le bon vouloir des entreprises est inefficace, tout comme espérer que le temps fera son œuvre ; les quotas instaurés en politique ont apporté une réelle solution, comme en atteste l'accroissement de la présence des femmes dans les assemblées élues et plus largement dans la vie politique ; l'expérience de la Norvège⁵, qui a légiféré en la matière en 2003, offre des perspectives encourageantes ; avec cette initiative, on s'inscrit dans une volonté européenne, mais aussi dans la droite ligne des engagements internationaux souscrits par la Belgique (Plateforme d'action de Pékin).

Les partis du second groupe s'opposent à l'imposition de quotas. S'ils partagent l'avis que les femmes sont sous-représentées dans les CA des entreprises cotées en bourse, voire dans d'autres secteurs⁶, ils soulignent par contre que la représentation des femmes est plus importante parmi les cadres moyens, dans les fonctions administratives et dans la fonction publique. Ici se manifeste clairement le clivage gauche-droite. Libéraux francophones et néerlandophones considèrent que l'État peut donner l'exemple et formuler des recommandations à l'intention des actionnaires, mais qu'il ne peut pas s'immiscer dans les activités privées. Rencontrant l'une des positions exprimées par les nationalistes flamands, ils estiment qu'il appartient aux seuls actionnaires de déterminer la composition du CA d'une entreprise privée, ce qui est incompatible avec l'imposition de quotas.

4 La métaphore du « plafond de verre » est employée pour illustrer la barrière, invisible, mais difficile à franchir, à laquelle les femmes sont confrontées lorsqu'il s'agit d'évoluer dans leur carrière. En effet, si la présence des femmes, dont les résultats scolaires sont en moyenne supérieurs à ceux des hommes, s'est accrue dans les fonctions de management inférieur et moyen, force est de constater que plus on monte dans la hiérarchie, moins on trouve de représentantes du sexe féminin. La raison principale de ce phénomène serait à chercher du côté de la culture d'entreprise qui demeure fortement imprégnée de stéréotypes de genre. Voir Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, *Femmes au sommet 2008*, p. 7 et s.

5 En 2003, la Norvège a adopté une loi visant à accroître la proportion de femmes dans les CA via l'instauration d'un quota de 40 %. Les résultats furent probants, au moins au plan quantitatif. En quatre ans, 60 % des entreprises du secteur privé et 100 % des entreprises du secteur public avaient atteint le quota fixé. Celui-ci était assorti d'une sanction très sévère puisque les entreprises contrevenantes seraient exclues de la bourse. Voir Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, *op. cit.*, p. 5.

6 La N-VA évoque ainsi les grands cabinets d'avocats ou les fonctions de PD-G.

Moyens à mettre en œuvre

C'est donc une conception différente de l'action publique qui apparaît. Les groupes politiques partisans des quotas estiment qu'il appartient aux pouvoirs publics d'indiquer la direction à suivre et d'imposer, le cas échéant, des obligations aux entreprises privées. L'autorégulation et les actions de sensibilisation n'apportent à leurs yeux aucune amélioration concrète.

En accord sur les objectifs, ces groupes divergent par contre quant aux délais de transition à accorder aux entreprises pour se conformer à la législation, quant aux sanctions à appliquer aux contrevenants et quant au pourcentage à atteindre. Le délai de transition proposé oscille entre trois ans (SP.A) et sept ou huit ans selon l'organe concerné⁷. Pour les socialistes flamands, plus la transition sera longue, plus grand est le risque d'abus. Le débat est ouvert sur la forme que peut prendre la sanction : amende, peine de prison ou annulation des décisions prises par des organes qui seraient non conformes. Par contre, un consensus se dégage très rapidement sur le pourcentage à atteindre. Bien que le groupe Écolo-Groen! propose 40 %, le quota d'un tiers prévu dans la proposition initiale est retenu.

Si le CDH suggère de mettre en place des mesures d'accompagnement des quotas, le groupe Écolo-Groen! soulève pour sa part la question des politiques à mener conjointement : « L'instauration de quotas devrait également s'accompagner d'une politique axée sur l'égalité en matière de rémunération, de temps de travail et d'accueil des enfants, afin qu'une femme ne doive plus choisir entre sa famille et sa carrière, ou que l'un des deux membres d'un couple ne doive plus abandonner sa carrière. »

⁷ Écolo-Groen! entend en effet étendre la disposition aux entreprises publiques, semi-publiques, parapubliques et sociétés cotées. Cela comprendrait en outre les postes de directeur, raison pour laquelle est proposée une transition de huit ans, calquée sur la durée des mandats. Chambre des représentants DOC 530211/004, p. 11.

Les quotas en politique

Dans le débat sur l'instauration de quotas dans les CA, il est régulièrement fait référence aux quotas appliqués en politique. L'instauration de ceux-ci remonte à 1994 et s'est progressivement renforcée. La loi alors adoptée imposait que la proportion de candidats du même sexe sur une liste ne dépasse pas les deux tiers. Depuis la modification de la Constitution et du Code électoral en 2002, l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe ne peut être supérieur à un. Par ailleurs, un mécanisme supplémentaire prévoit aujourd'hui la mixité pour les deux premiers candidats de la liste.

Si l'on atteint presque la parité, il faut toutefois se souvenir que celle-ci n'est prévue qu'en ce qui concerne les listes de candidats. En Belgique, les quotas ne concernent pas les membres des assemblées. La parité parmi les élus, et, partant, l'égalité en termes de genre au sein des assemblées, n'est donc, pour sa part, pas garantie.

Ces quotas ont clairement permis de renforcer la présence des femmes dans les assemblées élues. De 12 % en 1995, la proportion des élues à la Chambre des représentants est passée à 39,3 % en 2010¹. On notera toutefois qu'au 1^{er} janvier 2010, les femmes représentaient 51 % de la population belge.

¹ P. Blaise, V. de Coorebyter, J. Faniel, « Les résultats des élections fédérales du 13 juin 2010 », *Courrier hebdomadaire, Crisp*, n° 2082-2083, 2010, p. 76.

Pour les groupes politiques s'opposant à cette réforme, l'imposition de quotas n'est pas la bonne méthode. Ils préfèrent miser sur la bonne volonté des entreprises et mettent l'accent sur les dispositions existantes. Le MR rappelle à cet effet que le Code belge de gouvernance d'entreprise prévoit une mixité des genres⁸, et que s'il faut en effet faire évoluer les mentalités, passer par une obligation serait contreproductif. Les quatre partis préconisent dès lors d'appliquer le principe « *comply or explain* » (se conformer ou expliquer). Dans ce cadre, les justifications pourraient par exemple être formulées dans le rapport annuel de l'entreprise.

Cette vision, vantée pour sa souplesse et son adaptabilité aux spécificités de certaines entreprises (familiales, notamment), est particulièrement critiquée par les partis de gauche. SP.A et PS, par exemple, évoquent l'inefficacité de l'autorégulation mise en lumière par la crise financière et bancaire survenue en 2008.

Les partis s'opposant aux quotas considèrent également évident que les actionnaires, ayant pour seul objectif le bien de l'entreprise, ne vont pas sciemment se priver de talents au seul motif qu'ils sont féminins, indiquant ainsi que l'autorégulation devrait conduire naturellement à une féminisation des CA. Ils se réfèrent eux aussi à la question de la compétence, mais pour souligner qu'il faut s'en tenir d'abord et avant tout au profil du candidat, à son expérience professionnelle et à ses qualités utiles pour la fonction. Lors de son audition en commission de la Chambre, Herman Daems⁹, président de la commission Corporate Governance, indique que « les femmes sont aussi — sinon plus — compétentes que les hommes. Elles ont aussi de l'expérience, mais dans certains

cas, leur vision des choses est peut-être un peu plus étroite ». Précisant son propos, sans toutefois en atténuer la portée, il ajoute que « la plupart des femmes sont trop spécialisées. Or, les membres d'un conseil d'administration doivent s'y connaître dans tous les domaines et avoir de bonnes notions de stratégie, de marketing, de gestion du personnel¹⁰... ». La N-VA se demande pour sa part où trouver ces 30 ou 40 % de femmes prêtes à entrer dans des CA. Zuhail Demir indique ainsi que « 20 % seulement des femmes souhaitent faire carrière¹¹ », soulevant la question de la conciliation entre la vie privée et la vie professionnelle. Dans cette logique, partagée par une grande partie des élus de droite, « faire carrière » requiert des « sacrifices » auxquels il est proposé de répondre en abordant ce que ces parlementaires considèrent être le vrai débat : celui du temps de travail, dont la flexibilité devrait être accrue. Pour ce second groupe, imposer par la loi un quota est donc envisageable, mais uniquement dans les entreprises publiques (pour lesquelles l'on pourrait, selon le MR, prétendre à la parité des genres¹²). Il appartient en effet à l'État de montrer l'exemple, mais pas de légiférer en la matière, sous peine de s'immiscer dans les décisions des actionnaires, qui font autorité en termes de gestion efficace de l'entreprise.

L'avis du Conseil d'État

Après son adoption en commission, le texte est renvoyé au Conseil d'État sur demande de l'Open VLD, du MR, de la N-VA et du VB. Herman De Croo (Open VLD) explique en séance plénière du 31 mars 2011 que « le Conseil d'État pourrait ainsi examiner la question de l'égalité de traitement entre les entreprises publiques économiques re-

8 Arrêté royal du 6 juin 2010 portant désignation du Code de gouvernement d'entreprise à respecter par les sociétés cotées, *Moniteur belge* du 28 juin 2010.

9 Ancien président de la GIMV et actuel président de BNP Paribas Fortis.

10 Chambre des représentants DOC 530211/004, p. 26.

11 *Id.*, p. 13.

12 « Quotas de genre et conseils d'administration : le MR préconise l'exemple plutôt que la contrainte », publié le 31 mai 2011 sur le site internet officiel du Mouvement réformateur, <www.mr.be>.

devant de la loi du 21 mars 1991. Il y a en effet des quotas différents pour Belgacom, bpost, Belgocontrol, la SNCB-Holding, la SNCB et Infrabel. Le Conseil d'État pourrait également s'intéresser à l'égalité de traitement entre les entreprises cotées en bourse ». Comme le texte prévoit un régime différent entre les entreprises selon que la proportion de leurs actions cotées en bourse est ou non égale ou supérieure à 50 %, les libéraux flamands se demandent ce qu'il adviendra « en cas de modification du pourcentage boursier d'entreprises classiques de droit privé cotées en bourse ».

Courroucés par le caractère tardif de cette demande, les tenants de la proposition y voient une manœuvre dilatoire évidente, comme en attestent les propos du socialiste flamand Bruno Tuybens : « À présent que nous sommes certains qu'il s'agit d'une manœuvre dilatoire, nous pouvons considérer cette demande comme une occasion manquée pour beaucoup de femmes. Cette initiative ne m'a pas surpris. Si M. De Croo se livre à des manœuvres dilatoires avec le MR et la N-VA, il ne doit pas seulement s'entendre sur ce qu'ils feront, mais aussi sur la manière dont ils l'expliqueront. [...] Il est en train de prétendre qu'ils demandent l'avis pour des préoccupations d'ordre constitutionnel alors que les autres reconnaissent aisément qu'ils le font pour retarder les choses. »

Dans son avis, le Conseil d'État estime que le quota, dans le cas présent, est admissible, mais il met en garde contre le risque de voir le principe de la liberté d'association violé en ce qui concerne cette obligation imposée aux entreprises privées. Certaines des remarques formulées conduisent à des modifications de la proposition de loi. La sanction visant la nullité des décisions du CA est notamment supprimée par un amendement déposé conjointement par des élus socialistes, écologistes, humanistes et chrétiens démocrates. Bien qu'ils insistent toujours sur la nécessité de sanctionner,

ces parlementaires tiennent compte du fait que la disposition initiale comporte un risque de dysfonctionnement important pour l'entreprise¹³. Une mesure d'évaluation de la loi, par les chambres législatives, est également ajoutée.

Le texte est adopté en commission par neuf voix contre cinq et deux abstentions¹⁴. Concernant les entreprises publiques économiques et la Loterie nationale, il prévoit qu'au moins un tiers des membres du CA « désignés par l'État belge ou par une entreprise contrôlée par l'État belge soit de sexe différent de celui des autres membres ». En ce qui concerne l'application de la mesure, la loi prévoit que « le nombre minimum requis de ces membres de sexe différent doit être arrondi au nombre entier le plus proche ». Si ce quota d'un tiers n'est pas atteint, le prochain administrateur nommé doit être de ce sexe sous peine d'annulation de sa nomination. La sanction est la même si une nomination entraîne le passage du nombre d'administrateurs de sexe différent sous le quota fixé.

Dans le cas des sociétés cotées, la mesure et les règles d'application de celle-ci sont les mêmes, tout comme la sanction. Par contre, le législateur prévoit également que la société expose dans son rapport annuel les efforts consentis pour atteindre l'objectif fixé par la loi. Une autre sanction est également prévue. En cas de non-respect du quota, l'assemblée générale suivante doit constituer un CA conforme, sous peine de voir suspendus (tant que la loi n'est pas respectée) les avantages, financiers et autres, perçus par ses administrateurs en lien avec leur mandat.

¹³ Rapport complémentaire fait au nom de la commission chargée des problèmes de droit commercial et économique par M^{me} Leen Dierick.

¹⁴ Les voix en faveur du texte sont celles du PS, du CD&V, du SP.A, du groupe Écolo-Groen! et du CDH. Les votes contre ont été émis par la N-VA, l'Open VLD et le VB. Quant aux abstentions, elles sont émises par le MR, qui s'en est expliqué dans un communiqué publié sur le site internet du parti le 31 mai 2011. « Quotas de genre et conseils d'administration : le MR préconise l'exemple plutôt que la contrainte », *op. cit.*

Conclusion

La proposition de loi est finalement adoptée par la Chambre le 16 juin 2011 grâce à une majorité alternative¹⁵ et à la faveur d'une période de crise politique, le gouvernement étant toujours en affaires courantes. Réunissant les partis de gauche et du centre, cette majorité alternative entend promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes et ce, en imposant des mesures contraignantes aux entreprises, y compris privées. Opposés à l'idée de voir l'État s'immiscer dans la sphère privée, les partis de droite et d'extrême droite ont développé différents arguments et utilisé certaines procédures pour tenter d'empêcher ou de ralentir l'adoption de cette loi. Suivant cette logique de non-immixtion, quinze des dix-sept députés MR présents en séance plénière, tout comme une libérale flamande, se sont abstenus, et deux ont voté contre le texte. L'intention d'abstention du MR était connue et annoncée sur le site internet du parti à la veille du vote en commission de la Chambre: « Le groupe MR émettra un vote d'abstention sur l'ensemble de la proposition marquant ainsi sa volonté d'une meilleure représentation des femmes dans les directions d'entreprises, mais marquant dans le même temps sa désapprobation quant à la méthode autoritaire choisie. Le MR déplore l'intrusion du législateur dans la gestion privée¹⁶. » S'exprimant avant le vote en séance plénière au cours duquel onze membres du groupe sur treize voteront contre la proposition, la députée Open VLD Gwendoline Rutten déclare: « Sachant que le moyen n'est peut-être pas idéal, mais que l'objectif de l'égalité des chances s'inscrit dans les valeurs fonda-

mentales libérales, je m'abstiendrai lors du vote¹⁷. » La députée libérale germanophone Katrin Jadin tient elle aussi, mais après le vote, à préciser qu'elle s'est abstenue.

Au-delà du parcours législatif, la problématique des quotas destinés à favoriser la présence de femmes dans certaines sphères d'activité soulève des questions fondamentales. Faut-il voir dans l'adoption de ce texte une réelle évolution ou bien, au contraire, la preuve que notre société ne peut évoluer sur le chemin de l'égalité qu'en y étant contrainte? Voulant répondre à un déséquilibre, cet épisode ne met-il pas précisément l'accent sur l'inégalité de considération des femmes? Se pose-t-on en effet souvent la question, comme le soulignent Claire Gavray et Christine Pagnouille¹⁸, de la représentation politique des hommes par exemple? À cet égard, l'argument de la compétence est particulièrement parlant. De part et d'autre, on souligne que les femmes sont compétentes, comme si la précision était nécessaire, mais, surtout, comme si la formule un « homme compétent » était un pléonisme. Enfin, ce débat souligne que les inégalités de carrière, même au sommet de la hiérarchie sociale, renvoient à des questions corollaires, singulièrement à celles qui procèdent de la répartition des rôles et des responsabilités des femmes et des hommes dans notre société, ainsi que de la place accordée aux individus, dans toutes leurs dimensions, sur le marché du travail. ■

15 Avec une participation de 141 membres, la proposition de loi est adoptée en séance plénière de la Chambre par 71 voix contre 54 et 16 abstentions. Les votes favorables sont exprimés par le PS (24), le CD&V (14), le SP.A (11), le CDH (9) et le groupe Écolo-Groen! (13). Parmi les 54 opposants, on retrouve les voix de la N-VA (27), du MR (2), de l'Open VLD (11), du VB (12), de la LDD (1) et de l'élu indépendant. Les abstentions sont exprimées par le MR (15) et l'Open VLD (1).
16 « Quotas de genre et conseils d'administration: le MR précise l'exemple plutôt que la contrainte », *op. cit.*

17 En novembre 2009, alors qu'elle était candidate à la présidence de l'Open VLD, Gwendoline Rutten plaide en faveur de l'imposition de quotas pour les entreprises publiques, mais aussi dans la magistrature. La presse, tant francophone que néerlandophone, se faisait à l'époque l'écho d'une proposition de loi déposée par la sénatrice CD&V Sabine De Bethune, mais aussi des propositions émises par la ministre de l'Emploi et de l'Égalité des chances, Joëlle Milquet (CDH), visant à renforcer la présence des femmes dans le monde de l'entreprise, privée et publique autonome, via les quotas. « Ik begrijp niet waarom we bang moeten zijn voor quota », *De Standaard*, 13 novembre 2009, p. 10. L'abstention émise par l'Open VLD est en réalité due à Annemie Turtelboom; Gwendoline Rutten n'a pas pris part au vote. Chambre des représentants, Compte rendu intégral, séance plénière du 16 juin 2011, p. 126-127

18 Cl. Gavray, Ch. Pagnouille, « Le "nombre" est une garantie minimale », dans *Politique. Revue de débat*, n° 70, mi-juin, 2011, p. 73.