

# BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2000-2001

6 MAART 2001

HERZIENING VAN DE GRONDWET

**Herziening van titel II van de Grondwet, om een nieuw artikel in te voegen betreffende het recht op gelijkheid van vrouwen en mannen**

***Herziening van titel II van de Grondwet, met de bedoeling er een bepaling in te voegen betreffende het recht van de vrouwen en de mannen op gelijkheid en de bevordering van de gelijke toegang tot door verkiezing verkregen en openbare mandaten***

**Herziening van titel II van de Grondwet, om een nieuw artikel in te voegen betreffende het recht op gelijkheid van vrouwen en mannen**

## VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE  
INSTITUTIONELE AANGELEGENHEDEN  
UITGEBRACHT DOOR  
DE DAMES **VAN RIET** EN de **T' SERCLAES**

Aan de werkzaamheden van de commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : de heren De Decker, voorzitter; Caluwé, Cheron, Happart, Lozie, Moens, Monfils, Moureaux, mevrouw Taelman, de heren Vandenberghe, Van Hauthem, mevrouw Willame-Boonen, de heer Wille en mevrouw Van Riet, rapporteur.

2. Plaatsvervangers : de heren Barbeaux, Istasse, de dames Kaçar en de T' Serclaes, rapporteur.

3. Andere senatoren : mevrouw de Bethune, de heren Mahoux en Vankrunkel-sven.

*Zie :*

**Stukken van de Senaat :**

**2-465 - 1999/2000 :**

Nr. 1 : Voorstel van de regering tot herziening van de Grondwet.

**2-465 - 2000/2001 :**

Nr. 2 : Amendementen.

Nr. 3 : Amendementen.

**2-483 - 1999/2000 :**

Nr. 1 : Voorstel tot herziening van de Grondwet van mevrouw de Bethune c.s.

# SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2000-2001

6 MARS 2001

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

**Révision du titre II de la Constitution, en vue d'y insérer un article nouveau relatif au droit des femmes et des hommes à l'égalité**

***Révision du titre II de la Constitution, en vue d'y insérer une disposition relative au droit des femmes et des hommes à l'égalité et favorisant leur égal accès aux mandats électifs et publics***

**Révision du titre II de la Constitution, en vue d'y insérer un article nouveau relatif au droit des femmes et des hommes à l'égalité**

## RAPPORT

FAIT AU NOM  
DE LA COMMISSION  
DES AFFAIRES INSTITUTIONNELLES  
PAR MMES **VAN RIET** ET de **T' SERCLAES**

Ont participé aux travaux de la commission :

1. Membres effectifs : MM. De Decker, président; Caluwé, Cheron, Happart, Lozie, Moens, Monfils, Moureaux, Mme Taelman, MM. Vandenberghe, Van Hauthem, Mme Willame-Boonen, M. Wille et Mme Van Riet, rapporteuse.

2. Membres suppléants : MM. Barbeaux, Istasse, Mmes Kaçar et de T' Serclaes, rapporteuse.

3. Autres sénateurs : Mme de Bethune, MM. Mahoux et Vankrunkelsven.

*Voir :*

**Documents du Sénat :**

**2-465 - 1999/2000 :**

N° 1 : Proposition du gouvernement relative à la révision de la Constitution.

**2-465 - 2000/2001 :**

N° 2 : Amendements.

N° 3 : Amendements.

**2-483 - 1999/2000 :**

N° 1 : Proposition de révision de la Constitution de Mme de Bethune et consorts.

## INHOUD

## SOMMAIRE

	Blz.		Pages
	—		—
I. Inleiding . . . . .	4	I. Introduction . . . . .	4
II. Situering en doelstelling van de voorstellen . . .	5	II. Aperçu de la situation et finalité des propositions . . .	5
A. Toelichting door de vice-eerste minister en minister van Werkgelegenheid, belast met het Gelijke-Kansenbeleid (voorstel van de regering nr. 2-465/1) . . . . .	5	A. Exposé de la vice-première ministre et ministre de l'Emploi, chargée de l'Égalité des chances (proposition du gouvernement n° 2-465/1) . . . . .	5
B. Toelichting door de hoofdindienster van het voorstel nr. 2-483/1 . . . . .	7	B. Exposé de l'auteur principale de la proposition n° 2-483/1 . . . . .	7
III. De eerste parlementaire reactie: positief . . . .	12	III. La première réaction parlementaire: positive . . . .	12
IV. Hoorzitting met de professoren P. Lemmens (KU Leuven), M. Uyttendaele (ULB), J. Velaers (Universiteit Antwerpen (UFSIA) - KUB) en M. Verdussen (UCL) . . . . .	19	IV. Auditions des professeurs P. Lemmens (KU Leuven), M. Uyttendaele (ULB), J. Velaers (Universiteit Antwerpen (UFSIA) - KUB) et M. Verdussen (UCL) . . . . .	19
A. Academische bijdragen . . . . .	19	A. Contributions universitaires . . . . .	19
1. Uiteenzetting door de heer P. Lemmens, buitengewoon hoogleraar aan de KU Leuven . . . . .	19	1. Exposé de M. P. Lemmens, professeur extraordinaire à la KU Leuven . . . . .	19
2. Uiteenzetting door de heer M. Uyttendaele, gewoon hoogleraar aan de ULB . . . . .	44	2. Exposé de M. M. Uyttendaele, professeur ordinaire à l'ULB . . . . .	44
3. Uiteenzetting door de heer M. Verdussen, hoogleraar aan de UCL . . . . .	52	3. Exposé de M. M. Verdussen, professeur à l'UCL . . . . .	52
4. Schriftelijke bijdrage van de heer J. Velaers, hoogleraar aan de Universiteit Antwerpen (UFSIA) en deeltijds hoofddocent aan de KUB . . . . .	65	4. Note écrite de M. J. Velaers, professeur à la Universiteit Antwerpen (UFSIA) et chargé de cours à temps partiel à la KUB . . . . .	65
B. Gedachtewisseling . . . . .	76	B. Échange de vues . . . . .	76
1. Voorstel van de regering: eerste lid, eerste zin: «Het recht van de mannen en van de vrouwen op gelijkheid is gewaarborgd» . . . . .	76	1. Proposition du gouvernement: alinéa 1 <sup>er</sup> , première phrase: «Le droit des femmes et des hommes à l'égalité est garanti» . . . . .	76
2. Toetsingsmogelijkheid van de voorgestelde bepaling door een rechter . . . . .	76	2. Possibilité de contrôle de la disposition proposée par le juge . . . . .	76
3. Draagwijdte van de verklaring tot herziening van de Grondwet van 1999 . . . . .	77	3. Portée de la déclaration de révision de la Constitution de 1999 . . . . .	77
4. Plaats van het nieuwe grondwetsartikel: artikel 10bis, artikel 11 of artikel 11bis . . . . .	79	4. Place de l'article nouveau dans la Constitution: article 10bis, article 11 ou article 11bis . . . . .	79
5. Gelijke toegang tot de door verkiezing verkregen mandaten en de overheidsmandaten . . . . .	80	5. Égalité d'accès aux mandats électifs et publics . . . . .	80
6. Samenstelling van de regeringen: toepasbaarheid van het voorstel van de regering . . . . .	81	6. Composition des gouvernements: applicabilité de la proposition du gouvernement . . . . .	81
7. Nood aan een overgangsbepaling . . . . .	82	7. Nécessité d'une disposition transitoire . . . . .	82
V. Onderzoek ten gronde . . . . .	83	V. Examen quant au fond . . . . .	83
A. Vergadering van 1 februari 2001 . . . . .	83	A. Réunion du 1 <sup>er</sup> février 2001 . . . . .	83
1. Uiteenzetting van de vice-eerste minister en minister van Werkgelegenheid, belast met het Gelijke-Kansenbeleid . . . . .	83	1. Exposé de la vice-première ministre et ministre de l'Emploi, chargée de l'Égalité des chances . . . . .	83
2. Bespreking . . . . .	89	2. Discussion . . . . .	89
B. Vergadering van 8 februari 2001 . . . . .	98	B. Réunion du 8 février 2001 . . . . .	98

1. Ontwerp van amendement opgesteld door de werkgroep <i>ad hoc</i> . . . . .	98	1. Projet d'amendement proposé par le groupe de travail <i>ad hoc</i> . . . . .	98
2. Bespreking . . . . .	101	2. Discussion . . . . .	101
a) Plaats van het artikel . . . . .	101	a) Place de l'article . . . . .	101
b) Draagwijdte van de verklaring tot herziening van de Grondwet . . . . .	105	b) Portée de la déclaration de révision de la Constitution . . . . .	105
c) Formulering . . . . .	107	c) Formulation . . . . .	107
C. Vergadering van 15 februari 2001 . . . . .	109	C. Réunion du 15 février 2001 . . . . .	109
1. Amendement nr. 19 . . . . .	109	1. Amendement n° 19 . . . . .	109
2. Bespreking . . . . .	110	2. Discussion . . . . .	110
a) Artikel 10, derde lid . . . . .	110	a) Article 10, alinéa 3 . . . . .	110
b) Artikel 11 <i>bis</i> . . . . .	110	b) Article 11 <i>bis</i> . . . . .	110
b.1. Artikel 11 <i>bis</i> , tweede lid: gelijke vertegenwoordiging van vrouwen en mannen . . . . .	110	b.1. Article 11 <i>bis</i> , alinéa 2: représentation égale des femmes et des hommes . . . . .	110
b.2. Artikel 11 <i>bis</i> , tweede lid: draagwijdte van de verklaring tot herziening van de Grondwet . . . . .	110	b.2. Article 11 <i>bis</i> , alinéa 2: portée de la déclaration de révision de la Constitution . . . . .	110
b.3. Artikel 11 <i>bis</i> , derde en vierde lid: formulering . . . . .	114	b.3. Article 11 <i>bis</i> , alinéas 3 et 4: formulation . . . . .	114
b.4. Gevolgen van de inwerkingtreding van de Grondwetsherziening en bevoegdheid van het Arbitragehof . . . . .	115	b.4. Effets de l'entrée en vigueur de la révision de la Constitution et compétence de la Cour d'arbitrage . . . . .	115
VI. Stemmingen . . . . .	118	VI. Votes . . . . .	118
Bijlage: Schematisch overzicht van de door de vier grondwetsspecialisten verstrekte adviezen . . . . .	118	Annexe: Vue d'ensemble des avis donnés par les quatre constitutionalistes . . . . .	118

## I. INLEIDING

Op 8 juni 2000 heeft de regering een voorstel ingediend tot herziening van titel II van de Grondwet, met de bedoeling er een bepaling in te voegen betreffende het recht van de vrouwen en de mannen op gelijkheid en de bevordering van de gelijke toegang tot door verkiezing verkregen en openbare mandaten (Stuk Senaat, nr. 2-465/1).

Op 21 juni 2000 heeft mevrouw de Bethune c.s. een gelijkaardig voorstel ingediend onder het opschrift voorstel tot herziening van titel II van de Grondwet, om een nieuw artikel in te voegen betreffende het recht op gelijkheid van vrouwen en mannen (Stuk Senaat, nr. 2-483/1).

De commissie voor de Institutionele Aangelegenheden heeft de beide voorstellen besproken op 23 november en 7 december 2000 en op 18 januari, 1, 8 en 15 februari 2001. Zowel mevrouw Onkelinx, vice-eerste minister en minister van Werkgelegenheid, belast met het Gelijke-Kansenbeleid, in haar hoedanigheid van vertegenwoordigster van de regering, als mevrouw de Bethune hebben aan de besprekingen deelgenomen.

Drie vergaderdata verdienen bijzondere aandacht.

— Op 7 december 2000 heeft de commissie kennis genomen van de adviezen van vier grondwetsspecialisten, te weten de professoren P. Lemmens (KU Leuven), M. Uyttendaele (ULB), J. Velaers (UA/UFSIA — KUB) en M. Verdussen (UCL), waarin vooral juridisch-technische vragen aan bod kwamen.

— Op 1 februari 2001 heeft zij, met het oog op de vergadering van 8 februari 2001, een werkgroep *ad hoc* belast met de redactie van een ontwerp van collectief amendement.

— Op 15 februari 2001 heeft de commissie het door de regering ingediende, geamendeerde voorstel van herziening aangenomen.

Het voorliggende verslag werd op 6 maart 2001 goedgekeurd. Het behelst een chronologische weergave van de bespreking van zowel het voorstel van de regering als dat van mevrouw de Bethune c.s. Aldus volgt de lezer het spoor van de commissie in haar zoektocht naar een adequate verwoording van het principe van de gelijkheid van vrouwen en mannen en de inpassing ervan in de Grondwet.

## I. INTRODUCTION

Le 8 juin 2000, le gouvernement a déposé une proposition de révision du titre II de la Constitution, en vue d'y insérer une disposition relative au droit des femmes et des hommes à l'égalité et favorisant leur égal accès aux mandats électifs et publics (doc. Sénat, n° 2-465/1).

Le 21 juin 2000, Mme de Bethune et consorts ont déposé une proposition similaire intitulée proposition de révision du titre II de la Constitution, en vue d'y insérer un article nouveau relatif au droit des femmes et des hommes à l'égalité (doc. Sénat, n° 2-483/1).

La commission des Affaires institutionnelles a examiné les deux propositions les 23 novembre et 7 décembre 2000 et les 18 janvier, 1<sup>er</sup>, 8 et 15 février 2001. Tant Mme Onkelinx, vice-première ministre et ministre de l'Emploi, chargée de la Politique de l'égalité des chances, en sa qualité de représentante du gouvernement, que Mme de Bethune ont participé aux discussions.

Trois dates de réunions méritent une attention particulière.

— Le 7 décembre 2000, la commission a recueilli les avis de quatre constitutionnalistes, à savoir les professeurs P. Lemmens (KU Leuven), M. Uyttendaele (ULB), J. Velaers (UA/UFSIA — KUB) et M. Verdussen (UCL). Les avis portaient surtout sur la technique juridique.

— Le 1<sup>er</sup> février 2001, la commission a chargé un groupe de travail *ad hoc* de rédiger un projet d'amendement collectif en vue de la réunion du 8 février 2001.

— Le 15 février 2001, la commission a adopté en l'amendant la proposition de révision déposée par le gouvernement.

Le rapport qui vous est soumis a été approuvé le 6 mars 2001. Il retrace dans l'ordre chronologique les discussions de la proposition du gouvernement comme de celle de Mme de Bethune et consorts. Le lecteur pourra suivre ainsi le cheminement qui fut celui de la commission dans sa recherche d'une formulation et d'une insertion adéquates du principe de l'égalité entre les femmes et les hommes dans la Constitution.

## II. SITUERING EN DOELSTELLING VAN DE VOORSTELLEN

### A. TOELICHTING DOOR DE VICE-EERSTE MINISTER EN MINISTER VAN WERKGELEGENHEID, BELAST MET HET GELIJKE-KANSENBELEID (VOORSTEL VAN DE REGERING NR. 2-465/1)

De minister verheugt zich erover dat de commissie voor de Institutionele Aangelegenheden zich over een tekst buigt die belangrijk is voor de regering. Het gaat immers om een voorstel tot herziening van de Grondwet, met de bedoeling het gelijkheidsbeginsel tussen vrouwen en mannen te bevestigen en de gelijke toegang tot de door verkiezing verkregen en openbare mandaten te bevorderen.

Het principe van de gelijkheid van alle Belgen voor de wet wordt bekrachtigd in artikel 10, eerste lid, van de Grondwet. Zoals de Raad van State heeft onderstreept, omvat dit beginsel het principe van de gelijkheid van vrouwen en mannen.

De ongelijkheden blijven evenwel een constante in elk domein: het maatschappelijke, het culturele, het economische en het politieke leven.

De verplichting om het principe van de gelijkheid van mannen en vrouwen in de Grondwet in te schrijven, of elke andere gepaste bepaling om het vast te leggen in een actief en fundamenteel recht, komt reeds voor in het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen, dat goedgekeurd werd door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 18 december 1979. Het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap heeft in zijn artikel 2 de gelijkheid tussen mannen en vrouwen doen inschrijven als één van de opdrachten van de Gemeenschap. Artikel 3 van het Verdrag preciseert dat de Gemeenschap ernaar streeft de gelijkheid tussen mannen en vrouwen te bevorderen in al de acties die bedoeld zijn om haar opdracht te vervullen. De verklaring tot herziening van de Grondwet voorziet in een herziening van titel II, met de bedoeling er een nieuw artikel in te voegen betreffende de gelijkheid van mannen en vrouwen (Stuk Senaat, nr. 1-1374/1).

Aldus wordt aan de Senaat voorgesteld een nieuwe bepaling in de Grondwet in te voegen om duidelijk en uitdrukkelijk het beginsel van de gelijkheid van vrouwen en mannen te bevestigen en te waarborgen. Zij biedt tevens de grondslag voor wetgeving die het mogelijk maakt de gelijkheid in rechte om te zetten in gelijkheid in feite. Zij bepaalt dat de wetgever de maatregelen zal nemen die een gelijke toegang tot de door verkiezing verkregen mandaten en de openbare mandaten bevorderen. Bovendien verbiedt zij de vorming van regeringen en van provinciale en gemeentelijke uitvoerende organen die niet gemengd zijn.

## II. APERÇU DE LA SITUATION ET FINALITÉ DES PROPOSITIONS

### A. EXPOSÉ DE LA VICE-PREMIÈRE MINISTRE ET MINISTRE DE L'EMPLOI, CHARGÉE DE LA POLITIQUE DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES (PROPOSITION DU GOUVERNEMENT N° 2-465/1)

La ministre se réjouit que la commission des Affaires institutionnelles se penche sur un texte qui importe au gouvernement, puisqu'il s'agit d'une proposition de révision de la Constitution destiné à affirmer le principe de l'égalité des femmes et des hommes de manière expresse et à favoriser leur égal accès aux mandats électifs et publics.

Le principe d'égalité de tous les Belges devant la loi est consacré par l'article 10, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution. Ainsi que le Conseil d'État l'a souligné, ce principe contient le principe de l'égalité des femmes et des hommes.

Pourtant, les inégalités demeurent une constance et ce, dans tous les domaines: vie sociale, culturelle, économique et politique.

L'obligation d'inscrire un article nouveau relatif au droit à l'égalité des femmes et des hommes dans la Constitution, ou toute autre disposition appropriée, pour l'établir en droit actif et fondamental, figurait déjà dans la Convention sur l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard des femmes, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies, le 18 décembre 1979. Le Traité instituant la Communauté européenne a fait figurer, en son article 2, l'égalité entre les hommes et les femmes parmi les missions de la Communauté. L'article 3 du Traité précise que la Communauté cherche à promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes dans toutes les actions destinées à remplir sa mission. La déclaration de révision de la Constitution prévoit une révision du titre II, article 10, en vue d'y insérer un article nouveau relatif à l'égalité des hommes et des femmes (doc. Sénat, n° 1-1374/1).

Il est ainsi proposé à la Haute Assemblée d'insérer une nouvelle disposition dans la Constitution, de nature à affirmer clairement et expressément le principe de l'égalité des femmes et des hommes, à le garantir et à assurer le fondement des législations qui permettent de réaliser cette égalité de droit en égalité de fait. Elle prévoit que le législateur prend les mesures favorisant l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électifs et publics. En outre, elle proscriit la formation de gouvernements et d'organes exécutifs provinciaux et communaux non mixtes.

Een relevante deelname van de vrouwen aan het overheidsbestuur is een belangrijk middel om op een algemene manier de gelijkheid te bereiken.

Bij de gemeente- en provincieraadsverkiezingen van 8 oktober 2000 werd de wet van 24 mei 1994 ter bevordering van een evenwichtige verdeling van mannen en vrouwen op de kandidatenlijsten voor de verkiezingen — de zogenaamde «wet Tobback-Smet» — toegepast. Er werd een behoorlijke vooruitgang vastgesteld van het aantal gekozen vrouwen. Toch is het resultaat nog onvoldoende. Met een aantal vrouwelijke gekozenen van 26,1% op gemeentelijk niveau en van 29,3% op provinciaal niveau, betekende dit een vooruitgang van respectievelijk 8,5% en 6,2%. Men moet het betreuren dat, buiten het Brusselse Gewest, de «kritieke massa» nog niet is bereikt. Doorgaans wordt aangenomen dat, om werkelijk invloed te hebben op de beslissingen, het aantal gekozen vrouwen ten minste een derde van de assemblees zou moeten vormen.

In januari 2001 zal bekend zijn of de aanwezigheid van de vrouwen in de provinciale en gemeentelijke uitvoerende organen erop is vooruit gegaan. In 1995 vormden zij 13% van de colleges van burgemeester en schepenen en 10% van de bestendige deputaties.

Het aantal gekozen vrouwen bij de parlementsverkiezingen van 13 juni 1999 bereikte voor alle assemblees nauwelijks 25% en in sommige van onze regeringen zijn de vrouwen totaal afwezig.

De feiten bevestigen de actualiteit van het onderhavige voorstel, net als de noodzaak om de huidige wet te herzien betreffende de evenwichtige verdeling van mannen en vrouwen op de kandidatenlijsten voor de verkiezingen.

De goedkeuring van dergelijke bepalingen veronderstelt dat de basis ervan in de Grondwet wordt vastgelegd. Men zal in dit opzicht aan de adviezen van de Raad van State herinneren en in het bijzonder aan zijn adviezen L.22.066/2 en 1316-1/93-94 die slaan op twee teksten van het wetsontwerp dat de wet van 24 mei 1994 is geworden ter bevordering van een evenwichtige verdeling van mannen en vrouwen op de kandidatenlijsten voor de verkiezingen. Volgens de Raad zouden de regels betreffende een evenwichtige aanwezigheid van kandidaten van de twee geslachten en de sancties die werden voorzien door de auteurs van het wetsontwerp tegen lijsten die op die regels inbreuken plegen, kunnen leiden tot het afschaffen van het recht zich kandidaat te stellen en van het recht verkozen te worden. De Raad stelde twee mogelijkheden voor om aan het grondwettelijk voorschrift te voldoen: ofwel andere sancties bepalen dan de financiële en de onontvankelijkheidsverklaring,

Une participation significative des femmes à la conduite des affaires publiques est un moyen important pour voir se traduire l'égalité de manière générale.

Lors des élections communales et provinciales du 8 octobre 2000, l'application de la loi du 24 mai 1994 visant à promouvoir la présence équilibrée des hommes et des femmes sur les listes électorales, « dite loi Tobback-Smet », a permis une progression appréciable, mais encore insuffisante, du nombre de femmes élues. Avec 26,1 % d'élues au niveau communal et 29,3 % au niveau provincial, cette progression a été, respectivement, de 8,5 et 6,2 %. On doit regretter que, en dehors de la Région de Bruxelles-Capitale, la « masse critique » n'est pas encore atteinte. Il est en effet généralement admis que pour avoir une influence sur les décisions, il faudrait que les femmes forment au moins un tiers des assemblées.

En janvier 2001, nous saurons si la participation des femmes dans les exécutifs provinciaux et communaux s'améliore. En 1995, elles formaient 13 % des collèges des bourgmestres et échevins pour le Royaume et 10 % des députations permanentes.

Le nombre de femmes élues, lors des différents scrutins du 13 juin 1999, a atteint à peine 25 % pour l'ensemble des assemblées, et les femmes sont totalement absentes dans certains de nos gouvernements.

Ces faits confirment l'actualité de la présente proposition, ainsi que la nécessité de revoir l'actuelle loi sur la présence équilibrée des hommes sur les listes de candidatures aux élections.

L'adoption de dispositions visant à assurer la présence des femmes sur les listes électorales suppose d'en prévoir le fondement dans la Constitution. On rappellera, à cet égard, les avis du Conseil d'État L. 22.066/2 et 1316-1/93-94 portant sur deux textes du projet de loi qui deviendra la loi du 24 mai 1994 visant à promouvoir une répartition équilibrée des hommes et des femmes sur les listes de candidatures aux élections. Pour le Conseil d'État, les règles de présence équilibrée de candidats des deux sexes et les sanctions prévues par les auteurs du projet de loi à l'égard des listes présentées en violation de ces règles pouvaient conduire à « supprimer le droit de se porter candidat et le droit d'être élu ». Le Conseil proposait deux voies pour rencontrer le prescrit constitutionnel: soit envisager des sanctions autres que les sanctions financières et d'irrécevabilité, soit procéder à une révision de la Constitution afin d'inscrire, de manière expresse, le principe d'une représentation

ofwel overgaan tot een grondwetsherziening om er expliciet het principe in te schrijven van een evenwichtige vertegenwoordiging van mannen en vrouwen op de kieslijsten. Het is natuurlijk deze laatste weg die wordt gevolgd.

In mei 2000 heeft de regering de wetsontwerpen goedgekeurd die een gelijke vertegenwoordiging van mannen en vrouwen op de kandidatenlijsten voor de verkiezingen verzekeren. Deze ontwerpen voorzien in de pariteit op de kieslijsten en, op termijn, de beurtwisseling voor de eerste plaatsen. De goedkeuring van de nieuwe grondwetsbepaling is van die aard dat zij de gegrondheid van dergelijke wetten verzekert, zoals de Raad van State dat in zijn advies van 18 augustus 2000 heeft gesteld (L.30.290/2/V).

De wijziging die wordt voorgesteld, zou de vorm aannemen van een artikel 10bis, luidende:

*« Het recht van de mannen en van de vrouwen op gelijkheid is gewaarborgd. De wet, het decreet en de regel, bedoeld in artikel 134 van de Grondwet, bevorderen de gelijke uitoefening van hun rechten en vrijheden, en meer bepaald hun gelijke toegang tot de door verkiezing verkregen mandaten en de overheidsmandaten.*

*De federale regering, de gewestelijke en gemeenschapsregeringen, en de regeringen van de gewestelijke organen, bedoeld in artikel 39, omvatten ten minste een vertegenwoordiger van elk geslacht.*

*De wet, het decreet en de regel bedoeld in artikel 134 organiseren de aanwezigheid van ten minste één lid van elk geslacht binnen de colleges van burgemeester en schepenen, de bestendige deputaties van de provinciale raden en in de executieven van elk territoriaal intracommunaal, intercommunaal of interprovinciaal orgaan. »*

De Senaat heeft zich vaak bekommerd om de gelijkheid van vrouwen en mannen in de verschillende sectoren van de maatschappij. Daarom heeft de minister belast met het Gelijke-Kansenbeleid ertoe besloten dit belangrijk voorstel tot herziening van de Grondwet bij voorrang aan de hoge vergadering voor te leggen. Zulks biedt de mogelijkheid om de gelijkheid in rechte tussen mannen en vrouwen in een feitelijke gelijkheid om te zetten.

## **B. INLEIDENDE UITEENZETTING VAN DE HOOFDINDIENER VAN HET WETSVOORSTEL NR. 2-483/1**

Mevrouw de Bethune verheugt er zich over dat vandaag in de Senaat een heel belangrijk thema wordt behandeld, namelijk de opname in de Grondwet van het recht op gelijkheid van vrouwen en mannen. Met de steun van haar fractie, heeft zij zelf een soortgelijk voorstel tot herziening van de Grondwet ingediend. De regering verwijst naar dit voorstel in de verkla-

équilibrée des hommes et des femmes sur les listes électorales. C'est bien sûr cette voie qui est retenue.

En mai 2000, le gouvernement a approuvé des projets de loi assurant une présence égale des hommes et des femmes sur les listes de candidature aux élections. Ces projets prévoient la parité sur les listes électorales et, à terme, l'alternance aux deux premières places. L'adoption de la disposition constitutionnelle présentement soumise à examen est de nature à assurer le fondement de telles lois, ainsi que le Conseil d'État l'a indiqué dans son avis du 18 août 2000 sur ces projets de loi (L.30.290/2/V).

La modification qui vous est proposée prendrait la forme d'un article 10bis, rédigé comme suit:

*« Le droit des femmes et des hommes à l'égalité est garanti. La loi, le décret et la règle visée à l'article 134 favorisent l'égal exercice de leurs droits et libertés, et notamment leur égal accès aux mandats électifs et publics.*

*Le gouvernement fédéral, les gouvernements de communautés et de régions et les gouvernements des organes régionaux visés à l'article 39 comprennent au moins un représentant de chaque sexe.*

*La loi, le décret et la règle visée à l'article 134 organisent la présence de chaque sexe au sein des collèges des bourgmestre et échevins, des députations permanentes des conseils provinciaux et dans les exécutifs de tout organe territorial intracommunal, intercommunal ou interprovincial. »*

Le Sénat s'est souvent préoccupé de la situation de l'égalité des femmes et des hommes dans les différents secteurs de la société. C'est pourquoi la ministre chargée de la Politique de l'égalité des chances a décidé de soumettre en priorité à la haute assemblée cette importante proposition de révision de la Constitution permettant de transformer l'égalité de droit entre hommes et femmes en une véritable égalité de fait.

## **B. EXPOSÉ INTRODUCTIF DE L'AUTEUR PRINCIPALE DE LA PROPOSITION N° 2-483/1**

Mme de Bethune se réjouit de voir traité aujourd'hui au Sénat un thème aussi important que l'introduction dans la Constitution du principe d'égalité des femmes et des hommes. Avec le soutien de son groupe politique, elle a elle-même déposé une proposition de révision de la Constitution allant dans ce sens, à laquelle le gouvernement fait référence dans l'exposé

rende nota bij het voorstelnr. 2-465/1. Daarenboven heeft zij een amendement ingediend dat ertoe strekt het door de regering voorgestelde artikel 10bis te vervangen door de bepaling uit haar voorstel (amendement nr. 3, Stuk Senaat, nr. 2-465/2).

Die tekst heeft tot doel het recht van mannen en vrouwen op gelijkheid op alle terreinen van de samenleving te waarborgen. Daartoe werd titel II van de Grondwet in de vorige zittingsperiode voor herziening vatbaar verklaard.

De CVP en haar werkgroep «Vrouw en maatschappij» zijn van mening dat de verankering van het recht op gelijkheid van vrouwen en mannen in de Grondwet, evenals het opnemen van het beginsel van de paritaire democratie in de Grondwet, prioritair moeten zijn. Tegen die achtergrond heeft de CVP in deze zittingsperiode verschillende wetsvoorstellen ingediend die ertoe strekken de kieswet aan te passen teneinde de gelijke deelname van vrouwen en mannen aan de politieke besluitvorming te garanderen.

Het voorstel tot wijziging van de Grondwet dat zij heeft ingediend, spitst zich toe op drie krachtlijnen. Naast de erkenning van het beginsel van de gelijkheid van mannen en vrouwen bevat de tekst een grondslag voor de maatregelen die tot doel hebben die gelijkheid *in concreto* tot stand te brengen alsook de gelijke vertegenwoordiging van vrouwen en mannen in het politieke besluitvormingsproces.

Tot op heden is het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel dat in artikel 10 van de Grondwet is opgenomen, niet in staat gebleken om een daadwerkelijke gelijkheid van vrouwen en mannen te garanderen. Ook het grondwettelijke discriminatieverbod in artikel 11 biedt onvoldoende waarborgen voor een effectieve gelijkheid van vrouwen en mannen. Vrouwen zijn ondervetegenwoordigd in alle geledingen van de samenleving en worden nog steeds gediscrimineerd. De reden hiervoor is dat het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel de rechtssubjecten waarop het van toepassing is, abstract en sekseneutraal definieert. Het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel werd immers vastgelegd in 1831, een periode waarin men heel andere opvattingen over gelijkheid had dan vandaag.

Dit voorstel tot herziening van de Grondwet ijvert niet uitsluitend voor de rechten van de vrouw, maar ook voor een nieuw maatschappelijk evenwicht, een «nieuw maatschappelijk partnerschap» van vrouwen en mannen, waarbij vrouwen en mannen gelijk en gelijkwaardig deelnemen aan en verantwoordelijkheid opnemen in gezin, politiek en maatschappelijk middenveld. Dit nieuwe maatschappelijke partnerschap is een begrip dat in vele Europese wetgevingen is terug te vinden. Het is misschien nog niet opgenomen in de handvesten waarin de grondrechten worden opgesomd, maar ook in die toestand zal verandering komen.

des motifs de la proposition n° 2-465/1. Elle a par ailleurs déposé un amendement visant à remplacer l'article 10bis, proposé par le gouvernement, par la disposition contenue dans sa proposition (amendement n° 3, doc. Sénat, n° 2-465/2).

L'objectif de ce texte consiste à garantir l'égalité des hommes et des femmes dans tous les domaines de la société. C'est dans ce but que le titre II de la Constitution a été ouvert à révision sous la législature précédente.

Le CVP et son groupe «Vrouw en maatschappij» pensent que l'ancrage du droit à l'égalité des femmes et des hommes dans la Constitution, de même que l'inscription du principe de la démocratie paritaire doivent constituer des priorités. Dans cette optique, le CVP a déposé sous cette législature plusieurs propositions de loi visant à adapter la loi électorale afin d'assurer une participation égale des femmes et des hommes à la politique.

La proposition de modification de la Constitution qu'elle a introduite, s'articule autour de trois niveaux. Après la reconnaissance du principe d'égalité des femmes et des hommes, le texte vise à donner un fondement aux mesures ayant pour but de réaliser cette égalité *in concreto* et à réaliser la représentation politique égale des femmes et des hommes.

Jusqu'à présent, le principe général d'égalité inscrit à l'article 10 de la Constitution n'a pas été en mesure de garantir une égalité effective entre les femmes et les hommes. L'interdiction de discrimination figurant à l'article 11 ne garantit pas non plus suffisamment cette égalité effective. Les femmes sont sous-représentées dans tous les secteurs de la société et font toujours l'objet de discriminations. Ceci s'explique notamment par le fait que le principe constitutionnel d'égalité donne une définition abstraite, et neutre en termes de sexe, des sujets de droit auxquels il s'applique. Le principe constitutionnel d'égalité a en effet été consacré en 1831, époque à laquelle la conception de l'égalité était tout à fait différente de la conception d'aujourd'hui.

La présente proposition de révision de la Constitution ne vise pas exclusivement à promouvoir les droits de la femme: elle vise à instaurer un nouvel équilibre social, un «nouveau partenariat social» entre les femmes et les hommes, dans le cadre duquel les unes et les autres pourront apporter sur un pied d'égalité et d'équivalence leur participation au sein de la famille, de la société civile et de la vie politique et assurer les responsabilités qui en découlent. Ce concept de nouveau partenariat social se retrouve dans de nombreuses législations au niveau européen. Il ne figure peut-être pas encore dans les chartes énonçant des droits fondamentaux, mais la situation ne tardera pas à évoluer.



België vervult zeker geen pioniersrol door het recht op gelijkheid van vrouwen en mannen in de Grondwet op te nemen want vele landen hebben dat al voor ons gedaan. Tevens gaat het om het beginsel van de paritaire democratie. Namens haar fractie benadrukt de indiener van het voorstel het belang van een grondwettelijke verankering van het beginsel van de gelijkheid van mannen en vrouwen en van de gelijke deelname aan het politieke besluitvormingsproces.

Door dit beginsel te erkennen krijgt de overheid de duidelijke opdracht de gelijke deelname van vrouwen en mannen aan de politieke besluitvorming te garanderen en de nodige wettelijke en structurele maatregelen daartoe te nemen, wat ook de prioriteiten van het ogenblik en van de verschillende regeringen mogen zijn.

Het opnemen van die beginselen in de Grondwet verleent eveneens een grondslag aan het voeren van positieve acties waarbij de gediscrimineerde vrouwen de concrete kans krijgen een inhaalbeweging uit te voeren. Er zij aan herinnerd dat de Raad van State herhaaldelijk gewezen heeft op de noodzaak om aan die positieve acties een grondwettelijke grondslag te geven. De ontstaansgeschiedenis van die positieve acties en het bestaan ervan op internationaal niveau wordt uitvoeriger toegelicht in de toelichting bij het voorstel. Talrijke voorbeelden kunnen eveneens gevonden worden in de grondwetten van andere landen.

De indiener van het voorstel is dus van mening dat de wijziging van de Grondwet de gelijkheid van mannen en vrouwen moet waarborgen op drie niveaus. Voor elk aspect kunnen het internationaal recht en de grondwetten van andere landen een inspiratiebron zijn.

Zij onderstreept vervolgens dat het voorstel dat zij heeft ingediend, op verschillende punten afwijkt van het voorstel van de regering (zie haar amendement nr. 3, Stuk Senaat, nr. 2-465/2).

Gelukkig is de eerste zin van het voorgestelde artikel 10*bis* dezelfde want het is belangrijk dat het beginsel duidelijk gesteld wordt.

Het tweede lid van artikel 10*bis* van voorstel nr. 2-483/1 stemt ongeveer overeen met wat er na de eerste zin van het door de regering voorgestelde artikel 10*bis* komt, op vier verschillen na.

Het eerste verschil tussen de twee teksten heeft betrekking op de keuze van het werkwoord « waarborgen » in plaats van « bevorderen ». De indiener van het voorstel nr. 2-483/1 is van mening dat het woord « waarborgen » sterker is en meer garanties biedt (zie haar subsidiair amendement nr. 4 op haar amendement nr. 3, (Stuk Senaat, nr. 2-465/2). De Grondwet is meer dan een intentieverklaring. Het is een juridisch instrument waaruit rechten worden geput en waarvan men de naleving moet kunnen afdwingen.

La Belgique ne joue certes pas un rôle de pionnier en inscrivant dans la Constitution le droit à l'égalité des femmes et des hommes car plusieurs pays l'ont déjà fait. Il en va de même pour le principe de la démocratie paritaire. Au nom de son groupe politique, l'auteur de la proposition insiste sur l'importance de consacrer, outre le principe d'égalité des hommes et des femmes, la participation égale au processus de décision politique.

La reconnaissance de ce principe doit montrer clairement que l'autorité a la mission, quelles que soient les priorités du moment et des différents gouvernements, de garantir la participation égale des femmes et des hommes à la politique et de prendre les mesures légales et structurelles nécessaires.

L'inscription de ces principes dans la Constitution constituera également une base pour l'adoption d'actions positives, donnant aux femmes discriminées la chance concrète de se remettre à niveau. On se contentera de rappeler ici que le Conseil d'État a insisté à plusieurs reprises sur la nécessité de donner à ces actions positives un fondement constitutionnel. L'historique des actions positives et leur existence au niveau international sont plus longuement commentés dans l'exposé des motifs de la proposition. De nombreux exemples peuvent également être trouvés dans les constitutions des autres pays.

L'auteur de la proposition estime donc que la modification de la Constitution doit garantir l'égalité des femmes et des hommes à trois niveaux. Pour chaque aspect, le droit international et les constitutions en vigueur dans d'autres pays peuvent être source d'inspiration.

Elle souligne ensuite que la proposition qu'elle a introduite se distingue sur plusieurs points de la proposition du gouvernement (voir son amendement n° 3, doc. Sénat, n° 2-465/2).

Il est heureux que la première phrase de l'article 10*bis* proposé soit identique car il est essentiel de poser le principe clairement.

Le second alinéa de l'article 10*bis* dans la proposition n° 2-483/1 correspond approximativement à la suite de l'alinéa 1<sup>er</sup> dans la proposition du gouvernement, sous réserve de quatre différences.

La première différence entre les deux textes a trait au choix du verbe « garantir » au lieu de « favoriser ». L'auteur de la proposition n° 2-483/1 estime que l'idée de « garantir » contient une exigence plus forte et offre davantage de garanties (voir son amendement subsidiaire n° 4 à son amendement n° 3, doc. Sénat, n° 2-465/2). La Constitution est plus qu'une déclaration d'intentions. C'est un instrument juridique source de droits dont l'on doit pouvoir obtenir le respect.

Het tweede verschil heeft betrekking op het zinsdeel «gelijke uitoefening van hun rechten» (regeringsvoorstel) en «de daadwerkelijke gelijkheid ... in de uitoefening van hun rechten» (voorstel van mevrouw de Bethune — zie haar subsidiair amendement nr. 5 op haar amendement nr. 3, Stuk Senaat, nr. 2-465/2). De toevoeging van het adjectief «daadwerkelijke» is ingegeven door het streven naar de afdwingbaarheid van de gelijkheid, niet alleen in rechte maar ook feitelijk. In de Grondwet is tot nu toe vooral sprake van een gelijkheid in rechte. Die gelijkheid is grotendeels tot stand gebracht. De nu geplande herziening vertrekt van de vaststelling dat de invoering van de feitelijke gelijkheid van mannen en vrouwen *in concreto* mislukt is. Daarenboven moet deze grondwetswijziging het mogelijk maken een juridische grondslag te verlenen aan de positieve acties die worden ondernomen om de feitelijke gelijkheid tot stand te brengen.

Het derde verschil houdt verband met het gebruik van het woord «toegang (tot de door verkiezing verkregen mandaten en de overheidsmandaten)» in het regeringsvoorstel en het woord «deelname (aan de politieke besluitvorming)» in haar voorstel (zie haar subsidiaire amendementen nrs. 6, 7 en 8 op haar amendement nr. 3, Stuk Senaat, nr. 2-465/2). Ook hier is de indiener van het voorstel ervan overtuigd dat het begrip deelname sterker is. De toegang is slechts een voorwaarde voor deelname. Het woord «deelname» wordt gerelateerd aan het begrip daadwerkelijke deelname en aan het beoogde resultaat.

Ten slotte beperkt het regeringsvoorstel zich tot de door verkiezing verkregen mandaten en tot de overheidsmandaten terwijl in haar voorstel sprake is van de politieke besluitvorming in het algemeen. Volgens de indiener van dit voorstel is het verkieselijk een algemeen begrip in de Grondwet op te nemen want het is onmogelijk om vooraf alle gevallen te identificeren waarop het beginsel van toepassing zou kunnen zijn. De keuze voor een algemeen begrip maakt het mogelijk eventueel andere gevallen te beoogen die niet voldoen aan de specifieke bewoordingen van het regeringsvoorstel.

Het door de regering voorgestelde artikel 10*bis* bevat nog twee leden waarin geëist wordt dat de verschillende instellingen die worden opgesomd, ten minste één lid van elk geslacht tellen. Mevrouw de Bethune en haar fractie vinden dit voorstel moeilijk aanvaardbaar omdat het te minimalistisch is. De aanwezigheid van één enkele vrouw in een regering zou immers al volstaan om te voldoen aan de Grondwet: dit is geen vooruitgang, maar een achteruitgang die helemaal geen samenhang meer vertoont met wat geponeerd wordt in de eerste zin van het voorgestelde artikel 10*bis*. Het is niet nodig de Grondwet te wijzigen om de aanwezigheid van één lid in de regeringen op te leggen wanneer dit resultaat al bereikt is. Wanneer men een dergelijke bepaling in de Grondwet

La deuxième différence concerne l'expression «égal exercice de leurs droits» (proposition du gouvernement) et «égalité effective dans l'exercice de leurs droits» (proposition de Mme de Bethune — voir son amendement subsidiaire n° 5 à son amendement n° 3, doc. Sénat, n° 2-465/2). L'ajout du qualificatif «effective» s'explique par la volonté de pouvoir obtenir le respect de l'égalité, non seulement en droit, mais en fait. Dans la Constitution, il est jusqu'à présent essentiellement question d'égalité en droit, laquelle a été en grande partie réalisée. Mais la révision envisagée maintenant part du constat d'échec quant à la concrétisation de l'égalité de fait entre les femmes et les hommes. De plus, cette modification de la Constitution doit permettre de fonder juridiquement des actions positives entreprises pour traduire l'égalité dans les faits.

La troisième différence tient à l'emploi du mot «accès (aux mandats publics et électifs)» dans la proposition du gouvernement et «participation (au processus de décision politique)» dans sa proposition (voir ses amendements subsidiaires n°s 6, 7 et 8 à son amendement n° 3, doc. Sénat, n° 2-465/2). Une fois de plus, l'auteur de la proposition est convaincue que la notion de participation est une idée plus forte. L'accès n'est qu'une condition de la participation. Le terme «participation» est utilisé en corrélation avec la notion de participation effective et avec le résultat visé.

Enfin, la proposition du gouvernement se borne à viser les mandats électifs et publics, alors qu'il est question du processus de décision politique en général dans la sienne. Selon cette dernière, il est préférable d'utiliser un concept général dans la Constitution car il est impossible d'identifier au préalable toutes les hypothèses auxquelles le principe pourrait trouver à s'appliquer. L'expression générale permet de viser éventuellement d'autres cas non prévus par les termes spécifiques utilisés par le gouvernement.

L'article 10*bis* proposé par le gouvernement comporte encore deux alinéas, exigeant la présence d'au moins un représentant de chaque sexe dans différents organes. Mme de Bethune et son groupe politique trouvent cette proposition difficilement acceptable car elle est beaucoup trop minimaliste. Il suffirait pour un gouvernement de compter en son sein une femme pour satisfaire à la Constitution: il ne s'agit pas d'un progrès, mais bien d'une marche arrière, incohérente au regard des ambitions de la première phrase de l'article 10*bis* proposé. Il n'est pas nécessaire de modifier la Constitution pour imposer la présence d'un membre dans les gouvernements alors que ce résultat est déjà atteint. Inscrire une telle disposition dans la Constitution aboutit, selon l'auteur de

opneemt, drijft men volgens de indiener van het voorstel gewoon de spot met de rechten van de vrouwen en bijgevolg met de democratie.

Dezelfde bedenking geldt voor het derde lid van het door de regering voorgestelde artikel 10*bis*. Op enkele uitzonderingen na is nu al ten minste één lid van elk geslacht aanwezig in de colleges van burgemeester en schepenen, in de bestendige deputaties van de provinciale raden en in de executieven van elk territoriaal intracommunaal, intercommunaal of interprovinciaal orgaan.

Indien men de Grondwet wijzigt, moet men er beginselen in opnemen en een ernstig evenwicht tot stand brengen. Om dat evenwicht te verkrijgen, moet men de pariteit eisen (zie haar subsidiair amendement nr. 9 op haar amendement nr. 3, Stuk Senaat, nr. 2-465/2, haar amendementen nrs. 16 en 17, Stuk Senaat, nr. 2-465/3) of eisen dat als tussenoplossing via positieve acties een derde van de leden in die instellingen vrouwen zijn. De bekrachtiging van de door de regering voorgestelde minimalistische eis zou evenwel erger zijn dan het uitblijven van een grondwettelijke verankering.

Voor andere uitvoerende organen dan regeringen, kan de geëiste evenwichtige vertegenwoordiging via een gewone wet worden opgelegd. Men moet niet pogen alles in de Grondwet te regelen want dit zou in strijd zijn met de logica ervan.

Tot slot deelt de indienster van voorstel nr. 2-483/1 het streven van de regering naar het opnemen van het recht op gelijkheid van vrouwen en mannen in de Grondwet maar wijst zij op fundamentele meningsverschillen over de rest van de problematiek. Zij wil verder gaan dan de regering op het stuk van de evenwichtige deelname aan de politieke besluitvorming in het algemeen. Zij voegt eraan toe dat het interessant zou zijn om, alvorens een zo belangrijke stap te zetten, een debat aan te gaan met het maatschappelijk middenveld. Er zou een vergadering kunnen worden gewijd aan het horen van deskundigen.

la proposition, à se moquer des droits des femmes et, partant, à se moquer de la démocratie.

La même réflexion vaut pour l'alinéa 3 de l'article 10*bis* proposé par le gouvernement. La présence d'au moins un membre du sexe opposé dans les exécutifs aux différents niveaux communal et provincial est déjà une réalité, à quelques exceptions près.

Si l'on modifie la Constitution, c'est pour y inscrire des principes et pour imposer un équilibre sérieux. Pour obtenir cet équilibre, il faut soit exiger la parité (voir son amendement subsidiaire n° 9 à son amendement n° 3, doc. Sénat, n° 2-465/2, et ses amendements n°s 16 et 17, doc. Sénat, n° 2-465/3), soit exiger qu'une représentation d'un tiers soit atteinte par le biais d'actions positives en tant qu'étape intermédiaire. Mais consacrer une exigence aussi minimaliste que celle proposée par le gouvernement ferait plus de mal que de ne rien consacrer du tout.

Quant aux organes exécutifs autres que les gouvernements, l'exigence de présence équilibrée en leur sein pourra être imposée par une loi ordinaire. Il ne faut pas chercher à tout régler dans la Constitution car ce serait contraire à sa logique même.

En conclusion, l'auteur de la proposition n° 2-483/1 partage la volonté du gouvernement d'inscrire dans la Constitution le droit à l'égalité des femmes et des hommes, mais souligne des divergences de vues fondamentales sur le reste. Elle souhaite aller plus loin que le gouvernement en termes de participation équilibrée au processus de décision politique en général. Elle ajoute qu'il serait intéressant, avant de franchir une étape aussi fondamentale, d'ouvrir le débat à la société civile. Une séance pourrait être consacrée à l'audition d'experts.

### III. DE EERSTE PARLEMENTAIRE REACTIE : POSITIEF

«De vrouwen schragen de helft van de hemel.» Dit oud Chinees spreekwoord betekent volgens een lid dat de helft van het werk en de helft van het denkwerk in de wereld het werk van vrouwen is. De twee helften moeten samenwerken om de hemel heel te houden.

Het lid verheugt zich dan ook over het feit dat men vandaag discussieert over de opneming in de Grondwet van een bepaling die het recht op gelijkheid van vrouwen en mannen en op hun gelijke toegang tot de door verkiezing verkregen mandaten garandeert. Het is belangrijk dat de belangen van de helft van de bevolking verdedigd worden en dat ze worden behartigd dankzij de toegenomen deelname van vrouwen aan het politieke besluitvormingsproces. Is de helft van de bevolking niet vertegenwoordigd in de politiek, dan betekent dit een verspilling van arbeidspotentieel. Vandaag geeft de politieke wereld een positief signaal aan de samenleving in haar geheel.

Het opnemen in de Grondwet van het recht op gelijkheid van vrouwen en mannen is belangrijk wegens de symbolische waarde van de Grondwet. Die moet immers een weerspiegeling zijn van de samenleving en van de problemen die haar bezighouden. De bekrachtiging door de Grondwet van het recht op gelijkheid van mannen en vrouwen heeft eveneens een signaalfunctie en toont aan dat het recht op gelijkheid in de Belgische rechtsorde essentieel is. Die grondwettelijke bekrachtiging zou het Arbitragehof in staat moeten stellen de wetten, decreten en ordonnances te toetsen aan het beginsel van de gelijkheid van mannen en vrouwen.

De idee om het recht op gelijkheid van vrouwen en mannen in de Grondwet te verankeren is terug te vinden in de parlementaire stukken betreffende de herziening van het Verdrag van Maastricht. Daarin wordt gepleit voor een Europees burgerschap dat gekoppeld wordt aan het grondrecht van vrouwen en mannen op gelijkheid. In het Adviescomité voor gelijke kansen voor vrouwen en mannen van de Senaat werd in de vorige zittingsperiode heel wat tijd besteed aan dit thema en werd aangedrongen op de grondwettelijke verankering van dit recht.

Er moet ook gewezen worden op het belang van de eisen in verband met de vertegenwoordiging van vrouwen in uitvoerende organen. De eis dat ten minste één vrouw in die organen zitting zou hebben, geeft aanleiding tot felle debatten in vrouwengroepen en in het veld. De vrouwenbewegingen kanten zich tegen deze eis die zij te minimalistisch achten. Nochtans weet het lid uit persoonlijke ervaring dat er schepencolleges en bestendige deputaties zijn die alleen uit mannen bestaan. De formule is dus niet zo slecht en ze is in ieder geval zeer duidelijk. Het probleem moet niettemin bestudeerd worden. Misschien moet de formulering worden gewijzigd maar men moet het in

### III. LA PREMIÈRE RÉACTION PARLEMENTAIRE : POSITIVE

«Les femmes soutiennent la moitié du ciel.» Cet ancien proverbe chinois, dit un membre, signifie que la moitié du travail et la moitié de la réflexion dans le monde sont l'oeuvre des femmes. Les deux moitiés doivent collaborer pour maintenir le ciel entier.

La membre se réjouit dès lors de ce que l'on discute aujourd'hui de l'inscription dans la Constitution d'une disposition garantissant le droit à l'égalité et l'égal accès des hommes et des femmes aux mandats électifs. Il est important que les intérêts d'une moitié de la population soient représentés et qu'ils puissent être pris à coeur grâce à la présence accrue de femmes dans le processus de décision politique. La non-représentation de la moitié de la population dans la politique constitue d'ailleurs un gaspillage de capital humain. Aujourd'hui, le monde politique envoie un signal positif à l'ensemble de la société.

L'inscription dans la Constitution du droit à l'égalité des femmes et des hommes est importante à cause de la valeur symbolique de la Constitution, qui doit refléter la société et répercuter les préoccupations de celle-ci. La consécration au niveau constitutionnel du droit à l'égalité des femmes et des hommes joue également un rôle de signal et démontre que le droit à l'égalité est essentiel dans l'ordre juridique belge. Enfin, cette inscription devrait donner à la Cour d'arbitrage la possibilité de contrôler la conformité des lois, décrets et ordonnances, au principe d'égalité entre les hommes et les femmes.

L'idée d'ancrer dans la Constitution le droit à l'égalité des femmes et des hommes figure dans les documents parlementaires relatifs à la révision du Traité de Maastricht. L'on y plaide pour une citoyenneté européenne dans laquelle serait inscrit le droit fondamental à l'égalité des femmes et des hommes. Le Comité d'avis pour l'égalité des chances entre les femmes et les hommes du Sénat y a consacré des travaux sous la législature précédente et a insisté sur l'intérêt d'inscrire ce droit dans la Constitution.

Il faut souligner aussi l'importance de poser des exigences relatives à la représentation des femmes au sein des organes exécutifs. Certes, l'exigence d'au moins une femme suscite des discussions au sein des groupes de femmes et sur le terrain. Les mouvements de femmes s'insurgent contre une exigence qu'elles jugent trop minimaliste. Pourtant, de son expérience personnelle, la membre sait que tous les collèges échevinaux et toutes les députations permanentes ne comptent pas au moins une femme. La formule n'est donc pas si mauvaise et elle est en tout cas très claire. Il faudra néanmoins examiner sérieusement la question, peut-être modifier la formulation, mais de toute

ieder geval eens worden over een oplossing die uitsluit dat een schepencollege, een bestendige deputatie of een regering alleen uit mannen bestaat.

Tot slot keurt het lid het regeringsvoorstel goed onder voorbehoud van enkele technische verbeteringen die zijn opgenomen in een amendement dat zij heeft ingediend (amendement nr. 1 van mevrouw Van Riet c.s., Stuk Senaat, nr. 2-465/2). Zij stelt eveneens voor deskundigen in grondwettelijk recht te horen ten einde zich ervan te vergewissen dat de principes die men wil opnemen in de Grondwet correct zijn en niet worden uitgehold door technische tekortkomingen.

Een ander lid is van mening dat de eerste vraag die rijst, verband houdt met de plaats van het voorgestelde artikel in de Grondwet. Persoonlijk vindt hij het goed dat het nieuwe artikel aansluit bij artikel 10 dat het gelijkheidsbeginsel in het algemeen bekrachtigt. Hij heeft vervolgens ook vragen bij de redactie van de tekst. Het lijkt hem dat de door verkiezing verkregen mandaten en de overheidsmandaten begrepen moet worden als de door verkiezing verkregen openbare mandaten. Beoogt men zowel door verkiezing verkregen mandaten als overheidsmandaten, dan omvatten laatstgenoemde immers tal van mandaten, waaronder onder meer de topfuncties in de administratie. Bovendien zijn er door verkiezing verkregen privé-mandaten. De formulering is dus niet neutraal, men moet zich vragen stellen over het woordje «en» en goed weten wat men precies bedoelt.

Gaat het, wat het gelijkheidsbeginsel betreft, om een uitgangshypothese of om een resultaat? De bepaling bekrachtigt niet enkel een beginsel, ze vertolkt een streven en om het doel te bereiken moet men de middelen aanreiken. Vanuit dit oogpunt deelt het lid de mening volgens welke ten minste één vertegenwoordiger van elk geslacht een te beperkende formulering is. Het zou misschien verkieselijk zijn «personen van verschillend geslacht» te eisen. Gebeurt dit niet, dan leiden de woorden «ten minste» ertoe dat het resultaat al bereikt is, wanneer een uitvoerend orgaan één enkele vrouw telt.

De volgende spreker legt uit dat het amendement dat door de leden van zijn fractie is ingediend, ertoe strekt leemten aan te vullen of correcties aan te brengen, maar dat het geen afbreuk doet aan de basisfilosofie die aan het regeringsvoorstel ten grondslag ligt (amendement nr. 1, Stuk Senaat, nr. 2-465/2). Titel II van de Grondwet werd krachtens de verklaring van de wetgevende macht voor herziening vatbaar verklaard om een nieuw artikel in te voegen betreffende het recht op gelijkheid van vrouwen en mannen. Uit de parlementaire bespreking met betrekking tot deze verklaring blijkt evenwel dat de preconstituante geenszins het voornemen heeft gehad afbreuk te doen aan de aan de wet voorbehouden regelingsbevoegdheid inzake de fundamentele rechten en vrijheden die

façon s'accorder sur une solution qui ne permette plus qu'un collège échevinal, une députation permanente ou un gouvernement soit composé uniquement d'hommes.

En conclusion, la membre approuve la proposition du gouvernement, sous réserve de quelques améliorations techniques qui font l'objet d'un amendement qu'elle a déposé (amendement n° 1 de Mme Van Riet et consorts, doc. Sénat, n° 2-465/2). Elle suggère également d'entendre des spécialistes de droit constitutionnel afin de s'assurer que les principes que l'on vise à inscrire dans la Constitution sont correctement rédigés et ne risquent pas d'être minés pour des raisons techniques.

Un autre membre est d'avis que la première question à se poser a trait à l'adéquation de la place de l'article proposé. Pour sa part, il approuve la proximité avec l'article 10 établissant le principe d'égalité en général. Il s'interroge ensuite sur la rédaction du texte. Il lui semble que «mandats électifs et publics» doit s'entendre comme mandats électifs publics. Si l'on vise distinctement les mandats électifs et les mandats publics, ces derniers englobent en effet quantité de mandats, notamment ceux de la haute administration. D'autre part, il existe des mandats électifs privés. La formulation n'est donc pas neutre, il faut s'interroger sur la présence du «et» et savoir clairement ce que l'on vise.

Quant au principe d'égalité, s'agit-il d'un postulat de départ ou d'un résultat? La disposition ne pose pas seulement un principe, elle exprime une ambition, qu'il faut se donner les moyens d'atteindre. Dans cette optique, le membre partage l'opinion déjà formulée selon laquelle «au moins un représentant de chaque sexe» est trop restrictif. Il serait peut-être préférable d'exiger «des personnes de sexe différent». À défaut, les termes «au moins» permettraient de considérer le résultat atteint dès qu'une femme serait présente dans un exécutif.

L'intervenant suivant explique que l'amendement déposé par les membres de son groupe politique vise à combler des lacunes ou à apporter des corrections, mais qu'il ne remet pas en cause la philosophie de base de la proposition du gouvernement (amendement n° 1, doc. Sénat, n° 2-465/2). Si la déclaration de révision de la Constitution a ouvert à révision le titre II de celle-ci afin d'y insérer le droit à l'égalité des hommes et des femmes, il ressort cependant des débats parlementaires que le préconstituant n'a pas eu l'intention de porter atteinte à la compétence réservée à la loi de réglementer les droits et libertés fondamentales qui n'ont rien à voir avec la réglementation d'une répartition de compétences. Seule une loi au sens formel peut apporter des dérogations à la liberté

niets uitstaande hebben met een bevoegdheidsverdelende regeling. De door artikel 26 van de Grondwet gewaarborgde vrijheid van vergaderen kan enkel door de wet in formele zin worden beperkt. Het door de regering voorgestelde artikel 10*bis* bepaalt evenwel dat de wet, het decreet of de ordonnantie de gelijke uitoefening van de rechten en vrijheden moeten bevorderen. Die uitbreiding doet problemen rijzen.

In tweede instantie vertoont het tweede lid van het voorgestelde artikel 10*bis* weinig samenhang met artikel 123, § 1, van de Grondwet dat bepaalt dat de wet de samenstelling en de werking van «de gemeenschaps- en gewestregeringen» regelt en al evenmin met artikel 99 van de Grondwet waarin het woord «telt» wordt gebruikt. Bovendien lijkt de keuze van het woord «vertegenwoordiger» vrij ongelukkig daar dit woord slaat op diegene die handelt voor en in naam van een ander die daartoe opdracht of machtiging verleend heeft. Dat hoeft niet noodzakelijk iemand van hetzelfde geslacht te zijn.

Met het oog op de samenhang met artikel 41 van de Grondwet moeten de woorden «territorial intracommunal» vertaald worden door «binnengemeentelijk territoriaal». De woorden «intercommunaal» en «interprovinciaal» stemmen al evenmin overeen met de woorden «verenigingen van provincies en gemeenten tot nut van het algemeen», die gebruikt worden in artikel 6 van de bijzondere wet, waarbij met toepassing van artikel 162, laatste lid, van de Grondwet de voorwaarden waaronder en de wijze waarop verscheidene provincies of verscheidene gemeenten zich met elkaar kunnen verstaan of zich kunnen verenigen, geregeld worden. Bovendien wijst het lid op het bestaan van een ontwerp van Vlaams decreet dat thans nog wordt besproken en waarin het begrip op een volstrekt andere wijze wordt gedefinieerd. In ieder geval zij opgemerkt dat het bij de opsomming van beleidsniveaus gebruikelijk is dat het hoogste niveau als eerste wordt vermeld.

Het is daarenboven verkieselijk het woord «exécutifs» te vertalen door «uitvoerende organen».

Een senator verklaart dat hij op het voormelde amendement nr. 1 een subamendement heeft ingediend dat ertoe strekt om in het eerste lid van het voorgestelde artikel 10*bis* de woorden «Iedere man en vrouw heeft» te vervangen door de woorden «Mannen en vrouwen hebben» (amendement nr. 11 van de heer Vankrunkelsven, Stuk Senaat, nr. 2-465/2).

Een ander lid verheugt zich erover dat het beginsel van de gelijkheid van mannen en vrouwen formeel en duidelijk in onze Grondwet wordt erkend. Die gelijkheid kon weliswaar reeds worden afgeleid uit de huidige artikelen 10 en 11 maar men mag het gewicht van de woorden niet onderschatten en het uitdrukkelijk waarborgen van het recht van vrouwen en mannen op gelijkheid is zeer betekenisvol. Men moet hulde brengen aan al die mensen die zich jarenlang

de se réunir consacrée à l'article 26 de la Constitution. Or, l'article 10*bis* en projet dispose que la loi, le décret ou l'ordonnance doivent favoriser l'égal exercice des droits et libertés. Cette extension pose problème.

En deuxième lieu, l'alinéa 2 de l'article 10*bis* proposé manque de cohérence avec l'article 123, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution, dont le texte néerlandais cite dans l'ordre «de Gemeenschaps- en Gewestregeringen», ainsi qu'avec l'article 99 de la Constitution dans lequel le mot «compte» est utilisé. De plus, le choix du terme «représentant» ne paraît pas très judicieux dans la mesure où le représentant désigne celui qui agit pour le compte et au nom d'autrui qui lui confère une habilitation ou une mission. Cela ne doit pas nécessairement être quelqu'un du même sexe.

Afin d'assurer la cohérence avec l'article 41 de la Constitution, les mots «territorial intracommunal» doivent être traduits par «binnengemeentelijk territoriaal». Les termes «intercommunaal» et «interprovinciaal» ne correspondent pas non plus à la formule «verenigingen van provincies en van gemeenten tot nut van het algemeen», utilisée à l'article 6 de la loi spéciale, réglant les conditions et le mode suivant lesquels plusieurs provinces ou plusieurs communes peuvent s'entendre ou s'associer, en application de l'article 162, dernier alinéa, de la Constitution. En outre, le membre signale l'existence d'un projet de décret flamand, actuellement à l'examen, dans lequel le concept sera défini de manière tout à fait différente. En tout état de cause, il convient de noter que lorsqu'il est question de différents niveaux de pouvoirs, il est d'usage de commencer par citer le plus élevé.

Il est aussi préférable de traduire le terme «exécutifs» par «uitvoerende organen».

Un sénateur déclare qu'il a déposé, à l'amendement n° 1 précité, un sous-amendement qui vise à remplacer, à l'alinéa 1<sup>er</sup>, de l'article 10*bis* proposé, les mots «chaque homme et chaque femme» par les mots «les hommes et les femmes» (amendement n° 11 de M. Vankrunkelsven, doc. Sénat, n° 2-465/2).

Une autre membre se réjouit de voir reconnaître dans notre charte fondamentale, de façon formelle et claire, le principe d'égalité des hommes et des femmes. Bien entendu, cette égalité pouvait déjà être inférée des articles 10 et 11 actuels, mais il ne faut pas négliger le poids des mots et la garantie expresse du droit des hommes et des femmes à l'égalité est lourde de sens. Il faut rendre hommage à tous les gens qui se battent depuis des années pour voir reconnaître ce droit. Son

hebben ingezet voor de erkenning van dit recht. De opname ervan in de Grondwet is het resultaat van een langdurig proces.

De plaats van een bepaling in de Grondwet is belangrijk. Ze past perfect tussen de bepaling die het algemeen gelijkheidsbeginsel bekrachtigt en de bepaling die het niet-discriminatiebeginsel vastlegt.

Het Verdrag van Rome, zoals het in de loop der jaren werd aangepast, waarborgt het recht op gelijkheid van vrouwen en mannen en kon herhaaldelijk worden gebruikt voor de hoven en rechtbanken, in het bijzonder voor het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen. Het komt er overigens niet altijd op aan uitsluitend rechten aan de vrouwen te geven maar wel de gelijkheid voor mannen en vrouwen tot stand te brengen.

Zoals de vice-eerste minister en minister van Werkgelegenheid heeft opgemerkt, moet het regeringsvoorstel samengelezen worden met de wetsontwerpen die zullen worden ingediend met betrekking tot de pariteit en het afwisselen van vrouwen en mannen op de kieslijsten.

In de tekst van het voorgestelde artikel 10*bis* kwamen verschillende technische onvolkomenheden aan het licht. Het principe dat in de eerste zin wordt gehuldigd, lijkt volkomen duidelijk en wordt niet betwist. De rest van het artikel moet worden verfijnd. Men moet precies weten wat het begrip gelijke uitoefening van de rechten en vrijheden inhoudt en men mag geen eventueel bevoegdheidsprobleem creëren ten opzichte van de andere bepalingen van de Grondwet. Het lid is niet gewonnen voor de formulering die begint met de woorden «meer bepaald» want daardoor wordt de indruk gewekt dat een bijkomende eis wordt ingevoegd.

Op grond van amendement nr. 2 dat door het lid is medeondertekend, kan de beperking inzake de vertegenwoordiging van mannen of vrouwen binnen de uitvoerende colleges worden opgeheven (amendement van mevrouw Nagy c.s., Stuk Senaat, nr. 2-465/2). Met de formulering «personen van verschillend geslacht» wordt ten minste een of meer dan een persoon van het andere geslacht bedoeld, hetgeen overeenstemt met de beoogde doelstelling.

Het lid wenst ten slotte het advies van deskundigen te vragen over de technische aspecten van het voorstel.

De volgende spreker meent dat de opname in de Grondwet van het recht op gelijkheid van mannen en vrouwen van fundamentele aard is. Dit is het resultaat van langdurige en omvangrijke werkzaamheden die het Adviescomité voor gelijke kansen voor vrouwen en mannen van de Senaat tijdens de vorige zittingsperiode heeft verricht. Dit onderwerp komt eveneens aan bod in de parlementen van de gemeenschappen.

inscription dans la Constitution est le fruit d'une longue évolution.

La place d'une disposition dans la Constitution est importante. Celle-ci s'inscrit particulièrement bien entre le principe général d'égalité et le principe de non-discrimination.

Le Traité de Rome, tel qu'il a évolué, garantit le droit à l'égalité entre hommes et femmes et a pu être utilisé à de nombreuses reprises devant les cours et tribunaux, notamment devant la Cour de justice des Communautés européennes. Il ne s'agit pas toujours d'ailleurs de donner uniquement des droits aux femmes mais bien de réaliser l'égalité pour les hommes comme pour les femmes.

Comme l'a souligné la vice-première ministre et ministre de l'Emploi, la proposition du gouvernement doit être lue en parallèle avec les projets de loi qui vont être déposés concernant la parité et l'alternance sur les listes électorales.

En ce qui concerne le texte de l'article 10*bis* proposé, plusieurs imperfections techniques ont été épinglées. Le principe énoncé dans la première phrase semble en tout clair et non sujet à discussion. Le reste devra être affiné. Il faut savoir exactement ce que recouvre la notion d'égal exercice des droits et libertés et ne pas créer d'éventuel problème de compétence par rapport aux dispositions de la Constitution. La membre n'apprécie pas beaucoup la formulation commençant par le terme «notamment», car elle donne l'impression d'introduire une exigence supplétive.

L'amendement n° 2 cosigné par la membre permet de ne pas faire apparaître de restriction dans la représentation des hommes ou des femmes au sein des exécutifs (amendement de Mme Nagy et consorts, doc. Sénat, n° 2-465/2). La formule «personnes de sexe différent» signifie qu'il faut au moins une personne de sexe opposé, mais qu'il peut y en avoir davantage, ce qui correspond au but recherché.

Enfin, la membre partage le souhait d'entendre l'avis d'experts sur les aspects techniques de la proposition.

L'intervenant suivant estime que l'inscription du droit à l'égalité des hommes et des femmes dans la Constitution est un acte fondamental. C'est le résultat d'un long travail, et notamment d'un travail considérable réalisé au sein du Comité d'avis pour l'égalité des chances entre les hommes et les femmes du Sénat, au cours de la législature précédente. Ce thème est également traité dans les assemblées communautaires.

Het lid meent dat de amendementen nrs. 3 tot 10 van mevrouw de Bethune soms meer aansluiten bij de algemene doelstelling (Stuk Senaat, nr. 2-465/2). Zo bezit bijvoorbeeld het woord «waarborgen» een meer verplichtend karakter dan het woord «bevorderen». Het eerste woord wordt trouwens in de eerste zin van het artikel gebruikt. De tekst wordt eveneens versterkt door te pleiten voor een daadwerkelijke gelijkheid in plaats van de gelijke uitoefening van de rechten en vrijheden. Zulks geldt evenzeer voor de vervanging van het woord «toegang» door «deelname».

De bedoeling van de woorden «en de overheidsmandaten» in de uitdrukking «de door verkiezing verkregen mandaten en de overheidsmandaten» kwam ter sprake. In het kader van het Copernicusplan werkt de minister van Ambtenarenzaken en Modernisering van de openbare besturen thans aan een mandatenstelsel voor de leidinggevende ambtenaren. Worden hiermee die mandaten bedoeld?

Voorts wijst het lid erop dat de woorden «van de Grondwet» overbodig zijn (zie ook amendement nr. 10 van mevrouw de Bethune, Stuk Senaat, nr. 2-465/2). Wanneer in de Grondwet aan een ander grondwetsartikel wordt gerefereerd, dan moet dit niet noodzakelijk worden vermeld.

Het lid steunt amendement nr. 2 op grond waarvan de woorden «ten minste een vertegenwoordiger van elk geslacht» worden vervangen door de woorden «personen van verschillend geslacht», aangezien deze formulering gepaster lijkt (Stuk Senaat, nr. 2-465/2).

Woorden die voor verandering vatbaar zijn, moeten worden vermeden. Er is op gewezen dat de gemeenschappen en de gewesten de woorden «binnengemeentelijk, intercommunaal, interprovinciaal» kunnen wijzigen.

Gelet op deze opmerkingen meent het lid dat het nuttig is het advies van grondwetsspecialisten te vragen over de keuze van de woorden die in de Grondwet worden ingevoegd.

Een lid wijst erop dat de beginselen die men in de Grondwet wenst in te voegen, slechts van toepassing zijn op de volgende verkiezingen, aangezien de grondwetsherziening te laat zal worden goedgekeurd en niet zal kunnen gelden voor de vorming van de gemeentelijke en provinciale organen die op 8 oktober 2000 zijn verkozen. Het lid kaart in ieder geval het vraagstuk van de faciliteitengemeenten aan. De vraag rijst hoe een evenwichtige vertegenwoordiging van mannen en vrouwen in de rechtstreeks verkozen schepencolleges en OCMW's kan worden toegepast. De verplichting om een aantal vrouwen op de lijsten voor te dragen, zal geen evenwichtig resultaat waarborgen.

Ten gevolge van deze opmerking dient de heer Mahoux c.s een amendement in dat er ten eerste toe

Le membre est d'avis que les amendements n<sup>os</sup> 3 à 10 proposés par Mme de Bethune traduisent parfois plus clairement l'intention générale (doc. Sénat, n<sup>o</sup> 2-465/2). À titre d'exemple, le terme «garantir» contient une exigence plus ferme que le terme «favoriser». C'est d'ailleurs le terme utilisé dans la première phrase de l'article. Exiger l'égalité effective à la place de l'égal exercice des droits et libertés constitue aussi un renforcement du texte. Il en va de même du remplacement du mot «accès» par «participation».

La signification du «et» dans l'expression «mandats électifs et publics» a été évoquée. Dans le cadre du plan «Copernic», le ministre de la Fonction publique et de la Modernisation de l'administration est en train d'élaborer des mandats pour les fonctionnaires généraux. Ces mandats seront-ils visés?

Accessoirement, le membre fait remarquer que les termes «van de Grondwet» dans le texte néerlandais sont superflus (voir également l'amendement n<sup>o</sup> 10 de Mme de Bethune, doc. Sénat, n<sup>o</sup> 2-465/2). Lorsqu'il est fait référence, dans la Constitution, à un autre article de celle-ci, il n'est pas nécessaire de le mentionner.

Le membre soutient l'amendement n<sup>o</sup> 2 visant à remplacer les mots «au moins un représentant de chaque sexe» par les mots «des personnes de sexe différent», dont la formulation lui semble plus heureuse (doc. Sénat, n<sup>o</sup> 2-465/2).

Il convient d'éviter les termes susceptibles d'évoluer. On a souligné la possibilité que les communautés et régions modifient les termes «intra-communal, intercommunal, interprovincial».

Vu ces observations, le membre pense qu'il serait utile d'entendre l'avis de professeurs constitutionnalistes sur le choix des termes que l'on envisage d'insérer dans la Constitution.

Un membre fait remarquer que les principes que l'on souhaite introduire dans la Constitution ne s'appliqueront qu'aux prochaines élections, car la révision de la Constitution sera votée trop tard pour pouvoir être appliquée à la formation des organes communaux et provinciaux issus des élections du 8 octobre 2000. Quoi qu'il en soit, le membre épingle le problème des communes à facilités: comment va-t-on appliquer une règle de représentation équilibrée des deux sexes dans les collèges échevinaux et les CPAS qui sont élus directement par la population? L'obligation de présenter un certain nombre de femmes sur les listes ne garantira pas un résultat équilibré.

À la suite de cette remarque, M. Mahoux et consorts déposent un amendement qui vise d'abord à



strekt in het voorgestelde artikel 10bis, derde lid, de woorden «ten minste één lid van elk geslacht» te vervangen door de woorden «personen van beide geslachten». Ten tweede wordt voorgesteld een vierde lid aan het voorgestelde artikel 10bis toe te voegen dat de toepassing van het derde lid facultatief maakt wanneer de leden van de lokale uitvoerende organen rechtstreeks worden verkozen (amendement nr. 14, Stuk Senaat, nr. 2-465/3).

De heer Happart dient hierop een subamendement in om in het derde en in het vierde lid van artikel 10bis rekening te houden met respectievelijk de raden voor maatschappelijk welzijn en de leden van deze raden (amendement nr. 15, Stuk Senaat, nr. 2-465/3).

Een vorige spreker verklaart het eens te zijn met het lid dat een opmerking heeft gemaakt over de uitvoerende organen die door rechtstreekse verkiezingen worden samengesteld. In die organen, die gekenmerkt worden door een orde van voorrang, zal het belang van die orde nog toenemen door wat men wil tot stand brengen. Stelt men immers vast dat niet aan de wet is voldaan, dan zal de laatste plaats moeten worden ingevuld op een wijze die beantwoordt aan de wettelijke voorschriften.

Verschillende leden dringen erop aan dat de voorliggende voorstellen tot grondwetsherziening met bekwame spoed worden afgehandeld zodat de in de Grondwet verankerde principes inzake gelijkheid van vrouwen en mannen bij de volgende verkiezingen van toepassing zullen zijn.

De minister is het ermee eens dat de voorgestelde grondwetsherziening zo spoedig mogelijk moet worden goedgekeurd zodat de wet-, de decreet- en de ordonnantiegever tegen de volgende verkiezingen uitvoering kunnen geven aan de in het nieuwe grondwetsartikel vervatte verplichtingen.

Het regeringsvoorstel beoogt niet alleen een grotere betrokkenheid en vertegenwoordiging van de vrouwen in de politieke instellingen. Het heeft eveneens tot doel om, op alle niveaus van machtsuitoefening, te reflecteren over een betere verdeling tussen mannen en vrouwen van de voordelen en de kansen die de maatschappij hun biedt. Het voorgestelde artikel heeft dus een ruime draagwijdte en betreft dus bijvoorbeeld ook de gemeenschappen die erop moeten toezien dat jongens en meisjes gelijke kansen inzake onderwijs krijgen.

\*  
\* \*

Gelet op het voorgaande beslist de commissie een hoorzitting te houden met vier grondwetspecialisten, namelijk de professoren P. Lemmens (KU Leuven), M. Uyttendaele (ULB), J. Velaers (UA/UFSIA — KUB) en M. Verdussen (UCL). Hun advies dient zich evenwel te beperken tot juridisch-technische vragen

remplacer, dans l'alinéa 3 de l'article 10bis proposé, les mots «d'un membre de chaque sexe au moins» par les mots «de personnes de sexe différent». Ensuite, on propose d'insérer dans l'article 10bis proposé, un alinéa 4 qui rend facultative l'application de l'alinéa 3 lorsque les membres des organes exécutifs locaux sont élus directement (amendement n° 14, doc. Sénat, n° 2-465/3).

M. Happart dépose, à cet amendement, un sous-amendement qui vise à tenir respectivement compte, aux alinéas 3 et 4 de l'article 10bis proposé, des conseils de l'aide sociale et des conseillers de l'aide sociale (amendement n° 15, doc. Sénat, n° 2-465/3).

Un préopinant déclare se rallier à l'observation faite précédemment par un membre au sujet des organes exécutifs composés par élection directe. Dans ces organes caractérisés par un ordre de préséance, l'esprit de ce que l'on souhaite réaliser va terriblement renforcer l'importance de cet ordre. En effet, si l'on constate qu'il n'est pas satisfait à la loi, la dernière place devra être occupée de telle sorte que les exigences légales soient rencontrées.

Plusieurs membres insistent pour que l'on traite les propositions de révision de la Constitution à l'examen avec la diligence voulue, pour que les principes en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, qui seraient ainsi ancrés dans la Constitution, soient applicables lors des prochaines élections.

Le ministre déclare qu'il faut adopter le plus rapidement possible la révision proposée, afin que la loi, le décret et l'ordonnance puissent mettre en œuvre d'ici aux prochaines élections les obligations qui seront contenues dans le nouvel article de la Constitution.

La proposition du gouvernement ne vise pas seulement à ce que les femmes soient associées davantage à la vie politique et à ce qu'elles y soient mieux représentées. Elle vise également à lancer la réflexion, à tous les niveaux de l'exercice du pouvoir, sur une meilleure répartition entre les hommes et les femmes des avantages et des opportunités qu'offre la société. L'article proposé a donc une portée large et concerne par exemple aussi les communautés, qui doivent veiller à l'égalité des chances entre les garçons et les filles en matière d'enseignement.

\*  
\* \*

Au vu de ce qui précède, la commission décide d'entendre quatre spécialistes en droit constitutionnel, à savoir les professeurs P. Lemmens (KU Leuven), M. Uyttendaele (ULB), J. Velaers (UA/UFSIA — KUB) et M. Verdussen (UCL). Leur avis devra toutefois se limiter aux questions juridico-techniques

in verband met de redactie van de voorgestelde bepalingen, de keuze van hun plaats in de Grondwet, hun juridische gevolgen en de draagwijdte van de voorgestelde amendementen.

soulevées par la rédaction des dispositions proposées, l'endroit où les insérer dans la Constitution, leurs effets juridiques et la portée des amendements proposés.

**IV. HOORZITTING MET DE PROFESSOREN P. LEMMENS(KULEUVEN),M.UYTTENDAELE (ULB), J. VELAERS (UNIVERSITEIT ANTWERPEN (UFSIA) — KUB) EN M. VERDUSSEN (UCL)**

Tijdens de vergadering van 7 december 2000 hebben de professoren Lemmens, Uyttendaele en Verdussen hun schriftelijke bijdragen toegelicht. Tevens werd het schriftelijk advies van professor Velaers besproken.

Een schematisch overzicht van hun standpunten is als bijlage bij dit verslag opgenomen.

**A. ACADEMISCHE BIJDAGEN**

**1. UITEENZETTING DOOR DE HEER P. LEMMENS, BUITENGEWOON HOOGLE-  
RAAR AAN DE KU LEUVEN**

**I. INLEIDING**

1. Op 8 juni 2000 werd door de regering een voorstel ingediend, strekkende tot invoeging van een artikel *10bis* in de Grondwet. Op 21 juni 2000 werd door mevrouw de Bethune c.s. een soortgelijk voorstel ingediend. Alhoewel de bewoordingen van die voorstellen verschillen, beogen ze beide in essentie de invoeging van een bepaling waarbij de gelijkheid van vrouwen en mannen wordt gewaarborgd, in het bijzonder in verband met de toegang tot de door verkiezing verkregen mandaten en overheidsmandaten.

In dit advies wordt eerst een beknopt overzicht gegeven van de verdragsrechtelijke en grondwettelijke bepalingen die thans relevant zijn voor de gelijkheid van vrouwen en mannen. Daarna wordt onderzocht welk nut de invoeging in de Grondwet van een specifiek artikel in verband met de gelijkheid van vrouwen en mannen zou kunnen hebben. Voorts wordt enige aandacht besteed aan de plaats van de nieuwe bepaling in de Grondwet. Ten slotte wordt de tekst van de voorstellen en de daarop ingediende amendementen onderzocht.

**II. BESTAANDEVERDRAGSRECHTELIJKEEN  
GRONDWETTELIJKE BEPALINGEN IN  
VERBAND MET DE GELIJKHEID VAN  
VROUWEN EN MANNEN**

**A. Algemene bepalingen in verband met  
gelijkheid en niet-discriminatie**

2. Een aantal internationale verdragen over de rechten van de mens bevatten bepalingen waarbij het

**IV. AUDITIONS DES PROFESSEURS P. LEMMENS(KULEUVEN),M.UYTTENDAELE(ULB), J. VELAERS (UNIVERSITEIT ANTWERPEN (UFSIA) — KUB) ET M. VERDUSSEN (UCL)**

Au cours de la réunion du 7 décembre 2000, les professeurs Lemmens, Uyttendaele et Verdussen ont commenté leurs notes écrites. L'on a également débattu de l'avis du professeur Velaers.

Un aperçu schématique des points de vue développés est joint en annexe du présent rapport.

**A. CONTRIBUTIONS UNIVERSITAIRES**

**1. EXPOSÉ DE M. P. LEMMENS, PROFESSEUR  
EXTRAORDINAIRE À LA KU LEUVEN**

**I. INTRODUCTION**

1. Le 8 juin 2000, le gouvernement a déposé une proposition visant à insérer un article *10bis* dans la Constitution. Le 21 juin 2000, Mme de Bethune et consorts ont déposé une proposition comparable. Bien que ces propositions diffèrent par leur formulation, elles visent toutes deux essentiellement à insérer une disposition garantissant l'égalité entre les femmes et les hommes, en particulier en ce qui concerne l'accès aux mandats électifs et aux mandats publics.

Dans le présent avis, l'on donnera d'abord un aperçu succinct des dispositions pertinentes actuelles contenues dans les conventions internationales et dans la Constitution en ce qui concerne l'égalité entre les femmes et les hommes. Ensuite, l'on examinera quelle pourrait être l'utilité d'insérer dans la Constitution un article spécifique en matière d'égalité entre les femmes et les hommes. Ensuite, l'on s'intéressera à l'endroit où placer la nouvelle disposition dans la Constitution. Enfin, l'on examinera le texte des propositions et des amendements qui y ont été déposés.

**II. DISPOSITIONSEXISTANTES, CONTENUES  
DANS LES CONVENTIONS INTERNATIO-  
NALES ET LA CONSTITUTION CONCER-  
NANT L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET  
LES HOMMES**

**A. Dispositions générales relatives à l'égalité  
et à la non-discrimination**

2. Une série de conventions internationales relatives aux droits de l'homme contiennent des disposi-

verbod van discriminatie en soms ook het gelijkheidsbeginsel worden gewaarborgd.

Zo bepaalt artikel 2, § 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten (hierna: IVBPR) dat het genot van de in dat verdrag erkende rechten aan eenieder wordt toegekend, zonder «onderscheid» van welke aard ook, zoals bijvoorbeeld naar geslacht. Het Comité voor de rechten van de mens heeft in dit verband opgemerkt dat het discriminatieverbod met name geldt t.a.v. beperkingen die, met toepassing van de bepalingen van het verdrag, aan grondrechten gesteld worden. Bij het invoeren van zulke beperkingen mag de overheid vrouwen niet discrimineren t.o.v. mannen(1).

Voorts bepaalt artikel 26 van hetzelfde verdrag dat alle personen gelijk zijn voor de wet, en zonder discriminatie recht hebben op de gelijke bescherming door de wet. De wet dient te beschermen tegen discriminatie, onder meer op grond van geslacht. Die bepaling heeft een ruimer toepassingsgebied dan artikel 2, § 1: telkens de overheid optreedt, ook buiten de sfeer van de grondrechten, dient ze de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie te eerbiedigen. In de rechtspraak zijn een aantal toepassingsgevallen te vinden waarbij socialezekerheidsregelingen, wegens het verschillend uitkeringsregime voor mannen en vrouwen, als discriminerend beschouwd werden(2).

Een zelfde bepaling als die van artikel 2, § 1, IVBPR, is terug te vinden in artikel 2, § 2, van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (hierna: IVESCR). In het nemen van positieve maatregelen ter effectivering van de laatstgenoemde grondrechten mag de overheid dus niet discrimineren, bijvoorbeeld op grond van geslacht. Het IVESCR bevat daarentegen geen bepaling die, zoals artikel 26 IVBPR, de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie ook buiten de sfeer van de grondrechten huldigt.

3. Artikel 14 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens (hierna: EVRM) bevat een bepa-

(1) Zie aldus, in verband met de invoering van een beperking van het recht van verblijf van de vreemdeling die gehuwd is met een vrouw die eigen onderdaan is, terwijl die beperking niet geldt voor de vreemde vrouw die gehuwd is met een man die eigen onderdaan is, de vaststellingen van het Comité voor de rechten van de mens (hierna: CRM) van 9 april 1981, Aumeeruddy-Cziffra t/Mauritius, nr. 35/1978, §§ 9.2 (b) 2 (i) 5 en 9.2 (b) 2 (i) 6.

(2) Zie aldus, in verband met discriminaties van vrouwen, CRM, 9 april 1987, Broeks t/Nederland, nr. 172/1984, §§ 14-15, en Zwaan-de Vries t/Nederland, nr. 182/1984, §§ 14-15. Zie ook, in verband met discriminaties van mannen, CRM, 26 april 1992, Pauger t/Oostenrijk, nr. 716/1996, § 10.2; CRM, 26 juli 1999, Vos t/Nederland, nr. 786/1997, §§ 7.1-7.6.

tions garantissant l'interdiction de la discrimination et parfois aussi le principe d'égalité.

C'est ainsi que l'article 2, § 1<sup>er</sup>, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ci-après: PIDCP) dispose que le bénéfice des droits reconnus dans le pacte est garanti à tous, sans distinction aucune, notamment de sexe. Le Comité des droits de l'homme a fait remarquer, à cet égard, que l'interdiction de discrimination vaut notamment pour les limites qui sont mises aux droits fondamentaux en application des dispositions du traité. S'ils posent de telles limites, les pouvoirs publics ne peuvent pas créer de discrimination entre les femmes et les hommes(1).

En outre, l'article 26 du même pacte dispose que toutes les personnes sont égales devant la loi et qu'elles ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi. La loi doit protéger contre la discrimination, notamment de sexe. Cette disposition a un champ d'application plus large que l'article 2, § 1<sup>er</sup>: chaque fois que les pouvoirs publics agissent, même en dehors de la sphère des droits fondamentaux, ils doivent respecter les principes d'égalité et de non-discrimination. Dans la jurisprudence, l'on retrouve un certain nombre de cas concrets dans lesquels l'on a jugé que des dispositions de sécurité sociale étaient discriminatoires parce qu'elles créaient un régime d'allocations différent pour les hommes et les femmes(2).

L'on retrouve la même disposition que celle qui figure à l'article 2, § 1<sup>er</sup>, PIDCP, à l'article 2, § 2, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ci-après: PIDESC). Quand ils prennent des mesures positives pour garantir les droits fondamentaux susvisés, les pouvoirs publics ne peuvent fait aucune discrimination, par exemple en raison du sexe. Par contre, le PIDESC ne contient aucune disposition qui, comme l'article 26 PIDCP, garantisse aussi le respect des principes d'égalité et de non-discrimination en dehors de la sphère des droits fondamentaux.

3. L'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après: CEDH) contient une

(1) Voir, en ce qui concerne la limitation du droit de séjour d'un étranger marié à une femme qui est citoyenne du pays, alors que cette limitation ne vaut pas pour la femme étrangère mariée à un homme citoyen du pays, les constatations du Comité des droits de l'homme (ci-après: CDH) du 9 avril 1981. Aumeeruddy-Cziffra c/Mauritius, n° 35/1978, §§ 9.2 (b) 2 (i) 5 et 9.2 (b) 2 (i) 6.

(2) Voir ainsi en matière de discrimination à l'encontre des femmes, CDH, 9 avril 1987, Broecks c/Pays-Bas, n° 172/1984, §§ 14-15, et Zwaan-de Vries c/Pays-Bas, n° 182/1984, §§ 14-15. Voir également, en ce qui concerne les discriminations à l'encontre des hommes, CDH, 26 avril 1992, Pauger c/Autriche, n° 716/1996, § 10.2; CDH, 26 juillet 1999, Vos c/Pays-Bas, n° 786/1997, §§ 7.1-7.6.

ling die vergelijkbaar is met die van de voornoemde artikelen 2, § 1, IVBPR en 2, § 2, IVESCR, en die met name een verbod van discriminatie inhoudt, maar dan wel beperkt tot het domein van de in het EVRM gewaarborgde rechten. Aldus wordt onder meer discriminatie op grond van het geslacht verboden(1). Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft in dit verband al herhaaldelijk opgemerkt dat de gelijkheid tussen de geslachten een belangrijk doel is van de lidstaten van de Raad van Europa, en dat enkel zeer zwaarwichtige redenen een verantwoording kunnen bieden voor een verschil in behandeling tussen mannen en vrouwen(2).

Op 4 november 2000 is een 12e protocol bij het EVRM ondertekend. Artikel 1, § 1, van dat protocol bepaalt dat er in verband met geen enkel recht, door de wet erkend, gediscrimineerd mag worden, bijvoorbeeld op grond van het geslacht. Aldus heeft die bepaling tot doel het toepassingsgebied van het discriminatieverbod te verruimen tot buiten het domein van de grondrechten. De nieuwe bepaling, die pas in werking zal treden nadat tien Staten het protocol bekrachtigd zullen hebben, heeft dus dezelfde ruime reikwijdte als artikel 26 IVBPR.

In de oorspronkelijke tekst van het Europees Sociaal Handvest (hierna: ESH) komt geen algemene bepaling in verband met gelijkheid en niet-discriminatie voor. Wel bevat de preambule een overweging naar luid waarvan het genot van de sociale rechten verzekerd moet worden zonder discriminatie, onder meer op grond van het geslacht. In het herziene ESH(3) wordt een stap verder gezet: artikel E bepaalt dat het genot van de in het herziene ESH bedoelde rechten gewaarborgd wordt zonder discriminatie, onder meer op grond van het geslacht.

4. Wat de Europese Unie betreft, kan verwezen worden naar artikel 13 van het EG-Verdrag. Volgens die bepaling kan de Raad passende maatregelen

(1) Zie, onder meer, M. Buquicchio-de Boer, *Equality between the sexes and the European Convention on Human Rights, Human Rights Files*, nr. 14, Council of Europe Press, Strasbourg, 1995; Chr. Pettiti, «La discrimination en raison du sexe au sens de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme dans la jurisprudence de la Cour européenne», noot onder Europees Hof voor de rechten van de mens (hierna: EHRM), 18 juli 1994, Schmidt, *Rev. Trim. Dr. H.*, 1995, 87-95.

(2) Zie aldus, in verband met discriminaties van vrouwen, EHRM, 28 mei 1985, Abdulaziz, Cabales en Balkandali, *Publ. Court*, reeks A, vol. 94, blz. 38, § 78; EHRM, 24 juni 1993, Schuler-Zraggen, *o.c.*, vol. 263, p. 22, § 67; EHRM, 22 februari 1994, Burghartz, *o.c.*, vol. 280-B, blz. 29, § 27. Zie ook, in verband met discriminaties van mannen, EHRM, 18 juli 1994, Schmidt, *o.c.*, vol. 291-B, blz. 32-33, § 24; EHRM, 21 februari 1997, Van Raalte, *Rep.*, 1997-I, blz. 186, § 39; EHRM, 27 maart 1998, Petrovic, *Rep.*, 1998-II, blz. 587, § 37.

(3) Het herziene ESH is door België nog niet bekrachtigd.

disposition comparable aux articles 2, § 1<sup>er</sup>, PIDCP et 2, § 2, PIDESC, qui implique notamment une interdiction de discrimination, mais limitée aux domaines des droits garantis par la CEDH. L'on interdit par exemple la discrimination en raison du sexe(1). À cet égard, la Cour européenne des droits de l'homme a fait observer à plusieurs reprises que l'égalité entre les sexes constitue un objectif important des États membres du Conseil de l'Europe, et que seules des raisons très graves peuvent justifier une différence de traitement entre les hommes et les femmes(2).

Le 4 novembre 2000, l'on a signé un 12<sup>e</sup> protocole à la CEDH. L'article 1<sup>er</sup>, § 1<sup>er</sup>, de ce protocole dispose que la jouissance de tout droit prévu par la loi doit être assurée, sans discrimination aucune, notamment fondée sur le sexe. Cette disposition vise donc à étendre le champ d'application de l'interdiction de discrimination au-delà du domaine des droits fondamentaux. La nouvelle disposition, qui n'entrera en vigueur que quand dix États auront ratifié le protocole, a donc la même portée étendue que l'article 26 PIDCP.

Le texte originel de la Charte sociale européenne (ci-après: CSE) ne contient aucune disposition générale relative à l'égalité et à la non-discrimination. Toutefois, le préambule contient un considérant qui dispose que la jouissance des droits sociaux doit être assurée sans discrimination, notamment fondée sur le sexe. La version modifiée de la CSE(3) va plus loin: l'article E dispose que la jouissance des droits visés dans la CSE modifiée sont garantis sans discrimination, notamment en raison du sexe.

4. En ce qui concerne l'Union européenne, l'on peut renvoyer à l'article 13 du traité CE. Cette disposition prévoit que le Conseil peut prendre toute régle-

(1) Voir, notamment, M. Buquicchio-de Boer, *Equality between the sexes and the European Convention on Human Rights, Human Rights Files*, n° 14, Presse du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1995; Chr. Petit, «La discrimination en raison du sexe au sens de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme dans la jurisprudence de la Cour européenne», note sous Cour européenne des droits de l'homme (ci-après: CEDH), 18 juillet 1994, Schmidt, *Rev. Trim. Dr. H.*, 1995, 87-95.

(2) Voir, en ce qui concerne la discrimination à l'encontre des femmes, CEDH, 28 mai 1985, Abdulaziz Cabales et Balkandali, *Publ. Court*, série A, vol. 94, p. 38, § 78; CEDH, 24 juin 1993, Schuler-Zraggen, *o.c.*, vol. 263, p. 22, § 67; CEDH, 22 février 1994, Burghartz, *o.c.*, vol. 280-B, p. 29, § 27. Voir également, en ce qui concerne la discrimination à l'égard des hommes, CEDH, 18 juillet 1994, Schmidt, *o.c.*, vol. 291-B, pp. 32-33, § 24; CEDH, 21 février 1997, Van Raalte, *Rep.*, 1997-I, p. 186, § 39; CEDH, 27 mars 1998, Petrovic, *Rep.*, 1998-II, p. 587, § 37.

(3) La CSE modifiée n'a pas encore été ratifiée par la Belgique.

nemen om discriminatie, onder meer op grond van het geslacht, te bestrijden.

5. De Belgische Grondwet bevat eveneens algemene bepalingen in verband met de gelijkheid en de niet-discriminatie. Artikel 10, tweede lid, bepaalt onder meer dat de Belgen gelijk zijn voor de wet. Artikel 11 bepaalt onder meer dat het genot van de rechten en vrijheden aan de Belgen toegekend, zonder discriminatie verzekerd moet worden.

Op de eerbiediging van die beginselen wordt toezicht uitgeoefend door het Arbitragehof, de hoven en rechtbanken, en de administratieve en disciplinaire rechtscolleges, elk binnen hun eigen bevoegdheids-sfeer. Vooral de rechtspraak van het Arbitragehof is in dit opzicht richtinggevend. Daaruit blijkt dat de artikelen 10 en 11 onder meer discriminatie op grond van het geslacht verbieden(1).

#### **B. Specifieke bepalingen in verband met de gelijkheid van vrouwen en mannen**

6. Artikel 3 van het IVBPR bepaalt dat de verdragsluitende Staten zich ertoe verbinden het gelijke recht van mannen en vrouwen op het genot van alle in het verdrag genoemde burgerlijke en politieke rechten te verzekeren. Die bepaling brengt volgens het Comité voor de rechten van de mens voor de Staten de verplichting mee, niet enkel om de hinderpalen weg te nemen die een gelijk genot van de in het verdrag genoemde grondrechten in de weg staan(2), maar ook om beschermende maatregelen te nemen, alsmede maatregelen die erop gericht zijn een feitelijke gelijkheid in het genot van de grondrechten te verzekeren(3).

Artikel 3 van het IVESCR is in gelijke bewoordingen gesteld, maar dan uiteraard in verband met het genot van de in dat verdrag genoemde economische, sociale en culturele rechten.

7. In het kader van de Verenigde Naties moet, in verband met de gelijkheid van vrouwen en mannen,

(1) Zie, bij wijze van voorbeeld, Arbitragehof, 20 januari 1999, nr. 6/99; Arbitragehof, 10 november 1999, nr. 116/99.

(2) Zie bijvoorbeeld, in verband met een bepaling uit een Burgerlijk Wetboek die tot gevolg had dat vrouwen geen hoedanigheid hadden om in rechte te treden in verband met goederen die tot het gemeenschappelijk vermogen van de echtgenoten behoorden, CRM, 28 oktober 1988, Ato del Avellanal, nr. 202/1986, § 10.2.

(3) CRM, algemene opmerking nr. 28 van 29 maart 2000 over de gelijkheid van rechten tussen mannen en vrouwen (artikel 3 IVBPR), § 3.

mentation en vue de l'interdiction des discriminations, notamment en raison du sexe.

5. La Constitution belge contient elle aussi des dispositions générales relatives à l'égalité et à la non-discrimination. L'article 10, alinéa 2, dispose notamment que les Belges sont égaux devant la loi. L'article 11 dispose notamment que la jouissance des droits et des libertés reconnus aux Belges doit être assurée sans discrimination.

La Cour d'arbitrage, les cours et tribunaux, les juridictions administratives et disciplinaires veillent au respect de ces principes, chacune dans son domaine propre de compétence. C'est principalement la jurisprudence de la Cour d'arbitrage qui donne le ton à cet égard. Il en ressort que les articles 10 et 11 interdisent notamment la discrimination en raison du sexe(1).

#### **B. Dispositions spécifiques concernant l'égalité entre les femmes et les hommes**

6. L'article 3 PIDCP dispose que les États parties s'engagent à assurer le droit égal des hommes et des femmes de jouir de tous les droits civils et politiques énoncés dans le pacte. Selon le Comité des droits de l'homme, cette disposition implique, pour les États, l'obligation, non seulement de lever les obstacles à une jouissance égale des droits fondamentaux énoncés dans le pacte, mais aussi de prendre des mesures de protection(2), ainsi que des mesures visant à assurer une égalité de fait dans la jouissance des droits fondamentaux(3).

L'article 3 PIDESC est rédigé en des termes similaires, mais évidemment, pour sa part, en ce qui concerne la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels qui sont énoncés dans ce pacte.

7. Dans le cadre des Nations unies, il faut citer en particulier, en ce qui concerne l'égalité entre les

(1) Voir, par exemple, Cour d'arbitrage, 20 janvier 1999, n° 6/99; Cour d'arbitrage, 10 novembre 1999, n° 116/99.

(2) Voir, par exemple, CDH, 28 octobre 1998, Ato del Avellanal, n° 202/1986, § 10.2, à propos d'une disposition du Code civil qui avait pour effet de priver les femmes de la qualité nécessaire pour pouvoir ester en justice en ce qui concerne des biens faisant partie du patrimoine commun des époux.

(3) CDH, remarque générale n° 28 du 29 mars 2000 sur l'égalité des droits entre les hommes et les femmes (article 3 PIDCP), § 3.

in het bijzonder melding gemaakt worden van het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (hierna: Vrouwenverdrag)(1).

Zoals het opschrift van het verdrag het aangeeft, beoogt het de uitbanning van discriminatie van vrouwen (artikel 2). De Staten dienen alle passende maatregelen te nemen om de volledige ontwikkeling en vooruitgang van de vrouwen te verzekeren, met het oog op het genot van de rechten en vrijheden, op voet van gelijkheid met de mannen (artikel 3). Het verdrag bepaalt uitdrukkelijk dat, als een Staat «tijdelijke bijzondere maatregelen» neemt om het bereiken van een feitelijke gelijkheid te versnellen, die niet beschouwd zullen worden als discriminatie; die maatregelen moeten echter opgeheven worden zodra de oogmerken inzake gelijkheid van kansen en behandeling bereikt zijn (artikel 4, § 1).

Het verdrag bevat voorts specifieke bepalingen in verband met het wegwerken van discriminaties van vrouwen, op allerlei domeinen van het publieke en het private leven.

In vergelijking met andere verdragen waarin de gelijkheid van vrouwen en mannen is erkend, wordt in het Vrouwenverdrag de bescherming enkel aan vrouwen geboden. Discriminaties op grond van het geslacht, die ten nadele van mannen uitvallen, vormen niet het voorwerp van het verdrag.

8. Het EVRM bevat geen bepaling in verband met de gelijkheid van vrouwen en mannen. Volledigheids halve moet echter gewezen worden op artikel 5 van het 7e Protocol bij het EVRM(2), dat voorziet in de gelijkheid van echtgenoten met betrekking tot privaatrechtelijke rechten en verantwoordelijkheden tussen hen en in hun betrekkingen met hun kinderen.

Het ESH bevat evenmin een algemene bepaling in verband met de gelijkheid van vrouwen en mannen. Een aantal bepalingen van het handvest hebben echter te maken met de gelijkheid van vrouwen en mannen op twee specifieke terreinen: het werk en het gezin(3).

9. Het bevorderen van de gelijkheid van mannen en vrouwen is een van de specifieke taken van de Europese Gemeenschap (artikel 2 EG-Verdrag). Bij

(1) Zie hierover, onder meer, M. Coene, «Een nieuwe UNO-Convention: het Verdrag tot afschaffing van de discriminatie ten aanzien van de vrouw», *R.W.*, 1979-80, 2739-2752; F. Talhaoui, «De VN-Convention inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie ten aanzien van vrouwen: een slapend verdrag ontwaakt», *Jaarboek Mensenrechten*, 1994, 47-66.

(2) Het 7e Protocol is door België nog niet bekrachtigd.

(3) «Equality between women and men in the European Social Charter», *Social Charter Monographs*, nr. 2, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 1999, blz. 14, nr. 4.

femmes et les hommes, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (ci-après: Convention sur les femmes)(1).

Comme l'indique le titre de la convention, celle-ci vise à éliminer la discrimination à l'égard des femmes (article 2). Les États doivent prendre toutes les mesures appropriées pour assurer le plein développement et le progrès des femmes, en vue de leur garantir l'exercice et la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales sur la base de l'égalité avec les hommes (article 3). La convention prévoit explicitement que l'adoption par un État partie de mesures temporaires spéciales visant à accélérer l'instauration d'une égalité de fait entre les hommes et les femmes n'est pas considérée comme un acte de discrimination; toutefois, ces mesures doivent être abrogées dès que les objectifs en matière d'égalité des chances et de traitement ont été atteints (article 4, § 1<sup>er</sup>).

La convention contient en outre des dispositions spécifiques relatives à l'élimination des discriminations à l'égard des femmes, dans tous les domaines de la vie publique et privée.

Par comparaison avec les autres conventions reconnaissant l'égalité entre les femmes et les hommes, la Convention sur les femmes ne protège que les femmes. Elle ne porte pas sur les discriminations sexistes pénalisant les hommes.

8. La CEDH ne contient aucune disposition relative à l'égalité entre les femmes et les hommes. Par souci d'exhaustivité, il faut toutefois attirer l'attention sur l'article 5 du 7<sup>e</sup> Protocole à la CEDH(2), qui prévoit l'égalité des époux en ce qui concerne les droits et responsabilités de caractère civil entre eux et dans leurs relations avec leurs enfants.

La CSE ne contient pas, elle non plus, de dispositions générales relatives à l'égalité entre les femmes et les hommes. Une série de dispositions de la charte concernent toutefois l'égalité entre les femmes et les hommes dans deux domaines spécifiques: le travail et la famille(3).

9. La promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes est l'une des missions spécifiques de la Communauté européenne (article 2 du Traité CE).

(1) Voir à ce sujet, notamment: M. Coene, «Een nieuwe UNO-Convention: het Verdrag tot afschaffing van de discriminatie ten aanzien van de vrouw», *R.W.*, 1979-80, 2739-2752; F. Talhaoui, «De VN-Convention inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie ten aanzien van vrouwen: een slapend verdrag ontwaakt», *Jaarboek Mensenrechten*, 1994, 47-66.

(2) Le 7<sup>e</sup> Protocole n'a pas encore été ratifié par la Belgique.

(3) «Equality between women and men in the European Social Charter», *Social Charter Monographs*, n° 2, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 1999, p. 14, n° 4.

elk optreden moet de Gemeenschap ernaar streven de ongelijkheden tussen mannen en vrouwen op te heffen, en de gelijkheid van mannen en vrouwen te bevorderen (artikel 3, lid 2, EG-Verdrag).

Het EG-Verdrag bevat voorts bijzondere bepalingen in verband met de gelijkheid van mannen en vrouwen op het domein van de tewerkstelling. De Staten moeten het beginsel van gelijke beloning voor gelijke of gelijkwaardige arbeid doen toepassen (artikel 141, lid 1). De Raad kan maatregelen nemen om de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling te waarborgen (artikel 141, lid 3). Er wordt uitdrukkelijk bepaald dat het beginsel van gelijke behandeling niet belet dat specifieke maatregelen worden genomen om de uitoefening van een beroepsactiviteit door het ondervertegenwoordigde geslacht te vergemakkelijken of om nadelen in de beroepsloopbaan te voorkomen of te compenseren (artikel 141, lid 4).

### **III. NUT VAN HET INVOEGEN VAN EEN BEPALING IN VERBAND MET DE GELIJKHEID VAN VROUWEN EN MANNEN IN DE GRONDWET**

10. In het licht van de bestaande regelingen inzake gelijkheid en niet-discriminatie, zowel in internationale verdragen als in de Belgische Grondwet, kan de vraag rijzen of het nog wel zinvol is om in de Grondwet een specifieke bepaling op te nemen in verband met de gelijkheid van vrouwen en mannen.

Het antwoord op die vraag hangt af van de gevolgen die het opnemen van een dergelijke bepaling met zich zou brengen. Die gevolgen worden hierna beknopt vermeld. Vooraf wordt erop gewezen dat de Belgische overheden eigenlijk geen keuze hebben, en integendeel verplicht zijn om een bepaling in verband met de rechten van vrouwen in de Grondwet in te voegen.

#### **A. Verplichting om een bepaling in verband met het verbod van discriminatie van vrouwen in de Grondwet op te nemen**

11. Artikel 2 van het Vrouwenverdrag legt aan de Staten die partij zijn bij het verdrag de verplichting op om een beleid te voeren dat strekt tot het wegwerken van elke discriminatie van vrouwen. Daartoe dienen zij een reeks maatregelen te nemen. Zo dienen zij in de eerste plaats in hun nationale Grondwet (of in een wet, als die dezelfde functie vervult) het beginsel van de gelijkheid van mannen en vrouwen in te schrijven, en door wetgeving of andere passende maatregelen te zorgen voor een effectieve toepassing van dat beginsel [artikel 2, a)].

Dans chacune de ses actions, la Communauté doit chercher à éliminer les inégalités et à promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes (article 3, alinéa 2, du Traité CE).

Le Traité CE contient en outre des dispositions particulières relatives à l'égalité entre les hommes et les femmes dans le domaine de l'emploi. Les États assurent l'application du principe de l'égalité des rémunérations pour un même travail ou un travail de même valeur (article 141, alinéa 1<sup>er</sup>). Le Conseil peut adopter des mesures visant à assurer l'application du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement (article 141, alinéa 3). Il est prévu explicitement que le principe de l'égalité de traitement n'empêche pas d'adopter des mesures spécifiques pour faciliter l'exercice d'une activité professionnelle par le sexe sous-représenté ou prévenir ou compenser des désavantages dans la carrière professionnelle (article 141, alinéa 4).

### **III. UTILITÉ DE L'INSERTION DANS LA CONSTITUTION D'UNE DISPOSITION RELATIVE À L'ÉGALITÉ DES FEMMES ET DES HOMMES**

10. À la lumière des réglementations existantes en matière d'égalité et de non-discrimination, tant dans les conventions internationales que dans la Constitution belge, la question peut se poser de savoir si cela a encore un sens d'inscrire dans la Constitution une disposition spécifique concernant l'égalité des femmes et des hommes.

La réponse à cette question dépend des conséquences qu'entraînerait l'insertion d'une telle disposition. Ces conséquences en sont brièvement mentionnées ci-après. Auparavant, on précisera que les autorités belges n'ont en fait pas le choix et qu'elles sont au contraire obligées d'insérer dans la Constitution une disposition relative aux droits de la femme.

#### **A. Obligation d'inscrire dans la Constitution une disposition interdisant la discrimination à l'égard des femmes**

11. L'article 2 de la Convention sur les femmes impose aux États parties l'obligation de poursuivre une politique tendant à éliminer toute discrimination à l'égard des femmes. À cette fin, ils sont tenus de prendre une série de mesures. Ainsi, doivent-ils avant tout inscrire dans leur Constitution nationale (ou dans une loi si celle-ci remplit la même fonction) le principe de l'égalité des hommes et des femmes et assurer par voie de législation ou par d'autres moyens appropriés l'application effective dudit principe [article 2, a)].



Het Comité voor de uitbanning van de discriminatie van vrouwen, dat belast is met het toezicht op de naleving van de bepalingen van het verdrag, wijdt geregeld aandacht aan deze bepaling. Zo was het in zijn laatste jaarverslag, bij de bespreking van de verslagen van een aantal regeringen, lovend ten aanzien van Staten die zich van de bedoelde verplichting hadden gekweten(1). Staten die hun verplichtingen nog niet waren nagekomen, werden daarentegen aangemaand om het nodige te doen; opmerkelijk is dat het Comité daarbij vaststelde dat een bepaling die het algemeen gelijkheidsbeginsel huldigde, niet voldoende was(2).

Door de bekrachtiging van het Vrouwenverdrag heeft België zich er eveneens toe verbonden om zijn Grondwet aan te passen. De verklaring tot herziening van de Grondwet van 1999 maakt het mogelijk om die verplichting thans na te komen.

## **B. Gevolgen van het inschrijven van de gelijkheid van vrouwen en mannen in de Grondwet**

### *a) Erkenning van het bijzonder belang van het betrokken recht*

12. Zoals dit al eerder het geval was, onder meer bij de invoeging van artikel 22*bis* in de Grondwet, in verband met de rechten van het kind(3), zou de invoeging van een artikel waarbij nieuwe rechten erkend worden, in de eerste plaats een politieke betekenis hebben. De grondwetgever zou te dezen aangeven dat hij aan de rechten van de vrouw een bijzondere betekenis hecht.

Het signaal dat daarmee gegeven zou worden, zou echter niet van louter politieke aard zijn. Aangezien de Grondwet in het interne recht de hoogste norm is, zouden alle andere normatieve teksten (wetten, decreten, ordonnances en verordeningen van administratieve overheden) voortaan geïnterpreteerd moeten worden in het licht van de nieuwe grondwetsbepaling. Die andere teksten zouden dus, in geval van twijfel over de draagwijdte ervan, op een vrouwvriendelijke manier gelezen moeten worden.

(1) «*Report of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Twenty-second Session*» (2000), A/55/38 (Part I), § 45 (Indië), § 257 (Burkina Faso) en § 298 (Duitsland).

(2) *Ibidem*, §§ 168-169 (Jordanië) en §§ 400-401 (Luxemburg).

(3) Zie P. Lemmens en A. Vandaele, *Advies over de herziening van titel II van de Grondwet, om nieuwe bepalingen in te voegen die de bescherming van de rechten van het kind op morele, lichamelijke, geestelijke en seksuele integriteit verzekeren*, Stuk Senaat, 1999-2000, nr. 2-21/4, (59), blz. 64, nr. 9.

Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, qui est chargé de contrôler le respect des dispositions de la convention, s'intéresse régulièrement à cette disposition. C'est ainsi que dans son dernier rapport annuel, lors de l'examen des rapports d'un certain nombre de gouvernements, il a parlé en termes élogieux d'États qui s'étaient acquittés de ladite obligation(1). Par contre, les États qui n'avaient pas encore respecté leurs obligations ont été mis en demeure de faire le nécessaire; il est remarquable, qu'en l'espèce, le comité a constaté qu'une disposition consacrant le principe général de l'égalité ne suffisait pas(2).

En ratifiant la Convention sur les femmes, la Belgique s'est également engagée à adapter sa Constitution. La déclaration de révision de la Constitution de 1999 permet de respecter aujourd'hui cette obligation.

## **B. Conséquences de l'inscription dans la Constitution de l'égalité entre les femmes et les hommes**

### *a) Reconnaissance de l'intérêt particulier du droit en question*

12. Comme cela a déjà été le cas précédemment, notamment lors de l'insertion dans la Constitution de l'article 22*bis* concernant les droits de l'enfant(3), l'insertion d'un article reconnaissant des droits nouveaux aurait avant tout une signification politique. Le constituant indiquerait à cet égard qu'il attache une importance particulière aux droits de la femme.

Le signal que l'on donnerait de la sorte ne serait toutefois pas de nature purement politique. La Constitution étant la norme la plus élevée en droit interne, tous les autres textes normatifs (lois, décrets, ordonnances et règlements des autorités administratives) devraient dorénavant être interprétés à la lumière de la nouvelle disposition constitutionnelle. Ces autres textes devraient donc, en cas de doute sur leur portée, faire l'objet d'une lecture favorable aux femmes.

(1) «*Report of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Twenty-second Session*» (2000), A/55/38 (Part I), § 45 (Indië), (§ 257 (Burkina Faso) et § 298 (Allemagne).

(2) *Ibidem*, §§ 168-169 (Jordanie) et §§ 400-401 (Luxembourg).

(3) Voir P. Lemmens et A. Vandaele, *Avis concernant la révision du titre II de la Constitution, en vue d'y insérer des dispositions nouvelles permettant d'assurer la protection des droits de l'enfant à l'intégrité morale, physique, mentale et sexuelle*, doc. Sénat, 1999-2000, n° 2-21/4, (59), p. 64, n° 9.

*b) Opdracht aan de bevoegde nationale overheden om maatregelen te nemen*

13. Met het inschrijven van een bijzondere bepaling in verband met de rechten van vrouwen kan ervoor gezorgd worden dat duidelijk gemaakt wordt dat alle overheden (federale overheid, gemeenschappen en gewesten, lokale besturen, enz.) verplicht zijn om de nodige maatregelen te nemen, ten einde niet enkel in rechte, maar ook in feite te komen tot een volledige gelijkheid van vrouwen en mannen.

De formele gelijkheid en het formele verbod van discriminatie volstaan blijkbaar niet om te komen tot een situatie waarin vrouwen en mannen gelijke kansen hebben. Om dat doel te bereiken, zijn specifieke maatregelen nodig. Die maatregelen moeten erop gericht zijn de feitelijke achterstelling van vrouwen, gevolg van allerlei culturele en andere factoren, weg te werken. Daarbij moet geen abstractie gemaakt worden van de objectieve verschillen tussen vrouwen en mannen, hetgeen het geval is met een louter formele benadering, maar moet integendeel uitgegaan worden van het bestaan van die verschillen, om aldus te kunnen inspelen op de feitelijke ongelijkheden die daarvan (ten onrechte) het gevolg zijn.

Het nemen van zulke maatregelen is trouwens een vereiste dat opgelegd wordt door het Vrouwenverdrag. Artikel 3 van het verdrag bepaalt immers dat de Staten op alle domeinen, in het bijzonder op het politieke, sociale, economische en culturele vlak, alle passende maatregelen moeten nemen, onder meer van wetgevende aard, om de volledige ontwikkeling en vooruitgang (emancipatie) van de vrouwen te verzekeren, met het oog op het waarborgen van de uitoefening en het genot van de rechten en vrijheden op voet van gelijkheid met mannen. Die verdragsbepaling illustreert dat het Vrouwenverdrag niet enkel de formele gelijkheid, maar ook, en zelfs vooral, de materiële gelijkheid wil garanderen(1).

Er kan weliswaar voorgehouden worden dat de Grondwet nu reeds de verplichting tot het nemen van bepaalde positieve maatregelen inhoudt. De artikelen 10 en 11 dienen immers in hun onderling verband gelezen te worden. In een gecombineerde lezing kan aan het discriminatieverbod van artikel 11 een hoofdzakelijk formele betekenis toegekend worden, in die zin dat het voor de overheid het verbod zou inhouden om rechten enkel aan een bepaalde categorie personen toe te kennen of enkel voor een bepaalde categorie personen te beperken. Aan het gelijkheidsbeginsel van artikel 10 zou dan een meer materiële betekenis gegeven kunnen worden, in die zin dat het voor de overheid de verplichting inhoudt om positieve

(1) Rdpl. F. Talhaoui, *o.c.*, 49.

*b) Mission donnée aux autorités nationales de prendre des mesures*

13. En inscrivant une disposition particulière relative aux droits de la femme, on peut faire en sorte qu'il soit évident que toutes les autorités (pouvoir fédéral, communautés et régions, administrations locales, etc.) soient tenues de prendre les mesures nécessaires pour réaliser une égalité totale entre les femmes et les hommes non seulement en droit, mais aussi en fait.

L'égalité formelle et l'interdiction formelle de discrimination ne suffisent manifestement pas à assurer des chances égales aux femmes et aux hommes. Des mesures spécifiques sont nécessaires pour atteindre cet objectif. Ces mesures doivent viser à résorber le handicap de fait dont souffrent les femmes à la suite de divers facteurs culturels et autres. Il ne doit pas être fait abstraction des différences objectives entre les femmes et les hommes, comme c'est le cas dans une approche purement formelle, mais il convient au contraire de partir de l'existence de ces différences, pour pouvoir ainsi réagir aux inégalités de fait qui en sont (injustement) la conséquence.

Du reste, l'adoption de pareilles mesures est une condition imposée par la Convention sur les femmes. L'article 3 de cette convention dispose en effet que les États doivent prendre dans tous les domaines, notamment dans les domaines politique, social, économique et culturel, toutes les mesures appropriées, y compris des dispositions législatives, pour assurer le plein développement et le progrès (émancipation) des femmes, en vue de leur garantir l'exercice et la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales sur la base de l'égalité avec les hommes. Cette disposition de la convention illustre le fait que ladite convention entend garantir non seulement l'égalité formelle, mais aussi et surtout l'égalité matérielle(1).

On peut certes soutenir que la Constitution comporte déjà actuellement l'obligation de prendre certaines mesures positives. Il convient en effet de faire une lecture corrélative des articles 10 et 11. Une telle lecture permet d'attribuer à l'interdiction de discrimination prévue par l'article 11 une signification principalement formelle, en ce sens qu'elle impliquerait, pour l'autorité, l'interdiction de n'accorder des droits qu'à une catégorie déterminée de personnes ou de ne les limiter que pour une catégorie déterminée de personnes. On pourrait alors donner au principe de l'égalité consacré par l'article 10 une signification plus matérielle, en ce sens qu'il comporte pour l'autorité l'obligation de prendre des mesures positi-

(1) Consulter F. Talhaoui, *o.c.*, 49.

maatregelen te nemen, opdat alle personen ook effectief gelijke rechten zouden hebben(1).

Die lezing van de artikelen 10 en 11 is echter niet vanzelfsprekend, en wordt ook niet door iedereen aangenomen. Om grondwettelijk te waarborgen dat er een verplichting bestaat om positieve maatregelen te nemen ten gunste van personen die behoren tot een categorie die met een feitelijke ongelijkheid te kampen heeft, kan best een uitdrukkelijke, op die categorie toegespitste bepaling in de Grondwet worden opgenomen.

14. Bepaalde positieve maatregelen beogen uitsluitend een verbetering van de toestand waarin vrouwen zich op de diverse terreinen van het maatschappelijk leven bevinden. Andere maatregelen zijn van die aard dat ze niet enkel gunstig zijn voor vrouwen, maar tegelijk ook nadelig voor mannen. Dit is met name het geval met maatregelen die erop gericht zijn vrouwen de mogelijkheid te bieden om een achterstand in te lopen op een domein waar mannen, om niet te verantwoord worden redenen, bevoordeeld blijken te zijn. Dergelijke maatregelen behoren tot de «positieve actie», in de strikte zin van het woord(2).

Een bekende vorm van positieve actie is het invoeren van quota, waarbij aan personen die tot een achtergestelde categorie behoren, bepaalde plaatsen worden voorbehouden, terwijl die normaal op voet van (formele) gelijkheid toegewezen worden. In dit verband kan verwezen worden naar de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in verband met de toegang van vrouwen en mannen tot openstaande plaatsen op de arbeidsmarkt. Volgens het Hof is een quotasysteem ten voordele van vrouwen strijdig met het gelijkheidsbeginsel, als het vrouwen automatisch en onvoorwaardelijk voorrang verleent(3); het gelijkheidsbeginsel verzet zich echter niet tegen een regeling waarbij vrouwen weliswaar bij voorrang moeten worden aangenomen of bevorderd, maar waarbij alle kandidaten toch aan een objectieve beoordeling worden onderworpen en de aan vrouwen toegekende voorrang buiten toepassing wordt gelaten wanneer blijkt dat één of meer van

ves, de sorte que toutes les personnes aient, effectivement aussi, des droits égaux(1).

Cette lecture des articles 10 et 11 n'a toutefois rien d'une évidence et n'est pas non plus acceptée par tous. Si l'on veut garantir constitutionnellement l'existence d'une obligation de prendre des mesures positives en faveur de personnes appartenant à une catégorie qui doit faire face à une inégalité de fait, le mieux est d'inscrire dans la Constitution une disposition explicite ciblant cette catégorie.

14. Certaines mesures positives visent exclusivement à améliorer la situation dans laquelle les femmes se trouvent dans les divers domaines de la vie sociale. D'autres mesures sont de nature telle qu'elles sont non seulement favorables aux femmes, mais aussi simultanément défavorables aux hommes. C'est le cas notamment de mesures qui visent à permettre aux femmes de résorber un retard dans le domaine où les hommes s'avèrent favorisés pour des raisons injustifiables. De telles mesures relèvent de l'«action positive» au sens strict(2).

Une forme connue de discrimination positive est l'introduction de quotas, pratique qui consiste à réserver certaines places à des personnes appartenant à une catégorie défavorisée, alors qu'elles sont normalement attribuées sur une base égalitaire (formelle). On peut faire référence à cet égard à la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes en ce qui concerne l'accès des femmes et des hommes aux emplois vacants sur le marché du travail. Selon la Cour, un système de quotas en faveur des femmes est contraire au principe d'égalité s'il accorde automatiquement et inconditionnellement la priorité aux femmes(3); le principe d'égalité ne s'oppose toutefois pas à une réglementation selon laquelle les femmes doivent certes être engagées ou promues prioritairement, mais qui soumettrait néanmoins tous les candidats à une appréciation objective et laisserait inappliquée la priorité accordée aux femmes s'il s'avère qu'un ou plusieurs des critères relatifs à la

(1) Zie verder, over dit verschil in accent tussen het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod, onze bijdrage «Gelijkheid en non-discriminatie in het internationale recht: synthese», in *Gelijkheid en non-discriminatie. Égalité et non-discrimination*, (A. Alen en P. Lemmens, eds.), Deurne, 1991, (85), blz. 89-90, nr. 7.

(2) Zie hierover M. Bossuyt, «Het discriminatieverbod en 'positieve actie'», *R.W.*, 1998-1999, blz. 241-246. Deze tekst vormt de basis van het voorbereidend rapport dat dezelfde auteur in 2000 schreef, als speciaal rapporteur van de VN-Subcommissie voor de bevordering en de bescherming van de rechten van de mens, over *The concept and practice of affirmative action*, E/CN.4/Sub.2/2000/11.

(3) H.J., 17 oktober 1995, Kalanke, *Jur.*, 1995, I-3051.

(1) Voir, pour plus de détails sur cette différence d'accentuation entre le principe d'égalité et l'interdiction de discrimination, notre contribution «*Gelijkheid en non-discriminatie in het internationaal recht: synthese*», in *Gelijkheid en non-discriminatie. Égalité et non-discrimination*, (A. Alen et P. Lemmens, eds.), Deurne, 1991, (85), pp. 89-90, n° 7.

(2) Voir, à ce sujet, M. Bossuyt, «*Het discriminatieverbod en 'positieve actie'*», *R.W.*, 1998-1999, pp. 241-246. Ce texte constitue la base du rapport préparatoire rédigé par le même auteur en l'an 2000 en tant que rapporteur spécial de la sous-commission de l'ONU pour la promotion et la protection des droits de l'homme, sur *The concept and practice of affirmative action*, E/CN.4/Sub.2/2000/11.

(3) C.J., 17 octobre 1995, Kalanke, *Jur.*, 1995, I-3051.

de criteria betreffende de persoon van de kandidaten de balans in het voordeel van een mannelijke kandidaat doen doorslaan(1). Recent heeft het Hof gepreciseerd dat bij de beoordeling van kandidaten rekening gehouden mag worden met (heldere en vaststaande) criteria die, hoewel in geslachtsneutrale beoordelingen gesteld, in het algemeen vrouwen bevoordelen(2); een dergelijke regeling heeft dan echter niets meer met een quotasysteem te maken.

In sommige internationale teksten zijn, zoals hiervóór is opgemerkt, bepalingen terug te vinden die uitdrukkelijk voorzien in de mogelijkheid van verschillen in behandeling, gericht op het bevoordelen van vrouwen. Zo bepaalt artikel 4, § 1, van het Vrouwenverdrag dat «tijdelijke bijzondere maatregelen», gericht op het versnellen van de feitelijke gelijkheid tussen mannen en vrouwen, niet als een discriminatie beschouwd worden; zulke maatregelen moeten echter afgeschaft worden, zodra de oogmerken van gelijkheid van kansen en van behandeling bereikt zijn (zie nr. 7)(3). Een ander voorbeeld is artikel 141, lid 4, van het EG-Verdrag, dat voorziet in de mogelijkheid van «specifieke voordelen» in het beroepsleven, ten gunste van het «ondervertegenwoordigde geslacht» (zie nr. 9)(4).

Er moet opgemerkt worden dat, ook als een internationale tekst het niet uitdrukkelijk heeft over positieve actie, zulke actie geoorloofd is, zij het met inachtneming van een aantal voorwaarden. Zo erkent het Europees Hof voor de rechten van de mens dat bepaalde ongelijkheden in rechte ertoe kunnen strekken om ongelijkheden in feite te corrigeren, en dat die dan niet *per se* strijdig zijn met het discriminatieverbod(5). In de preambule bij het 12e protocol bij het EVRM wordt overwogen dat het discriminatieverbod geen beletsel vormt voor het nemen van maatregelen ter bevordering van volledige en effectieve gelijkheid, voor zover er een objectieve en redelijke ver-

personne des candidats fait pencher la balance en faveur d'un candidat masculin(1). La Cour a récemment précisé que lors de l'appréciation de candidats, il peut être tenu compte de critères (clairs et constants) qui, bien que rédigés en termes neutres du point de vue du sexe, favorisent les femmes en général(2); toutefois, pareille réglementation n'a plus rien à voir avec un système de quotas.

Comme on l'a observé ci-dessus, on retrouve dans certains textes internationaux des dispositions qui prévoient explicitement la possibilité de différences de traitement visant à favoriser les femmes. Ainsi, l'article 4, § 1<sup>er</sup>, de la Convention sur les femmes dispose que l'adoption de «mesures temporaires spéciales» visant à accélérer l'instauration d'une égalité de fait entre les hommes et les femmes, n'est pas considérée comme un acte de discrimination; ces mesures doivent toutefois être abrogées dès que les objectifs en matière d'égalité de chances et de traitement ont été atteints(3) (voir le n° 7). Un autre exemple est l'article 141, alinéa 4, du traité CE, qui prévoit la possibilité d'«avantages spécifiques» dans la vie professionnelle en faveur du «sexe sous-représenté» (voir le n° 9)(4).

Il faut remarquer que même si un texte international ne parle pas explicitement d'action positive, un telle action est permise, encore que dans le respect d'un certain nombre de conditions. C'est ainsi que la Cour européenne des droits de l'homme reconnaît que certaines inégalités en droit peuvent tendre à corriger des inégalités de fait et qu'elles ne sont pas dans ce cas intrinsèquement contraires à l'interdiction de discrimination(5). Dans le préambule du 12<sup>e</sup> protocole à la CEDH, on envisage de ne pas considérer l'interdiction de discrimination comme un obstacle à la prise de mesures visant à promouvoir une égalité complète et effective, pour autant qu'il y ait une justi-

(1) H.J., 11 november 1997, Marschall, *Jur.*, 1997, I-6363.

(2) H.J., 28 maart 2000, Badeck, voorlopig nog niet gepubliceerd in *Jur.*; H.J., 6 juli 2000, Abrahamsson en Anderson, voorlopig nog niet gepubliceerd in *Jur.*

(3) Het Comité voor de uitbanning van de discriminatie van vrouwen heeft in 1988 aan de Staten aanbevolen om meer gebruik te maken van tijdelijke bijzondere maatregelen zoals positieve actie, voorkeursbehandeling en quotasystemen, met het oog op het bevorderen van de integratie van vrouwen in het onderwijs, de economie, de politiek en de arbeidsmarkt. Zie «*General Comment No. 5*», «*Temporary special measures*», A/43/38 (1988).

(4) «Het beginsel van gelijke behandeling belet niet dat een lidstaat, om volledige gelijkheid van mannen en vrouwen in het beroepsleven in de praktijk te verzekeren, maatregelen handhaaft of aanneemt waarbij specifieke voordelen worden ingesteld om de uitoefening van een beroepsactiviteit door het ondervertegenwoordigde geslacht te vergemakkelijken of om nadelen in de beroepsloopbaan te voorkomen of te compenseren.»

(5) EHRM, 23 juli 1968, Belgische taalzaak, *Publ. Court*, reeks A, vol. 6, blz. 34, § 10.

(1) C.J., 11 novembre 1997, Marshall, *Jur.*, 1997, I-6363.

(2) C.J., 28 mars 2000, Badeck, provisoirement non encore publié dans *Jur.*; C.J., 6 juillet 2000, Abrahamsson et Anderson, provisoirement non encore publié dans *Jur.*

(3) Le comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a recommandé aux États en 1988 de faire davantage usage de mesures spéciales temporaires telles que l'action positive, le traitement préférentiel et les systèmes de quotas, en vue de favoriser l'intégration des femmes dans l'enseignement, l'économie, la politique et le marché du travail. Voir «*General Comment No 5*», «*Temporary special measures*», A/43/38 (1988).

(4) «Pour assurer concrètement une pleine égalité entre hommes et femmes dans la vie professionnelle, le principe de l'égalité de traitement n'empêche pas un État membre de maintenir ou d'adopter des mesures prévoyant des avantages spécifiques destinés à faciliter l'exercice d'une activité professionnelle par le sexe sous-représenté ou à prévenir ou compenser des désavantages dans la carrière professionnelle.»

(5) CEDH, 23 juillet 1968, affaire linguistique belge, *Publ. Court*, série A, vol. 6, p. 34, § 10.

antwoording is voor die maatregelen; het werd niet nodig geoordeeld om die regel in de tekst zelf van het protocol op te nemen.

Ook de rechtspraak van het Arbitragehof maakt duidelijk dat positieve actie mogelijk is, zij het onder bepaalde voorwaarden:

« Weliswaar kan worden aanvaard dat in bepaalde omstandigheden ongelijkheden niet onbestaanbaar zijn met het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod, indien zij er juist toe strekken een bestaande ongelijkheid te verhelpen. Om bestaanbaar te zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet mogen dergelijke corrigerende maatregelen slechts worden genomen wanneer er een kennelijke ongelijkheid blijkt en de wetgever het verdwijnen daarvan als een te bevorderen doelstelling heeft aangewezen. Voorts moeten de maatregelen van tijdelijke aard zijn en moeten zij verdwijnen zodra het door de wetgever beoogde doel is bereikt, en moeten zij niet onnodig andermans rechten beperken (1). »

De bestaande artikelen 10 en 11 van de Grondwet lijken dus te volstaan om aan positieve actie, ter uitvoering van een grondwetsartikel over de gelijkheid van vrouwen en mannen, een grondwettelijke basis te geven én om zulke actie binnen bepaalde perken te houden (2). Het lijkt derhalve niet nodig om in een dergelijk specifiek artikel een bijzondere aandacht te besteden aan corrigerende maatregelen.

15. Een andere vraag die rijst bij het invoegen in de Grondwet van een bepaling waarbij aan de bevoegde overheden wordt opgedragen om maatregelen te nemen, ter bevordering van het effectief genot van bepaalde grondrechten, is in hoeverre die bepaling door de burger ingeroepen kan worden. Anders gezegd, zou een burger zich voor een rechtscollege op die grondwetsbepaling kunnen beroepen om een bepaalde overheidshandeling ongrondwettig te laten verklaren, of om de overheid te dwingen tot het nemen van een bepaalde maatregel?

(1) Arbitragehof, 27 januari 1994, nr. 9/94, overw. B.6.2; Arbitragehof, 14 juli 1997, nr. 42/97, overw. B.20.

(2) Zie bijvoorbeeld artikel 6, eerste lid, van de wet van 7 mei 1999 op de gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden, de toegang tot het arbeidsproces en de promotiekansen, de toegang tot een zelfstandig beroep en de aanvullende regelingen voor sociale zekerheid: « De bepalingen van deze wet vormen geen belemmering voor maatregelen die het bevorderen van gelijke kansen voor mannen en vrouwen tot doel hebben, in het bijzonder door feitelijke ongelijkheden op te heffen welke de kansen van de vrouwen ... nadelig beïnvloeden. » Die bepaling is niet strijdig met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet (advies L. 28.197/1 van de Raad van State van 16 februari 1999, Stuk Kamer, 1998-1999, nr. 2057/1, (33), 38-39).

fiction objective et raisonnable à ces mesures: il n'a pas été jugé nécessaire d'inscrire cette règle dans le texte proprement dit du protocole.

La jurisprudence de la Cour d'arbitrage indique clairement, elle aussi, qu'une action positive est possible, fût-ce sous certaines conditions:

« Il peut, certes, être admis que, dans certaines circonstances, des inégalités ne soient pas incompatibles avec le principe d'égalité et de non-discrimination si elles visent précisément à supprimer une inégalité existante. Pour qu'elles soient compatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution, de telles mesures de correction ne peuvent être prises que lorsqu'il existe une inégalité manifeste et que le législateur s'est assigné comme objectif la disparition de cette inégalité. Pour le reste, les mesures doivent être temporaires et devront disparaître lorsque l'objectif visé par le législateur sera atteint, et elles ne peuvent limiter inutilement les droits d'autrui (1). »

Les articles 10 et 11 existants de la Constitution semblent donc suffire pour conférer une base constitutionnelle à l'action positive menée en exécution d'un article de la Constitution relatif à l'égalité des femmes et des hommes ainsi que pour maintenir pareille discrimination à l'intérieur de certaines limites (2). Il ne paraît dès lors pas nécessaire, dans un article spécifique du genre, de consacrer une attention particulière à des mesures correctrices.

15. Une autre question que soulève l'insertion, dans la Constitution, d'une disposition chargeant les autorités compétentes de prendre des mesures en vue de promouvoir la jouissance effective de certains droits fondamentaux est celle de savoir dans quelle mesure cette disposition peut être invoquée par le citoyen. En d'autres termes, un citoyen pourrait-il exciper de cette disposition constitutionnelle devant une juridiction pour faire déclarer inconstitutionnel un acte déterminé de l'autorité ou pour contraindre celle-ci à prendre une mesure déterminée?

(1) Cour d'arbitrage, 27 janvier 1994, n° 9/94, consid. B.6.2; Cour d'arbitrage, 14 juillet 1997, n° 42/97, consid. B.20.

(2) Voir, par exemple, l'article 6, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 7 mai 1999 sur l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne les conditions de travail, l'accès à l'emploi et aux possibilités de promotion, l'accès à une profession indépendante et les régimes complémentaires de sécurité sociale: « Les dispositions de la présente loi ne font pas obstacle aux mesures visant à promouvoir l'égalité de chances entre hommes et femmes, en particulier en remédiant aux inégalités de fait qui affectent les chances des femmes ... ». Cette disposition n'est pas contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution [avis L.28.197/1 du Conseil d'État du 16 février 1999, doc. Chambre, 1998-1999, n° 2057/1, (33), 38-39].

Die vraag is te onderscheiden van de vraag naar de directe werking van een bepaling van internationaal recht(1), ook al is ze ermee verwant.

Toegesplitst op de gelijkheid van vrouwen en mannen, volgt uit een grondwetsartikel terzake dat, als een overheid op een bepaald domein optreedt, zij daarbij oog zal moeten hebben voor de «gender»-problematiek. Haar beoordelingsbevoegdheid wordt dus enigszins beperkt, doordat zij verplicht is om met bepaalde (door de Grondwet opgelegde) beleidsdoelstellingen rekening te houden. Maatregelen die indruisen tegen die doelstellingen, die met andere woorden het tegenovergestelde effect hebben, zullen aangevochten kunnen worden, met een rechtstreeks beroep op het betrokken grondwetsartikel(2).

Het is moeilijker in te zien hoe een overheid die nalaat maatregelen te nemen ter bevordering van de effectieve gelijkheid van vrouwen en mannen, gedwongen zou kunnen worden om op een bepaalde manier op te treden. De rechter moet immers de discretionaire bevoegdheid van de overheid eerbiedigen, hetgeen betekent dat hij aan de overheid geen welbepaalde maatregel mag opdringen, in een geval waar verscheidene opties mogelijk zijn. Dit sluit echter niet uit dat, bij foutief stilzitten van de overheid, in de hypothese dat een persoon daardoor een aanwijsbare schade lijdt, de rechter de overheid tot vergoeding van die schade zou kunnen veroordelen(3).

*c) Mogelijkheid om af te wijken van grondwettelijke beginselen*

16. Bestaande bepalingen van de Grondwet, of beginselen die rechtstreeks uit de Grondwet voortvloeien, kunnen een hindernis vormen voor het realiseren van een volledige gelijkheid tussen vrouwen en mannen. Het opnemen van een specifieke bepaling in de Grondwet kan dan de mogelijkheid bieden om van die bestaande bepalingen en beginselen af te wijken.

17. In dit verband moet in het bijzonder gedacht worden aan het beginsel van de gelijkheid inzake ver-

(1) Rdpl., in verband met het Vrouwenverdrag, Raad van State, 30 december 1993, De Wispelaere, nr. 45.552. In dit arrest wordt elke directe werking aan de bepalingen van het verdrag ontzegd.

(2) Men vergelijkte met het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu, gewaarborgd bij artikel 23, derde lid, 4<sup>o</sup>, van de Grondwet. In beginsel verzet dat recht zich tegen een versoepeling van bestaande milieunormen. Een maatregel die toch in een versoepeling voorziet, zonder dat daarvoor dwingende redenen aangevoerd kunnen worden, kan op verzoek van een belanghebbende vernietigd worden (Raad van State, 29 april 1999, Jacobs, nr. 80.018).

(3) Rdpl., in verband met het stilzitten van een administratieve overheid, Cass., 23 april 1971, met concl. advoc.-gen. F. Dumon, *Arr. Cass.*, 1971, 787; met noot F. Delpérée, *R.C.J.B.*, 1975, 9.

Cette question doit être dissociée de celle de l'effet direct d'une disposition de droit international(1), même si elle est connexe.

S'agissant de l'égalité entre les femmes et les hommes, il résulte d'un article de la Constitution en la matière que si une autorité intervient dans un domaine déterminé, elle devra, ce faisant, tenir compte de la problématique du genre. Son pouvoir d'appréciation se trouvera donc quelque peu limité du fait qu'elle sera tenue de prendre en considération certains objectifs politiques (imposés par la Constitution). Des mesures contraires à ces objectifs, c'est-à-dire ayant l'effet inverse, pourront être contestées par invocation directe de l'article en question de la Constitution(2).

Il est plus difficile de concevoir comment une autorité qui omet de prendre des mesures en vue de favoriser l'égalité effective entre les femmes et les hommes pourrait être contrainte à agir d'une manière déterminée. Le juge doit en effet respecter le pouvoir discrétionnaire de l'autorité, ce qui signifie qu'il ne peut pas lui imposer de mesure bien déterminée dans un cas où différentes options sont possibles. Cela n'exclut toutefois pas qu'en cas d'abstention fautive de l'autorité et dans l'hypothèse où une personne subirait de ce fait un préjudice démontrable, le juge pourrait condamner l'autorité à indemniser ce préjudice(3).

*c) Possibilité de déroger à des principes constitutionnels*

16. Des dispositions existantes de la Constitution ou des principes qui découlent directement de la Constitution peuvent faire obstacle à la réalisation d'une égalité complète entre femmes et hommes. L'inscription dans la Constitution d'une disposition spécifique peut alors donner la possibilité de déroger à ces dispositions et principes existants.

17. À cet égard, on pensera plus particulièrement au principe de l'égalité en matière d'élections et à la

(1) Consulter, en ce qui concerne la Convention sur les femmes, Conseil d'État, 30 décembre 1993, De Wispelaere, n<sup>o</sup> 45.552. Cet arrêt refuse tout effet direct aux dispositions de la convention.

(2) À comparer au droit à la protection d'un environnement sain, garanti par l'article 23, alinéa 3, 4<sup>o</sup>, de la Constitution. En principe, ce droit s'oppose à un assouplissement des normes environnementales existantes. Une mesure qui prévoit malgré tout un assouplissement sans que des raisons contraignantes puissent pour autant être invoquées, peut être annulée à la demande d'un intéressé (Conseil d'État, 29 avril 1999, Jacobs, n<sup>o</sup> 80.018).

(3) Consulter, en ce qui concerne l'abstention d'une autorité administrative, Cass., 23 avril 1971, avec conclusion de l'avocat général F. Dumon, *Arr. Cass.*, 1971, 787; avec note F. Delpérée, *R.C.J.B.*, 1975, 9.

kiezingen en aan de moeilijkheid om ook op dit terrein een positieve actie ten gunste van vrouwen te ondernemen.

Zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State heeft opgemerkt, moet het algemeen gelijkheidsbeginsel in verkiezingsaangelegenheden immers zeer strikt geïnterpreteerd worden. In een (niet-gepubliceerd) advies L. 22.066/2 van 8 maart 1993 over een voorontwerp van wet ter bevordering van een evenwichtige spreiding van mannen en vrouwen op de kandidatenlijsten voor de parlements-, provincieraads- en gemeenteraadsverkiezingen, moest de Raad van State zich uitspreken over een systeem waarbij bepaald werd dat niet meer dan twee derden van de kandidaten van een zelfde kiezerslijst tot hetzelfde geslacht mochten behoren, en dat een lijst die deze verhouding niet in acht nam, verscheidene financiële voordelen zou verliezen die normaal aan kandidaten en politieke partijen verleend werden. De Raad merkte op dat het volgens het ontwerp niet verboden was een lijst in te dienen die niet beantwoordde aan de voorgeschreven verhouding, zodat er ook geen probleem was vanuit het oogpunt van het beginsel van de gelijke verkiesbaarheid van de Belgen. Wel problematisch was het verschil in behandeling, op het vlak van financiële steun vanwege de Staat, tussen «conforme» en «niet-conforme» lijsten. De Raad van State ging ervan uit dat «de door het ontwerp ingevoerde ongelijkheid tot uiting (komt) op een gebied waar elke evenwichtsverstoring zware gevolgen heeft. Als er een gebied is waarop een ongelijkheid, hoe gering ook, slecht wordt verdragen, is het immers wel het gebied van de organisatie van een krachtmeting. De verkiezingsstrijd nu is één van de wezenlijke aspecten van het democratisch bestel omdat er zonder die strijd voor de rivaliteit onder de partijen geen oplossing bestaat en zij niet langer heilzaam is. De gelijkheid van de deelnemers is karakteristiek voor elke krachtmeting en het onontbeerlijk middel om de doeltreffendheid en de betekenis ervan te bewaren». Bij de beoordeling van het evenredigheidsverband tussen het doel van een differentiatie en de middelen om dat doel te bereiken moet, volgens de rechtspraak van het Arbitragehof, rekening gehouden worden met onder meer «de aard van de in het geding zijnde beginselen». Mede in het licht van dit vereiste kwam de Raad van State tot de conclusie «dat de wet het beginsel van de gelijkheid van de kandidaten (niet) mag schenden om nader tot het, nochtans ook belangrijke, doel te komen dat bestaat in het tot stand brengen van een effectieve gelijkheid van man en vrouw en het gevolg ervan, de deelneming van vrouwen aan de politieke assemblees».

In advies L. 22.885/2 van 17 november 1993 heeft de Raad van State die kritiek herhaald. Hij wees er andermaal op dat de sanctie evenredig moest zijn met het nagestreefde doel. Bij deze gelegenheid wees de Raad ook uitdrukkelijk op een mogelijke andere op-

difficulté qu'il y a de mener une action positive à cet égard.

Comme l'a fait remarquer la section de législation du Conseil d'État, le principe général d'égalité en matière électorale doit en effet s'interpréter très strictement. Dans un avis (inédit) L. 22.066/2 du 8 mars 1993 sur un avant-projet de loi visant à promouvoir une répartition équilibrée des hommes et des femmes sur les listes de candidatures aux élections législatives sur un système prévoyant que pas plus des deux tiers des candidats d'une même liste électorale ne pouvaient appartenir au même sexe et qu'une liste qui ne respecterait pas cette proportion perdrait divers avantages financiers normalement accordés aux candidats et aux partis politiques. Le Conseil a fait observer que d'après le projet, il n'était pas interdit de déposer une liste ne répondant pas à la proportion prescrite, si bien qu'il n'y avait aucun problème non plus du point de vue du principe de l'égalité des Belges en matière d'éligibilité. Ce qui posait problème, c'était la différence de traitement, en matière d'aide financière accordée par l'État, entre listes «conformes» et «non conformes». Le Conseil d'État est parti du principe que «l'inégalité que le projet institue se manifeste dans un domaine où toute rupture d'équilibre entraîne des conséquences graves. S'il est en effet un domaine dans lequel une inégalité, si minime soit-elle, est mal supportée, c'est bien celui de l'organisation d'une compétition. Or, la compétition électorale est l'un des aspects essentiels du système démocratique, car à défaut de celle-ci, la rivalité entre les partis ne trouve pas de solution et cesse d'être bénéfique. L'égalité entre les concurrents est le propre de toute compétition et le moyen indispensable de lui conserver son efficacité et sa signification». Dans l'examen du rapport de proportionnalité entre le but d'une différenciation et les moyens pour y parvenir, il faut, selon la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, tenir compte, entre autres, «de la nature des principes en cause». C'est notamment au vu de cette condition que le Conseil d'État est arrivé à la conclusion qu'«il ne paraît (...) pas que la loi puisse enfreindre le principe d'égalité des candidats pour avancer vers l'objectif, pourtant tout à fait important lui aussi, que constituent la réalisation d'une égalité effective entre les sexes et sa conséquence, la participation des femmes aux assemblées politiques».

Dans l'avis L. 22.885/2 du 17 novembre 1993, le Conseil d'État a répété cette critique. Il a souligné une nouvelle fois que la sanction devait être proportionnelle au but poursuivi. À cette occasion, le Conseil a aussi explicitement mis l'accent sur une autre solution

lossing om tegemoet te komen aan de aangehaalde bezwaren, met name «de herziening van de Grondwet om er uitdrukkelijk het beginsel van een evenwichtige vertegenwoordiging van mannen en vrouwen op de kiezerslijsten in op te nemen»(1). In advies L. 29.910/2 van 3 april 2000 herinnerde de Raad van State aan die laatste suggestie. De Raad verwees ook naar de situatie in Frankrijk, waar de «Conseil constitutionnel» twee wetten had vernietigd, die erop gericht waren een minimale vertegenwoordiging van elk geslacht op de kandidatenlijsten te waarborgen, en waar als gevolg daarvan de Grondwet was gewijzigd(2).

Om te kunnen afwijken van de strikte toepassing van het gelijkheidsbeginsel in verkiezingszaken is dus een grondwetswijziging vereist. Zoals de Raad van State onder meer in het voornoemde advies L. 29.910/3 opmerkte, maakt de vigerende verklaring tot herziening, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 5 mei 1999, het mogelijk om titel II van de Grondwet aan te vullen met een artikel «betreffende het recht op gelijkheid van vrouwen en mannen». Op grond van die verklaring kan de «paritaire democratie bij de politieke besluitvorming» ingevoerd worden(3).

18. Wil de grondwetgever nog verder gaan, en afwijken van concrete regelingen die in de Grondwet zelf uitgewerkt zijn of voorzien in aanvullingen op die regelingen, bijvoorbeeld in verband met de samenstelling van de federale regering (zie de artikelen 99 en 104), dan moeten de desbetreffende artikelen zelf gewijzigd worden.

Uiteraard zijn dergelijke wijzigingen slechts mogelijk als daartoe een machtiging gevonden kan worden in de verklaring tot herziening van de Grondwet. Hierop wordt verder nog teruggekomen, bij de bespreking van de thans voorliggende teksten (zie hierna, nr. 28).

(1) Advies L. 22.885/2 van 17 november 1993 over een ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 24 mei 1994 ter bevordering van een evenwichtige verdeling van mannen en vrouwen op de kandidatenlijsten voor de verkiezingen, Stuk Kamer, 1993-1994, nr. 1316/1, (18), 20.

(2) Advies L. 29.910/2 van 3 april 2000 over een ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 26 juni 2000 tot beperking met de helft van de devolutieve kracht van de lijststemmen en tot afschaffing van het onderscheid tussen kandidaat-titularissen en kandidaat-opvolgers voor de verkiezing van de provincie- en gemeenteraden en het Europees Parlement, Stuk Kamer, nr. 50-0666/001, 26. Zie ook, in dezelfde zin, advies L. 30.125/VR van 13 juni 2000 over een voorstel dat geleid heeft tot het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 23 november 2000 «zur Abänderung des Grundlagengesetzes über die öffentlichen Sozialhilfezentren vom 8. Juli 1976», Stuk Rat D. Gem., 2000-2001, nr. 35-2. Zie verder, over de nieuwe bepaling van artikel 3, vijfde lid, van de Franse Grondwet, *infra*, nr. 27.

(3) Zie het verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming der instellingen, Stuk Kamer, 1998-1999, nr. 2150/3, blz. 18.

possible qui permettrait d'écarter les objections soulevées, à savoir «la révision de la Constitution afin d'inscrire, de manière expresse, le principe d'une représentation équilibrée des hommes et des femmes sur les listes électorales(1). Dans l'avis L. 29.910/2 du 3 avril 2000, le Conseil d'État a rappelé cette dernière suggestion. Il a également renvoyé à la situation en France, où le Conseil constitutionnel avait annulé deux lois qui tendaient à assurer une représentation minimale de chaque sexe sur les listes électorales, et où la Constitution avait été modifiée en conséquence(2).

Pour pouvoir déroger à l'application stricte du principe de l'égalité en matière électorale, il faut donc procéder à une modification de la Constitution. Comme le Conseil d'État l'a fait remarquer, notamment dans l'avis précité L. 29.910/3, la déclaration de révision en vigueur, publiée au *Moniteur belge* du 5 mai 1999, permet de compléter le titre II de la Constitution «en vue d'y insérer un article nouveau relatif au droit des femmes et des hommes à l'égalité». Sur la base de cette déclaration, il est possible d'instituer la «démocratie paritaire dans le processus décisionnel politique»(3).

18. Si le constituant veut aller encore plus loin et déroger à des dispositions concrètes qui ont été élaborées dans la Constitution même ou prévoir des compléments à ces dispositions, par exemple en ce qui concerne la composition du gouvernement fédéral (voir les articles 99 et 104), il faut alors modifier ces articles eux-mêmes.

Il va de soi que de telles modifications ne sont possibles que si la déclaration de révision de la Constitution permet de le faire. Nous reviendrons sur ce point lors de la discussion des textes actuellement à l'examen (voir *infra*, n° 28).

(1) Avis L. 22.885/2 du 17 novembre 1993 sur un projet qui a abouti à la loi du 24 mai 1994 visant à promouvoir une répartition équilibrée des hommes et des femmes sur les listes de candidatures aux élections, doc. Chambre, 1993-1994, n° 1316/1, (18), 20.

(2) Avis L. 29.910/2 du 3 avril 2000 sur un projet qui a abouti à la loi du 26 juin 2000 visant à réduire de moitié l'effet dévolutif des votes exprimés en case de tête et à supprimer la distinction entre candidats titulaires et candidats suppléants pour l'élection des conseils provinciaux et communaux et du Parlement européen, doc. Chambre, n° 50-0666/001, 26. Voir également, dans le même sens, l'avis L. 30.125/VR du 13 juin 2000 sur une proposition qui a abouti au décret de la Communauté germanophone du 23 novembre 2000 «zur Abänderung des Grundlagengesetzes über die öffentlichen Sozialhilfezentren vom 8. Juli 1976», doc. Rat. D. Gem., 2000-2001, n° 35/2. Voir en outre, s'agissant de la nouvelle disposition de l'article 3, alinéa 5, de la Constitution française, *infra*, n° 27.

(3) Voir le rapport fait au nom de la commission de Révision de la Constitution et de la Réforme des institutions, doc. Chambre, 1998-1999, n° 2150/3, p. 18.



19. Bij het voorgaande moet nog opgemerkt worden dat de grondwetgever weliswaar, mits inachtneming van de procedureregels terzake, onbeperkt kan afwijken van bestaande bepalingen van de Grondwet, maar dat hij daarbij toch rekening moet houden met het internationaal recht, in het bijzonder met de internationale verdragen inzake de rechten van de mens.

Op het vlak van het kiesrecht lijken de verdragsrechtelijke bepalingen zich echter niet op dezelfde manier als de artikelen 10 en 11 van de Grondwet te verzetten tegen een verschil in behandeling, als die ertoe strekt een feitelijke ongelijkheid op dat vlak ongedaan te maken. Artikel 7, *b*), van het Vrouwenverdrag verplicht de Staten immers om maatregelen te nemen tot het wegwerken van de discriminatie van vrouwen op het politieke en publieke vlak, en in het bijzonder om hun het recht te waarborgen, op gelijke voet met mannen, om deel te nemen aan het bepalen van het overheidsbeleid en aan de uitvoering ervan, om openbare mandaten te bekleden, en om op alle niveaus van de overheid openbare functies uit te oefenen. Gelezen in samenhang met artikel 4, § 1, van het verdrag, volgt hieruit dat de Staten ook op dit terrein tijdelijke bijzondere maatregelen mogen nemen. De bepalingen in verband met het kiesrecht die in andere verdragen terug te vinden zijn, zoals artikel 3 van het 1e Protocol bij het EVRM, moeten ongetwijfeld in het licht van de voornoemde bepalingen van het Vrouwenverdrag gelezen worden.

Het internationaal recht lijkt dus geen beletsel te zijn om in de Grondwet een bepaling in verband met de «paritaire democratie» op te nemen, integendeel.

#### IV. PLAATS VAN HET NIEUWE ARTIKEL IN DE GRONDWET

20. De verklaring tot herziening van 1999 machtigt de Grondwetgever tot het invoegen van een artikel in titel II van de Grondwet, maar laat het aan hem over om de precieze plaats te bepalen. Alle ter bespreking voorliggende teksten beogen de invoeging van een artikel *10bis*.

Als verklaring voor die optie geldt misschien de vaststelling dat het in de voorliggende teksten gaat om de «gelijkheid» van vrouwen en mannen. De regering en de indieners van de voorstellen en amendementen zien hun tekst blijkbaar als een specificering van het algemeen gelijkheidsbeginsel, bedoeld in artikel 10 van de Grondwet.

Het gelijkheidsbeginsel (artikel 10) en het discriminatieverbod (artikel 11) horen echter samen; ze vormen als het ware de twee zijden van een zelfde medaille. Het invoegen van bepalingen in verband met de gelijkheid van vrouwen en mannen in een arti-

19. À propos de ce qui précède, il faut encore remarquer que le constituant peut certes, en respectant les règles de procédures prévues, déroger sans restriction à des dispositions constitutionnelles existantes, mais qu'il doit quand même à cette occasion tenir compte du droit international, en particulier les conventions internationales relatives aux droits de l'homme.

En ce qui concerne le droit électoral, les dispositions conventionnelles ne semblent toutefois pas s'opposer de la même manière que les articles 10 et 11 de la Constitution à une différence de traitement dès lors que celle-ci tend à mettre un terme à une inégalité de fait dans ce domaine. L'article 7, *b*), de la Convention sur les femmes oblige en effet les États à prendre des mesures pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans la vie politique et publique et, en particulier, à leur assurer, dans des conditions d'égalité avec les hommes, le droit de prendre part à l'élaboration de la politique de l'État et à son exécution, d'occuper des emplois publics et d'exercer toutes les fonctions publiques à tous les échelons du gouvernement. Il suit d'une lecture conjointe de cette disposition et de l'article 4, § 1<sup>er</sup>, de la convention, que les États peuvent prendre des mesures particulières provisoires dans ce domaine également. Les dispositions relatives au droit électoral que l'on retrouve dans d'autres conventions, comme l'article 3 du 1<sup>er</sup> protocole à la CEDH, doivent indubitablement se lire à la lumière des dispositions susvisées de la Convention sur les femmes.

Le droit international ne semble donc pas faire obstacle à l'insertion, dans la Constitution, d'une disposition relative à la «démocratie paritaire», bien au contraire.

#### IV. ENDROIT OÙ PLACER LE NOUVEL ARTICLE DANS LA CONSTITUTION

20. La déclaration de révision de 1999 habilite le constituant à insérer un article dans le titre II de la Constitution, mais lui laisse le soin de déterminer l'endroit précis où le faire. Tous les textes en discussion visent à insérer un article *10bis*.

L'on peut peut-être expliquer ce choix en constatant qu'il est question, dans les textes à l'examen, de l'«égalité» entre les femmes et les hommes. Le gouvernement et les auteurs des propositions et des amendements considèrent de toute évidence que leur texte précise le principe général d'égalité, qui figure à l'article 10 de la Constitution.

Le principe d'égalité (article 10) et l'interdiction de discrimination (article 11) sont toutefois des corollaires; ils constituent en réalité les deux faces d'une même médaille. Insérer des dispositions relatives à l'égalité entre les femmes et les hommes dans un arti-

kel 10*bis*, zou op een dubbele manier afbreuk doen aan die ondeelbaarheid. In de eerste plaats zou het logisch verband tussen de artikelen 10 en 11 verbroken worden, doordat daartussen een artikel geplaatst wordt. Bovendien zou daardoor de verkeerde indruk gewekt worden dat bepalingen in verband met de gelijkheid van vrouwen en mannen alleen maar met het gelijkheidsbeginsel, en niet met het discriminatieverbod te maken hebben; niets is echter minder waar.

Het lijkt dus beter, om redenen van interne coherentie van de Grondwet én om redenen die te maken hebben met de inhoud zelf van de voorgestelde bepalingen, het nieuwe artikel in te voegen onmiddellijk na de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, dat wil zeggen als een nieuw artikel 11*bis*. Op die manier wordt onderlijnd dat de nieuwe bepalingen een specificering zijn van het algemeen gelijkheidsbeginsel en van het algemeen discriminatieverbod.

## V. ONDERZOEK VAN DE VOORGESTELDE TEKSTEN

21. Op dit ogenblik zijn bij de Senaat een voorstel van de regering (nr. 2-465/1), met amendementen (nr. 2-465/2), en een voorstel van mevrouw de Bethune c.s. (nr. 2-483/1) aanhangig. In werkelijkheid blijken aldus drie verschillende teksten voor te liggen: het voorstel van de regering (met de amendementen nrs. 2 en 4 tot 10); een voorstel van mevrouw Van Riet c.s. (amendement nr. 1 op het voorstel van de regering, met subamendement nr. 11); het voorstel van mevrouw de Bethune c.s. (tevens ingediend als amendement nr. 3 op het voorstel van de regering). Die drie teksten zullen hierna besproken worden, met de erbijhorende amendementen.

### a) Voorstel van de regering

#### 1. Eerste lid, eerste volzin

22. Volgens het eerste lid, eerste volzin, is het recht van de mannen en van de vrouwen op gelijkheid gewaarborgd. Het is een goed idee om te beginnen met de bevestiging van het algemeen gelijkheidsbeginsel, toegepast op de verhouding tussen vrouwen en mannen. Daarmee wordt meteen ook het verband met artikel 10 (en artikel 11) duidelijk gemaakt.

Een uitdrukking als «recht op gelijkheid» is echter minder gelukkig. Gelijkheid en niet-discriminatie hebben meer te maken met de verplichtingen waaraan een overheid zich moet houden, dan met een «recht» waarop de burger zich kan beroepen. Het lijkt dan ook beter te bepalen dat vrouwen en mannen gelijk

kle 10*bis* nuirait doublement à cette indivisibilité. Tout d'abord, l'on romprait le lien logique entre les articles 10 et 11 en insérant entre eux un autre article. En outre, l'on donnerait ainsi l'impression erronée que les dispositions relatives à l'égalité entre les hommes et les femmes ne concernent que le principe d'égalité, et non l'interdiction de discrimination; or, rien n'est moins vrai.

Il nous semble donc préférable, pour des raisons de cohérence interne à la Constitution et pour des raisons ayant trait au contenu même des dispositions proposées, d'insérer le nouvel article immédiatement après les articles 10 et 11 de la Constitution, en d'autres termes, d'insérer un article 11*bis* nouveau. L'on soulignerait ainsi que les nouvelles dispositions précisent le principe général d'égalité et l'interdiction générale de discrimination.

## V. EXAMEN DES TEXTES PROPOSÉS

21. Le Sénat est actuellement saisi d'une proposition du gouvernement (n° 2-465/1), d'amendements à celle-ci (n° 2-465/2), et d'une proposition de Mme de Bethune et consorts (n° 2-483/1). En réalité, il s'avère que trois textes sont à l'examen: la proposition du gouvernement (avec les amendements n°s 2 et 4 à 10); une proposition de Mme Van Riet et consorts (amendement n° 1 à la proposition du gouvernement, avec un sous-amendement n° 11); et la proposition de Mme de Bethune et consorts (qui a également été déposée sous forme d'amendement n° 3 à la proposition du gouvernement). L'on discutera ci-après ces trois textes, ainsi que les amendements qui s'y rapportent.

### a) Proposition du gouvernement

#### 1. Alinéa 1<sup>er</sup>, première phrase

22. Selon l'alinéa 1<sup>er</sup>, première phrase, le droit des femmes et des hommes à l'égalité est garanti. Il est bon de confirmer d'abord le principe général d'égalité, appliqué à la relation entre les femmes et les hommes. L'on fait ainsi immédiatement et clairement le lien avec l'article 10 (et l'article 11).

Une expression telle que «le droit à l'égalité» est toutefois moins heureuse. L'égalité et la non-discrimination sont davantage des obligations auxquelles les pouvoirs publics doivent se soumettre, qu'un droit que le citoyen peut faire valoir. Dès lors, il semble préférable de disposer que les hommes et les

zijn, of dat de gelijkheid van vrouwen en mannen gewaarborgd is.

De voorgestelde bepaling richt zich zowel tot vrouwen als tot mannen. Niet enkel vrouwen, maar ook mannen zullen zich dus op die bepaling kunnen beroepen(1). Vanuit die invalshoek is er terecht voor geopteerd om niet te voorzien in een uitdrukkelijke bevestiging van het discriminatieverbod: een bevestiging van dat verbod zou wel op haar plaats zijn in een bepaling die er specifiek op gericht is, zoals het Vrouwenverdrag, om de ene feitelijk benadeelde categorie te beschermen.

23. Er moet opgemerkt worden dat er een verschil is tussen de Nederlandse en de Franse tekst: in de Nederlandse tekst is sprake van «de mannen en ... de vrouwen», in de Franse van «(les) femmes et (les) hommes». De volgorde waarin de twee geslachten vermeld worden, dient in de twee teksten dezelfde te zijn. Aangezien de voorgestelde bepaling in feite vooral de bescherming van vrouwen beoogt, verdient het aanbeveling om, zoals in de Franse tekst, de vrouwen als eersten te vermelden.

24. Gelet op de wijze waarop de artikelen 22, 22bis en 23 van de Grondwet zijn geredigeerd, zou het beter zijn om van de eerste volzin van het eerste lid een afzonderlijk (eerste) lid te maken.

## 2. Eerste lid, tweede volzin

25. Volgens het eerste lid, tweede volzin, bevorderen de wet, het decreet en de ordonnantie de gelijke uitoefening van de rechten en vrijheden van vrouwen en mannen, en meer bepaald hun gelijke toegang tot de door verkiezing verkregen mandaten en overheidsmandaten.

Door te bepalen dat de wet, het decreet en de ordonnantie de gelijke uitoefening van rechten en vrijheden moeten «bevorderen», wordt de nadruk gelegd op de positieve verplichting van de betrokken overheden. In het moderne recht van de rechten van de mens wordt inderdaad uitgegaan van drie soorten verplichtingen van de overheid: een verplichting om grondrechten te eerbiedigen («to respect», «respecter»), hetgeen een onthoudingsplicht inhoudt; een verplichting om grondrechten te beschermen («to protect», «protéger»), hetgeen een verplichting

(1) Dit is trouwens ook het geval met de meeste bepalingen van internationale verdragen die het gelijkheidsbeginsel in de verhouding tussen vrouwen en mannen huldigen (zie hiervóór, nrs. 6, 8 en 9).

femmes sont égaux, ou que l'égalité entre les femmes et les hommes est garantie.

La disposition proposée s'adresse aux femmes comme aux hommes. Les femmes, mais aussi les hommes pourront donc se prévaloir de cette disposition(1). Dans pareille optique, l'on a choisi à juste titre de ne pas confirmer explicitement l'interdiction des discriminations: une confirmation de cette interdiction cadrerait dans une disposition telle que la Convention sur les femmes, qui vise spécifiquement à protéger une catégorie désavantagée dans les faits.

23. Il faut faire observer qu'il y a une différence entre le texte néerlandais et le texte français: dans le texte néerlandais, il est question de «de mannen en ... de vrouwen», alors que dans le texte français, il est question de «(les) femmes et (les) hommes». L'ordre dans lequel on mentionne les deux sexes doit être le même dans les deux langues. Comme la disposition proposée vise en fait surtout à protéger les femmes, il serait préférable de mentionner les femmes en premier, comme le fait le texte français.

24. Vu la manière dont les articles 22, 22bis et 23 de la Constitution sont rédigés, il serait préférable de faire de la première phrase de l'alinéa 1<sup>er</sup> un (premier) alinéa séparé.

## 2. Alinéa 1<sup>er</sup>, deuxième phrase

25. L'alinéa 1<sup>er</sup>, deuxième phrase, dispose que la loi, le décret et l'ordonnance favorisent l'égal exercice des droits et libertés des femmes et des hommes, et notamment leur égal accès aux mandats électifs et publics.

En disposant que la loi, le décret et l'ordonnance favorisent l'égal exercice des droits et libertés, l'on met l'accent sur l'obligation positive des pouvoirs publics concernés. Dans le droit moderne des droits de l'homme, l'on part en effet du principe qu'il existe trois types d'obligations pour les pouvoirs publics: une obligation de respecter les droits fondamentaux, qui implique un devoir d'abstention; une obligation de protéger les droits fondamentaux, qui implique une obligation de prendre des mesures contre l'immixtion de tiers; une obligation de mettre en

(1) C'est d'ailleurs aussi le cas pour la plupart des dispositions des conventions internationales qui souscrivent au principe de l'égalité dans les relations entre les femmes et les hommes (voir ci-avant, n<sup>os</sup> 6, 8 et 9).

inhoudt om maatregelen te nemen tegen inmengingen van derden; een verplichting om inhoud te geven aan grondrechten («to fulfil», «mettre en œuvre»), hetgeen een verplichting inhoudt om maatregelen te nemen van wetgevende, bestuurlijke, budgettaire, gerechtelijke, promotionele of andere aard, met het oog op een volledige verwezenlijking van het betrokken recht. Het vergemakkelijken («to facilitate», «faciliter») of het bevorderen («to promote», «promouvoir») van de uitoefening van een recht behoort tot deze laatste categorie(1).

Het is precies in het opleggen van de verplichting om positieve maatregelen te nemen dat de meerwaarde van een grondwetsbepaling in verband met de gelijkheid van vrouwen en mannen gezocht moet worden (zie hiervoor, nr. 13). Een bepaling in de zin van de tweede volzin van het eerste lid is dan ook zeker op haar plaats.

Wel is discussie mogelijk over de vraag of de termen «bevorderen» en «favoriser» in de context van de Belgische Grondwet het meest geschikt zijn. Hierop wordt teruggekomen bij de bespreking van amendement nr. 4 van mevrouw de Bethune, dat op deze kwestie betrekking heeft (zie hierna, nr. 31).

26. Terecht wordt de opdracht tot het nemen van positieve maatregelen gegeven aan elk van de onderscheiden wetgevers. Zoals het Arbitragehof reeds meermaals heeft overwogen, betekent het feit dat de Grondwet en de internationale verdragen fundamentele rechten en vrijheden erkennen, geenszins dat de regeling ervan als zodanig enkel de federale overheid zou toekomen. Het staat integendeel aan elke overheid de inachtneming ervan te waarborgen, door die rechten en vrijheden te concretiseren wanneer zij haar bevoegdheid uitoefent(2). Toegepast op de gelijkheid van vrouwen en mannen betekent dit dat elke overheid een beleid van gelijke kansen kan voeren in de aangelegenheden waarvoor zij materieel bevoegd is(3).

27. Het laatste zinsdeel van de tweede volzin («en meer bepaald ...») zou misschien beter omgevormd kunnen worden tot een afzonderlijke volzin of zelfs tot een afzonderlijk lid.

(1) Die indeling van de verplichtingen van de overheid wordt thans systematisch gehanteerd door het Comité voor economische, sociale en culturele rechten. Zie bijvoorbeeld «General comment No. 14» van 11 mei 2000 over «The right to the highest attainable standard of health», E/C.12/2000/4, CESCR, § 33.

(2) Zie voor de meest recente bevestiging, Arbitragehof, 29 november 2000, nr. 124/2000, overw. B.4.2.

(3) Raad van State, afdeling wetgeving, advies L. 28.197/1 van 16 februari 1999 over een ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 7 mei 1999, vermeld in noot 25, Stuk Kamer, 1998-1999, nr. 2057-1, (33), 34-36.

œuvre les droits fondamentaux, qui implique l'obligation de prendre des mesures de nature législative, administrative, budgétaire, judiciaire, promotionnelle ou autre, en vue de concrétiser pleinement le droit en question. Le fait de faciliter ou de promouvoir l'exercice d'un droit fait partie de cette dernière catégorie(1).

C'est précisément dans l'imposition d'une obligation de prendre des mesures positives que réside la plus-value d'une disposition constitutionnelle relative à l'égalité entre les femmes et les hommes (voir ci-avant, n° 13). Une disposition semblable à la deuxième phrase de l'alinéa 1<sup>er</sup> a dès lors certainement sa place dans la Constitution.

Toutefois, l'on peut se demander si les termes «bevorderen» et «favoriser» sont les plus adéquats dans le cadre de la Constitution belge. L'on reviendra sur ce point lors de la discussion de l'amendement n° 4 de Mme de Bethune, qui concerne cette question (voir ci-après, n° 31).

26. L'on charge à juste titre chacun des législateurs de prendre des mesures positives. Comme la Cour d'arbitrage l'a fait remarquer à plusieurs reprises, la consécration de droits et libertés fondamentaux par la Constitution et les traités internationaux ne signifie en aucune manière qu'en tant que telle, la réglementation de ces droits et libertés n'appartiendrait qu'à l'autorité fédérale. C'est à chaque autorité qu'il appartient d'en assurer le respect en les concrétisant lorsqu'elle exerce les compétences qui sont les siennes(2). Appliqué à l'égalité entre les femmes et les hommes, ce principe signifie que tous les pouvoirs peuvent mener une politique d'égalité des chances dans les matières pour lesquelles ils sont compétents(3).

27. Il serait peut-être préférable de transformer le dernier membre de phrase de la deuxième phrase («et notamment ...») en une phrase séparée ou même en un alinéa séparé.

(1) Cette division des obligations des pouvoirs publics est utilisée actuellement de manière systématique par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Voir par exemple «General comment n° 14» du 11 mai 2000 sur «The right to the highest attainable standard of health», E/C.12/2000/4, CDESC, § 33.

(2) Voir, pour la confirmation la plus récente, Cour d'arbitrage, 29 novembre 2000, n° 124/2000, consid. B.4.2.

(3) Conseil d'État, section de législation, avis L. 28.197/1 du 16 février 1999 sur un projet qui a mené à la loi du 7 mai 1999, mentionné en note 25, doc. Chambre, 1998-1999, n° 2057-1, (33), 34-36.

De in dat zinsdeel voorgestelde bepaling lijkt veel op die van het vijfde lid van artikel 3 van de Franse Grondwet, toegevoegd bij constitutionele wet van 8 juli 1999. Dat lid luidt als volgt:

«La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.»

Een belangrijk verschilpunt met de Franse Grondwet bestaat erin dat de voorgestelde bepaling het heeft, niet enkel over door verkiezing verkregen mandaten, maar ook over «overheidsmandaten» (lees: «openbare mandaten») in het algemeen. Daarmee gaat de regering verder dan wat strikt vereist is: de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie zijn immers in kieszaken een hindernis voor het nemen van positieve maatregelen (zie hiervoor, nr. 17), maar die hinderpaal lijkt er niet te zijn bij benoemingen en bevorderingen. Het volstaat dus om specifiek melding te maken van door verkiezing verkregen mandaten, zoals in de Franse Grondwet. In de voorgestelde bepaling óók de openbare mandaten vermelden, kan twijfel doen rijzen ten aanzien van de vraag of de overheid zorg mag (moet) dragen voor de gelijke toegang tot andere functies, met name in de privé-sector, welke niet uitdrukkelijk vermeld worden (en overigens evenmin als de openbare mandaten vermeld moeten worden).

### 3. Tweede lid

28. Het tweede lid handelt over de samenstelling van de federale regering (1) en van de gemeenschaps- en gewestregeringen (2).

Wat de federale regering betreft, wordt de samenstelling geregeld in de artikelen 99 en 104 van de Grondwet. Het is dan ook in die artikelen dat bepalingen in verband met de minimale aanwezigheid van personen van elk geslacht opgenomen zouden moeten worden (zie hiervoor, nr. 18). Er moet echter vastgesteld worden dat de verklaring tot herziening van 1999 met geen woord over die artikelen rept. Ook tijdens de parlementaire voorbereiding van de verklaring is niet over de samenstelling van de federale (of

(1) De bepaling slaat blijkbaar op de regering, dat is de ministers en de staatssecretarissen samen, en niet enkel op de Ministerraad. Het zou dus mogelijk blijven dat er alleen maar mannelijke (of alleen maar vrouwelijke) ministers zijn.

(2) Wat Brussel betreft, wordt enkel verwezen naar de «gewestelijke organen bedoeld in artikel 39 (van de Grondwet)», dat zijn de organen van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Het voorgestelde tweede lid geldt dus niet voor de colleges van de gemeenschapscommissies. Aangezien de leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering allen deel uitmaken van het Verenigd College, zal voor dat college het vereiste van de minimale vertegenwoordiging van één persoon van elk geslacht echter automatisch vervuld zijn.

La disposition proposée dans ce membre de phrase ressemble beaucoup à celle qui figure à l'alinéa 5 de l'article 3 de la Constitution française, ajoutée par la loi constitutionnelle du 8 juillet 1999. Cette disposition est rédigée comme suit:

«La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.»

Une différence importante avec la Constitution française tient au fait que la disposition concerne non seulement les mandats électifs mais aussi les mandats publics en général. Le gouvernement va ainsi plus loin que le strict nécessaire: en effet, les principes d'égalité et de non-discrimination constituent, en matière électorale, un obstacle à la prise de mesures positives (voir ci-avant, n° 17), mais il ne semble pas qu'ils constituent un obstacle dans les nominations et les promotions. Il suffit donc de mentionner spécifiquement les mandats électifs, comme dans la Constitution française. Le fait de mentionner également les mandats publics dans la disposition proposée peut susciter des doutes quant à la question de savoir si les pouvoirs publics peuvent ou doivent s'inquiéter de l'accès égal à d'autres fonctions, notamment dans le secteur privé, qui ne sont pas mentionnées explicitement (et qui, d'ailleurs, ne doivent pas davantage être mentionnées que les mandats publics).

### 3. Alinéa 2

28. L'alinéa 2 traite de la composition du gouvernement fédéral (1) et des gouvernements de communauté et de région (2).

La composition du gouvernement fédéral est régie par les articles 99 et 104 de la Constitution. Dès lors, c'est dans ces articles qu'il faudrait insérer des dispositions relatives à la présence minimale de personnes de chaque sexe (voir ci-avant, n° 18). Force est cependant de constater que la déclaration de révision de 1999 ne souffle mot de ces articles. Il n'a pas non plus été question de la composition du gouvernement fédéral (ni d'un autre gouvernement) au cours de la préparation de la déclaration au Parlement. L'on voit mal

(1) La disposition concerne manifestement le gouvernement, à savoir les ministres et les secrétaires d'État, et pas seulement le Conseil des ministres. Il serait donc encore possible qu'il n'y ait que des hommes (ou des femmes) ministres.

(2) En ce qui concerne Bruxelles, l'on fait uniquement référence aux organes régionaux visés à l'article 39 (de la Constitution), c'est-à-dire les organes de la Région de Bruxelles-Capitale. L'alinéa 2 proposé n'est donc pas applicable aux collèges des commissions communautaires. Étant donné que les membres du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale font tous partie du Collège réuni, la condition de la représentation minimale d'une personne de chaque sexe sera toutefois automatiquement remplie pour ce collège.

een andere) regering gesproken. Het valt dan ook moeilijk in te zien hoe de Grondwetgever die artikelen thans zou kunnen wijzigen of aanvullen.

Wat de gemeenschaps- en gewestregeringen betreft, wordt de samenstelling geregeld in wetten, aangenomen ter uitvoering van artikel 123, § 1, van de Grondwet(1). Wetgevingstechnisch behoort de grondwetgever geen bepalingen aan te nemen die normaal in wetten thuishoren. Het opnemen van een bepaling in verband met de samenstelling van de gemeenschaps- en gewestregeringen is overigens niet nodig om het beoogde doel te bereiken: de bijzondere wetgever of, voor de Duitstalige Gemeenschap, de gewone wetgever zou op grond van de opdracht in het voorgestelde eerste lid volstrekt geëtigimeerd zijn om op dit punt maatregelen van positieve actie te nemen. Zou de Grondwetgever het toch nodig oordelen om die maatregelen zelf te nemen, dan zou dit in elk geval moeten gebeuren door een aanpassing van het genoemde artikel 123; die bepaling is echter in 1999 niet voor herziening vatbaar verklaard.

De conclusie is dan ook dat het tweede lid weggelaten zou moeten worden.

29. Ten gronde kunnen overigens vragen gesteld worden bij het vereiste dat voor elke regering, zonder uitzondering, een minimale vertegenwoordiging van één persoon van elk geslacht moet gelden. Voor regeringen met een relatief groot aantal leden, zoals de federale regering, kan dit vereiste nauwelijks als een waarborg voor de vrouwen beschouwd worden(2); voor relatief kleine regeringen, zoals de Brusselse Hoofdstedelijke Regering (vijf leden) en de regering van de Duitstalige Gemeenschap (drie leden), zal het effect van de maatregel zichtbaarder zijn (ook al wordt zelfs in die gevallen de «paritaire democratie» nog niet tot stand gebracht).

De Grondwetgever kan in de voorgaande vaststelling misschien een bijkomende, ten overvloede ge-

(1) Voor de Vlaamse regering, de Franse Gemeenschapsregering en de Waalse Gewestregering, zie de artikelen 59 tot 64 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen; voor de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, zie de artikelen 34 en 35 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen; voor de regering van de Duitstalige Gemeenschap, zie de artikelen 49 tot 51 van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap.

(2) In aanbeveling 1413 (1999) van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa over de gelijke vertegenwoordiging in het politieke leven wordt opgemerkt dat een aanwezigheid van 30% vrouwen in een politiek orgaan de «kritische» minimumgrens vormt: pas vanaf die grens zouden vrouwen in staat zijn om los te komen van het mannelijk «model» van machtsuitoefening.

dès lors comment le constituant pourrait à présent modifier ou compléter ces articles.

La composition des gouvernements de communauté et de région est régie, pour sa part, par des lois adoptées en application de l'article 123, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution(1). Du point de vue légistique, le constituant n'a pas à adopter des dispositions qui doivent normalement se trouver dans des lois. D'ailleurs, il n'est pas nécessaire d'inscrire une disposition relative à la composition des gouvernements de communauté et de région pour atteindre le but que l'on s'est fixé: le législateur spécial, ou, pour la Communauté germanophone, le législateur ordinaire, pourrait tout à fait légitimement prendre des mesures d'action positive sur la base de la mission définie à l'alinéa 1<sup>er</sup>. Si le constituant devait toutefois juger nécessaire de prendre ces mesures lui-même, il faudrait en tout cas le faire en adaptant l'article 123 précité, lequel n'a toutefois pas été déclaré soumis à révision en 1999.

La conclusion est dès lors qu'il faut supprimer l'alinéa 2.

29. Sur le fond, on peut d'ailleurs s'interroger sur la condition prévoyant que pour chaque gouvernement, sans exception, une représentation minimale d'une personne de chaque sexe doit être assurée. Pour les gouvernements dont le nombre de membres est relativement élevé, comme le gouvernement fédéral, cette condition peut à peine être considérée comme une garantie pour les femmes(2); pour les gouvernements dont le nombre de membres est relativement réduit, comme le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (cinq membres) et le gouvernement de la Communauté germanophone (trois membres), l'effet de la mesure sera plus visible (bien que, même dans ces cas, la «démocratie paritaire» ne soit pas encore une réalité).

Le constituant verra peut-être dans la constatation qui précède une raison supplémentaire pour laisser le

(1) Pour le gouvernement flamand, le gouvernement de la Communauté française et le gouvernement de la Région wallonne, voir les articles 59 à 64 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980; pour le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, voir les articles 34 et 35 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises; pour le gouvernement de la Communauté germanophone, voir les articles 49 à 51 de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone.

(2) Dans la recommandation 1413 (1999) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la représentation paritaire dans la vie politique, on fait remarquer qu'un seuil de 30% de participation des femmes dans les instances politiques constitue «une masse critique»: ce n'est qu'au-delà de ce niveau que les femmes peuvent se libérer du «modèle masculin» d'exercice du pouvoir.

ven reden zien om de samenstelling van de regeringen over te laten aan de wetgever, die dan geval per geval een beslissing kan nemen.

#### 4. Derde lid

30. Het derde lid bepaalt dat de wet, het decreet en de ordonnantie de aanwezigheid van ten minste één persoon van elk geslacht organiseren in de uitvoerende colleges van een aantal lokale besturen (1).

Om dezelfde redenen als hiervóór uiteengezet in verband met het tweede lid (nr. 28), is het niet nodig om een dergelijke bepaling in de Grondwet op te nemen. De onderscheiden wetgevers zullen in de opdracht bedoeld in het eerste lid al een voldoende grond vinden om maatregelen te nemen die strekken tot het bereiken van een effectieve gelijkheid van vrouwen en mannen op de in het derde lid bedoelde niveaus van de beleidsvoering.

#### 5. Amendementen op het eerste lid

31. Amendement nr. 4 van mevrouw de Bethune beoogt de vervanging, in het eerste lid, van het woord «bevorderen» door het woord «waarborgen».

Strikt genomen is het de Grondwet zelf die bepaalde rechten «waarborgt», en komt het aan de onderscheiden wetgevers toe om vervolgens aan die rechten een concrete invulling te geven. Strikt genomen is het dan ook terecht dat in de tekst van de regering de woorden «bevorderen» («promouvoir») of «faciliter» («vergemakkelijken») gebruikt worden (zie hiervóór, nr. 25).

Er moet echter vastgesteld worden dat in de vigerende bepalingen van de Grondwet waarin aan de onderscheiden wetgevers de opdracht gegeven wordt om het genot van een bepaald grondrecht effectief te maken, de term «waarborgen» («garantir» of «assurer») gebruikt wordt (zie de artikelen 11, 22, 22bis, 23 en 24, § 1). Omwille van de interne coherentie van de Grondwet lijkt het dan ook verkieslijk om, zoals voorgesteld in amendement nr. 4, dezelfde term ook in het voorgestelde artikel te gebruiken. Als echter in de bepaling die thans in het eerste lid, eerste volzin, van het voorstel van de regering voorkomt, het woord «gewaarborgd» behouden blijft (men vergelijkte hiervóór, nr. 22), zal ook de term «bevorderen» of «faciliter» best behouden blijven.

32. Amendement nr. 5 van mevrouw de Bethune beoogt te benadrukken dat de gelijkheid die bevorderd moet worden, een «daadwerkelijke» gelijkheid is.

(1) Zoals terecht wordt uiteengezet in de toelichting bij amendement nr. 1 van mevrouw Van Riet c.s., vertoont de tekst van het derde lid een aantal terminologische gebreken.

soin de déterminer la composition des gouvernements au législateur, qui pourra alors décider au cas par cas.

#### 4. Alinéa 3

30. L'alinéa 3 dispose que la loi, le décret et l'ordonnance organisent la présence d'un membre de chaque sexe au moins au sein des collèges exécutifs d'une série d'administrations locales (1).

Pour les mêmes raisons que celles exposées ci-dessus en ce qui concerne l'alinéa 2 (n° 28), il n'est pas nécessaire d'inscrire une telle disposition dans la Constitution. Les différents législateurs trouveront déjà dans la mission définie à l'alinéa 1<sup>er</sup> une base suffisante pour prendre des mesures tendant à une égalité effective entre les femmes et les hommes aux niveaux politiques visés à l'alinéa 3.

#### 5. Amendements à l'alinéa 1<sup>er</sup>

31. L'amendement n° 4 de Mme de Bethune vise à remplacer, à l'alinéa 1<sup>er</sup>, le mot «favorisent» par le mot «garantissent».

*Stricto sensu*, c'est la Constitution elle-même qui «garantit» certains droits et il appartient aux différents législateurs de concrétiser ensuite ces droits. Strictement parlant, c'est donc à juste titre que le texte du gouvernement utilise les mots «*bevorderen*» («promouvoir») ou «*faciliter*» («*vergemakkelijken*») (voir *supra*, le n° 25).

Force est toutefois de constater que les dispositions constitutionnelles en vigueur qui chargent les différents législateurs de concrétiser la jouissance d'un droit fondamental déterminé utilisent les termes «garantir» ou «assurer» («*waarborgen*») (voir les articles 11, 22, 22bis, 23 et 24, § 1<sup>er</sup>). Pour la cohérence interne de la Constitution, il semble dès lors préférable d'utiliser également le même terme à l'article proposé, comme le suggère l'amendement n° 4. Si toutefois le mot «garanti» est maintenu dans la disposition qui figure actuellement à l'alinéa 1<sup>er</sup>, première phrase, de la proposition du gouvernement (comparer *supra*, le n° 22), mieux vaudra conserver également le terme «*bevorderen*» ou «*faciliter*».

32. L'amendement n° 5 de Mme de Bethune vise à souligner que l'égalité qui doit être favorisée est une égalité «effective».

(1) Comme l'explique à juste titre la justification de l'amendement n° 1 de Mme Van Riet et consorts, le texte de l'alinéa 3 présente un certain nombre de lacunes terminologiques.

Het feit zelf dat aan de onderscheiden overheden de opdracht gegeven wordt om de gelijkheid te bevorderen, impliceert reeds dat een feitelijke, dit wil zeggen een effectieve gelijkheid is bedoeld. Het lijkt niet nodig om dat met zoveel woorden te bepalen. Te dezen klemt dit des te meer, nu zulke precisering evenmin voorkomt in de bestaande bepalingen van de Grondwet waarbij soortgelijke opdrachten worden gegeven (zie inzonderheid de artikelen 22 en 22bis).

33. Met amendement nr. 6 wil mevrouw de Bethune de woorden «toegang tot de door verkiezing verkregen mandaten en de overheidsmandaten» vervangen door de woorden «deelname aan de politieke besluitvorming».

Zoals hiervóór reeds is uiteengezet, lijkt een bijzondere bepaling, die uitgelegd kan worden als een afwijking van de strikte toepassing van het gelijkheidsbeginsel, alleen nodig in verband met kieszaken (nr. 17). Het is dus niet nodig om melding te maken van het ruimere begrip «deelname aan de politieke besluitvorming».

Subsidiair moet evenwel opgemerkt worden dat er in dit geval geen echt grondwettelijke bezwaren bestaan tegen een formulering als voorgesteld in het amendement. De in het amendement gebruikte bewoordingen drukken immers op een algemene wijze uit wat het streefdoel behoort te zijn van de te nemen maatregelen.

34. Amendement nr. 7 van mevrouw de Bethune strekt ertoe de woorden «toegang tot» te vervangen door de woorden «deelname aan».

Dit amendement zou leiden tot een tekst die taalkundig niet in orde is. Men kan immers moeilijk spreken van de «deelname» aan bepaalde mandaten.

35. Volgens amendement nr. 8 van mevrouw de Bethune zouden de woorden «en meer bepaald» moeten wegvallen.

Als die woorden worden weggelaten, zou het minder duidelijk zijn dat maatregelen in verband met mandaten slechts één voorbeeld vormen van het geheel van maatregelen die de overheid kan nemen om de gelijkheid van vrouwen en mannen te bevorderen. Vanuit dit oogpunt bekeken, verdient de tekst van de regering dus de voorkeur. Er weze echter aan herinnerd dat het nog beter zou zijn het zinsdeel beginnend met «en meer bepaald» om te vormen tot een afzonderlijke volzin of tot een afzonderlijk lid (zie hiervóór, nr. 27).

36. Amendement nr. 10 van mevrouw de Bethune strekt tot de weglating, in de Nederlandse tekst van het eerste lid, van de woorden «van de Grondwet».

Dit amendement is, om wetgevingstechnische redenen, volkomen verantwoord.

Le fait même que l'on charge les différentes autorités de favoriser l'égalité implique déjà qu'il s'agit d'une égalité de fait, c'est-à-dire effective. Il ne paraît pas nécessaire de le préciser. Ceci d'autant plus qu'une telle précision ne figure pas davantage dans les dispositions constitutionnelles existantes qui confient des missions analogues (voir plus particulièrement les articles 22 et 22bis).

33. L'amendement n° 6 de Mme de Bethune propose de remplacer les mots «leur égal accès aux mandats électifs et publics» par les mots «leur égale participation au processus de décision politique».

Comme exposé déjà ci-dessus, une disposition particulière qui pourra être interprétée comme une dérogation à l'application stricte du principe d'égalité n'est nécessaire qu'en matière électorale (n° 17). Il est donc superflu de mentionner la notion plus large de «participation au processus de décision politique».

Subsidiairement, il faut toutefois remarquer que dans le cas présent, rien ne s'oppose du point de vue constitutionnel à une formule comme celle que propose l'amendement. Les termes utilisés dans l'amendement expriment en effet d'une manière générale quelle doit être la finalité des mesures à prendre.

34. L'amendement n° 7 de Mme de Bethune tend à remplacer les mots «égal accès» par les mots «égale participation».

Cet amendement aboutirait à un texte qui ne serait pas linguistiquement correct, car on ne peut pas parler de la «participation» à certains mandats.

35. Selon l'amendement n° 8 de Mme de Bethune, il faudrait supprimer les mots «et notamment».

Si ces mots étaient supprimés, il deviendrait moins évident que les mesures relatives aux mandats ne constituent qu'un exemple de l'ensemble des mesures que les autorités peuvent prendre pour favoriser l'égalité des femmes et des hommes. De ce point de vue, le texte du gouvernement est donc préférable. Rappelons toutefois qu'il serait encore préférable de faire du membre de phrase commençant par «et notamment» une phrase distincte ou un alinéa distinct (voir *supra*, le n° 27).

36. L'amendement n° 10 de Mme de Bethune tend à supprimer, dans le texte néerlandais de l'alinéa 1<sup>er</sup>, les mots «van de Grondwet».

Cet amendement se justifie parfaitement pour des raisons légistiques.



## 6. Amendementen op het tweede en het derde lid

37. Amendement nr. 2 van mevrouw Nagy strekt ertoe in het tweede en het derde lid van het voorstel van de regering de woorden «ten minste een vertegenwoordiger van elk geslacht» respectievelijk «ten minste één lid van elk geslacht» telkens te vervangen door de woorden «personen van verschillend geslacht».

Indien de opvatting gevolgd wordt dat het tweede en het derde lid beter weggelaten worden (zie hiervóór, nrs. 28 en 30), is amendement nr. 2 zonder voorwerp.

Subsidiar kan ten gronde opgemerkt worden dat de voorgestelde wijziging minder rigied is dan die van het voorstel van de regering. Daardoor laat ze meer op maat gesneden benaderingen toe, en geeft ze niet de indruk dat met één persoon van elk geslacht de «paritaire democratie» al verwezenlijkt is.

38. Amendement nr. 9 van mevrouw de Bethune beoogt de vervanging, in het tweede lid, van de woorden «ten minste een vertegenwoordiger» door de woorden «een gelijke vertegenwoordiging».

Ook in verband met dit amendement moet in de eerste plaats opgemerkt worden dat, als het tweede en het derde lid weggelaten worden, het amendement zonder voorwerp is.

Wat de inhoud zelf van het amendement betreft, staat het aan de Grondwetgever om te oordelen of meteen voorgeschreven moet worden dat er op het niveau van alle regeringen evenveel mannen als vrouwen moeten zijn. Een voorschrift in die zin zal dan overigens mede tot gevolg hebben dat de regeringen niet meer uit een oneven aantal leden zullen kunnen bestaan.

*b) Amendement nr. 1 van mevrouw Van Riet c.s. en subamendement nr. 11 van de heer Vankrunkelsven*

39. Amendement nr. 1 van mevrouw Van Riet c.s. voorziet in de vervanging van het hele voorgestelde artikel. Een opvallend kenmerk is dat het algemeen beginsel van de gelijkheid van vrouwen en mannen niet meer wordt bevestigd, en dat het toepassingsgebied van de voorgestelde tekst beperkt blijft tot de toegang tot door verkiezing verkregen mandaten en overheidsmandaten (lees: openbare mandaten).

Door het niet-vermelden van het bedoelde algemeen beginsel komt het amendement niet meer tegemoet aan de verplichting die opgelegd wordt bij artikel 2, a), van het Vrouwenverdrag. Volgens die bepaling moet het beginsel van de gelijkheid van vrouwen en mannen in zijn meest algemene vorm in de Grondwet ingeschreven worden (zie hiervóór, nr. 11).

## 6. Amendements aux alinéas 2 et 3

37. L'amendement n° 2 de Mme Nagy vise à remplacer, à l'alinéa 2 de la proposition du gouvernement, les mots «au moins un représentant de chaque sexe» par les mots «des personnes de sexe différent» et, à l'alinéa 3, les mots «d'un membre de chaque sexe au moins» par les mots «de personnes de sexe différent».

Si on se rallie à l'idée qu'il est préférable de supprimer les alinéas 2 et 3 (voir ci-dessus, les n°s 28 et 30), l'amendement n° 2 devient sans objet.

Subsidiarement, on peut remarquer quant au fond que la modification proposée est moins rigide que celle de la proposition du gouvernement. De ce fait, elle permet des approches plus «taillées sur mesure» et ne donne pas l'impression qu'avec une seule personne de chaque sexe, on réalise déjà la «démocratie paritaire».

38. L'amendement n° 9 de Mme de Bethune vise à remplacer, à l'alinéa 2, les mots «au moins un représentant» par les mots «une représentation égale».

En ce qui concerne cet amendement aussi, il convient de remarquer d'abord que si les alinéas 2 et 3 sont supprimés, il devient sans objet.

Quant à son contenu proprement dit, il appartient au constituant de juger s'il faut prescrire d'emblée un nombre égal d'hommes et de femmes au niveau de tous les gouvernements. Une telle prescription aurait d'ailleurs entre autres pour conséquence que les gouvernements ne pourraient plus être constitués d'un nombre impair de membres.

*b) Amendement n° 1 de Mme Van Riet et consorts et sous-amendement n° 11 de M. Vankrunkelsven*

39. L'amendement n° 1 de Mme Van Riet et consorts prévoit de remplacer intégralement l'article proposé. Une caractéristique frappante en est que le principe général de l'égalité des femmes et des hommes n'est plus confirmé et que le champ d'application du texte proposé reste limité à l'accès aux mandats électifs et publics.

En ne mentionnant pas le principe général en question, l'amendement ne satisfait plus à l'obligation imposée par l'article 2, a), de la Convention sur les femmes. D'après cette disposition, le principe de l'égalité des femmes et des hommes doit être inscrit dans la Constitution sous sa forme la plus générale (voir *supra*, n° 11).

Bovendien lijkt het amendement voorbij te gaan aan het feit dat discriminaties van vrouwen vooral in de private sfeer voorkomen. Ook in die sfeer bestaat er soms behoefte aan een optreden vanwege de overheid.

De ruimere benadering van het amendement van de regering is dan ook te verkiezen.

40. Inhoudelijk stemmen de bepalingen van het amendement voor het overige overeen met die van het voorstel van de regering. Er kan dan ook in hoofdzaak verwezen worden naar de opmerkingen die in verband met dat voorstel gemaakt werden. Enkele onderdelen verdienen nochtans een afzonderlijke bespreking.

Zo is in het eerste lid van de tekst van het amendement sprake van «iedere man en vrouw», in het enkelvoud, en niet van «de mannen en de vrouwen», in het meervoud. De meervoudsvorm lijkt nochtans de voorkeur te verdienen. De bescherming die beoogd wordt, zal inderdaad gelden voor eenieder die tot een bepaalde categorie behoort. Overigens blijkt ook in het Vrouwenverdrag [onder meer artikel 2, a)], het IVBPR (artikel 3), het IVESCR (artikel 3) en het EG-Verdrag (artikelen 2 en 3, lid 2) de meervoudsvorm gebruikt te worden.

Wat het woord «waarborgen» in het tweede lid betreft, wordt verwezen naar de opmerking bij amendement nr. 4 van mevrouw de Bethune (zie hiervóór, nr. 31).

De terminologie gebruikt in het derde lid stemt beter overeen met die van de bestaande bepalingen van de Grondwet in verband met de Ministerraad (artikel 99) en in verband met de gemeenschaps- en gewestregeringen (artikel 123, § 1), zoals in de toelichting wordt uiteengezet. Die terminologie verdient dan ook de voorkeur boven die van het voorstel van de regering.

Met het vierde lid worden een aantal terminologische onvolkomenheden in het voorstel van de regering rechtgezet, zoals ook nader in de toelichting wordt uiteengezet. De tekst van het amendement verdient op dit punt dus de voorkeur.

41. Subamendement nr. 11 van de heer Vankrunkelsven beoogt de vervanging, in het eerste lid van de door mevrouw Van Riet c.s. voorgestelde tekst, van de woorden «iedere man en vrouw heeft» door de woorden «mannen en vrouwen hebben».

Er kan verwezen worden naar hetgeen hiervóór in verband met de bedoelde termen uit het amendement van mevrouw Van Riet c.s. werd opgemerkt (nr. 40).

En outre, l'amendement semble perdre de vue que les discriminations à l'égard des femmes se produisent surtout dans le privé. Là aussi, le besoin d'une intervention des pouvoirs publics se fait parfois sentir.

Il convient donc de donner la préférence à l'approche plus large retenue dans l'amendement du gouvernement.

40. Pour le reste, les dispositions de l'amendement correspondent, en termes de contenu, à celles de la proposition du gouvernement. On peut donc se référer pour l'essentiel aux observations qui ont été faites concernant cette proposition. Quelques éléments méritent toutefois un examen distinct.

Ainsi, l'alinéa 1<sup>er</sup> du texte de l'amendement parle-t-il de «chaque homme et chaque femme», au singulier, et non «des hommes et des femmes» au pluriel. La forme du pluriel semble toutefois préférable. La protection visée touchera en effet quiconque appartient à une catégorie déterminée. Il apparaît d'ailleurs aussi que le pluriel est utilisé dans la Convention sur les femmes [entre autres à l'article 2, a)], le PIDCP (article 3), le PIDESC (article 3) et le traité CE (articles 2 et 3, alinéa 2).

En ce qui concerne le mots «garantissent» à l'alinéa 2, on se référera à la remarque relative à l'amendement n° 4 de Mme de Bethune (voir ci-dessus, le n° 31).

La terminologie usitée à l'alinéa 3 est plus conforme à celle des dispositions constitutionnelles existantes concernant le Conseil des ministres (article 123, § 1<sup>er</sup>), comme l'expose la justification. Cette terminologie mérite donc d'être préférée à celle de la proposition du gouvernement.

L'alinéa 4 rectifie une série d'imperfections terminologiques contenues dans la proposition du gouvernement, ainsi que l'explicite la justification. Le texte de l'amendement est donc préférable sur ce point.

41. Le sous-amendement n° 11 de M. Vankrunkelsven vise à remplacer, à l'alinéa 1<sup>er</sup> du texte proposé par Mme Van Riet et consorts, les mots «Chaque homme et chaque femme» par les mots «Les hommes et les femmes».

On se référera aux remarques qui ont été faites ci-dessus à propos des termes en question qu'utilise l'amendement de Mme Van Riet et consorts (n° 40).

*c) Voorstel van mevrouw de Bethune, tevens amendement nr. 3 van mevrouw de Bethune op het voorstel van de regering*

42. Zoals reeds werd opgemerkt, stemt de tekst van amendement nr. 3 van mevrouw de Bethune overeen met de tekst van het voorstel dat zij voordien heeft ingediend.

Alle elementen van die tekst zijn al aan bod gekomen bij de bespreking van de amendementen nrs. 4 tot 9 van mevrouw de Bethune. Er kan dan ook naar die bespreking verwezen worden.

*c) Proposition de Mme de Bethune et amendement n° 3 de Mme de Bethune à la proposition du gouvernement*

42. Comme on l'a déjà fait observer, le texte de l'amendement n° 3 de Mme de Bethune correspond au texte de la proposition qu'elle avait déposée précédemment.

Tous les éléments de ce texte ont déjà été abordés lors de l'examen des amendements n<sup>os</sup> 4 à 9 de Mme de Bethune. On peut dès lors renvoyer à cette discussion.

## 2. UITEENZETTING DOOR DE HEER M. UYTTENDAELE, GEWOON HOOGLERAAR AAN DE ULB

### I. HET PRINCIPE VAN DE GRONDWETSHERZIENING

*1. Vroeger kon de wetgever alles. Het arrest-Le Ski van het Hof van Cassatie (1) en de oprichting van het Arbitragehof maakten daaraan een einde ...*

Ook de tijd dat de grondwetgever alles vermocht, is voorbij. Een bepaalde strekking in de jurisprudentie wil dat de Grondwet ondergeschikt is aan het internationaal recht, en dan met name aan het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Deze zienswijze, reeds bekrachtigd door de Raad van State (Raad van State, nr. 62.921 van 5 oktober 1996, *Goosse* en Raad van State, nr. 62.922 van 5 oktober 1996, *Orfinger*), maar betwist door het Arbitragehof, houdt ook in dat de gewone rechter kan besluiten een bepaling uit de Grondwet niet toe te passen als hij meent dat ze strijdig is met een bepaling van internationaal recht die rechtstreekse gevolgen heeft in de interne rechtsorde.

Overigens is de Grondwet krachtens haar artikel 195 onderworpen aan de Grondwet zelf. De grondwetgever kan immers alleen optreden binnen de grenzen van de bepalingen inzake de verklaring tot herziening van de grondwet. Al te vaak heeft de grondwetgever de Grondwet impliciet gewijzigd, vooral door te sleutelen aan bepalingen die niet vermeld waren in de verklaring tot herziening van de Grondwet. Deze handelwijze gaat niet alleen in tegen artikel 195 van de Grondwet maar maakt de Grondwet ook minder coherent en minder leesbaar.

*2. Hier rijst al een eerste vraag: kan tijdens de huidige zittingsperiode in de Grondwet een bepaling worden ingevoerd die borg moet staan voor een betere vertegenwoordiging van vrouwen in de politieke organen?*

Op internrechtelijk vlak brengt dit geen problemen mee. In de verklaring tot herziening van 5 mei 1999 is inderdaad vastgesteld dat titel II van de Grondwet moet worden herzien teneinde een nieuw artikel in te

(1) In zijn arrest van 27 mei 1971 in de zaak-Le Ski stelde het Hof van Cassatie als principe vast: «Overwegende dat wanneer het conflict bestaat tussen een internrechtelijke norm en een internationaalrechtelijke norm die rechtstreekse gevolgen heeft in de interne rechtsorde, de door het Verdrag bepaalde regel moet voorgaan; dat deze voorrang volgt uit de aard zelf van het bij verdrag bepaald internationaal recht». Het Hof leidt daaruit af dat de rechter bepalingen van de interne wetgeving — en dat geldt *a fortiori* voor de interne regelgeving — niet mag toepassen als die strijdig zijn met een bepaling van het internationaal recht die rechtstreekse gevolgen heeft in de interne rechtsorde.

## 2. EXPOSÉ DE M. M. UYTTENDAELE, PROFESSEUR ORDINAIRE À L'ULB

### I. SUR LE PRINCIPE DE LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE

*1. Il fut un temps où le législateur pouvait tout. Avec l'arrêt Le Ski de la Cour de cassation (1) et la création de la Cour d'arbitrage, ce temps est aujourd'hui révolu ...*

Il est même révolu le temps où l'on pouvait affirmer que le constituant pouvait tout. Il existe, en effet, aujourd'hui une tendance jurisprudentielle au terme de laquelle la Constitution est soumise au droit international, et notamment à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. En vertu de cette tendance, déjà consacrée par le Conseil d'État (Conseil d'État, n° 62.921 du 5 octobre 1996, *Goosse* et Conseil d'État, n° 62.922 du 5 octobre 1996, *Orfinger*), mais contestée par la Cour d'arbitrage, le juge ordinaire peut écarter l'application d'une disposition constitutionnelle au seul motif qu'elle est contraire à une disposition de droit international qui a des effets directs dans l'ordre juridique interne.

Par ailleurs, en vertu de l'article 195 de la Constitution, la Constitution est soumise à la Constitution elle-même. En effet, le constituant voit son action limitée à ce qui est prévu dans la déclaration de révision de la Constitution. Trop souvent, le constituant a modifié implicitement la loi fondamentale, et plus particulièrement des dispositions qui ne figuraient pas dans la déclaration de révision de la Constitution. Une telle démarche, outre le fait qu'elle viole l'article 195 de la Constitution, est source d'incohérence et d'un manque de lisibilité du texte fondamental.

*2. Une première question se pose donc: peut-on introduire dans la Constitution, sous l'actuelle législature, une disposition constitutionnelle garantissant une meilleure représentation des femmes dans les organes politiques?*

Sur le plan interne, la question ne soulève guère de difficultés. Dans la déclaration de révision du 5 mai 1999, il a été déclaré qu'il y a lieu à révision du titre II de la Constitution en vue d'y insérer un article nou-

(1) Dans son arrêt du 27 mai 1971, rendu dans l'affaire Le Ski, la Cour de cassation pose le principe selon lequel «Lorsque le conflit existe entre une norme de droit interne et une norme de droit international qui a des effets directs dans l'ordre juridique interne, la règle établie par le Traité doit prévaloir; la prééminence de celle-ci résulte de la nature même du droit international conventionnel». La Cour en déduit que le juge doit écarter l'application d'une norme législative interne — et ceci vaut *a fortiori* pour une norme réglementaire — si elle entre en contradiction avec une disposition de droit international qui a des effets directs dans l'ordre juridique interne.

voegen betreffende het recht van vrouwen en mannen op gelijkheid.

U hebt dus ongetwijfeld het recht om in de Grondwet een bepaling in te voeren die de gelijkheid van vrouwen en mannen bekrachtigt ...

Ook de eerbiediging van de internationaalrechtelijke instrumenten zou geen onoverkomelijke moeilijkheden mogen opleveren. Verschillende bepalingen van het internationaal recht zetten de Staten ertoe aan te streven naar meer gelijkheid tussen vrouwen en mannen, en dan vooral in de uitoefening van de openbare ambten. Deze instrumenten zijn al opgesomd in de parlementaire voorbereiding en hoeven hier dus niet te worden herhaald. Toch wil ik hier op iets wijzen dat voor velen misschien evident kan lijken. Het wegwerken van een feitelijke ongelijkheid, en bijgevolg van een vorm van discriminatie, moet gebeuren met inachtneming van de principes van gelijkheid en proportionaliteit. Met andere woorden, het herstellen van de gelijkheid ten voordele van een bevolkingsgroep die het slachtoffer is van een discriminatie, mag niet gebeuren op een disproportionele wijze waardoor een andere bevolkingscategorie wordt gediscrimineerd. Over de formulering van de nieuwe bepaling zal dus heel goed moeten worden nagedacht.

## 2. DE IDEALE PLAATS VOOR DE NIEUWE BEPALING IN DE GRONDWET

3. *In de eerste plaats dient het voorstel van de regering te worden bekeken. Verschillende opties zijn mogelijk; sommige daarvan veronderstellen een opdeling van het artikel.*

4. *Het voorstel strekt ertoe deze bepaling te verbinden aan artikel 10 door de goedkeuring van een artikel 10bis. Artikel 10 van de Grondwet luidt als volgt: «Er is in de Staat geen onderscheid van standen. De Belgen zijn gelijk voor de wet; zij alleen zijn tot de burgerlijke en militaire bedieningen benoembaar, behoudens de uitzonderingen die voor bijzondere gevallen door een wet kunnen worden gesteld.» Met andere woorden, de indieners van het voorstel maken de politieke keuze om deze wijziging te verankeren in het principe van de gelijkheid van de Belgen voor de wet. In het algemeen zou dus de gelijkheid van de Belgen voor de wet gelden en meer in het bijzonder de gelijkheid van mannen en vrouwen.*

Van de talrijke vormen van gelijkheid tussen de Belgen waarop artikel 10 van de Grondwet kan slaan — vandaar de algemene formulering — krijgt dus één specifieke vorm van gelijkheid bijzondere aandacht, namelijk de gelijkheid die moet bestaan tussen vrouwen en mannen.

veau relatif au droit des femmes et des hommes à l'égalité.

Vous êtes donc fondé, sans conteste, à introduire dans la Constitution, une disposition qui consacre l'égalité des hommes et des femmes ...

En ce qui concerne le respect des instruments internationaux, vous ne devriez pas non plus rencontrer de difficultés insurmontables. En effet, de multiples dispositions de droit international incitent les États à promouvoir une plus grande égalité entre hommes et femmes, et ce notamment dans l'exercice des mandats publics. Ces instruments ont déjà été recensés dans les travaux préparatoires. Il n'est donc pas utile de les reprendre ici de manière exhaustive. Une remarque s'impose, cependant, et apparaîtra sans doute comme une évidence à d'aucuns. Le fait de remédier à une inégalité de fait, et partant, de faire disparaître une discrimination doit se faire dans le respect du principe d'égalité, et en ayant égard au principe de proportionalité. Autrement dit, le fait de rétablir l'égalité au détriment d'une catégorie de la population victime d'une discrimination ne peut avoir pour conséquence d'engendrer de manière disproportionnée, une discrimination au détriment d'une autre catégorie de personnes. Il s'indiquera donc de prêter une attention toute particulière à la formulation de la nouvelle disposition en projet.

## 2. SUR L'EMPLACEMENT IDÉAL DE LA NOUVELLE DISPOSITION DANS LA CONSTITUTION

3. *Il convient d'avoir égard, tout d'abord, à la proposition gouvernementale. Plusieurs options peuvent être envisagées, dont certaines d'entre elles impliqueraient une division de l'article.*

4. *Tout d'abord, il faut constater que la proposition gouvernementale vise à rattacher cette disposition à l'article 10, en préconisant l'adoption d'un article 10bis. L'article 10 de la Constitution, faut-il le rappeler, est rédigé en ces termes: «Il n'y a dans l'État aucune distinction d'ordres. Les Belges sont égaux devant la loi; seuls ils sont admissibles aux emplois civils et militaires, sauf les exceptions qui peuvent être établies par une loi pour des cas particuliers.» Autrement dit, le choix politique des auteurs de la proposition est de situer cette modification dans la perspective du principe d'égalité des Belges devant la loi. Il y aurait donc à la fois égalité générale des Belges devant la loi, et égalité particulière entre hommes et femmes.*

Partant, parmi toutes les égalités possibles entre les Belges, recouvertes par l'article 10 de la Constitution — ce qui explique sa formulation globale —, un sort privilégié serait réservé à une égalité particulière, à savoir celle devant exister entre les femmes et les hommes.

Deze keuze verdient ongetwijfeld respect maar creëert toch een ongelijkheid in de bevestiging van de gelijkheid.

5. *Andere, even achtenswaardige oplossingen zijn denkbaar. Aangezien het hier gaat om de bestrijding van een vorm van discriminatie, is het niet ondenkbaar om de nieuwe bepaling te verbinden met artikel 11 dat zegt: «Het genot van de rechten en vrijheden aan de Belgen toegekend moet zonder discriminatie verzekerd worden. Te dien einde waarborgen de wet en het decreet inzonderheid de rechten en vrijheden van de ideologische en filosofische minderheden.»*

Om de knoop tussen beide hypothesen door te hakken, moet de grondwetgever een keuze maken. Ofwel schaarft hij zich achter een maatschappijbeeld waarin het criterium man/vrouw alle andere criteria overvleugelt en kiest hij ervoor de nieuwe bepaling te verbinden aan artikel 10 van de Grondwet. Ofwel wil hij een discriminatie bestrijden waarvan een geslachtsgebonden minderheidsgroep het slachtoffer wordt en verbindt hij de ontworpen bepaling aan artikel 11 van de Grondwet.

Persoonlijk zou ik de nieuwe bepaling aan artikel 11 verbinden omdat deze kwestie volgens mij veeleer de bestrijding van een discriminatie betreft dan de bekrachtiging van een bijzondere vorm van gelijkheid die bevoorrecht moet worden ten aanzien van de algemene gelijkheid van de Belgen voor de wet. Die laatste zou zo de overkoepelende werkingssfeer die ze momenteel heeft krachtens artikel 10 van de Grondwet verliezen.

6. *Vervolgens moet men zich afvragen of de ontworpen bepaling wel een autonome bepaling moet zijn. Er valt iets te zeggen voor deze handelwijze, die de nieuwe regel iets «sacraals» verleent.*

Toch heeft deze oplossing op wetgevingstechnisch en juridisch vlak nadelen. De Grondwet blijft leesbaarder als men niet te vaak *bis*, *ter*, *quater* en zelfs *ter-bis*-artikelen gebruikt zoals in het verleden gebeurde. Belangrijker nog is dat de opname van deze bepaling in artikel 10 of — volgens mij nog beter — in artikel 11, een controle van het Arbitragehof mogelijk maakt van alle wetgevende normen die deze principes in de praktijk omzetten en zelfs, meer algemeen, van alle wetgevende normen die strijdig kunnen zijn met de in de nieuwe bepaling vervatte principes.

Men zal er ongetwijfeld op wijzen dat in het Parlement ontwerpen zijn ingediend om de controle van het Arbitragehof uit te breiden tot alle bepalingen van titel II. Nog afgezien van het feit dat deze teksten nog maar in de ontwerpfasen zijn, zal deze hervorming de

Cette option est sans doute respectable, mais génère malgré tout une inégalité dans l'affirmation de l'égalité.

5. *D'autres solutions aussi raisonnables auraient pu être retenues. Ainsi, s'agissant en l'espèce de la volonté de lutter contre une discrimination, il n'aurait pas été déraisonnable de rapprocher la nouvelle disposition de l'article 11 selon lequel «La jouissance des droits et libertés reconnus aux Belges doit être assurée sans discrimination. À cette fin, la loi et le décret garantissent notamment les droits et libertés des minorités idéologiques et philosophiques.»*

Pour trancher entre ces deux hypothèses, il faut que le constituant fasse un choix. Soit il promeut une conception immanente de la société dans laquelle le critère homme/femme prédomine par rapport à tout autre, et le rapprochement avec l'article 10 de la Constitution peut être privilégié. Soit il entend réprimer une discrimination dont serait victime le groupe sexuel minoritaire, et il s'agit, au contraire, de créer un rapport privilégié entre la disposition en projet et l'article 11 de la Constitution.

En ce qui me concerne, je rattacherais plutôt la nouvelle disposition à l'article 11, car la question me paraît plus relever d'une remise en cause d'une discrimination, que de l'affirmation d'une égalité particulière à privilégier par rapport à l'égalité générale des Belges devant la loi, laquelle perdrait ainsi la vocation globalisante qui est actuellement la sienne dans l'article 10 de la Constitution.

6. *Ensuite, il convient de s'interroger sur l'opportunité de faire de la disposition en projet une disposition autonome. On aperçoit les raisons qui ont conduit à retenir cette démarche lesquelles se fondent sur la volonté de «sacralisation» de la nouvelle règle.*

Cependant, sur le plan légistique et sur le plan juridique, cette solution n'est pas sans inconvénients. En effet, il me semble que la lisibilité de la Constitution est meilleure quand il est possible d'éviter le recours aux *bis*, *ter*, *quater* et même *ter-bis* comme on en a trop connu par le passé. Ensuite, et plus fondamentalement, le fait d'inclure la disposition en cause dans l'article 10 ou mieux encore à mon sens dans l'article 11 permet de garantir un contrôle par la Cour d'arbitrage de toutes les normes législatives qui mettront ces principes en oeuvre, et même, de manière générale, de toute autre norme législative qui pourrait entrer en contradiction avec les principes contenus dans la nouvelle disposition.

Sans doute objectera-t-on que des projets ont été déposés devant les Chambres afin d'étendre à toutes les dispositions du titre II, le contrôle de la Cour d'arbitrage. Cependant, outre le fait qu'il ne s'agit encore là que de textes en projets, cette réforme ne

«sacrale» aard van de artikelen 10 en 11 ongetwijfeld niet doen verdwijnen.

Met andere woorden, de symbolische waarde van de voorliggende beginselen wordt sterker in de verfezget door ze in te voegen in de overbeschermd bepalingen van de Belgische Grondwet dan door de goedkeuring van een autonome bepaling.

*7. De knopen die moeten worden doorgehakt, blijven niet beperkt tot de keuze tussen een verbinding met artikel 10 dan wel met artikel 11 en de keuze tussen de goedkeuring van een autonome bepaling of de integratie van de nieuwe principes in een bestaande bepaling.*

Men kan zich immers afvragen of het ontworpen artikel niet moet worden opgedeeld. Met voorbehoud van de hierna geformuleerde bemerkingen, kunnen we ervan uitgaan dat de zinnen «Het recht van de mannen en van de vrouwen op gelijkheid is gewaarborgd. De wet, het decreet en de regel, bedoeld in artikel 134 van de Grondwet, bevorderen de gelijke uitoefening van hun rechten en vrijheden, en meer bepaald hun gelijke toegang tot de door verkiezing verkregen mandaten en de overheidsmandaten» zullen worden ingevoegd in titel II van de Grondwet (*De Belgen en hun rechten*), al naargelang van de gemaakte keuze in artikel 10bis of 11bis of in § 2 van artikel 10 of 11.

Het tweede en het derde lid van de ontworpen tekst zouden daarentegen worden opgenomen in de overeenkomstige bepalingen van titel III (*De machten*). Het gaat inderdaad om regels die een fundamenteel beginsel dat — logischerwijze — wordt bekrachtigd in titel II (eerste lid van de ontworpen tekst) vertalen naar de organisatie van de «machten», en dan met name de Ministerraad, de gewest- en gemeenschapsregeringen en de plaatselijke overheden. Daarom kan het tweede lid van artikel 99 en van artikel 122 van de Grondwet worden aangepast zodat de aanwezigheid van een vertegenwoordiger van elk geslacht in al deze regeringen verplicht wordt. Artikel 162 kan worden gewijzigd om hetzelfde principe te bevestigen voor de gemeentelijke en provinciale instellingen. In dat verband kunnen ook andere grondwetsbepalingen worden aangevuld.

*8. Men zal tegenwerpen dat de artikelen 99, 122 en 162 niet aan herziening worden onderworpen.*

Dit bezwaar kan nochtans makkelijk worden omzeild. De verklaring tot grondwetsherziening heeft in principe betrekking op één bepaling, dit wil zeggen op één artikel of een deel van een artikel. Die regel mag nochtans niet al te formalistisch worden geïnterpreteerd. De grondwetgever mag de rechtsregel die vervat is in de aan herziening onderworpen bepaling wijzigen, zonder dat hij daarbij gebonden is

fera sans doute pas disparaître le caractère «sacralisé» des articles 10 et 11 de la Constitution.

Autrement dit, l'affirmation de l'importance symbolique des principes à adopter sera alors plus forte encore qu'en cas d'adoption d'une norme autonome puisque, grâce à cela, les nouveaux principes feront partie des dispositions surprotégées de la Constitution belge.

*7. Les options ne se limitent pas à choisir entre un rapprochement avec l'article 10 ou avec l'article 11 ainsi qu'entre l'adoption d'une disposition autonome ou l'intégration des nouveaux principes dans une disposition déjà existante.*

En effet, il faut se demander s'il ne conviendrait pas de diviser l'article en projet. Sous réserve des remarques formulées plus loin, la phrase «Le droit des femmes et des hommes à l'égalité est garanti. La loi, le décret et la règle visée à l'article 134 favorisent l'égal exercice de leurs droits et libertés, et notamment leur égal accès aux mandats électifs et publics», figurerait dans le titre II de la Constitution (*Des Belges et de leur droits*), selon l'option retenue, dans un article 10bis, un article 11bis, ou au § 2 de l'article 10 ou au § 2 de l'article 11.

Par contre, les alinéas 2 et 3 du texte en projet seraient, quant à eux, renvoyés dans les dispositions pertinentes du titre III (*Des pouvoirs*). En effet, il s'agit, en réalité, de règles qui traduisent un principe fondamental exprimé logiquement dans le titre II (alinéa 1<sup>er</sup> du texte en projet) dans l'organisation des pouvoirs, et plus particulièrement le Conseil des ministres, les gouvernements régionaux et communautaires, ainsi que les autorités locales. Ainsi, l'alinéa 2 de l'article 99 et l'article 122 de la Constitution pourraient utilement être adaptés afin de prévoir la présence d'un représentant de chaque sexe au sein de tous les gouvernements. De même, l'article 162 pourra être modifié afin de consacrer le même principe pour les institutions communales et provinciales. D'autres dispositions constitutionnelles pourraient d'ailleurs être, dans cette perspective, utilement complétées.

*8. On objectera sans doute que les articles 99, 122 et 162 ne sont pas soumis à révision.*

Cette objection peut, cependant, aisément être contournée. La déclaration de révision constitutionnelle porte, en principe, sur une disposition, à savoir un article ou une partie d'article. Cette règle ne peut, cependant, être interprétée de façon trop formaliste. En effet, le constituant peut réviser la règle juridique contenue par la disposition soumise à révision, mais il n'est pas tenu par la numérotation des articles soumis

door de nummering van de voor herziening vatbaar verklaarde artikelen (zie met name J. Velu, *Droit public*, Bruylant, 1986, blz. 174; W.J. Ganshof van der Meersch, «Réflexions sur la révision de la Constitution», *JT*, 1972, blz. 480). Zo heeft hij in 1970 § 3 van het oude artikel 59bis betreffende het gebruik der talen alleen in de Grondwet kunnen invoegen omdat het oude artikel 23, dat het vrije gebruik der talen waarborgde, voor herziening vatbaar was verklaard. Die laatste bepaling is op zich dus niet gewijzigd.

*9. De opmerkingen over de verbinding met de artikelen 10 en 11 en over de autonome aard van de bepaling gelden ook voor het voorstel van de parlementsleden. Een opdeling is daarentegen niet aan de orde omdat de ontworpen bepaling minder exhaustief is.*

### 3. DE INHOUD VAN DE ONTWORPEN BEPALINGEN

*10. Het principe van de bescherming van een bepaalde minderheid is uiteraard aanvaardbaar en gekend in het Belgisch recht. Hierboven is er echter op gewezen dat wanneer men een specifieke groep van burgers bijzondere aandacht en bijzondere grondwettelijke bescherming wil geven, die anderen niet genieten, dit moet gebeuren met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel.*

Het Arbitragehof en het Europees Hof voor de rechten van de mens hebben er in hun jurisprudentie op gewezen dat de principes van de gelijkheid en de non-discriminatie worden geschonden wanneer er geen redelijk, proportioneel verband bestaat tussen de gebruikte middelen en het door de betwiste maatregelen nagestreefde doel. In het kader van deze controle gebruikt het Europees Hof met name het concept van de «restriction nécessaire dans une société démocratique». De aanwijzingen voor het bestaan van een discriminatie moeten dus worden afgeleid uit een vergelijkend onderzoek van de democratische rechtssystemen, waardoor kan worden nagegaan of de betrokken overheid een evenwicht heeft gevonden tussen «la sauvegarde des intérêts de la communauté et le respect des droits et libertés garantis par la Convention» (EHRM, 2 maart 1987, arrest Mohin en Clerfayt, *op. cit.*, § 7; J. Velu en R. Ergéc, «La Convention européenne des droits de l'homme», *RPDB, Complément VII*, blz. 121-122). Het passief kiesrecht is ongetwijfeld één van de essentiële beginselen van een democratische maatschappij. Het maakt volwaardig deel uit van het recht op vrije verkiesingen, vervat in artikel 3 van het eerste aanvullend Protocol op het Europees Verdrag. Het Europees Hof heeft aanvaard dat op het recht op vrije verkiesingen impliciete beperkingen kunnen bestaan aangezien de Staten bepaalde voorwaarden kunnen verbinden aan het actief en passief kiesrecht, maar heeft toch bena-

à révision (voy. notamment J. Velu, *Droit public*, Bruylant, 1986, p. 174; W.J. Ganshof van der Meersch, «Réflexions sur la révision de la Constitution», *JT*, 1972, p. 480). Ainsi en 1970, il n'a pu insérer dans la Constitution le paragraphe 3 de l'article 59bis ancien, relatif à la réglementation de l'emploi des langues, que parce que l'article 23 ancien, qui garantit un caractère facultatif de l'emploi des langues, était soumis à révision. Or cette dernière disposition n'a fait, en tant que telle, l'objet d'aucune modification.

*9. En ce qui concerne la proposition parlementaire, les considérations relatives au rattachement aux articles 10 et 11, ainsi que la réflexion sur le caractère autonome de la disposition sont également d'actualité. Par contre, aucune division ne s'impose, compte tenu du caractère moins exhaustif de la disposition en projet.*

### 3. SUR LE CONTENU DES DISPOSITIONS EN PROJET

*10. Le principe de la protection d'une minorité particulière est évidemment admissible et bien connu en droit belge. Cependant, ainsi qu'il a été relevé plus haut, la prise en considération d'un groupe particulier de citoyens et la protection constitutionnelle dont il bénéficie, et ce à l'inverse de tous les autres, doit se faire dans le respect du principe de proportionnalité.*

La jurisprudence de la Cour d'arbitrage, ainsi que celle de la Cour européenne des droits de l'homme, pose le principe selon lequel les principes d'égalité et de non-discrimination sont violés lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé par la mesure mise en cause. Dans le cadre de ce contrôle, la Cour européenne se réfère notamment au concept de «restriction nécessaire dans une société démocratique». Les indices d'une discrimination seront ainsi déduits d'un examen comparatif des systèmes juridiques démocratiques permettant de juger si l'autorité a ménagé un juste équilibre «entre la sauvegarde des intérêts de la communauté et le respect des droits et libertés garantis par la Convention» (CEDH, 2 mars 1987, arrêt Mohin et Clerfayt, *op. cit.*, § 7; J. Velu et R. Ergéc, «La Convention européenne des droits de l'homme», *RPDB, Complément VII*, pp. 121-122). Il n'est pas douteux que le droit d'éligibilité constitue l'un des principes essentiels d'une société démocratique. Il fait partie intégrante du droit à des élections libres, tel qu'il est formulé par l'article 3 du premier Protocole additionnel à la Convention européenne. Si la Cour européenne a admis la possibilité de limitations implicites au droit à des élections libres, en considérant que les États peuvent entourer les droits de vote et d'éligibilité de certaines conditions, elle n'a pas manqué d'ajouter qu'ils doivent s'assurer «que ces conditions ne réduisent pas les droits dont il s'agit



drukt dat de Staten er op moeten toezien «que ces conditions ne réduisent pas les droits dont il s'agit au point de les atteindre dans leur substance même et de les priver de leur effectivité, qu'elles poursuivent un but légitime et que les moyens employés ne se révèlent pas disproportionnés» (EHRM, 2 maart 1987, arrest Mohin en Clerfayt, § 52).

*11. Alvorens het onderzoek van beide ontwerp teksten aan te vatten, nog een algemene opmerking. Beide teksten bevestigen het bestaan van een «recht op gelijkheid tussen mannen en vrouwen». De gelijkheid is een recht, dat kan niemand betwisten. Deze formulering is dus een beetje overbodig. Kan men niet beter vaststellen dat de gelijkheid tussen mannen en vrouwen gewaarborgd is ... Deze bemerking geldt des te meer als men ervoor kiest om het ontworpen artikel te verbinden aan artikel 10 van de Grondwet.*

*12. Het parlementair voorstel is dubbelzinnig en vertoont niet de gematigdheid die de naleving van het principe van de proportionaliteit vereist.*

Er wordt een concept uit de politieke wetenschappen gebruikt, namelijk «de politieke besluitvorming» ... De juridische begrenzing van dit concept is uiterst vaag, wat een enorm nadeel is — *a fortiori* omdat de wetgever de effectieve gelijkheid van vrouwen en mannen moet waarborgen wat betreft hun deelname aan die besluitvorming. Dat kan ertoe leiden dat de pariteitsregel wordt uitgebreid tot domeinen die niet door de indieners van de tekst bedoeld waren. Zo zou men bijvoorbeeld kunnen aanvoeren dat de werkgeversorganisaties en de vakbonden op bepaalde vlakken deelnemen aan de politieke besluitvorming ... Geldt dat ook niet voor bepaalde beroepsorden die reglementen opstellen die bij koninklijk besluit worden bekrachtigd?

De absolute pariteit in alle organen van politieke aard lijkt ons bovendien een vrij radicale eis die weinig compatibel is met het evenredigheidsbeginsel. In België is de ontwikkeling van het democratisch stelsel tot de wet Smet-Tobback immers gekenmerkt door een gestage vermindering, of zelfs opheffing van de beperkingen op de uitoefening van een openbaar ambt, het zij op basis van leeftijd, vermogen, opleiding, geslacht of nationaliteit.

Het lijkt mij dus overdreven om de onmiskenbare feitelijke discriminatie van vrouwen te willen oplossen door een wettelijke discriminatie ten nadeel van mannen — of elke andere niet-beschermde groep van burgers — in de Grondwet vast te leggen.

Dat is, mijns inziens, het gevolg van een pariteitseis die niet meer als een doelstelling wordt beschouwd maar als een onaantastbare juridische verplichting.

au point de les atteindre dans leur substance même et de les priver de leur effectivité, qu'elles poursuivent un but légitime et que les moyens employés ne se révèlent pas disproportionnés» (CEDH, 2 mars 1987, arrêt Mohin et Clerfayt, § 52).

*11. Avant d'examiner les deux textes en projet, une remarque commune mérite d'être formulée. Les deux textes, en effet, affirment l'existence d'un «droit à l'égalité entre les hommes et les femmes». L'égalité est un droit, nul ne peut le contester. Cette formulation est donc quelque peu redondante. Ne convient-il pas d'affirmer plutôt que «l'égalité entre les hommes et les femmes est garantie» ... Il en irait d'autant plus ainsi si la solution retenue est de faire un rapprochement entre l'article en projet et l'article 10 de la Constitution.*

*12. La proposition parlementaire n'est pas dépourvue d'ambiguïtés et elle ne présente pas la vertu de modération qu'exige le respect du principe de proportionnalité.*

En effet, il est fait recours à un concept de science politique, à savoir «le processus de décision politique» ... Les contours juridiques de cette notion sont on ne peut plus flous, ce qui présente un inconvénient majeur et cela *a fortiori* en raison de l'obligation qui serait faite au législateur de garantir l'égalité effective des hommes et des femmes qui prennent part à ce processus. Ceci peut aboutir à une généralisation de la parité dans des sphères qui n'entraient sans doute pas dans les prévisions des auteurs du texte. Ainsi, par exemple, ne peut-on pas affirmer que les organisations patronales et syndicales sont dans certains domaines appelées à participer au processus de décision politique? N'en est-il pas de même de certains ordres professionnels qui rédigent des règlements qui font l'objet d'une approbation par arrêté royal?

Par ailleurs, la parité absolue dans tous les organes à caractère politique présente une radicalité peu compatible avec le principe de proportionnalité. Il faut, en effet, rappeler que, en Belgique, toute l'évolution du régime démocratique s'est, jusqu'à la loi Smet-Tobback, caractérisée par une diminution constante, voire un effacement de toutes les limitations à l'exercice d'un mandat public, que ce soit en raison de l'âge, de la situation de fortune, des études réalisées, du sexe ou de la nationalité.

Il me paraîtrait donc excessif, pour remédier à une évidente discrimination de fait au détriment des femmes, de constitutionnaliser une discrimination de droit au détriment des hommes, ou même de tout autre groupe de citoyens non protégé.

Tel serait, à mon sens, le cas d'une parité conçue non plus comme un objectif à atteindre, mais comme une obligation juridique intangible.

13. Wat dat betreft lijkt het voorstel van de regering veel meer in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel. Op basis van dit voorstel kan de wetgeving worden aangepast aan de maatschappelijke ontwikkelingen zonder dat wordt geraakt aan het principe van de democratische vrijheid dat eist dat, behalve in uitzonderlijke gevallen — zoals de feitelijke discriminatie die momenteel bestaat —, geen enkel onderscheid wordt gemaakt tussen de burgers die een openbaar ambt willen uitoefenen of er toegang willen toe krijgen.

#### IV. DE WERKINGSSFEER VAN DE ONTWERPEN BEPALINGEN

14. Op het parlementair voorstel hoeven we niet meer terug te komen gezien onze kritiek op het concept van de «politieke besluitvorming».

15. Wat het voorstel van de regering betreft, kan men zich vragen stellen bij het concept «door verkiezing verkregen mandaten en overheidsmandaten». Dit begrip zou dus betrekking hebben op alle mandaten die rechtstreeks of onrechtstreeks ingevuld worden door algemene verkiezingen, en in het algemeen op alle openbare organen die zijn samengesteld uit benoemde of verkozen leden. Dat zou bijvoorbeeld ook gelden voor de organen van een openbare universiteit.

16. Ten slotte kan men zich afvragen of de principes uit de ontworpen tekst wel toepasbaar zijn op de verschillende colleges van de gemeenschapscommissies. Dat zijn immers geen regeringsorganen van de gewesten in de zin van artikel 39 van de Grondwet, en de vraag of ze dan moeten worden beschouwd als regeringen van de gemeenschappen zal ongetwijfeld tot betwisting leiden. De éne vrouw die verplicht in de regering van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest moet zitten, kan uiteraard niet aanwezig zijn in alle genoemde colleges. De indieners van het voorstel moeten dit punt verhelderen. Deze kritiek kan makkelijk worden opgevangen als men ervoor kiest om het tweede en het derde lid op te splitsen en onder te brengen in de relevante bepalingen van titel III.

17. Tot slot lijken volgende oplossingen mij het meest geschikt om tot een coherente hervorming te komen:

— Het ontwerp van de regering als uitgangspunt nemen.

— Het eerste lid vervangen als volgt: «De gelijkheid van mannen en vrouwen is gewaarborgd. De wet, het decreet en de regel, bedoeld in artikel 134 van de Grondwet, bevorderen de gelijke uitoefening van hun rechten en vrijheden, en meer bepaald hun gelijke toegang tot de door verkiezing verkregen mandaten en de overheidsmandaten».

13. Sur ce plan, la proposition gouvernementale paraît infiniment plus conforme au principe de proportionnalité. En effet, elle permet une adaptation de la législation à l'évolution de la société et ne se heurte pas au principe immanent de la liberté démocratique qui exige que, sauf situation d'exception — ce qui est le cas de la discrimination de fait existant pour l'instant — aucune distinction de quelque nature que ce soit ne soit faite entre les citoyens lorsqu'il s'agit d'exercer ou d'accéder à une fonction publique.

#### IV. SUR LE CHAMP D'APPLICATION DES DISPOSITIONS EN PROJET

14. Il n'y a plus lieu de revenir sur la proposition parlementaire compte tenu de la critique qui a déjà été faite du concept de «processus de décision politique».

15. En ce qui concerne la proposition gouvernementale, il faut s'interroger sur le terme «mandat électif ou public». De toute évidence, ce concept couvre tous les mandats qui relèvent directement ou indirectement d'une manifestation du suffrage universel, mais de manière générale tous les organes publics qui sont constitués de membres nommés, voire élus. Tel serait par exemple le cas des organes d'une université publique.

16. Enfin, il est permis de s'interroger sur l'applicabilité des principes contenus dans le texte en projet aux différents collèges des commissions communautaires. En effet, il ne s'agit pas d'organes gouvernementaux des régions au sens de l'article 39 de la Constitution et la question de savoir s'ils sont des gouvernements des communautés fera probablement l'objet de controverse. Or la seule femme dont la présence est exigée au sein du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ne pourra pas, par essence, être présente dans tous ces organes collégiaux. Il s'indiquerait donc de préciser les intentions des auteurs de la proposition à ce propos. Si la solution de l'éclatement des alinéas 2 et 3 de la proposition dans les dispositions adéquates du titre III est retenue, il pourra aisément être remédié à cette critique.

17. Pour conclure, il me paraît que les solutions suivantes permettraient une réforme cohérente.

— Prendre comme base de travail la proposition gouvernementale.

— Modifier son premier alinéa comme suit: «L'égalité des femmes et des hommes est garantie. La loi, le décret et la règle visée à l'article 134 favorisent l'égal exercice de leurs droits et libertés, et notamment leur égal accès aux mandats électifs et publics».

— Dit eerste lid wordt de tweede paragraaf van artikel 11 van de Grondwet.

— Alle bepalingen uit titel III van de Grondwet die betrekking hebben op de Ministerraad, de gewest- en gemeenschapsregeringen, de uitvoerende organen van de plaatselijke overheden en, eventueel, de organen van de gemeenschapscommissies van Brussel, worden aangevuld.

— Ce premier alinéa deviendrait le second paragraphe de l'article 11 de la Constitution.

— Le titre III de la Constitution sera complété dans chacune de ses dispositions qui ont trait au Conseil des ministres, aux gouvernements des régions et des communautés, aux organes exécutifs des pouvoirs locaux et, le cas échéant, aux organes des commissions communautaires à Bruxelles.

### 3. UITEENZETTING DOOR DE HEER M. VERDUSSEN, HOOGLERAAR AAN DE UCL

Dit advies handelt over de grondwettigheid, enerzijds, van het voorstel van de federale regering van 8 juni 2000 om in titel II van de Grondwet een artikel *10bis* in te voegen betreffende het recht op gelijkheid van vrouwen en mannen en de bevordering van de gelijke toegang tot door verkiezing verkregen en openbare mandaten (Stuk Senaat, 1999-2000, nr. 2-465/1) en, anderzijds, van het voorstel van mevrouw de Bethune c.s. van 21 juni 2000 om in titel II van de Grondwet een artikel *10bis* in te voegen betreffende het recht op gelijkheid van vrouwen en mannen (Stuk Senaat, 1999-2000, nr. 2-483/1).

Beide voorstellen tot herziening van de Grondwet geven aanleiding tot drie soorten commentaren die gegroepeerd kunnen worden rond de drie categorieën van bepalingen die men in de twee teksten aantreft. Vooraf moeten wij een andere opmerking formuleren.

#### *Voorafgaande opmerking*

De redactie die de grondwetgever van 1831 aan titel II van de Grondwet toebedacht heeft, is in zeer veel opzichten onaangepast geworden. Wanneer men de tekst vergelijkt met een aantal Europese grondwetten die na de Tweede Wereldoorlog aangenomen zijn (Duitsland, Italië, Spanje, Portugal, enz.), moet men wel degelijk vaststellen dat deze catalogi bieden van grondrechten die nauwkeuriger en eigentijdser zijn.

Tijdens de jongste zittingsperioden heeft de Belgische grondwetgever getoond dat hij zich bewust was van de noodzaak titel II te actualiseren, aangezien hij enkele leemten aangevuld heeft.

De gebruikte methode is evenwel voor kritiek vatbaar. Bij de jongste wijzigingen in titel II gaat het immers om losstaande wijzigingen (recht op eerbiediging van het privé-leven en het gezinsleven, recht om een menswaardig leven te leiden, recht om bestuursdocumenten te raadplegen, enz.), wat een drievoudig gevaar inhoudt: het gevaar dat een aantal rechten de voorkeur krijgen boven andere (waarom acht men het bijvoorbeeld noodzakelijk het recht op eerbiediging van het privé-leven en het gezinsleven te bevestigen en niet het recht op een billijk proces?); het gevaar dat men onlogische situaties schept wanneer men wil tegemoetkomen aan specifieke behoeften die ingegeven zijn door bijzondere conjunctuurverschijnselen (waarom wordt het recht van het kind op eerbied van zijn integriteit bevestigd terwijl de Grondwet niets zegt over een dergelijk recht van elk menselijk wezen?); tenslotte het gevaar dat men niet langer een coherente totaalvisie heeft op de door de Grondwet beschermde grondrechten.

### 3. EXPOSÉ DE M. M. VERDUSSEN, PROFESSEUR A L'UCL

Le présent avis porte sur la constitutionnalité, d'une part, de la proposition du gouvernement fédéral du 8 juin 2000 visant à insérer dans le titre II de la Constitution un article *10bis* relatif au droit des femmes et des hommes à l'égalité et favorisant leur égal accès aux mandats électifs et publics (doc. parl., Sénat, 1999-2000, n° 2-465/1) et, d'autre part, de la proposition de Mme de Bethune et consorts du 21 juin 2000 visant à insérer dans le titre II de la Constitution un article *10bis* relatif au droit des femmes et des hommes à l'égalité (doc. Sénat, 1999-2000, n° 2-483/1).

Les deux propositions de révision constitutionnelle suscitent des observations de trois ordres; elles s'articulent autour des trois catégories de dispositions que l'on retrouve dans les deux textes. Auparavant, une remarque préalable nous semble s'imposer.

#### *Remarque préalable*

Dans la rédaction que lui a donnée le constituant de 1831, le titre II de la Constitution est devenu très largement inadapté. Lorsqu'on le compare avec certaines Constitutions européennes adoptées après la Seconde guerre mondiale (Allemagne, Italie, Espagne, Portugal, etc.), on doit bien constater que celles-ci offrent des catalogues de droits fondamentaux plus précis et plus contemporains.

Au cours des dernières législatures, le constituant belge a montré qu'il était conscient de la nécessité de procéder à une actualisation du titre II, puisqu'il a entrepris d'en combler quelques lacunes.

Toutefois, la méthode utilisée prête le flanc à la critique. En effet, les modifications récentes apportées au titre II sont occasionnelles (droit au respect de la vie privée et familiale, droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, droit de consulter des documents administratifs, etc.), ce qui comporte un triple risque: le risque de privilégier certains droits par rapport à d'autres (par exemple, pourquoi estime-t-on nécessaire de consacrer le droit au respect de la vie privée et familiale et pas le droit à un procès équitable?); le risque qu'en voulant rencontrer des besoins ponctuels, dictés par des conjonctures particulières, on crée des illogismes (par exemple, pourquoi le droit de l'enfant au respect de son intégrité est-il consacré alors que la Constitution ignore le droit de tout être humain à un tel respect?); le risque, enfin, de ne plus avoir une vision globale cohérente des droits fondamentaux protégés par la Constitution.

De vraag rijst bijgevolg of men niet op een of andere dag zou moeten zorgen voor een volledige herbewerking van titel II van de Grondwet door middel van een herschrijving van de catalogus van grondrechten. Het zou dan de bedoeling zijn te beschikken over een volledig corpus van grondrechten dat zich onderscheidt door zijn samenhang, zijn volledigheid en zijn eigentijdsheid. Dat laatste is een zeer belangrijk gegeven: titel II moet een weerspiegeling zijn van de hedendaagse waarden die in de Belgische samenleving aan bod komen. Men mag niet vergeten dat wanneer een grondwet een lijst van grondwaarden opstelt, zij op deze wijze te kennen geeft op welke grondwaarden zij de rechtsorde en de politieke samenleving wenst te vestigen.

### **1. Hetrecht op gelijkheid tussen vrouwen en mannen**

In de eerste volzin van het voorstel van de regering wordt bepaald dat: «Het recht van de mannen en van de vrouwen op gelijkheid is gewaarborgd», terwijl het voorstel van mevrouw de Bethune c.s. ook in de eerste volzin, bepaalt dat «Het recht op gelijkheid van vrouwen en mannen is gewaarborgd.»

Aldus geredigeerd is deze bepaling nutteloos. In dat verband moet men drie dingen vaststellen.

In de eerste plaats is de gekozen formulering kenmerkend voor grondrechten van de eerste generatie. Het gaat om de klassieke grondrechten die het individu beschermen tegen onrechtmatig optreden van de Staat (de term «Staat» dient te worden begrepen in de ruime zin van het woord: het is de politieke samenleving, alle overheden). Eigenlijk wordt het recht van vrouwen en mannen op gelijkheid vóór alles beschouwd als een negatief recht, dat wil zeggen als een verweerrecht. Het is trouwens kenmerkend dat deze formulering verwant is met die welke gekozen werd voor artikel 12, eerste lid («De vrijheid van de persoon is gewaarborgd.») en artikel 19 van de Grondwet («De vrijheid van eredienst, de vrije openbare uitoefening ervan, alsmede de vrijheid om op elk gebied zijn mening te uiten, zijn gewaarborgd, behoudens bestraffing van de misdrijven die ter gelegenheid van het gebruikmaken van die vrijheden worden gepleegd.»): het zijn bepalingen die van 1831 dateren.

Verder moet men wel toegeven dat onder de grondrechten van de eerste generatie reeds sinds 1831 een recht op gelijkheid gewaarborgd wordt door onze Grondwet. Dit recht op gelijkheid wordt als een negatief recht opgevat: het is een recht om van de Staat te eisen dat hij zich onthoudt van elke discriminerende behandeling, dat wil zeggen van elk verschil in behandeling waarvoor volgens de geijkte uitdrukking geen «objectieve en redelijke verantwoording» kan worden gegeven. Het is belangrijk te vermelden dat dit recht een evolutie heeft ondergaan dankzij de opeenvolgende interpretaties die de Belgische rechtbanken er in hun jurisprudentie aan hebben gegeven;

En conséquence, la question se pose de savoir s'il ne serait pas approprié, un jour ou l'autre, d'entreprendre une refonte complète du titre II de la Constitution, par un travail de réécriture du catalogue des droits fondamentaux. L'objectif serait de disposer d'un corpus de droits fondamentaux qui se distingue par sa cohésion, sa complétude et sa modernité. Ce dernier élément est capital: le titre II doit être le reflet des valeurs contemporaines qui traversent la collectivité belge. L'on n'oubliera pas que lorsqu'une Constitution établit une liste de droits fondamentaux, elle affiche par là les valeurs cardinales sur lesquelles elle entend fonder l'ordre juridique et la société politique.

### **1. Le droit à l'égalité entre les femmes et les hommes**

La proposition du gouvernement dispose, en sa première phrase, que «Le droit des femmes et des hommes à l'égalité est garanti», tandis que la proposition de madame de Bethune et consorts prévoit, également en sa première phrase, que «Le droit à l'égalité entre les femmes et les hommes est garanti».

Telle qu'elle est rédigée, cette disposition est inutile. Trois constatations s'imposent à cet égard.

Tout d'abord, la formulation retenue est caractéristique des droits fondamentaux de la première génération. Il s'agit des droits fondamentaux classiques, qui protègent l'individu contre les interventions abusives de l'État (le terme «État» est entendu au sens large du terme: il s'agit de la société politique, de l'ensemble des pouvoirs publics). En somme, le droit des femmes et des hommes à l'égalité est envisagé, avant toute chose, comme un droit négatif, c'est-à-dire comme un droit de défense. Il est d'ailleurs symptomatique de constater que la formulation est très proche de celle retenue à l'article 12, alinéa 1<sup>er</sup> («La liberté individuelle est garantie») et à l'article 19 de la Constitution («La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions en toute matière, sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés»), c'est-à-dire pour des dispositions qui remontent à 1831.

Ensuite, l'on doit bien admettre que, parmi les droits fondamentaux de la première génération, la Constitution garantit déjà, depuis 1831, un droit à l'égalité. Ce droit à l'égalité est conçu comme un droit négatif: il s'agit du droit d'exiger de l'État qu'il s'abstienne de tout traitement discriminatoire, c'est-à-dire de toute différence de traitement qui ne serait pas susceptible d'une «justification objective et raisonnable», selon la formule consacrée. Il n'est pas vain de préciser que ce droit a évolué, grâce aux interprétations jurisprudentielles successives que lui ont procurées les juridictions belges; ainsi, aujourd'hui, il n'est personne pour contester que le droit à l'égalité

zo is er tegenwoordig niemand meer die nog betwist dat het recht op gelijkheid voor de wet (formele gelijkheid) ook een recht op gelijkheid in de wet is (materiële gelijkheid).

Er zij ten slotte vastgesteld dat dit grondwettelijke recht op gelijkheid in zeer algemene termen is geformuleerd, zodat het betrekking heeft op alle aspecten van het maatschappelijk leven en op alle vormen van sociale betrekkingen, dus ook de gelijkheid tussen vrouwen en mannen, hetgeen met name bevestigd wordt door de jurisprudentie terzake van het Arbitragehof. In de Grondwet bestaan weliswaar bepalingen, naast het algemene recht op gelijkheid, die bijzondere toepassingen van het recht op gelijkheid waarborgen, zoals artikel 24, § 4, en artikel 172. Daarvoor kunnen echter historische verklaringen worden gegeven, die min of meer overtuigend zijn maar die in elk geval een licht werpen op de redenen waarom deze bepalingen in de tekst van de Grondwet opgenomen zijn. Artikel 24, § 4, vertolkt de wil van de grondwetgever om met name duidelijk te maken wie de bestemmingen zijn van het recht op gelijkheid inzake onderwijs. Artikel 172 vindt anderzijds zijn bestaansgrond in het feit dat er in 1830-1831 een ziekelijke afkeer bestond van belastingprivileges, iets wat het Nationaal Congres ertoe aanzette de gelijkheid van de burgers ten aanzien van de belastingwet (gelijkheid van de belastingplichtigen) uitdrukkelijk te waarborgen.

Bijgevolg hebben het «recht van de mannen en van de vrouwen op gelijkheid» (ontwerp) of het «recht op gelijkheid van vrouwen en mannen» (voorstel) uit zuiver juridisch oogpunt — als negatief recht (in de vorm van een «anti-discriminatieclausule», zoals geformuleerd wordt in de toelichting bij het voorstel) ten opzichte van de huidige situatie absoluut geen meerwaarde.

Kan men de voorgestelde bepaling toch nog enig nut geven?

Het is ongetwijfeld interessant er in dit verband een aantal buitenlandse grondwetteksten op na te slaan. Artikel 3, eerste lid, van de Italiaanse grondwet bepaalt dat «alle burgers gelijke maatschappelijke waardigheid bezitten en gelijk zijn voor de wet, zonder onderscheid van geslacht, ras, taal, godsdienst, politieke overtuiging, persoonlijke en maatschappelijke status». Artikel 13 van de Portugese grondwet bepaalt aldus: «Alle burgers hebben gelijke maatschappelijke waardigheid en zijn gelijk voor de wet» waaraan toegevoegd wordt dat «niemand mag worden bevoorrecht, bevoordeeld, benadeeld, beroofd van een recht of vrijgesteld van een plicht wegens zijn herkomst, zijn geslacht, zijn ras, zijn land van herkomst, zijn godsdienst, zijn politieke of ideologische overtuiging, zijn opleiding, zijn economische toestand of zijn maatschappelijke status». Artikel 14 van de Spaanse grondwet bepaalt het volgende: «De Spanjaarden zijn gelijk voor de wet; zij mogen op

devant la loi (égalité formelle) est aussi un droit à l'égalité dans la loi (égalité matérielle).

Enfin, force est de constater que ce droit constitutionnel à l'égalité est formulé en des termes très généraux, de telle sorte qu'il couvre tous les aspects de la vie en société et toutes les formes de relations sociales, en ce compris l'égalité entre les femmes et les hommes, ce que confirme notamment la jurisprudence de la Cour d'arbitrage en la matière. Certes, il existe bien dans la Constitution, à côté du droit général à l'égalité, des dispositions qui garantissent des applications particulières du droit à l'égalité, tel l'article 24, § 4, et l'article 172. Cependant, à cela, il y a des explications historiques. Elles sont plus ou moins convaincantes mais, en tout cas, elles permettent de comprendre la présence de ces dispositions dans le texte constitutionnel. En ce qui concerne l'article 24, § 4, il traduit la volonté du constituant de préciser notamment quels sont les destinataires du droit à l'égalité en matière d'enseignement. En ce qui concerne l'article 172, il se justifie par le fait qu'en 1830-1831, il régnait une phobie des privilèges fiscaux, ce qui a incité les membres du Congrès national à garantir expressément l'égalité des citoyens par rapport à la loi fiscale (égalité des contribuables).

En conséquence, sur le plan strictement juridique, le «droit des femmes et des hommes à l'égalité» (projet) ou le «droit à l'égalité entre les femmes et les hommes» (proposition) — en tant que droit négatif (en tant que «clause antidiscrimination», selon l'expression contenue dans les développements de la proposition) — n'apporte absolument rien de plus par rapport à la situation actuelle.

Pourrait-on néanmoins donner une utilité à la disposition projetée?

La consultation de certains textes constitutionnels étrangers offre, à cet égard, un intérêt certain. L'article 3, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution italienne dispose que «tous les citoyens ont une même dignité sociale et sont égaux devant la loi, sans distinction de sexe, de race, de langue, de religion, d'opinion politique, de conditions personnelles et sociales». L'article 13 de la Constitution portugaise énonce que «tous les citoyens ont la même dignité sociale et sont égaux devant la loi», tout en ajoutant que «nul ne peut être privilégié, avantagé, défavorisé, privé d'un droit ou dispensé d'un devoir en raison de son ascendance, de son sexe, de sa race, de son territoire d'origine, de sa religion, de ses convictions politiques ou idéologiques, de son instruction, de sa situation économique ou de sa condition sociale». L'article 14 de la Constitution espagnole prévoit que «les Espagnols sont égaux devant la loi; ils ne peuvent faire l'objet d'aucune discrimination pour des raisons de

geen enkele wijze worden gediscrimineerd om redenen van geboorte, ras, geslacht, godsdienst, overtuiging of om enige andere persoonlijke of maatschappelijke reden of omstandigheid». Dit zijn drie van de vele voorbeelden. Uiteindelijk zijn er verschillende buitenlandse grondwetten die het recht op gelijkheid niet alleen uit een algemeen oogpunt bekijken maar het ook wensen te situeren ten opzichte van welbepaalde criteria van onderscheid. Wil dat dan zeggen dat de wetgever of enige andere overheid in die Staten geen verschil in behandeling mag invoeren op grond van deze criteria? Op deze vraag moet een ontkenkend antwoord worden gegeven. Zoals Michel Leroy goed beschreven heeft, zou het immers absurd zijn elk onderscheid gegrond op een van deze criteria automatisch te veroordelen<sup>(1)</sup>. Het kan niet worden betwist dat in de betrokken Staten grondwettelijk alleen de verschillen in behandeling kunnen worden veroordeeld die een discriminatie uitmaken, dat wil zeggen de verschillen in behandeling waarvoor geen objectieve en redelijke verantwoording kan worden gegeven. Welke draagwijdte hebben dan de door de grondwetgever ingevoegde bepalingen? Welke bedoeling heeft met andere woorden een grondwet wanneer ze bepaalde criteria van onderscheid strenger veroordeelt? Vermeldt zij dat de rechters — en vooral het grondwettelijke hof — in deze Staten over het algemeen van oordeel zijn dat zodra de grondwetgever bepaalde criteria van onderscheid naar voren schuift, hij hiermee wil beklemtonen dat de aldus vastgestelde criteria een grotere waakzaamheid vanwege de rechters verdienen en bijgevolg een strengere toetsing moeten ondergaan.

Het lijkt ons weinig waarschijnlijk dat de ontworpen bepaling in haar huidige redactie, met name door het Arbitragehof, zo geïnterpreteerd kan worden dat ze impliciet een dergelijke boodschap in zich houdt. Hoewel men inderdaad kan toegeven dat een aantal criteria van onderscheid *a priori* meer aandacht verdienen (het geslacht, het ras, de godsdienst, een handicap, een ziekte, enz.), kan men zich immers afvragen op grond waarvan het criterium van het geslacht een bijzonder bevoorrechte plaats zou krijgen ten opzichte van al deze dominante criteria. De omstandigheid dat vrouwen en mannen een fundamenteel deel vormen van de mensheid — een onbetwistbare waarheid waarop we later terugkomen — is volgens ons hier geen relevant gegeven. Wanneer het de bedoeling is na te gaan of de overheid zich al dan niet aan discriminatie schuldig heeft gemaakt, is het immers geenszins gerechtvaardigd dat de rechters toegeeflijker zouden optreden voor een onderscheid gegrond op het ras bijvoorbeeld dan voor een onderscheid gegrond op het geslacht.

(1) M. Leroy, «Sur la frontière entre distinction admissible et discrimination prohibée» in «*Mélanges offerts à Raymond Vander Elst*», Deel II, Brussel, Nemesis, 1986, blz. 569.

naissance, de race, de sexe, de religion, d'opinion ou pour n'importe quelle autre condition ou circonstance personnelle ou sociale». Ce sont là trois exemples parmi bien d'autres. En somme, on trouve plusieurs Constitutions étrangères qui, tout en envisageant le droit à l'égalité dans une perspective générale, entendent également le situer par référence à des critères précis de distinction. Est-ce à dire que, dans ces États, le législateur, ou toute autre autorité publique, ne peut établir aucune différence de traitement fondée sur un de ces critères? Cette question appelle une réponse négative. En effet, comme l'a bien écrit Michel Leroy, «il serait aberrant de condamner d'office toute distinction fondée sur un critère déterminé»<sup>(1)</sup>. Il n'est pas contestable que, dans les États en question, sur le plan constitutionnel, seules sont condamnables les différences de traitement qui sont constitutives d'une discrimination, c'est-à-dire les différences de traitement qui ne sont pas susceptibles d'une justification objective et raisonnable. Quelle est alors la portée de ces précisions apportées par le constituant? Pourquoi, en d'autres termes, des Constitutions entendent-elles condamner plus fermement certains critères de distinction? Il faut savoir que généralement, dans ces États, les juges — et surtout la juridiction constitutionnelle — considèrent que, dès le moment où le constituant entend mettre en évidence tel ou tel critères de distinction, il veut souligner que les critères ainsi identifiés méritent de la part des juges une plus grande vigilance et, par conséquent, réclament un contrôle plus strict.

Telle qu'elle est rédigée, il nous paraît peu probable que la disposition en projet puisse être interprétée, notamment par la Cour d'arbitrage, comme contenant implicitement un tel message. En effet, si on peut effectivement admettre que certains critères de distinction méritent *a priori* une plus grande attention (le sexe, la race, la religion, un handicap, une maladie, etc.), on voit mal ce qui permet d'affirmer que le critère du sexe jouirait d'une suprématie particulière dans l'ensemble de ces critères prééminents. Selon nous, la circonstance que les femmes et les hommes sont une composante fondamentale de l'humanité — vérité incontestable sur laquelle on reviendra plus tard — n'est pas ici un élément pertinent. En effet, lorsqu'il s'agit de déterminer si un pouvoir public a ou non commis une discrimination, rien ne justifie que, par principe, les juges aient plus d'indulgence pour une distinction fondée sur la race, par exemple, que pour une distinction fondée sur le sexe.

(1) M. Leroy, «Sur la frontière entre distinction admissible et discrimination prohibée» dans *Mélanges offerts à Raymond Vander Elst*, Tome II, Bruxelles, Nemesis, 1986, p. 569.

## **2. De verplichting om de daadwerkelijke gelijkheid van vrouwen en mannen te bevorderen**

Artikel 10bis, tweede lid, dat het voorstel in de Grondwet wil invoegen, luidt als volgt: «De wet, het decreet en de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen de daadwerkelijke gelijkheid van vrouwen en mannen in de uitoefening van hun rechten.» Artikel 10bis, eerste lid, dat het ontwerp in de Grondwet wil invoegen, bepaalt het volgende: «De wet, het decreet en de regel, bedoeld in artikel 134 van de Grondwet, bevorderen de gelijke uitoefening van hun rechten en vrijheden (...).»

Men moet zich afvragen wat de juiste betekenis is van deze twee zinnen — die sterk op elkaar gelijken — en wat het streefdoel van de stellers ervan is.

De teksten lijken uit te gaan van een dubbele motivering.

In de eerste plaats is er de gedachte dat het recht op gelijkheid tussen vrouwen en mannen volledig gewaarborgd moet worden, ook in het genot van de rechten en vrijheden, of deze nu in de Grondwet gewaarborgd worden dan wel in internationale verdragen die rechtstreeks toepasselijk zijn in de interne rechtsorde. Men moet met andere woorden elke aantasting veroordelen van een grondrecht dat een seksuele discriminatie inhoudt, dat dus een discriminatie ten nadele van een geslacht inhoudt. Op zichzelf zit deze gedachte reeds vervat in het algemene recht van vrouwen en mannen op gelijkheid (zie punt 1). Het Arbitragehof is overigens sinds 1989 van oordeel dat elke discriminatoire aantasting van een grondrecht een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet vormt, ongeacht de aard van de discriminatie en ongeacht de gediscrimineerde categorie. De eerste volzin van artikel 11 is op dat punt erg duidelijk: «Het genot van de rechten en vrijheden aan de Belgen toegekend moet zonder discriminatie verzekerd worden.»

Vervolgens is er de gedachte dat het recht op gelijkheid tussen vrouwen en mannen niet alleen een negatief recht is, dat de Staat de plicht oplegt om zich te onthouden. Het is ook een positief recht in die zin dat het de Staat een plicht tot handelen oplegt, namelijk de plicht om, speciaal door wetgevend optreden, positieve en concrete acties te voeren voor een meer daadwerkelijke gelijkheid. Dit streefdoel kan op des te meer begrip rekenen aangezien het vaststaat dat vrouwen in een aantal domeinen nog altijd te lijden hebben onder discriminerende gedragingen die niet onmiddellijk kunnen worden toegeschreven aan de Staat maar veeleer aan gedragingen van particulieren, bijvoorbeeld op de arbeidsmarkt. Zij krijgen met andere woorden af te rekenen met discriminaties die op indirecte wijze ten laste van de Staat kunnen

## **2. L'obligation de favoriser l'égalité effective entre les femmes et les hommes**

Selon l'article 10bis, alinéa 2, dont l'insertion est suggérée par la proposition, «la loi, le décret et la règle visée à l'article 134 garantissent l'égalité effective entre les femmes et les hommes dans l'exercice de leurs droits». Selon l'article 10bis, alinéa 1<sup>er</sup>, dont l'insertion dans la Constitution est suggérée par le projet, «la loi, le décret et la règle visée à l'article 134 favorisent l'égal exercice de leurs droits et libertés (...)».

On doit s'interroger sur la signification exacte de ces deux phrases — qui sont très comparables — et, donc, sur les préoccupations de leurs auteurs.

Elles paraissent fondées sur une double motivation.

Il y a, tout d'abord, l'idée que le droit à l'égalité entre les femmes et les hommes doit être garanti pleinement, en ce compris dans la jouissance des droits et libertés, que ceux-ci soient localisés dans la Constitution ou dans des traités internationaux directement applicables au sein de l'ordre juridique interne. En d'autres termes, il convient de condamner toute atteinte à un droit fondamental qui serait sexuellement discriminatoire, c'est-à-dire qui contiendrait une discrimination au détriment d'un sexe. À elle seule, cette idée est déjà englobée dans le droit général des femmes et des hommes à l'égalité (voir point 1). D'ailleurs, la Cour d'arbitrage considère, depuis 1989, que toute atteinte discriminatoire à un droit fondamental est constitutive d'une violation des articles 10 et 11 de la Constitution, quelle que soit la nature de la discrimination et quelle que soit la catégorie discriminée. La première phrase de l'article 11 est, sur ce point, très claire: «La jouissance des droits et libertés reconnus aux Belges doit être assurée sans discrimination.»

Il y a, ensuite, l'idée que le droit à l'égalité entre les femmes et les hommes n'est pas seulement un droit négatif, qui impose un devoir d'abstention à l'État. C'est aussi un droit positif, en ce qu'il impose un devoir d'action à l'État, c'est-à-dire l'obligation de mettre en œuvre, spécialement par la voie législative, des actions positives et concrètes en faveur d'une égalité plus effective. On comprend mieux cette préoccupation, dans la mesure où il est un fait établi qu'en un certain nombre de domaines, les femmes souffrent encore de situations discriminantes qui ne sont pas imputables directement à l'État, mais plutôt à des comportements de nature privée, par exemple sur le marché du travail. Autrement dit, elles souffrent de discriminations qui sont indirectement imputables à l'État, en ce qu'elles traduisent une carence de celui-



worden gelegd, aangezien hierin een verzuim van de Staat tot uiting komt(1). Vandaar dat het idee rijst om de Staat grondwettelijk te verplichten tot ingrijpen om deze discriminatoire toestanden te vermijden of te verhelpen.

Hoe rechtmatig dit streefdoel ook moge zijn, men kan er twee kanttekeningen bij plaatsen.

In de eerste plaats kan men zich afvragen of deze verplichting tot handelen niet reeds vervat ligt in het algemene recht van vrouwen en mannen op gelijkheid, of zelfs in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, zoals ze thans gesteld zijn. Betekenen het recht op gelijkheid en *a fortiori* het recht op gelijkheid tussen vrouwen en mannen met andere woorden niet op zichzelf dat de Staat de verplichting heeft de effectieve gelijkheid tussen de twee geslachten te bevorderen, zonder dat het noodzakelijk is dit uitdrukkelijk te verwoorden?

Men raakt hier een belangrijke vraag in het hedendaagse grondwettelijke recht: wat is de juiste draagwijdte van de door de Grondwet erkende grondrechten?

Een grondrecht bevat vanzelfsprekend een subjectieve dimensie. Deze dimensie gaat historisch gezien zelfs vooraf: de grondrechten zijn op de eerste plaats verweerrechten. Wanneer de Grondwet bijvoorbeeld de persvrijheid bevestigt, biedt zij elk individu het recht van de Staat te eisen dat hij zich van elke willekeurige censuur onthoudt. De vraag rijst of de grondrechten ook niet een objectieve dimensie bevatten, dat wil zeggen een dimensie die de Staat ertoe zou verplichten, niet alleen zich te onthouden van elke onrechtmatige immenging in de uitoefening van de grondrechten, maar ook handelend op te treden met het oog op een daadwerkelijke uitoefening van dezelfde grondrechten.

Een aantal grondrechten hebben weliswaar van nature een objectieve dimensie omdat ze geen zin zouden hebben zonder een actief optreden van de Staat. Men kan het voorbeeld vermelden van de categorie van de economische, sociale en culturele rechten. De vraag van de objectieve dimensie rijst bijgevolg niet zozeer voor deze rechten dan wel voor de andere grondrechten, namelijk die van de eerste generatie.

Moet men, om duidelijk te zijn, niet erkennen dat de bekrachtiging door de grondwetgever van een

ci(1). D'où l'idée d'une obligation constitutionnelle pour l'État d'agir dans le but d'éviter ou de supprimer ces situations discriminantes.

Aussi légitime soit-elle, cette préoccupation suscite deux observations.

En premier lieu, on peut se demander si cette obligation d'agir n'est pas déjà contenue dans le droit général des femmes et des hommes à l'égalité, voire dans les articles 10 et 11 de la Constitution tels qu'ils sont actuellement rédigés. En d'autres termes, le droit à l'égalité et, *a fortiori*, le droit à l'égalité entre les femmes et les hommes n'impliquent-ils pas, par eux-mêmes, l'obligation pour l'État de favoriser l'égalité effective entre les deux sexes, sans qu'il soit nécessaire de l'énoncer expressément?

On touche ici à une question essentielle dans le droit constitutionnel contemporain: quelle est la portée exacte des droits fondamentaux reconnus par la Constitution?

De toute évidence, un droit fondamental revêt une dimension subjective. Cette dimension est même historiquement la première: les droits fondamentaux sont, avant tout, des droits de défense. Lorsque la Constitution consacre la liberté de la presse, par exemple, elle offre à chaque individu le droit d'exiger de l'État qu'il s'abstienne de toute censure arbitraire. La question se pose de savoir si les droits fondamentaux ne revêtent pas également une dimension objective, c'est-à-dire une dimension qui obligerait l'État, non seulement à s'abstenir de toute ingérence illégitime dans l'exercice des droits fondamentaux, mais en outre à agir en faveur d'un exercice effectif de ces mêmes droits fondamentaux.

Certes, un certain nombre de droits fondamentaux ont, par nature, une dimension objective, parce qu'ils n'auraient aucun sens sans une intervention active de l'État. L'on citera, à titre d'exemple, la catégorie des droits économiques, sociaux et culturels. Par conséquent, ce n'est pas tant pour ces droits que la question de la dimension objective se pose que pour les autres droits fondamentaux, ceux de la première génération.

En clair, ne doit-on pas admettre que la consécration par le constituant d'un droit fondamental classi-

(1) De gelijkheid tussen vrouwen en mannen vereist een politiek voluntarisme, met als voornaamste instrument het recht, om gelijkheid te brengen of te herstellen, in die zin dat deze gelijkheid verstoord is door de macht van de privé-sfeer waarin de verhoudingen zeer ongelijk zijn. (J. Commaille, «Les régimes de genre dans les politiques du droit», in *Les femmes et le droit — constructions idéologiques et pratiques sociales*, dir. A. Deville en O. Paye, Brussel, Publications des facultés universitaires Saint-Louis, 1999, blz. 263).

(1) L'égalité entre les femmes et les hommes exige «un voluntarisme politique, dont le principal instrument est le droit, destiné à établir ou à rétablir une égalité contrariée notamment par le poids d'un privé restant profondément inégalitaire» (J. Commaille, «Les régimes de genre dans les politiques du droit», in *Les femmes et le droit — constructions idéologiques et pratiques sociales*, dir. A. Deville, et O. Paye, Bruxelles, Publications des facultés universitaires Saint-Louis, 1999, p. 263).

klassiek grondrecht — dat, zo zij herhaald, in zijn basisbetekenis een recht inhoudt om van de Staat te eisen dat hij niet op een andere manier handelt — vanzelf de verplichting meebrengt, voor de Staat en in het bijzonder voor de wetgever, om positieve en concrete acties op het getouw te zetten voor een effectievere bescherming van dat grondrecht? Moet men aldus in verband met hetzelfde voorbeeld van de persvrijheid niet toegeven dat de grondwettelijke erkenning van deze vrijheid de wetgever de plicht oplegt, niet alleen zich van elke censuur te onthouden, maar ook met name financiële initiatieven te nemen voor het behoud van een vrije pers?

Er zij opgemerkt dat in de hedendaagse rechtsliteratuur in Europa een zeer uitgesproken almaar sterker wordende tendens bestaat om aan te nemen dat deze objectieve dimensie inherent is aan het eigenlijke begrip grondrecht. Het gaat om de gedachte, die overgenomen is door een bepaalde jurisprudentie, dat de Staat, en vooral de wetgever, moet optreden om de grondrechten te bevorderen. Alle grondrechten en niet alleen de economische, sociale en culturele rechten. Het gaat om de gedachte dat elk grondrecht uit zichzelf de uitdrukking is van een waarde die, wegens haar grondwettelijke erkenning, niet platonisch kan blijven en de overheid niet onverschillig kan laten. Deze waarde moet een concrete gestalte krijgen. Zij moet «de rechtsorde uitstralen», volgens de welbekende uitdrukking van het Duitse federale grondwettelijk hof. Deze tendens om de grondrechten te objectiveren heeft trouwens in Duitsland aanleiding gegeven tot de meest ingrijpende ontwikkelingen (1).

Kortom, door uitdrukkelijk te bepalen dat het taak is van de wetgevers de daadwerkelijke gelijkheid tussen vrouwen en mannen in de uitoefening van hun rechten en vrijheden te «bevorderen» of te «waarborgen», dreigt men voedsel te geven aan de gedachte dat het voor de andere grondrechten, namelijk die welke niet even duidelijk in de Grondwet omschreven zijn, uitgesloten zou zijn een dergelijke objectieve dimensie te verlenen.

In de tweede plaats moet men er zich van bewust zijn dat de voorliggende bepalingen, naar het zich laat aanzien, zich slechts zeer moeilijk zullen lenen voor een grondwettelijke toetsing, meer bepaald door het Arbitragehof.

Opdat een toetsing gewoon denkbaar wordt, moeten immers twee voorwaarden vervuld zijn. Op de eerste plaats moet worden vastgesteld dat een wetgever in gebreke blijft. Dat is het geval van een wetgever die, over een van de onderwerpen die tot zijn bevoegdheid behoren, niet de nodige maatregelen neemt om een effectieve gelijkheid tussen vrouwen en

que — qui dans son sens premier est, rappelons-le, un droit d'exiger de l'État de ne pas agir de telle ou de telle manière — emporte par elle-même pour l'État, et spécialement pour le législateur, l'obligation de mettre en œuvre des actions positives et concrètes en faveur d'une protection plus effective de ce droit fondamental? Ainsi, pour reprendre l'exemple de la liberté de la presse, ne faut-il pas admettre que la reconnaissance constitutionnelle de cette liberté impose au législateur, non seulement de s'abstenir de toute censure, mais également de prendre des initiatives, notamment financières, en faveur du maintien d'une presse libre?

Il faut savoir qu'il existe dans la littérature juridique contemporaine, en Europe, une tendance très marquée, et même de plus en plus marquée, à considérer que cette dimension objective est inhérente à la notion même de droit fondamental. C'est l'idée, reprise par une certaine jurisprudence, que l'État, et surtout le législateur, doit agir pour promouvoir les droits fondamentaux. Tous les droits fondamentaux et pas seulement les droits économiques, sociaux et culturels. C'est l'idée que chaque droit fondamental est par lui-même l'expression d'une valeur qui, parce qu'elle est reconnue par la Constitution, ne peut rester platonique et, par conséquent, ne peut laisser les pouvoirs publics indifférents. Cette valeur doit être concrétisée. Elle doit «irradier l'ordre juridique», selon l'expression bien connue de la Cour constitutionnelle fédérale allemande. C'est d'ailleurs en Allemagne que cette tendance à l'objectivisation des droits fondamentaux a donné lieu aux développements les plus pénétrants (1).

Bref, en prévoyant expressément qu'il revient aux législateurs de «favoriser» ou de «garantir» l'égalité effective entre les femmes et les hommes dans l'exercice de leurs droits et libertés, l'on risque d'emporter la conviction que, s'agissant des autres droits fondamentaux, ceux pour lesquels une telle précision n'est pas prévue dans le texte constitutionnel, il serait exclu de leur reconnaître une telle dimension objective.

En second lieu, il faut être conscient que la disposition en projet est vouée à ne pouvoir être que très difficilement sanctionnée, spécialement par la Cour d'arbitrage.

En effet, pour qu'un contrôle soit simplement envisageable, il faut que deux conditions soient réunies. Un: il faut que soit constatée une carence d'un législateur. C'est l'hypothèse d'un législateur qui, sur un objet de sa compétence, ne prend pas les dispositions nécessaires pour favoriser une égalité effective entre les femmes et les hommes. Deux: il faut que cette

(1) Zie C. Autexier, *Introduction au droit public allemand*, Parijs, Presses universitaires de France, 1997, blz. 119-121.

(1) Voir C. Autexier, *Introduction au droit public allemand*, Paris, Presses universitaires de France, 1997, pp. 119-121.

mannen te bevorderen. Op de tweede plaats moet dit nalaten van die aard zijn dat het kan worden beschouwd als een «ongrondwettig wetgevend verzuim» (soms «ongrondwettigheid wegens verzuim van de wetgever» genoemd). Deze vraag ligt zeer gevoelig. Vanaf welke ogenblik kan het stilzitten van de wetgever laakbaar worden genoemd? Laakbaar uit grondwettelijk oogpunt, dat wil zeggen ten aanzien van de grondwettelijke verplichting tot effectieve gelijkheid. Maar wat is een effectieve gelijkheid? Moet men de wetgever op dat punt niet een beoordelingsmarge verlenen? Wanneer begint en tot waar reikt deze beoordelingsmarge?

In de veronderstelling dat men te maken heeft met een wetgevend verzuim dat ongrondwettig is, moet men bovendien vaststellen dat geen enkele rechtbank deze ongrondwettigheid zal kunnen toetsen(1). De enige rechtbank die dat eventueel zou kunnen doen, is immers het Arbitragehof. Maar het is daar dat de schoen wringt: bij het Arbitragehof kunnen alleen beroepen of vragen aanhangig worden gemaakt die gericht zijn tegen bestaande wettelijke normen. Het Arbitragehof kan niet worden gevraagd zich uit te spreken over het niets.

Daar bestaat één uitzondering op, namelijk de hypothese van een relatief wetgevend verzuim: de wetgever behandelt een onderwerp van zijn bevoegdheid — dus er bestaat een norm — maar behandelt de zaak niet volledig, niet voldoende. Men zou zich dan kunnen inbeelden dat het Arbitragehof, gebruik makend van artikel 8 van de bijzondere wet van 6 januari 1989, de beslissing neemt de norm te vernietigen maar de vernietigde norm — voorlopig, voor een termijn die het Hof bepaalt, en fictief — in rechte laat voortbestaan. In plaats van een rechtvacuüm te creëren, laat men de ongrondwettige norm nog enige tijd voortbestaan zodat de wetgever deze termijn kan benutten om te reageren(2).

Laten we de redenering voortzetten. We veronderstellen dat het Arbitragehof gemachtigd wordt kennis te nemen van absolute gevallen van wetgevend verzuim, hetgeen een herziening van artikel 142 van de Grondwet zou vereisen. Het voorbeeld van Portugal spreekt in dat verband boekdelen. Artikel 283 van de Portugese grondwet bepaalt het volgende: «Op verzoek van de President van de Republiek, de Ombudsman of de Voorzitters van de regionale wetgevende vergaderingen die de schending van de rechten van de autonome regio's opwerpen, beoordeelt en stelt het Grondwettelijk Hof de niet-naleving van de Grondwet vast wegens het niet-nemen van de wettelijke

carence soit telle qu'elle puisse être considérée comme «une omission législative inconstitutionnelle» (appelée parfois «inconstitutionnalité par omission du législateur»). C'est une question extrêmement délicate. À partir de quand l'inertie du législateur est-elle répréhensible? Constitutionnellement répréhensible, c'est-à-dire répréhensible au regard de l'exigence constitutionnelle d'une égalité effective. Mais qu'est-ce qu'une égalité effective? Ne doit-on, sur ce point, reconnaître une marge d'appréciation au législateur? Quand commence et jusqu'où va cette marge d'appréciation?

De surcroît, en supposant qu'on ait affaire à une omission législative qui soit inconstitutionnelle, force est de constater qu'en principe, aucune juridiction ne va pouvoir sanctionner cette inconstitutionnalité(1). En effet, la seule juridiction qui pourrait éventuellement le faire, c'est la Cour d'arbitrage. Mais, là où le bât blesse, c'est que celle-ci ne peut être saisie que de recours, ou de questions, dirigés contre des normes législatives existantes. La Cour d'arbitrage ne saurait être saisie du néant.

À cela, il n'y a qu'une seule exception. C'est l'hypothèse d'une omission législative relative: sur un objet de sa compétence, le législateur agit — donc il y a une norme existante —, mais il n'agit pas complètement, pas suffisamment. On pourrait alors imaginer que la Cour d'arbitrage, faisant usage de l'article 8 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, décide d'annuler la norme, tout en maintenant — provisoirement, pour un délai qu'elle détermine, et fictivement — l'existence juridique de la norme annulée. Plutôt que de créer un vide juridique, il s'agit de laisser subsister quelques temps la norme inconstitutionnelle de manière à permettre au législateur de tirer parti de ce délai pour réagir(2).

Poursuivons le raisonnement. Supposons qu'à l'avenir, la Cour d'arbitrage soit habilitée à connaître d'omissions législatives absolues, ce qui supposerait une révision de l'article 142 de la Constitution. Dans ce cas, que pourrait-elle faire? L'exemple du Portugal est, à cet égard, très significatif. L'article 283 de la Constitution portugaise dispose qu'«à la demande du Président de la République, du Pourvoyeur de justice ou des présidents des assemblées législatives régionales qui invoquent la violation des droits des régions autonomes, le Tribunal constitutionnel apprécie et constate l'inobservation de la Constitution par omission des mesures législatives nécessaires à l'appli-

(1) Over dit probleem, zie D. Ribes, «Existe-t-il un droit à la norme? Contrôle de constitutionnalité et omission législative», *Revue belge de droit constitutionnel*, 1999, blz. 237-274.

(2) Zie B. Lombaert, «Le maintien des effets des normes censurées par la Cour d'arbitrage», *Administration publique*, 1998, blz. 177.

(1) Sur ce problème, voyez D. Ribes, «Existe-t-il un droit à la norme? Contrôle de constitutionnalité et omission législative», *Revue belge de droit constitutionnel*, 1999, pp. 237-274.

(2) Voir B. Lombaert, «Le maintien des effets des normes censurées par la Cour d'arbitrage», *Administration publique*, 1998, p. 177.

maatregelen die nodig zijn voor de uitvoering van grondwettelijke regels.» Hetzelfde artikel bepaalt ook: «Wanneer het Grondwettelijk Hof het bestaan van een ongrondwettigheid door verzuim vaststelt, geeft het daarvan kennis aan het bevoegde wetgevend orgaan.» In Hongarije is het Grondwettelijk Hof zelfs gemachtigd de wetgever ertoe aan te manen wetgevend op te treden binnen de termijn die daartoe verleend wordt. Maar zowel in het ene als in het andere geval is de grondwettelijke rechter niet in staat de wetgever te dwingen een wet aan te nemen. Indien deze laatste dus het stilzwijgen bewaart, is geen enkele sanctie mogelijk.

Men kan besluiten dat hoewel tegen de voorgestelde bepaling geen echt grondwettelijk bezwaar kan worden ingebracht, toch het gevaar bestaat dat Titel II van de Grondwet hierdoor aan samenhang zal inboeten enerzijds, en de bepaling onvermijdelijk grotendeels aan elke vorm van toetsing zal ontsnappen anderzijds.

Wat de plaatsing in de tekst van de Grondwet betreft, is het beter het artikel in te voegen, niet in een artikel 10*bis*, maar juist na de bepalingen van de artikelen 10 en 11, ofwel door toevoeging van een bijkomend lid in artikel 11 of door invoeging van een artikel 11*bis*. Door deze plaatsing wordt het mogelijk de symbiotische band tussen artikel 10 en artikel 11 te bewaren.

Op terminologisch vlak zij verder vermeld dat, terwijl het voorstel van de regering gewag maakt van de «rechten en vrijheden» van vrouwen en mannen, het voorstel van mevrouw de Bethune c.s. spreekt over hun «rechten». In deze algemene benadering en zonder enige verdere toelichting is deze laatste term erg veelomvattend: hij omvat niet alleen de rechten en vrijheden bekrachtigd door de Grondwet of door de internationale verdragen die rechtstreeks toepasselijk zijn in de interne rechtsorde, maar ook alle rechten die op een infraconstitutioneel niveau, bijvoorbeeld bij wet, erkend zijn. Het voorstel van mevrouw de Bethune c.s. lijkt dus in te algemene bewoordingen geformuleerd te zijn.

### **3. De gelijke toegang van vrouwen en mannen tot overheidsmandaten**

Beide voorstellen bevatten specifieke bepalingen met betrekking tot de gelijkheid van vrouwen en mannen in de toegang tot overheidsmandaten, en meer in het bijzonder, tot politieke mandaten. Deze bepalingen behoeven enige opmerkingen.

— De verklaring tot herziening van de Grondwet van 4 mei 1999 bepaalt dat er reden bestaat tot herziening «van Titel II van de Grondwet, om er een nieuw artikel in te voegen betreffende het recht op gelijkheid van vrouwen en mannen» (*Belgisch Staatsblad* van

cation de normes constitutionnelles». Ce même article précise que «quand le Tribunal constitutionnel constatera l'existence d'une inconstitutionnalité par omission, il en donnera connaissance à l'organe législatif compétent». En Hongrie, la Cour constitutionnelle est même autorisée à adresser au législateur une injonction de légiférer dans le délai qu'elle lui impartit. Mais, dans l'un et l'autre cas, le juge constitutionnel n'est pas en mesure de contraindre le législateur à adopter une loi. Donc, si ce dernier persiste dans son mutisme, il n'y a aucune sanction possible.

En conclusion, on peut affirmer que, si la disposition proposée ne se heurte pas à une réelle objection constitutionnelle, il n'en reste pas moins, d'une part, qu'elle risque de générer une certaine incohérence dans le Titre II de la Constitution et, d'autre part, qu'elle est vouée à rester très largement incontrôlable.

Quant à son emplacement dans le texte constitutionnel, il paraît préférable de la situer, non pas dans un article 10*bis*, mais juste après les dispositions contenues aux articles 10 et 11, que ce soit par l'ajout d'un paragraphe supplémentaire à l'article 11 ou par l'insertion d'un article 11*bis*. Cet emplacement permettrait de préserver le lien symbiotique entre l'article 10 et l'article 11.

Sur le plan terminologique, il convient d'ajouter que, tandis que la proposition du gouvernement fait référence aux «droits et libertés» des femmes et des hommes, la proposition de Mme de Bethune et consorts se réfère à leurs «droits». Envisagé de manière aussi générale et sans autre forme de précision, ce dernier terme est très englobant: il comprend, non seulement les droits et libertés — consacrés par la Constitution ou par des traités internationaux directement applicables dans l'ordre juridique interne —, mais aussi tous les droits qui seraient reconnus à un niveau infraconstitutionnel, par exemple par une loi. Il semble donc que la formulation retenue dans la proposition de Mme de Bethune et consorts soit trop générique.

### **3. L'égalité entre les femmes et les hommes dans l'accès aux mandats publics**

Les deux propositions contiennent des dispositions spécifiques relatives à l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'accès aux mandats publics et, plus spécialement, aux mandats politiques. Ces dispositions appellent un certain nombre d'observations.

— La déclaration de révision de la Constitution du 4 mai 1999 prévoit qu'il y a lieu à révision «du Titre II de la Constitution, en vue d'y insérer un article nouveau relatif au droit des femmes et des hommes à l'égalité» (*Moniteur belge* du 5 mai 1999, p. 15368).

5 mei 1999, blz. 15368). De zeer ruime formulering van de verklaring over dat punt maakt het mogelijk een recht van vrouwen en mannen op gelijkheid te bekrachtigen in een algemeen kader maar ook in specifieke domeinen, zoals de toegang tot openbare ambten, hetgeen trouwens bevestigd wordt door de uitspraken die de eerste minister destijds gedaan heeft (Stuk Kamer, nr. 2150-3, 98/99, blz. 18: zie eveneens Stuk Senaat, nr. 1-584/2, 1998-1999, blz. 12-13).

— De bepalingen inzake de gelijke toegang van vrouwen en mannen tot overheidsmandaten zouden moeten worden losgekoppeld van de meer algemene bepalingen die we in de twee voorgaande punten geanalyseerd hebben.

— Men moet ervoor zorgen dat de reglementering inzake de evenwichtige toegang van mannen en vrouwen tot openbare ambten coherent blijft. Of het een of het ander. Ofwel bekrachtigt de Grondwet zelf de regels die dit evenwicht tot stand moeten brengen. Maar in dat geval doet ze dat volledig en niet alleen voor de centrale regeringen (van de federale Staat en van de deelgebieden) en de plaatselijke uitvoerende organen, zoals in het voorstel van de regering bepaald wordt. Ofwel beperkt de Grondwet zich ertoe de wetgever ermee te belasten zelf deze regels uit te vaardigen. Het voorstel past in dit perspectief en heeft in dat opzicht de verdienste coherent te zijn. Het is trouwens de Franse oplossing: het nieuwe artikel 3 van de Grondwet van de Ve Republiek, ingevoerd op 28 juni 1999, bepaalt immers dat de wet de gelijke toegang van mannen en vrouwen tot verkozen mandaten en verkiesbare ambten bevordert<sup>(1)</sup>. De Franse grondwetsherziening geldt weliswaar niet voor alle overheidsambten en is met name niet van toepassing op de samenstelling van de regering.

— Wat uiteindelijk de verkozen mandaten betreft, zou deze door de Franse oplossing ingegeven formule moeten volstaan om de dwangmaatregelen die de wetgever op dit vlak genomen heeft of in de toekomst zou nemen, zowel door middel van quota of door het invoeren van pariteit, te behoeden voor een klacht van ongrondwettigheid. Zo heeft de *Conseil constitutionnel* in zijn beslissing nr. 2000-429 van 30 mei 2000 in een beroep tegen de wet van 3 mei 2000 geoordeeld dat de grondwetgever door de wijziging van artikel 3 van de Grondwet de wetgever in staat heeft willen stellen een reeks maatregelen in te voeren om van de gelijke toegang van vrouwen en mannen tot verkozen mandaten en verkiesbare ambten een effectief recht te maken, zodat het de wetgever thans met dat doel vrij staat regelingen uit te vaardigen die ofwel als aansporing bedoeld zijn dan wel een dwingend

Le libellé très large de la déclaration sur ce point autorise la consécration d'un droit des femmes et des hommes à l'égalité sur un plan général, mais également dans des domaines spécifiques, tel l'accès aux mandats publics, ce que confirme d'ailleurs les propos tenus à l'époque par le premier ministre (doc. Chambre, n° 2150-3, 98/99, p. 18: voir également doc. Sénat, n° 1-584/2, 1998-1999, pp. 12-13).

— Les dispositions sur l'égalité des femmes et des hommes dans l'accès aux mandats publics devraient être dissociées de celles, plus générales, analysées dans les deux points précédents.

— Il convient d'être attentif à la cohérence de la réglementation sur l'équilibre des hommes et des femmes dans l'accès aux mandats publics. De deux choses l'une. Ou bien la Constitution consacre elle-même les règles visant à assurer un tel équilibre. Mais, dans ce cas, elle le fait complètement, et pas seulement pour les gouvernements centraux (national et fédérés) et les exécutifs locaux, comme l'envisage la proposition du gouvernement. Ou bien la Constitution se contente d'imposer au législateur le soin d'adopter lui-même ces règles. La proposition s'inscrit dans cette perspective et, en cela, elle a le mérite de la cohérence. C'est d'ailleurs la solution française: le nouvel article 3 de la Constitution de la V<sup>e</sup> République, introduit le 28 juin 1999, prévoit en effet que «la loi favorise l'égal accès des hommes et des femmes aux mandats électoraux et aux fonctions électives»<sup>(1)</sup>. Mais, il est vrai, la révision constitutionnelle intervenue en France ne s'étend pas à tous les mandats publics et, notamment, ne concerne pas la composition du gouvernement.

— Pour ce qui concerne à tout le moins les mandats électoraux, une telle formule, inspirée de la solution française, devrait suffire à mettre à l'abri d'un grief d'inconstitutionnalité les mesures contraignantes qui, en cette matière, ont été adoptées par le législateur, ou le seraient à l'avenir, qu'il s'agisse de quotas ou de la parité. C'est ainsi que, dans la décision n° 2000-429 du 30 mai 2000, le Conseil constitutionnel — saisi d'un recours contre la loi du 3 mai 2000 — a considéré qu'en modifiant l'article 3 de la Constitution, «le constituant a entendu permettre au législateur d'instaurer tout dispositif tendant à rendre effectif l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives», de telle sorte qu'«à cette fin, il est désormais loisible au législateur d'adopter des dispositions revêtant soit un caractère incitatif, soit un caractère contraignant». Et

(1) Grondwettelijke wet nr. 99-569 van 8 juli 1999 betreffende de gelijkheid tussen mannen en vrouwen (*Journal officiel*, 9 juli 1999, blz. 10175). Zie de wet van 3 mei 2000 tot bevordering van de toegang van vrouwen en mannen tot verkozen mandaten en verkiesbare ambten.

(1) Loi constitutionnelle n° 99-569 du 8 juillet 1999 relative à l'égalité entre les hommes et les femmes (*Journal officiel*, 9 juillet 1999, p. 10175). Voir la loi du 3 mai 2000 tendant à favoriser l'accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.

karakter hebben. De *Conseil constitutionnel* besloot hier verder uit dat de bestreden bepalingen van de voor de rechter aangebrachte wet, waarin dwingende regels bepaald worden voor de deelname van kandidaten van elk geslacht aan de samenstelling van de kandidatenlijsten voor volgens het evenredig kiesstelsel verlopende verkiezingen, deel uitmaken van het gamma van maatregelen die de wetgever thans kan nemen ter uitvoering van de nieuwe bepalingen van artikel 3 van de Grondwet(1).

— Men moet er zich van bewust zijn dat het regeringsvoorstel, door voor de centrale regeringen en de plaatselijke uitvoerende organen «ten minste een vertegenwoordiger van elk geslacht» verplicht te stellen, in de lijn ligt van de wet van 24 mei 1994 ter bevordering van een evenwichtige verdeling van mannen en vrouwen op de kandidatenlijsten voor de verkiezingen(2): het is de bedoeling door een «affirmative action» contingenten te bepalen(3). Op die wijze wordt het idee zelf van quota grondwettelijk bekrachtigd. Moet men echter niet erkennen dat dwangmaatregelen ter zake op lange termijn slechts kunnen worden gerechtvaardigd indien ze de vorm aannemen van pariteit (te begrijpen in de zin van een pariteit van de kandidaturen)? De pariteit weerspiegelt immers het onmiskenbare feit dat de menselijke soort gebaseerd is op een seksuele dualiteit die de kern zelf van de mensheid vormt. Omdat de mensheid geslachtelijk gekenmerkt is, moet men een democratie opbouwen die zelf geslachtelijk gekenmerkt is. Quota zijn echter maatregelen ter bescherming van minderheden, en vrouwen zijn geen minderheid. Vrouwen en mannen zijn strikt genomen geen categorieën. Zoals Sylviane Agacinski op lumineuze wijze aangetoond heeft(4), vormen beiden fundamentele bestanddelen van de mensheid. In dit opzicht is elke vergelijking met de taal, de sociale klasse of de leeftijd

le Conseil constitutionnel de conclure «que les dispositions critiquées de la loi déferée fixant des règles obligatoires relatives à la présence de candidats de chaque sexe dans la composition des listes de candidats aux élections se déroulant au scrutin proportionnel entrent dans le champ des mesures que le législateur peut désormais adopter en application des dispositions nouvelles de l'article 3 de la Constitution»(1).

— Il faut être conscient qu'en imposant «au moins un représentant de chaque sexe» pour les gouvernements centraux et les exécutifs locaux, la proposition gouvernementale s'inscrit dans la lignée de la loi du 24 mai 1994 visant à promouvoir une répartition équilibrée des hommes et des femmes sur les listes de candidature aux élections(2): il s'agit, par une «affirmative action», de fixer des contingents(3). De la sorte, le projet constitutionnalise l'idée même de quota. Or, ne doit-on pas admettre qu'en cette matière, des mesures contraignantes ne sont justifiables à long terme que si elles prennent la forme de la parité (entendue au sens d'une parité des candidatures)? En effet, la parité reflète le fait indéniable que le genre humain est fondé sur une dualité sexuelle qui est l'essence même de l'humanité. C'est parce que l'humanité est sexuée qu'on doit construire une démocratie qui le soit elle-même. En revanche, les quotas sont des mesures de protection des minorités, ce que ne sont pas les femmes. Les femmes et les hommes ne sont pas à proprement parler des catégories. Comme l'a montré de façon lumineuse Sylviane Agacinski(4), les unes et les autres sont des composantes fondamentales de l'humanité. À cet égard, toute comparaison avec la langue, la classe sociale ou l'âge, par exemple, est oiseuse, car l'humanité existe indépendamment de ces catégories aléatoires et

(1) Vermeld zij dat de *Conseil constitutionnel* in 1982, dus lang vóór de wijziging van artikel 3 van de Grondwet, van oordeel was dat de Grondwet zich verzette tegen elke indeling in categorieën van kiezers of verkiesbare personen (beslissing nr. 82-146 van 18 november 1982, *RJC*, 1959-1993, blz. 134). Vergelijkbare beslissingen werden gewezen door het Italiaanse grondwettelijke hof (arrest nr. 422 van 12 september 1995, *Giur. cost.*, 1995, blz. 3255) en door het Zwitserse federale hof (arrest van 19 maart 1997, *BGE*, 123, I, blz. 152). Bij het Arbitragehof in België werd geen enkel beroep tot vernietiging ingesteld tegen de wet van 24 mei 1994.

(2) Zie M. Verdussen, «La participation des femmes aux élections en Belgique», *Revue française de droit constitutionnel*, 1999, blz. 799-809.

(3) Het Arbitragehof erkent «dat positieve acties op zichzelf niet strijdig zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet» (B. Renauld, «Revenu garanti aux personnes âgées et égalité des femmes et des hommes», *JLMB*, 1994, blz. 1386). Zie eveneens F. Mertens de Wilmars, «La promotion de la condition politique de la femme dans l'Union européenne à l'aune de la Convention européenne des droits de l'homme», *Annales d'études européennes de l'UCL*, 2000, blz. 184.

(4) S. Agacinski, *Politique des sexes*, Paris, Seuil, 1998.

(1) Il faut rappeler qu'en 1982, donc bien avant la modification de l'article 3 de la Constitution, le Conseil constitutionnel a considéré que la Constitution s'oppose «à toute division par catégories des électeurs ou des éligibles» (décision n° 82-146 du 18 novembre 1982, *RJC*, 1959-1993, p. 134). Des décisions comparables ont été rendues par la Cour constitutionnelle italienne (sentence n° 422 du 12 septembre 1995, *Giur. cost.*, 1995, p. 3255) et par le tribunal fédéral suisse (arrêt du 19 mars 1997, *BGE*, 123, I, p. 152). En Belgique, la Cour d'arbitrage n'a été saisie d'aucun recours en annulation dirigé contre la loi du 24 mai 1994.

(2) Voir M. Verdussen, «La participation des femmes aux élections en Belgique», *Revue française de droit constitutionnel*, 1999, pp. 799-809.

(3) La Cour d'arbitrage reconnaît «que les actions positives ne sont pas, en soi, contraires aux articles 10 et 11 de la Constitution» (B. Renauld, «Revenu garanti aux personnes âgées et égalité des femmes et des hommes», *JLMB*, 1994, p. 1386). Voir également F. Mertens de Wilmars, «La promotion de la condition politique de la femme dans l'Union européenne à l'aune de la Convention européenne des droits de l'homme», *Annales d'études européennes de l'UCL*, 2000, p. 184.

(4) S. Agacinski, *Politique des sexes*, Paris, Seuil, 1998.

bijvoorbeeld nutteloos, want de mensheid bestaat los van deze wisselvallige en accidentele categorieën; zij is daarentegen niets zonder het structurele verschil tussen de twee geslachten. Toch kan het verplicht stellen van een pariteit tussen vrouwen en mannen alleen ernstig worden overwogen voor de verkiezingen, en naar onze mening alleen voor de kandidaatstellingen op elke lijst.

— De term «bevorderen» is te verkiezen boven de term «waarborgen» aangezien het in deze zaak onrealistisch is de wetgever een resultaatsverbintenis op te leggen. Ter vergelijking kan worden gezegd dat artikel 9, *h*), van de Portugese grondwet het «bevorderen van de gelijkheid tussen vrouwen en mannen» tot de «fundamentele verplichtingen van de Staat» rekent, waarbij het de wil van de grondwetgevende macht is de wetgever enige manoeuvreerruimte te laten (zie de hoorzitting met professor Jorge Miranda door het Adviescomité voor gelijke kansen voor vrouwen en mannen: Stuk Senaat, 1998-1999, nr. 1-584/3, blz. 29).

— De uitdrukkingen «ten minste een vertegenwoordiger van elk geslacht» en «ten minste één lid van elk geslacht» die in het voorstel van de regering gebruikt worden, zijn niet erg gelukkig gekozen, al was het maar omdat het voor een persoon die een ambt in de regering of in de administratie waarneemt, uitgesloten is dat hij/zij een geslacht «vertegenwoordigt». De uitdrukking «personen van verschillend geslacht», bij amendement in te voeren, is natuurlijk te verkiezen, al verandert dit inhoudelijk niets.

— De uitdrukking «politieke besluitvorming» in het voorstel van mevrouw de Bethune c.s. is uiterst vaag.

— Gelet op de verklarende nota van de regering is het niet zeker dat deze zich bewust is van alle implicaties die haar tekst zou kunnen hebben, wegens de zeer ruime draagwijdte van de term «overheidsmandaten». Het voorstel van mevrouw de Bethune c.s. lijkt zich daarentegen te beperken tot het beter afgelijnde domein van de politieke mandaten.

— Volgens het voorstel van de regering is elke regering of uitvoerend orgaan slechts verplicht één vrouw (of één man) te hebben, ongeacht de grootte van het orgaan. Dat leidt tot verrassende resultaten. Zo vertegenwoordigt een op elf leden 9% in de Vlaamse regering terwijl een lid op drie in de regering van de Duitstalige Gemeenschap meer dan 33% vertegenwoordigt. Zo zou in de schepencolleges van gemeenten van minder dan 1 000 inwoners de pariteit gelden (50%) — een schepen van elk geslacht — terwijl in gemeenten van meer dan 200 000 inwoners de vereiste van 10% voldoende zou zijn.

contingentes; en revanche, elle n'est rien sans la différence structurelle entre les deux sexes. Il est vrai, toutefois, que l'imposition d'une parité entre les femmes et les hommes n'est sérieusement concevable qu'en matière électorale et, à notre sens, uniquement en ce qui concerne les candidatures présentées sur chaque liste.

— Le terme «favoriser» paraît préférable au terme «garantir», dans la mesure où il est irréaliste en cette matière d'imposer au législateur une obligation de résultat. À titre de comparaison, l'on relèvera que le nouvel article 9, *h*), de la Constitution portugaise range parmi les «tâches fondamentales de l'État» le fait de «favoriser (promouvoir) l'égalité entre les femmes et les hommes», la volonté du pouvoir constituant étant de laisser une certaine marge de manoeuvre au législateur (voyez l'audition du professeur Jorge Miranda par le Comité d'avis pour l'égalité des chances entre les femmes et les hommes: doc. Sénat, 1998-1999, n° 1-584/3, p. 29).

— Les expressions «au moins un représentant de chaque sexe» et «un membre de chaque sexe au moins», utilisées dans la proposition du gouvernement, ne sont pas très heureuses, ne fût-ce que parce qu'il ne saurait être question pour le titulaire d'une fonction gouvernementale ou administrative de «représenter» un sexe. L'expression «personnes de sexe différent», suggérée dans un amendement, est évidemment préférable, même si elle ne change rien sur le fond.

— L'expression «processus de décision politique», contenue dans la proposition de Mme de Bethune et consorts, apparaît très largement indéterminée.

— Au vu de la note explicative du gouvernement fédéral, il n'est pas certain que ce dernier soit conscient de toutes les implications que pourrait avoir son texte, en raison du caractère très étendu de l'expression «mandats publics». En revanche, la proposition de Mme de Bethune et consorts semble se limiter aux seuls mandats politiques, ce qui est mieux circonscrit.

— La proposition du gouvernement se limite à imposer dans chaque gouvernement ou exécutif la présence d'une seule femme (ou d'un seul homme), et ce quelle que soit la taille de l'organe. Cela aboutit à des résultats surprenants. Ainsi, dans le gouvernement flamand, un membre sur onze représente 9% tandis que dans le gouvernement de la Communauté germanophone, un membre sur trois représente plus de 33%. Ainsi encore, dans les collèges échevinaux des communes de moins de 1 000 habitants, ce serait le règne de la parité (50%) — un échevin de chaque sexe — tandis que dans les communes de plus de 200 000 habitants, une exigence de 10% serait suffisante.

— Verder zij nog in verband met het ontwerp opgemerkt dat de regel in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest niet van toepassing zou zijn op de drie gewestelijke staatssecretarissen, terwijl voor de federale regering de federale staatssecretarissen onder de regeling vallen. In dat verband is het wellicht beter te eisen dat niet de federale regering maar de Ministerraad personen van verschillende geslachten bevat in elke taalgroep, en niet voor alle ministers samen.

— Toujours en ce qui concerne le projet, l'on relèvera qu'en Région de Bruxelles-Capitale, la règle ne concerne pas les trois secrétaires d'État régionaux, tandis que pour l'autorité fédérale elle comprend les secrétaires d'État fédéraux. À cet égard, il serait sans doute préférable d'exiger que le Conseil des ministres, et non le gouvernement, soit composé de personnes de sexe différent dans chaque groupe linguistique, et non pour l'ensemble des ministres.



#### 4. SCHRIFTELIJKE BIJDRAGE VAN DE HEER J. VELAERS, HOOGLERAAR AAN DE UNIVERSITEIT ANTWERPEN (UFSIA) ENDEELTIJDS HOOFDDOCENT AAN DE KUB

##### 1. De algemene verplichting de (daadwerkelijke) gelijkheid te bevorderen/waarborgen

1. De verklaring tot herziening van de Grondwet gepubliceerd in het *Belgisch Staatsblad* van 5 mei 1999 maakt het mogelijk om titel II van de Grondwet te herzien «om een nieuw artikel in te voegen betreffende het recht op gelijkheid van vrouwen en mannen».

2. In de eerste plaats lijkt het ons belangrijk na te gaan in welke mate een dergelijk nieuw artikel iets kan toevoegen aan de bestaande artikelen 10 en 11 van de Grondwet over het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod die beide ook van toepassing zijn op het onderscheid tussen mannen en vrouwen. Deze artikelen houden thans reeds een verbod in te discrimineren — de zogenaamde negatieve discriminatie — en bieden thans reeds de mogelijkheid om «corrigerende ongelijkheden» in te voeren — de zogenaamde positieve discriminatie. Uit de rechtspraak van het Arbitragehof blijkt immers dat dergelijke corrigerende ongelijkheden mogelijk zijn wanneer er een kennelijke ongelijkheid bestaat, het verdwijnen van die ongelijkheid als een te bevorderen doelstelling wordt aangewezen, de maatregelen tijdelijk zijn en verdwijnen wanneer het door de wetgever beoogde doel eenmaal is bereikt, en tenslotte zij niet onnodig andermans rechten beperken (1).

3. Uit het voorstel van de regering en uit de ingediende amendementen blijkt dat het niet alleen de bedoeling is om te bevestigen dat de bestaande waarborgen inzake gelijkheid en non-discriminatie ook gelden ten aanzien van mannen en vrouwen — hetgeen eigenlijk overbodig is — doch ook om een grondwettelijke grondslag te bieden aan maatregelen die de gelijkheid van man en vrouw bevorderen/waarborgen. De voorgestelde bepalingen blijken een dubbel doel te dienen. Enerzijds beogen zij de thans reeds gewaarborgde mogelijkheid tot «corrigerende ongelijkheden» aan te vullen met een algemene verplichting om door positieve maatregelen de (daadwerkelijke) gelijkheid van mannen en vrouwen in de uitoefening van hun rechten te bevorderen respectievelijk te waarborgen (2).

(1) Zie Arbitragehof, 27 januari 1994, nr. 9/94, *Belgisch Staatsblad*, 23 maart 1994; Arbitragehof, 14 juli 1997, nr. 42/97, *Belgisch Staatsblad*, 3 september 1997.

(2) Zie uitdrukkelijk in de toelichting van het voorstel van mevrouw de Bethune: «Zo zijn er, grondwettelijk gezien niet alleen geen hinderpalen meer om maatregelen te nemen die leiden tot de feitelijke gelijkheid van vrouwen en mannen, maar bestaat zelfs de grondwettelijke verplichting dergelijke maatregelen langs wettelijke weg te nemen.», Stuk Senaat, 1999-2000, nr. 2-483/1, blz. 9.

#### 4. NOTE ÉCRITE DE M. J. VELAERS, PROFESSEUR À LA UNIVERSITEIT ANTWERPEN (UFSIA) ET CHARGÉ DE COURS À TEMPS PARTIEL À LA KUB

##### 1. L'obligation générale de favoriser/garantir l'égalité (effective)

1. La déclaration de révision de la Constitution, publiée au *Moniteur belge* du 5 mai 1999, permet de réviser le titre II de la Constitution «en vue d'y insérer un article nouveau relatif au droit des femmes et des hommes à l'égalité».

2. Avant tout, il nous paraît important d'examiner dans quelle mesure un tel article nouveau peut ajouter quelque chose aux articles 10 et 11 existants de la Constitution concernant les principes d'égalité et de non-discrimination, qui sont également applicables tous deux à la distinction entre hommes et femmes. Ces articles interdisent déjà toute discrimination «négative» et offrent d'ores et déjà la possibilité d'introduire des «inégalités correctrices» (il s'agit de la discrimination dite positive). Il ressort en effet de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage que de telles inégalités correctrices sont possibles lorsqu'une inégalité manifeste est constatée, que la disparition de cette inégalité est désignée comme un objectif à promouvoir, que les mesures sont de nature temporaire et sont destinées à disparaître dès que l'objectif visé par le législateur est atteint et, enfin, qu'elles ne restreignent pas inutilement les droits d'autrui (1).

3. Il ressort de la proposition du gouvernement et des amendements déposés que l'objectif est non seulement de confirmer que les garanties existantes en matière d'égalité et de non-discrimination valent tout autant pour les hommes et les femmes — ce qui, en fait, est superflu — mais aussi de conférer une base constitutionnelle à des mesures qui favorisent/garantissent l'égalité entre hommes et femmes. Il s'avère que les dispositions proposées servent un double objectif. D'une part, celui de compléter la possibilité déjà garantie d'introduire des «inégalités correctrices» par une obligation générale de favoriser et de garantir, par des mesures positives, l'égalité (effective) entre hommes et femmes dans l'exercice de leurs droits (2).

(1) Voir Cour d'arbitrage, 27 janvier 1994, n° 9/94, *Moniteur belge* du 23 mars 1994; Cour d'arbitrage, 14 juillet 1997, n° 42/97, *Moniteur belge* du 3 septembre 1997.

(2) Voir le texte des développements de la proposition de Mme de Bethune: «Elle supprimerait tout obstacle constitutionnel à ce que l'on prenne des mesures conduisant à l'égalité de fait entre les femmes et les hommes, et il y aurait même une obligation constitutionnelle de prendre de telles mesures par la voie légale.», doc. Sénat, 1999-2000, n° 2-483/1, p. 9.

Anderzijds maken de teksten ook duidelijk dat deze mogelijkheid en verplichting tot positieve discriminatie ook bestaat ten aanzien van de daadwerkelijke uitoefening van politieke rechten door vrouwen. Het was immers gebleken dat de afdeling wetgeving van de Raad van State zich in verschillende adviezen kritisch heeft geuit over wetsontwerpen en -voorstellen die een evenwichtige vertegenwoordiging van mannen en vrouwen in de politiek poogden mogelijk te maken(1).

4. In het regeringsvoorstel worden deze twee bijkomende waarborgen verwoord in artikel 10bis, eerste lid: «Het recht van de mannen en van de vrouwen op gelijkheid is gewaarborgd. De wet, het decreet en de regel, bedoeld in artikel 134 van de Grondwet bevorderen de gelijke uitoefening van hun rechten en vrijheden en meer bepaald hun gelijke toegang tot de door verkiezing verkregen mandaten en de overheidsmandaten.» In het voorstel tot herziening van de Grondwet van mevrouw de Bethune c.s. (Stuk Senaat, nr. 2-483/1, zie tevens amendement nr. 3, Stuk Senaat, nr. 2-465/2) luidt het: «Het recht op gelijkheid van vrouwen en mannen is gewaarborgd. De wet, het decreet en de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen de daadwerkelijke gelijkheid van vrouwen en mannen in de uitoefening van hun rechten, en inzonderheid de gelijke deelname van vrouwen en mannen aan de politieke besluitvorming.»

5. Een dergelijke verplichting tot het nemen van maatregelen om de gelijkheid te waarborgen, bestaat reeds ten aanzien van ideologische en filosofische minderheden (artikel 11, tweede zin van de Grondwet). Ze wordt thans ook voorgesteld ten aanzien van mannen/vrouwen. Hierna gaan we na in welke mate een dergelijke grondwettelijke verplichting kan worden verantwoord (A), welk het toepassingsgebied (B) en welke de draagwijdte (C) ervan is. Tenslotte onderzoeken we ook of er sancties staan op de niet-naleving van de verplichting (D). Telkens zullen we daarbij oog hebben voor de door de regering en in de amendementen gedane tekstvoorstellen.

#### **A. Verantwoording van een bijzondere bepaling inzake gelijkheid van mannen en vrouwen**

6. De toevoeging in titel II van de Grondwet van een artikel dat de overheid verplicht om de gelijkheid van mannen en vrouwen te bevorderen/waarborgen, moet kunnen worden verantwoord in het licht van het discriminatieverbod. Het discriminatieverbod uit

D'autre part, les textes établissent clairement que la possibilité et l'obligation de discrimination positive en question vaut aussi en ce qui concerne l'exercice effectif de droits politiques par les femmes. Il était en effet apparu que la section de législation du Conseil d'État avait formulé, dans divers avis, des critiques concernant des projets de loi et des propositions de loi qui visaient à permettre une représentation équilibrée des hommes et des femmes en politique(1).

4. Dans la proposition du gouvernement, ces deux conditions supplémentaires sont inscrites à l'article 10bis, alinéa 1<sup>er</sup>: «Le droit des femmes et des hommes à l'égalité est garanti. La loi, le décret et la règle visée à l'article 134 favorisent l'égal exercice de leurs droits et libertés, et notamment leur égal accès aux mandats électifs et publics.» Dans la proposition de révision de la Constitution de Mme de Bethune et consorts (doc. Sénat, n° 2-483/1 — voir également le doc. Sénat n° 2-465/2, amendement n° 3), on peut lire ce qui suit: «Le droit à l'égalité entre les femmes et les hommes est garanti. La loi, le décret et la règle visée à l'article 134 garantissent l'égalité effective entre les femmes et les hommes dans l'exercice de leurs droits et, en particulier, l'égal participation des femmes et des hommes au processus de décision politique.»

5. Il existe déjà une telle obligation de prendre des mesures garantissant l'égalité en faveur de minorités idéologiques et philosophiques (article 11, deuxième phrase, de la Constitution). On propose maintenant d'imposer une telle obligation en ce qui concerne les rapports hommes/femmes. Nous examinerons ci-après dans quelle mesure une telle obligation constitutionnelle pourrait être justifiée (A), quel pourrait en être le champ d'application (B) et quelle pourrait en être la portée (C). Enfin, nous examinerons aussi si l'on pourrait frapper de sanctions le non-respect de cette obligation (D). Nous prendrons en considération, pour ce qui est de chacun de ces trois points, des textes proposés par le gouvernement et des textes figurant dans les amendements.

#### **A. Justification d'une disposition particulière en matière d'égalité entre les hommes et les femmes**

6. L'ajout, au titre II de la Constitution, d'un article obligeant les autorités à favoriser/garantir l'égalité entre les hommes et les femmes doit pouvoir être justifié sur la base du principe de non-discrimination. Le principe de non-discrimination, qui est issu du droit

(1) Zie J. Velaers, *De Grondwet en de Raad van State*, Antwerpen, Maklu, 1999, blz. 74-76 en M. Uyttendaele en J. Sohler, «Les quotas féminins en droit électoral ou les paradoxes de l'égalité», *JT*, 1995, blz. 249-256.

(1) Voir J. Velaers, *De Grondwet en de Raad van State*, Anvers, Maklu, 1999, pp. 74-76 et M. Uyttendaele et J. Sohler, «Les quotas féminins en droit électoral ou les paradoxes de l'égalité», *JT*, 1995, pp. 249-256.

het internationaal en Europees recht, geldt immers ook ter attentie van de Belgische grondwetgever. De grondwetgever zelf mag geen bepalingen opnemen in de Grondwet die discriminerend zouden zijn ten aanzien van andere achtergestelde groepen in de samenleving. De vraag rijst hoe te verantwoorden dat er in het bijzonder ten aanzien van mannen/vrouwen in de Grondwet een verplichting wordt opgelegd om positieve maatregelen te nemen.

7. Zowel in het regeringsvoorstel, als in het voorstel van mevrouw de Bethune c.s. wordt uitvoerig verwezen naar de talloze bepalingen in internationale verdragen die aandacht besteden aan de gelijkheid van mannen en vrouwen in het uitoefenen van rechten in het algemeen en van politieke rechten in het bijzonder. Een bijzondere vermelding verdienen daarbij het verdrag van 31 maart 1953 betreffende de politieke rechten van de vrouw(1), en het verdrag van 18 december 1979 inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen(2). In dit laatste verdrag bepaalt artikel 2, eerste lid, a), dat de lidstaten overeenkomen «met alle passende middelen» een beleid te voeren gericht op uitbanning van discriminatie van vrouwen en dat zij er zich toe verbinden «het beginsel van gelijkheid van mannen en vrouwen in hun nationale grondwet of in andere geëigende wetgeving op te nemen, indien dit nog niet is geschied, en de praktische verwezenlijking van dit beginsel door middel van wetgeving of met andere passende middelen te verzekeren».

Het is duidelijk dat de voorgestelde bepaling een grondwettelijke grondslag beoogt te leggen voor de ter zake noodzakelijke federale, communautaire en regionale regelgeving. Ook in de documenten van de Unie-Wereldvrouwenconferentie te Peking (1995) en te New York (2000), in de EG-verdragen (zie artikelen 2 en 3) en in talloze aanbevelingen, besluiten, verklaringen en resoluties zowel van de Europese Gemeenschappen als van de Raad van Europa wordt aandacht gevraagd voor de gelijkheid van vrouwen en mannen in het algemeen en voor een meer evenwichtige deelname van vrouwen en mannen aan de politieke besluitvorming in het bijzonder(3).

8. Deze internationale en Europese bepalingen, die alle uitgaan van de vaststelling dat vrouwen vaak niet op gelijke wijze als mannen deelnemen aan het politieke en maatschappelijke leven, houden ongetwijfeld een verantwoording in voor de grondwettelijke ver-

international et du droit européen, doit en effet aussi être appliqué par le constituant belge. Le constituant lui-même ne peut inscrire dans la Constitution aucune disposition qui serait discriminatoire à l'égard d'autres groupes défavorisés de la société. La question se pose de savoir comment justifier l'inscription dans la Constitution d'une obligation de prendre des mesures positives plus particulièrement pour garantir l'égalité hommes/femmes.

7. La proposition gouvernementale et la proposition de Mme de Bethune et consorts renvoient abondamment aux innombrables dispositions des conventions internationales qui s'intéressent à l'égalité entre les hommes et les femmes dans l'exercice des droits en général et des droits politiques en particulier. Nous pouvons mentionner en particulier à cet égard la convention du 31 mars 1953 sur les droits politiques de la femme(1) et la convention du 18 décembre 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes(2). L'article 2, alinéa 1<sup>er</sup>, a), de cette dernière convention dispose que les États membres conviennent de poursuivre «par tous les moyens appropriés» une politique tendant à éliminer la discrimination à l'égard des femmes et qu'ils s'engagent à «inscrire dans leur constitution nationale ou toute autre disposition législative appropriée le principe de l'égalité des hommes et des femmes, si ce n'est déjà fait, et à assurer par voie de législation ou par d'autres moyens appropriés l'application effective dudit principe.»

Il est clair que la disposition proposée vise à conférer un fondement constitutionnel à la réglementation fédérale, communautaire et régionale qui s'impose en la matière. Les documents de la Conférence mondiale des Nations unies sur les femmes qui s'est tenue à Pékin (1995) et à New York (2000), les traités de la CE (voir les articles 2 et 3) et d'innombrables recommandations, conclusions, déclarations et résolutions, tant des Communautés européennes que du Conseil de l'Europe, demandent que l'on se préoccupe de l'égalité des femmes et des hommes, en général, et que l'on assure une participation plus équilibrée des femmes et des hommes au processus de décision politique, en particulier(3).

8. Ces dispositions internationales et européennes, qui sont toutes fondées sur la constatation que les femmes ne participent bien souvent pas sur un pied d'égalité avec les hommes à la vie politique et sociale, justifient indubitablement l'inscription dans la Cons-

(1) Goedgekeurd bij wet 19 maart 1964, *Belgisch Staatsblad* van 2 september 1964.

(2) Goedgekeurd bij wet 11 mei 1983, *Belgisch Staatsblad* van 5 november 1985.

(3) Zie voor een overzicht, *Wat doet de wet voor een beter gender-evenwicht in de politiek. Initiatieven op Europees niveau*, Vrouwenraad, 1999, nr. 2, blz. 35-41.

(1) Approuvée par la loi du 19 mars 1964, *Moniteur belge* du 2 septembre 1964.

(2) Approuvée par la loi du 11 mai 1983, *Moniteur belge* du 5 novembre 1985.

(3) Voir, pour un aperçu, «*Wat doet de wet voor een beter gender-evenwicht in de politiek. Initiatieven op Europees niveau*», Vrouwenraad, 1999, n° 2, pp. 35-41.

ankering van de verplichting tot het nemen van positieve maatregelen ten aanzien van vrouwen.

9. De enige grens die daarbij dient in acht te worden genomen is deze die het Arbitragehof reeds signaleerde in zijn rechtspraak over de mogelijkheid tot «corrigerende ongelijkheden (zie *supra* nr. 2)». De «positieve discriminatie» zal slechts verantwoord zijn zolang er een kennelijke ongelijkheid in het nadeel van de vrouwen bestaat.

### **B. Toepassingsgebied**

10. Zowel het voorstel van de regering als het voorstel van mevrouw de Bethune c.s. beogen aan de nieuwe bepaling in de Grondwet een ruim toepassingsgebied te verlenen. Het gaat er om «de gelijke uitoefening van hun rechten en vrijheden» te bevorderen (regeringsvoorstel), om de «daadwerkelijke gelijkheid van vrouwen en mannen in de uitoefening van hun rechten» te waarborgen (voorstel de Bethune c.s., amendement nr. 3). «Hun» rechten slaat ons inziens duidelijk op alle rechten. Deze ruime draagwijdte blijkt ook uit de toelichting bij deze voorstellen. In de toelichting bij het regeringsvoorstel is er immers sprake van «het gebrek aan evenwicht (...) ten nadele van vrouwen in elk domein: het maatschappelijke, het culturele, het economische en het politieke leven» (regeringsvoorstel, blz. 2). In de toelichting bij het voorstel van mevrouw de Bethune luidt het: «Vrouwen zijn nog steeds ondervertegenwoordigd in de politieke, economische en sociale besluitvorming, ze verdienen gemiddeld minder dan mannen, ze worden meer geconfronteerd met armoede en werkloosheid en zijn vaker het slachtoffer van geweld.» (toelichting, blz. 3) De voorgestelde bepalingen bieden ons inziens dan ook een grondwettelijke grondslag en verplichting voor maatregelen ter bevordering/waarborging van de gelijke uitoefening van rechten die de vrouwen kunnen laten gelden zowel ten aanzien van de overheid (verticale relatie, publiek recht) als ten aanzien van medeburgers (horizontale relatie, privaatrecht).

11. Zowel het voorstel van de regering als het voorstel van mevrouw de Bethune c.s. vermelden in het bijzonder dat de wet, het decreet en de ordonnantie ook de gelijkheid in het politieke leven moeten bevorderen/waarborgen. De verwoording van beide voorstellen verschilt hier wel. Het regeringsvoorstel heeft het over «meer bepaald hun gelijke toegang tot de door verkiezing verkregen mandaten en de overheidsmandaten», «notamment leur égal accès aux mandats électifs et publics». Het voorstel van mevrouw de Bethune c.s. (amendement nr. 3) vermeldt «en inzonderheid de gelijke deelname van vrouwen en mannen aan de politieke besluitvorming».

titution de l'obligation de prendre des mesures positives à l'égard des femmes.

9. La seule limite dont il convient de tenir compte à cet égard est celle dont la Cour d'arbitrage a déjà fait mention dans sa jurisprudence concernant la possibilité d'introduire des inégalités correctrices» (voir *supra*, n° 2). La «discrimination positive» ne se justifiera que tant qu'il existera une inégalité manifeste au détriment des femmes.

### **B. Champ d'application**

10. La proposition gouvernementale et la proposition de Mme de Bethune et consorts visent à attribuer un large champ d'application à la nouvelle disposition de la Constitution. Il s'agit de favoriser «l'égal exercice de leurs droits et libertés» (proposition gouvernementale), de garantir «l'égalité effective entre les femmes et les hommes dans l'exercice de leurs droits» (proposition de Mme de Bethune et consorts, amendement n° 3). À notre avis, l'on entend manifestement par «leurs» droits tous les droits. La volonté d'attribuer un large champ d'application à la disposition en question ressort également des commentaires de ces propositions. La note explicative de la proposition gouvernementale parle en effet d'un «déséquilibre (...) au détriment des femmes dans tous les domaines: vie sociale, culturelle, économique et politique (proposition gouvernementale, p. 2). Dans les développements de la proposition de Mme de Bethune, on peut lire: «Les femmes sont toujours sous-représentées au sein des organes de décision politiques, économiques et sociaux. En moyenne, leur rémunération est inférieure à celle des hommes, elles sont confrontées plus qu'eux à la misère et au chômage et elles sont plus souvent victimes de violences» (développements, p. 3). À notre avis, les dispositions proposées fournissent une base constitutionnelle et impliquent l'obligation de prendre des mesures visant à favoriser/garantir l'égal exercice des droits que les femmes peuvent faire valoir, tant à l'égard des autorités (relation verticale, droit public) qu'à l'égard de leurs concitoyens (relation horizontale, droit privé).

11. La proposition gouvernementale et la proposition de Mme de Bethune et consorts soulignent en particulier que la loi, le décret et l'ordonnance doivent également favoriser/garantir l'égalité dans la vie politique. Les termes employés dans l'une et l'autre proposition diffèrent toutefois sur ce point. La proposition gouvernementale dit: «La loi, le décret et la règle (...) favorisent (...)» et «notamment leur égal accès aux mandats électifs et publics». La proposition de Mme de Bethune et consorts (amendement n° 3) dit: «La loi, le décret et la règle (...) garantissent (...) en particulier, l'égal participation des femmes et des hommes au processus de décision politique».

12. Alhoewel de verschillen tussen beide verwoordingen niet mogen overschat worden — het gaat immers in beide voorstellen slechts om een bijzondere toepassing van de algemeen verwoorde verplichting om de gelijkheid te bevorderen/waarborgen — willen we er toch de aandacht op vestigen dat, enerzijds, de «gelijke toegang tot ambten» (regeringsvoorstel) enger is dan de «gelijke deelname aan de politieke besluitvorming»: het eerste heeft immers uitsluitend betrekking op de verkiezing en benoeming in de genoemde mandaten, terwijl het tweede naast de toegangsvoorwaarden ook de uitoefeningsvoorwaarden betreft (bijvoorbeeld regelgeving bij zwangerschap, kinderopvang enz.)(1). Anderzijds lijkt «door verkiezing verkregen mandaten en overheidsmandaten» ruimer dan «politieke besluitvorming»: er zijn immers «door verkiezing verkregen mandaten» die geen betrekking hebben op «politieke besluitvorming» (bijvoorbeeld sociale verkiezingen), tenzij men «politieke besluitvorming» in de zeer ruime zin moet begrijpen(2). «Overheidsmandaten» is ons inziens in ieder geval ruimer dan «politieke besluitvorming», omdat het slaat op alle «betrekkingen bij de overheid».

### ***C. De verplichtingen die voor de overheid voortvloeien uit het voorgestelde artikel en de amendementen***

13. Zowel het regeringsvoorstel, als het voorstel van mevrouw de Bethune c.s. houden een verplichting in ter attentie van de wet-, decreet- en ordonnantiegevende machten van dit land. De bepalingen hebben met andere woorden geen rechtstreekse werking doch zijn als het ware «instructienormen», die de bevoegde wetgevers aanzetten tot het nemen van de passende maatregelen. In die zin is dit aspect van het recht op gelijkheid van mannen en vrouwen vergelijkbaar met de in artikel 23 van de Grondwet gewaarborgde sociale grondrechten. In beide voorstellen komt het aan de bevoegde wetgevers toe om de passende maatregelen te nemen(3). Ze hebben hierbij een keuzevrijheid: zij beoordelen de opportuniteit van de ene of de andere maatregel. Alleen maatregelen die ingaan tegen andere bepalingen in de Grondwet of in inter-

(1) Dergelijke regelgeving kan in het reglement van de wetgevende vergadering worden opgenomen.

(2) Een aanwijzing dat dit wellicht de bedoeling is, lezen we in de toelichting: «Vrouwen zijn nog steeds ondervertegenwoordigd in de politieke, economische en sociale besluitvorming...», Stuk Senaat, 1999-2000, nr. 2-483/1, blz. 3.

(3) Zie voor een overzicht van voorstellen die positieve actiemaatregelen bevatten, Stuk Senaat, 1998-1999, nr. 584/2, blz. 16-48, 50-56.

12. Bien qu'il ne faille pas surestimer les différences entre les deux formulations — car il n'est question, dans l'une et l'autre proposition, que d'une application particulière de l'obligation générale de favoriser/garantir l'égalité — nous tenons à attirer l'attention sur deux points: d'abord sur le fait que le sens des mots «égal accès aux mandats» (proposition gouvernementale) est plus étroit que celui des mots «égale participation au processus de décision politique». Ceux-là concernent en effet exclusivement l'élection et la nomination aux mandats cités, tandis que ceux-ci concernent, et les conditions d'accès et les conditions d'exercice (par exemple réglementation relative à la grossesse, à l'accueil des enfants, etc.)(1); ensuite sur le fait que les mots «mandats électifs et publics» semblent avoir une portée plus large que les mots «processus de décision politique»: il existe effectivement des «mandats électifs» qui ne concernent pas le «processus de décision politique» (cf. par exemple, les élections sociales), à moins que la notion de «processus de décision politique» ne doive être interprétée au sens très large(2). À notre avis, le sens de la notion de «mandats publics» est en tout cas plus large que celui de la notion de «processus de décision politique», simplement parce que par «mandats publics» l'on entend toutes les «fonctions publiques».

### ***C. Les obligations qui découlent, pour les autorités, de l'article proposé et des amendements***

13. La proposition gouvernementale et la proposition de Mme de Bethune et consorts emportent une obligation pour les pouvoirs qui sont chargés, dans notre pays, de légiférer par la voie de lois, de décrets et d'ordonnances. En d'autres termes, les dispositions n'ont pas d'effet direct, mais constituent en quelque sorte des «normes d'instruction» incitant les législateurs compétents à prendre les mesures qui conviennent. Cet aspect du droit à l'égalité entre les hommes et les femmes est comparable, en ce sens, aux droits sociaux fondamentaux garantis par l'article 23 de la Constitution. Selon l'une et l'autre des deux propositions, il appartient aux législateurs compétents de prendre les mesures adéquates(3). Ils jouissent d'une liberté de choix à cet égard: il leur appartient d'apprécier l'opportunité de l'une ou l'autre mesure.

(1) Une telle réglementation peut être inscrite dans le règlement de l'assemblée législative.

(2) On peut lire dans les développements une indication que c'est sans doute là le but poursuivi: «Les femmes sont toujours sous-représentées au sein des organes de décision politiques, économiques et sociaux», doc. Sénat, 1999-2000, n° 2-483/1, p. 3.

(3) Voir, pour un aperçu des propositions qui comportent des mesures de discrimination positive, doc. Sénat, 1998-1999, n° 584/2, pp. 16-48, 50-56.

nationale verdragen, kunnen niet worden genomen. Zo kan bijvoorbeeld het kiezerskorps niet worden ingedeeld in mannen en vrouwen. Dit zou immers afbreuk doen aan de eenheid en ondeelbaarheid van het kiezerskorps en van het vertegenwoordigend mandaat(1). Daarenboven kan er geen gewaarborgd aantal zetels in het Parlement en in de regering worden voorbehouden aan vrouwen, zonder wijziging van de desbetreffende bepalingen van de Grondwet (zie ook *infra* nr. 19 en volgende).

14. In de wijze waarop de verplichting voor de wetgevende vergaderingen wordt verwoord zijn er nuanceverschillen tussen beide voorstellen. In het regeringsvoorstel gaat het erom de «gelijke uitoefening van hun rechten en vrijheden» te «bevorderen»; terwijl het in het voorstel van mevrouw de Bethune, (amendement nr. 3) erom gaat «de daadwerkelijke gelijkheid van vrouwen en mannen in de uitoefening van hun rechten» te «waarborgen».

15. In beide verwoordingen beogen de indieners aan te geven dat een «gelijkheid in rechte» niet volstaat, dat ook een «gelijkheid in feite» moet worden nagestreefd. In de toelichting bij het voorstel van de regering luidt het expliciet: «De grondwetsherziening die aan uw geachte vergadering wordt voorged, beoogt de basis te verzekeren van de grondwettelijke erkenning van het recht op gelijkheid tussen mannen en vrouwen en om de bepalingen te vestigen die van aard zijn de gelijkheid in rechte om te zetten in feitelijke gelijkheid.» In het voorstel van mevrouw de Bethune (amendement nr. 3) wordt dit uitdrukkelijk verwoord in de tekst zelf van het grondwetsartikel. Het begrip «daadwerkelijke gelijkheid» (égalité effective) duidt immers aan dat het niet alleen gaat over de gelijkheid «in rechte», doch dat deze gelijkheid ook uit de feitelijke uitoefening van de rechten moeten blijken.

16. Het woord «bevorderen» lijkt minder sterk dan het woord «waarborgen». Toch moet men ons insziens dit verschil tussen beide verwoordingen relativiseren. In het regeringsvoorstel zal de overheid in gebreke blijven wanneer niet de passende maatregelen worden genomen, terwijl ook het voorstel van mevrouw de Bethune c.s. het uiteindelijk aan de regering overlaat om de maatregelen te nemen die de gelijke uitoefening waarborgen(2). Het «waarborgen» van de «daadwerkelijke gelijkheid» betekent in dit voorstel daarenboven niet dat de over-

Seules ne peuvent pas être prises, des mesures contraires à d'autres dispositions de la Constitution ou de conventions internationales. C'est ainsi que, par exemple, le corps électoral ne peut pas être subdivisé en un corps électoral d'hommes et un corps électoral de femmes. Sinon, l'on porterait en effet atteinte à l'unité et à l'indivisibilité du corps électoral et du mandat représentatif(1). En outre, on ne peut pas réserver aux femmes un nombre garanti de sièges au sein du Parlement et du gouvernement sans modifier les dispositions *ad hoc* de la Constitution (voir également *infra*, n<sup>os</sup> 19 et suivants).

14. Il y a des nuances entre les deux propositions dans la manière dont est formulée l'obligation imposée aux assemblées législatives. Selon la proposition gouvernementale, il y a lieu de «favoriser» «l'égal exercice de leurs droits et libertés» tandis que, selon la proposition de Mme de Bethune (amendement n<sup>o</sup> 3), il y a lieu de «garantir» «l'égalité effective entre les femmes et les hommes dans l'exercice de leurs droits».

15. Dans l'un et l'autre cas, l'objectif des auteurs est d'indiquer qu'une «égalité en droit» ne suffit pas et qu'il convient dès lors de tendre également vers une «égalité de fait». L'exposé des motifs de la proposition du gouvernement le dit explicitement: «La révision de la Constitution qui est soumise à votre honorable assemblée vise à assurer la reconnaissance constitutionnelle du droit des femmes et des hommes à l'égalité et à fonder les dispositions de nature à traduire l'égalité de droit en égalité de fait.» La proposition de Mme de Bethune (amendement n<sup>o</sup> 3) inscrit explicitement cet objectif dans le texte même de l'article de la Constitution. La notion d'«égalité effective» indique en effet qu'il n'est pas question uniquement de l'égalité «en droit», mais que l'égalité doit également trouver sa concrétisation dans l'exercice effectif des droits.

16. Le verbe «favoriser» paraît être moins fort que le verbe «garantir». Il convient pourtant, à notre avis, de relativiser la différence entre les deux termes. Selon la proposition gouvernementale, les autorités manqueront à leurs obligations si elles ne prennent pas des mesures adéquates et, selon la proposition de Mme de Bethune et consorts, c'est finalement aussi au gouvernement qu'il appartient de prendre les mesures garantissant l'égalité dans l'exercice des droits en question(2). En outre, «favoriser l'égalité effective» ne signifie pas, dans la proposition à l'examen, que les

(1) Zie daarover de uiteenzetting van professor J. Miranda in Stuk Senaat, 1999-2000, nr. 1-584/3, blz. 9-10.

(2) In de toelichting lezen we: «De Grondwet laat de gewone wetgever de vrijheid van keuze, maar niet de vrijheid om geen maatregelen te nemen.» Stuk Senaat, 1999-2000, nr. 2-483/1, blz. 9-10.

(1) Voir, à ce sujet, l'exposé du professeur J. Miranda, doc. Sénat, 1999-2000, n<sup>o</sup> 1-584/3, pp. 9-10.

(2) Dans les développements, on peut lire: «La Constitution laisse au législateur ordinaire le choix des moyens, mais elle ne lui permet pas de ne pas prendre de mesures.» doc. Sénat, 1999-2000, n<sup>o</sup> 2-483/1, pp. 9-10.

heid verplicht is een paritaire democratie (pariteit in de Ministerraad, pariteit in het Parlement) te verwezenlijken(1). Dit zou immers een herziening van de desbetreffende artikelen over de samenstelling van de Ministerraad en het parlement vergen. Het gaat ons insziens dan ook veeleer om een nuanceverschil waarbij het voorstel van de regering blijk geeft van een meer pragmatische benadering, terwijl het voorstel van mevrouw de Bethune meer de proactieve verwoording is van het ideaal dat de samenleving nastreeft.

17. Het weze tenslotte nog vermeld dat artikel 23 van de Grondwet het er eveneens over heeft dat «de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel» een aantal rechten «waarborgen». Daartegenover staat dat verschillende andere nationale grondwetten het hebben over het «bevorderen» van de gelijkheid tussen mannen en vrouwen(2). Zo bepaalt het nieuwe, op 8 juli 1999 ingevoerde, artikel 3 van de Franse Grondwet: «La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.» In uitvoering daarvan heeft de wet van 6 juni 2000 bindende quotaregelingen — het zogenaamde «ritsprincipe» — ingevoerd voor verschillende Franse verkiezingen(3). Deze wet werd voor de Conseil constitutionnel bestreden. Alhoewel artikel 3 van de Franse Grondwet slechts het woord «favorise», gebruikt, was de Conseil constitutionnel van oordeel dat de grondwetgever de wetgever

autorités sont tenues de réaliser une démocratie paritaire (parité au sein du Conseil des ministres, parité au sein du Parlement)(1). Si l'expression signifiait au contraire cela, alors, une révision des articles relatifs à la composition du Conseil des ministres et du Parlement serait nécessaire. À notre avis, il n'y a qu'une différence de nuance en ce sens que la proposition du gouvernement témoigne d'une approche pragmatique, tandis que celle de Mme de Bethune traduit de manière proactive l'idéal que poursuit la société.

17. Enfin, il faut signaler que l'article 23 de la Constitution dispose également que «la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent» une série de droits. Par contre, selon les constitutions de divers autres pays, il y a lieu de «favoriser» l'égalité entre hommes et femmes(2). C'est ainsi que, selon le nouvel article 3 de la Constitution française, qui y a été inscrit le 8 juillet 1999, «la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives». En exécution de cet article, la loi du 6 juin 2000 a imposé certains quotas pour diverses élections françaises. Il s'agit du principe dit de l'alternance(3). Cette loi a été contestée devant le Conseil constitutionnel. Bien que l'article 3 de la Constitution française utilise simplement le mot «favorise», le Conseil constitutionnel a estimé que le constituant a habilité le législateur à imposer des mesures contraignantes en vue d'assurer le plus effec-

(1) In de toelichting bij het voorstel wordt weliswaar herhaaldelijk naar deze paritaire democratie verwezen, Stuk Senaat, 1999-2000, nr. 2-483/1, blz. 2, 5, 7. De paritaire democratie wordt er gezien als een «blijvende opdracht» voor de overheid. In amendement nr. 9 van mevrouw de Bethune wordt wel een «gelijke vertegenwoordiging» voorzien.

(2) Zie bijvoorbeeld artikel 9 van de Portugese Grondwet: «De fundamentele taken van de Staat bestaan er onder meer in de gelijkheid tussen man en vrouw te bevorderen.»; artikel 5, laatste lid van de Finse Grondwet: «Equality of sexes shall be promoted in social activities and in working life, particularly in the determination of remuneration and other terms of service, in a manner more precisely by Act of Parliament.» Zie ook artikel 2 van het EG-verdrag: «het bevorderen van ... de gelijkheid van mannen en vrouwen».

(3) Loi n° 2000-493, 6 juni 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.

(1) Les développements de la proposition comportent certes plusieurs références à cette démocratie paritaire, doc. Sénat, 1999-2000, n° 2-483/1, pp. 2, 5 et 7. La démocratie paritaire y est considérée comme une «mission constante» des autorités. Dans l'amendement n° 9 de Mme de Bethune, il est néanmoins question d'une «représentation égale».

(2) Voir, par exemple, l'article 9 de la Constitution portugaise: «Les missions fondamentales de l'État consistent entre autres à favoriser l'égalité entre hommes et femmes» (traduction); l'article 5, dernier alinéa, de la Constitution finlandaise: «Equality of sexes shall be promoted in social activities and in working life, particularly in the determination of remuneration and other terms of service, in a manner more precisely by Act of Parliament.» Voir également l'article 2 du traité instituant la Communauté européenne: «promouvoir (... l'égalité entre les hommes et les femmes».

(3) Loi n° 2000/493 du 6 juin tendant favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.

gemachtigd heeft om bindende maatregelen uit te vaardigen die de gelijke toegang van mannen en vrouwen op een zo effectief mogelijke wijze verwezenlijken. Dit arrest toont de relativiteit van het onderscheid tussen «bevorderen» en «waarborgen» trefend aan.

#### **D. Desanctie op deniet-naleving van de verplichting**

18. De overheid die in gebreke blijft om bij wet, decreet of ordonnantie de gelijkheid van mannen en vrouwen te waarborgen, schendt de Grondwet. Het gaat om een schending door verzuim. Aangezien artikel 10bis, eerste lid, tweede zin, geen rechtstreekse werking heeft, gaat het niet om een schending van een subjectief recht. Dit impliceert echter niet dat er geen «afdwingbaarheid in rechte» mogelijk is. Net zoals artikel 23 van de Grondwet over de «sociale grondrechten» zou ook artikel 10bis van de Grondwet kunnen worden beschouwd als een «*stand still* verplichting»: de bevoegde wetgevers mogen de bestaande bescherming van de gelijkheid van mannen en vrouwen niet afbouwen. Het Arbitragehof zal vooralsnog wetten, decreten en ordonnanties niet rechtstreeks kunnen toetsen aan artikel 10bis van de Grondwet. Een onrechtstreekse toetsing — in samenhang met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet — is echter wel mogelijk(2).

## **2. Samenstelling van de federale regering, de gemeenschaps- en gewestregering**

19. Het voorstel van de regering voorziet ook in een tweede lid bij artikel 10bis dat als volgt luidt: «De federale regering, de gewestelijke en gemeenschapsregeringen, en de regeringen van de gewestelijke orga-

(1) Conseil constitutionnel, Décision n° 2000-429 DC, van 30 mei 2000, *JO*, 7 juni 2000, blz. 8564: «que le constituant a entendu permettre au législateur d'instaurer tout dispositif tendant à rendre effectif l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives; qu'à cette fin, il est désormais loisible au législateur d'adopter des dispositions revêtant soit un caractère incitatif, soit un caractère contraignant»; zie de commentaar bij A. Zimmerman, «Gleichheit und politische Repräsentation von Frauen. Anmerkungen zur Entscheidung des französischen Conseil constitutionnel vom 30. Mai 2000», *EuGrZ*, 9 november 2000, 2. Jrg., Heft 14-16, blz. 431-436.

(2) Zie over de vaststelling van een discriminatie die haar oorsprong vindt in een lacune van de wetgeving: Arbitragehof, 15 mei 1996, nr. 31/96, *Belgisch Staatsblad* van 25 juni 1996, *JT*, 1997, 2, noot H. Simonart; Arbitragehof, 6 juni 1996, nr. 36/96, *Belgisch Staatsblad* van 10 juli 1996. Zie P. Popelier, «De beoordeling door het Arbitragehof van het ontbreken van een wettelijke regeling», *RW*, 1996-1997, blz. 1249-1252. Zie ook wat de vaststelling van ongrondwettigheid door verzuim in Portugal betreft: Stuk Senaat, 1998-1999, nr. 1-584/3, blz. 6.

tivement possible l'égalité d'accès des hommes et des femmes(1). L'arrêt, qui a été prononcé confirme la relativité de la distinction entre «favoriser» et «garantir».

#### **D. La sanction du non-respect de l'obligation**

18. Les autorités qui omettent de garantir l'égalité entre les hommes et les femmes par la voie de la loi, du décret ou de l'ordonnance violent la Constitution. Il est question en l'espèce d'une violation par omission. Comme l'article 10bis, alinéa 1<sup>er</sup>, deuxième phrase, n'a pas d'effet direct, il n'y a pas violation d'un droit subjectif. Cela n'emporte toutefois pas l'impossibilité de conférer un «caractère contraignant en droit». Comme l'article 23 de la Constitution qui concerne les «droits fondamentaux», l'article 10bis de la Constitution pourrait, lui aussi, être considéré comme instaurant une «obligation de *statu quo*»: les législateurs compétents ne peuvent pas réduire les mesures existantes de protection de l'égalité entre les hommes et les femmes. La Cour d'arbitrage ne pourra en tout cas pas contrôler directement si les lois, les décrets et les ordonnances sont conformes à l'article 10bis de la Constitution. Un contrôle indirect — en corrélation avec les articles 10 et 11 de la Constitution — est toutefois possible(2).

## **2. Composition du gouvernement fédéral et des gouvernements de communauté et de région**

19. La proposition du gouvernement prévoit également, à l'article 10bis, un alinéa 2, rédigé comme suit: «Le gouvernement fédéral, les gouvernements de communauté et de région et les gouverne-

(1) Conseil constitutionnel, Décision n° 2000-429 DC, van 30 mei 2000, *JO*, 7 juni 2000, blz. 8564: «que le constituant a entendu permettre au législateur d'instaurer tout dispositif tendant à rendre effectif l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives; qu'à cette fin, il est désormais loisible au législateur d'adopter des dispositions revêtant soit un caractère incitatif, soit un caractère contraignant»; voir le commentaire de A. Zimmerman, «Gleichheit und politische Repräsentation von Frauen. Anmerkungen zur Entscheidung des französischen Conseil constitutionnel vom 30. Mai 2000», *EuGrZ*, 9 november 2000, 2. Jrg., Heft 14-16, blz. 431-436.

(2) Voir, à propos de la constatation d'une discrimination qui trouve son origine dans une lacune de la législation: Cour d'arbitrage, 15 mai 1996, n° 31/96, *Moniteur belge* du 25 juin 1996, *JT*, 1997, 2, note H. Simonart; Cour d'arbitrage, 6 juin 1996, n° 36/96, *Moniteur belge* du 10 juillet 1996. Voir P. Popelier, «De beoordeling door het Arbitragehof van het ontbreken van een wettelijke regeling», *RW*, 1996-1997, pp. 1249-1252. Voir également le doc. Sénat, 1998-1999, n° 1-584/3, p. 6, concernant la constatation d'inconstitutionnalité par omission au Portugal.



nen, bedoeld in artikel 39, omvatten ten minste een vertegenwoordiger van elk geslacht.»

20. Dit tweede lid gaat ons insziens de grenzen van de verklaring tot herziening van de Grondwet gepubliceerd in het *Belgisch Staatsblad* van 5 mei 1999, te buiten. Deze herzieningsverklaring maakt het mogelijk om titel II van de Grondwet te herzien «om een nieuw artikel in te voegen betreffende het recht op gelijkheid van vrouwen en mannen», doch vermeldt niet dat daarbij ook kan worden afgeweken van de bepalingen uit titel III van de Grondwet over de samenstelling van de federale regering of de gemeenschaps- en gewestregeringen.

22. Het voorgestelde artikel beperkt de bevoegdheid die de Koning ontleent aan artikel 96, eerste lid, Grondwet, en artikel 104 van de Grondwet om de ministers en de federale staatssecretarissen te benoemen. Deze artikelen houden geen bepalingen in over het aantal mannen of vrouwen dat de Koning verplicht is te benoemen. Ze laten dit over aan zijn discretionaire bevoegdheid, die uiteraard wel is ingebed in het parlementair systeem. De artikelen 96 en 104 van de Grondwet zijn niet voor herziening vatbaar verklaard(1). Ze worden impliciet herzien door het voorgestelde artikel 10*bis*, tweede lid.

Ook artikel 99 van de Grondwet over de samenstelling van de ministerraad is niet voor herziening vatbaar. Er weze hierbij wel opgemerkt dat het voorgestelde artikel 10*bis*, tweede lid, niet noodzakelijkerwijze impliceert dat de Ministerraad minstens één lid van elk geslacht telt. Aan de vereiste van het voorgestelde artikel is immers ook voldaan wanneer er minstens een federale staatssecretaris is van elk geslacht.

23. Het voorgestelde artikel 10*bis*, tweede lid, houdt ook een impliciete wijziging van artikel 122 van de Grondwet in, dat bepaalt dat de leden van elke gemeenschaps- of gewestregering worden gekozen door hun Raad. Alleen de grondwetgever kan dit arti-

ments des organes régionaux visés à l'article 39 comprennent au moins un représentant de chaque sexe.»

20. À notre avis, cet alinéa 2 dépasse les limites de la déclaration de révision de la Constitution qui a été publiée au *Moniteur belge* du 5 mai 1999, et qui permet de réviser le titre II de la Constitution «en vue d'y insérer un article nouveau relatif au droit des femmes et des hommes à l'égalité», mais sans dire que l'on peut aussi, en l'espèce, déroger aux dispositions du titre III de la Constitution en ce qui concerne la composition du gouvernement fédéral ou des gouvernements de communauté et de région.

22. L'article proposé limite le pouvoir de nommer les ministres et les secrétaires d'États fédéraux que l'article 96, alinéa 1<sup>er</sup>, et l'article 104 de la Constitution attribuent au Roi. Ces articles ne comportent aucune disposition concernant le nombre d'hommes ou de femmes que le Roi est tenu de nommer. Le législateur s'en remet à cet égard à son pouvoir discrétionnaire, qui est, bien entendu, ancré quant à lui dans notre système parlementaire. Les articles 96 et 104 de la Constitution n'ont pas été déclarés soumis à révision(1). Ils sont révisés implicitement par l'article 10*bis*, alinéa 2, proposé.

L'article 99 de la Constitution relatif à la composition du Conseil des ministres n'est pas non plus soumis à révision. Il convient toutefois de noter ici que l'article 10*bis*, alinéa 2, proposé, n'implique pas nécessairement que le Conseil des ministres compte au moins un membre de chaque sexe. En effet, la condition posée par l'article proposé est également remplie s'il y a au moins un secrétaire d'État fédéral de chaque sexe.

23. L'article 10*bis*, alinéa 2, proposé, emporte aussi une modification implicite de l'article 122 de la Constitution, qui dispose que les membres de chaque gouvernement de communauté ou de région sont élus par leur conseil. Seul le constituant peut modifier cet

(1) Tijdens de vorige zitting was er wel een voorstel van verklaring tot herziening van de artikelen 99 en 104 van de Grondwet teneinde de pariteit tussen vrouwen en mannen in de federale regering te realiseren, Stuk Senaat, 1999-2000, nr. 2-250/1 (ingediend door mevrouw de Bethune) en een voorstel van verklaring tot herziening van de artikelen 99 en 104 van de Grondwet met het oog op de invoeging van nieuwe bepalingen die ertoe strekken een evenwichtige vertegenwoordiging van vrouwen en mannen te waarborgen, Stuk Kamer, 99/00, nr. 624/1 (ingediend door mevrouw J. Herzet). Daarenboven werd in het voorstel van verklaring tot herziening van de Grondwet, ingediend door de heer Bourgeois, gesteld: «Er bestaat aanleiding tot wijziging van titel III om nieuwe artikelen in te voegen betreffende een redelijke verhouding tussen mannen en vrouwen bij de deelneming aan de politieke besluitvorming, ...» Stuk Kamer, 99/00, nr. 1932/1, blz. 5; zie ook Stuk Senaat, 1998-1999, nr. 1-1374/5 (amendementen).

(1) Au cours de la précédente session, il y avait eu une proposition de déclaration de révision des articles 99 et 104 de la Constitution en vue d'insérer des dispositions nouvelles relatives à l'égalité de représentation des femmes et des hommes doc. Sénat, 1999-2000, n° 2-250/1 (déposée par Mme de Bethune) et une proposition de déclaration de révision des articles 9 et 104 de la Constitution en vue d'insérer des dispositions nouvelles visant à assurer une représentation équilibrée des femmes et des hommes, doc. Chambre, 99/00, n° 624/1 (déposée par Mme Herzet). En outre, la proposition de révision de la Constitution déposée par M. Bourgeois précisait les choses comme suit: «Il y a lieu de modifier le titre III afin d'insérer de nouveaux articles visant à assurer une participation raisonnablement équilibrée des hommes et des femmes à la prise de décision politique, ...», doc. Chambre, 99-00, n° 1932/1, p. 5; voir également doc. Sénat, 1998-1999, n° 1-1374/5 (amendements).

kel wijzigen, voorzover het voor hernieuwing vatbaar is. In een advies van 10 maart 1992 over een voorstel van bijzondere wet stelde de raad(1): «... het komt er op neer in de huidige stand van zaken aan de Vlaamse Raad het recht te ontnemen om uit zijn midden vrij de personen te kiezen die voor de Vlaamse Gemeenschap en voor het Vlaams Gewest met beleids- en bestuurszaken kunnen worden belast. Een dergelijke beperking van de prerogatieven van een vergadering van het parlementaire type is slechts toelaatbaar wanneer zij uitdrukkelijk steun kan vinden in de aan de hervorming der instellingen ten grondslag liggende artikelen 59bis en 107quater van de Grondwet en tegelijk bijdraagt tot het realiseren van de doeleinden welke met de communautarisering en de regionalisering van de Staat worden nagestreefd.»(1)

24. Weliswaar is het zo dat in het verleden reeds herhaaldelijk impliciete herzieningen van de Grondwet werden doorgevoerd(2). Ons inziens zijn deze echter strijdig met artikel 195 van de Grondwet dat uitsluitend expliciete herzieningen van de Grondwet toelaat: een herziening kan slechts worden doorgevoerd door uitdrukkelijk het artikel te wijzigen dat voor herziening vatbaar is verklaard. De schending van artikel 195 is weliswaar minder manifest wanneer de impliciete herziening betrekking heeft op een artikel dat voor herziening vatbaar was, of waarvan het duidelijk was dat de herziening ervan door de preconstituante mogelijk werd geacht(3). In casu kan in dit verband worden gewezen op de verklaring van de toenmalige eerste minister Dehaene in de Kamercommissie. Mevrouw Van de Castele vroeg toen of de bepaling uit het regeringsontwerp ook de paritaire democratie bij de politieke besluitvorming waarborgt. In het verslag lezen we: «De eerste minister meent dat de algemene bepaling uit titel II dit niet uitsluit.»(4)

Deze verklaring kan aldus worden begrepen dat de eerste minister het mogelijk acht in een nieuw artikel in titel II de bepalingen uit titel III impliciet te herzien. Ondanks de reeds herhaalde toepassing van het procédé van de impliciete herzieningen, zijn we van oordeel dat deze strijdig zijn met een strikte interpretatie van artikel 195 van de Grondwet.

25. Tenslotte weze bij het voorstel van de regering nog opgemerkt dat de voorgestelde minimale aanwezigheid van één vrouw een andere draagwijdte heeft

article, pour autant qu'il soit soumis à révision. Dans un avis du 10 mars 1992 sur une proposition de loi spéciale, le conseil s'est prononcé comme suit: «(...) il (l'amendement) consiste en fait, dans les circonstances actuelles, à priver le Conseil flamand du droit de choisir librement, en son sein, les personnes susceptibles d'être chargées de fonctions exécutives et administratives dans la Communauté flamande et dans la Région flamande. Une telle restriction aux prérogatives d'une assemblée de type parlementaire ne peut se concevoir que si elle tire parti d'une disposition expresse des articles 59bis ou 170quater de la Constitution qui servent de fondement aux réformes institutionnelles et si elle sert ainsi les objectifs que poursuivent les opérations de communautarisation et de régionalisation de l'État.»(1)

24. Il est vrai que, dans le passé, on a déjà procédé à plusieurs reprises à des révisions implicites de la Constitution(2). Selon nous, elles sont toutefois contraires à l'article 195 de la Constitution, qui n'autorise que des révisions explicites de la Constitution: on ne peut procéder à une révision qu'en modifiant expressément l'article qui a été déclaré soumis à révision. La violation de l'article 195 est certes moins manifeste lorsque la révision implicite porte sur un article qui était soumis à révision ou lorsqu'il est clair que la préconstituante avait envisagé la possibilité que cet article soit révisé(3). En l'espèce, on peut renvoyer à cet égard à la déclaration qu'a faite M. Dehaene, le premier ministre de l'époque, en commission de la Chambre. Mme Van de Castele avait demandé alors si la disposition du projet gouvernemental garantissait également la démocratie paritaire dans le cadre des processus de décision politique. Dans le rapport, on peut lire: «Le premier ministre estime que la disposition générale du titre II ne l'exclut pas.»(4)

Cette déclaration peut être interprétée en ce sens que le premier ministre estime qu'il est possible de réviser implicitement les dispositions du titre III en ajoutant un article nouveau au titre II. En dépit de son application répétée, nous estimons que le procédé de la révision implicite est contraire à une interprétation stricte de l'article 195 de la Constitution.

25. Enfin, il y a encore lieu de noter, à propos de la proposition du gouvernement, que le fait de prévoir la présence minimale d'une femme a une portée diffé-

(1) Stuk Kamer, 91/92, nrs. 16/1 en 16/5.

(2) Zie A. Alen en F. Meerschaut, «De «impliciete» herziening van de Grondwet», in *Présence du droit public et des droits de l'homme*, 1992, blz. 259-281 en J. Vande Lanotte, *Overzicht van het publiek recht*, Brugge, Die Keure, 1994, blz. 55 en 56.

(3) Zie over de drie types van «impliciete herzieningen», J. Velaers, «De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving», o.c., blz. 662-664.

(4) Stuk Kamer, 98/99, nr. 2150/3, blz. 18.

(1) Doc. Chambre, 91/92, n<sup>os</sup> 16/1 et 16/5.

(2) Voir A. Alen et F. Meerschaut, «De «impliciete» herziening van de Grondwet», in *Présence du droit public et des droits de l'homme*, 1992, pp. 259-281 et J. Vande Lanotte, *Overzicht van het publiek recht*, Bruges, Die Keure, 1994, pp. 55 et 56.

(3) Voir, sur les trois types de «révisions implicites», J. Velaers, «De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving», o.c., pp. 662-664.

(4) Doc. Chambre, 98/99, n<sup>o</sup> 2150/3, p. 18.

voor de verschillende regeringen. Eén vrouw op vijftien ministers en X staatssecretarissen van de federale regering (artikel 99 van de Grondwet), is uiteraard niet te vergelijken met één vrouw op drie ministers in de regering van de Duitstalige Gemeenschap (artikel 49 van de wet van de Duitstalige Gemeenschap van 31 december 1983). Het eerste is een dermate laag quotum dat de vraag rijst of dit, in de huidige stand van de politieke verhoudingen, wel zinvol is en of het niet veeleer een averechts signaal geeft. In de tweede hypothese gaat het om een verplichting die, mede gelet op het feit dat het aantal leden van de regering van de Duitstalige Gemeenschap niet op grond van de constitutieve autonomie kan worden verhoogd, ingrijpende gevolgen kan hebben en die in bepaalde omstandigheden een ernstige beperking kan uitmaken voor de vrijheid van de Raad om de leden van de regering te kiezen.

#### 4. Samenstelling van uitvoerende organen van territoriaal gedecentraliseerde besturen

26. Het voorstel van de regering bepaalt tenslotte in het derde lid van het toe te voegen artikel 10*bis*: «De wet, het decreet en de regel bedoeld in artikel 134 organiseren de aanwezigheid van ten minste één lid van elk geslacht binnen de colleges van burgemeester en schepenen, de bestendige deputaties van de provinciale raden en in de executieven van elk territoriaal intracommunaal, intercommunaal of interprovinciaal orgaan.»

27. Deze bepaling zou ons inziens beter worden opgenomen in artikel 162 van de Grondwet. Dit artikel is evenwel niet voor herziening vatbaar. Van een impliciete herziening ervan is in casu echter geen sprake, aangezien artikel 162 van de Grondwet geen bepalingen inhoudt over de samenstelling van de uitvoerende organen van de provincies, de gemeenten, de verenigingen van provincies en gemeenten en de binnengemeentelijke territoriale organen.

#### 5. Tekstbemerkingen

28. De grondwetgever zal moeten uitmaken of hij eerst de mannen dan wel de vrouwen vermeldt in artikel 10*bis*. De voorgestelde Nederlandse en Franse tekst verschillen thans.

(Nederlandse tekst: Het recht van de mannen en vrouwen op gelijkheid is gewaarborgd. Franse tekst: *Le droit des femmes et des hommes à l'égalité est garanti.*)

29. De verwijzing naar «van de Grondwet» kan inderdaad vervallen in «bedoeld in artikel 134 van de Grondwet» (amendement nr. 10).

rente d'un gouvernement à l'autre. Il n'y a bien sûr aucun rapport entre un seuil obligatoire d'une femme sur quinze ministres et X secrétaires d'État au niveau fédéral (article 99 de la Constitution) et un seuil obligatoire d'une femme sur trois ministres au sein du gouvernement de la Communauté germanophone (article 49 de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone). Le premier seuil se situe si bas qu'on peut se demander s'il a un sens dans la situation politique actuelle et s'il ne risque pas d'avoir un effet contraire à l'effet voulu. Le second est un seuil obligatoire dont l'instauration peut avoir des conséquences radicales du fait notamment que le nombre des membres du gouvernement de la Communauté germanophone ne peut pas être augmenté dans le cadre de l'autonomie constitutive. Dans certaines circonstances, il pourrait même sérieusement limiter le pouvoir du conseil, de choisir librement les membres du gouvernement.

#### 4. Commission des organes exécutifs d'administrations territorialement décentralisées

26. Enfin, le gouvernement prévoit, à l'alinéa 3 de l'article 10*bis* nouveau qu'il propose, d'insérer dans la Constitution que «la loi, le décret et la règle visée à l'article 134 organisent la présence d'un membre de chaque sexe au moins au sein des collèges des bourgmestres et échevins, des députations permanentes des conseils provinciaux et dans les exécutifs de tout autre organe territorial intracommunal, intercommunal ou interprovincial.»

27. À notre avis, il serait préférable d'inscrire cette disposition à l'article 162 de la Constitution. Cet article n'est toutefois pas soumis à révision. Il ne saurait en tout cas pas être question en l'occurrence de le réviser implicitement, d'autant moins qu'il ne comporte aucune disposition concernant la composition des organes exécutifs des provinces, des communes, des associations de provinces et de communes et des organes territoriaux intracommunaux.

#### 5. Remarques concernant le texte

28. Le constituant devra déterminer s'il mentionne d'abord les hommes ou les femmes à l'article 10*bis*. Pour l'instant, les versions néerlandaise et française du texte diffèrent.

(Texte néerlandais: Het recht van de mannen en vrouwen op gelijkheid is gewaarborgd. Texte français: Le droit des femmes et des hommes à l'égalité est garanti.)

29. La mention «van de Grondwet» qui figure dans le texte néerlandais dudit article 10*bis* nouveau peut effectivement être supprimée (amendement n° 10).

30. In het voorstel van de regering (artikel 10*bis*, lid 2), dient «gewestelijke regering» te worden vervangen door «gewestregering» (cf. artikel 122 en volgende van de Grondwet) (amendement nr. 1).

31. In het voorstel van de regering (artikel 10*bis*, lid 2), is «tellen ten minste één lid van elk geslacht», beter dan «omvatten ten minste een vertegenwoordiger van elk geslacht» (zie amendement nr. 1).

32. Ook de bemerkingsen in amendement nr. 1, met betrekking tot artikel 10*bis*, lid 3, van het regeringsvoorstel zijn verantwoord. Men schrijve: «de uitvoerende organen van de verenigingen van provincies en gemeenten tot nut van het algemeen en van de binnengemeentelijke territoriale organen.»

## B. GEDACHTEWISSELING

### 1. Voorstel van de regering: eerste lid, eerste zin: «Het recht van de mannen en van de vrouwen op gelijkheid is gewaarborgd»

Een lid onthoudt uit de uiteenzettingen dat het begrip «recht op gelijkheid» niet noodzakelijk de meest geschikte formulering is.

Professor Lemmens benadrukt dat hij, anders dan zijn collega's Uyttendaele en Verdussen, het een goed idee vindt om te beginnen met de bevestiging van de algemene regel, toegepast op de verhouding tussen vrouwen en mannen. Hij is van oordeel dat het belangrijk is voor de leesbaarheid van de grondwetsbepaling. Over de wijze waarop dit algemeen beginsel is geformuleerd, kan men echter wel discussiëren. Het is wellicht beter in de tekst te spreken over een gelijke behandeling van vrouwen en mannen.

### 2. Toetsingsmogelijkheid van de voorgestelde bepaling door een rechter

Een lid wenst te weten of het mogelijk zal zijn een regering te sanctioneren die bijvoorbeeld geen enkel vrouwelijk lid zou hebben?

Professor Lemmens verduidelijkt dat hij in dit verband niet zo pessimistisch is als professor Verdussen. Op internationaal vlak tekent er zich duidelijk een evolutie af in verband met toetsingsmogelijkheden van rechters, ook voor positieve verplichtingen, met name inzake economische, sociale en culturele rechten. Professor Lemmens zou zeker niet uitsluiten dat in bepaalde gevallen een rechter — en dat hoeft niet alleen het Arbitragehof te zijn — het stilzitten van de overheid op dit vlak zou kunnen sanctioneren.

30. Dans le texte néerlandais de la proposition du gouvernement (article 10*bis*, alinéa 2), les mots «gewestelijke regering» doivent être remplacés par le mot «gewestregering» (cf. article 122 et suivants de la Constitution) (amendement n° 1).

31. Dans la proposition du gouvernement (article 10*bis*, alinéa 2), la formulation «comptent au moins un membre de chaque sexe» est préférable à la formulation «comprennent au moins un représentant de chaque sexe» (voir l'amendement n° 1).

32. Les remarques formulées dans la justification de l'amendement n° 1 en ce qui concerne l'article 10*bis*, alinéa 3, proposé par le gouvernement sont, elles aussi, justifiées. Il faudrait écrire: «Les organes exécutifs des associations de provinces et de communes ayant un but d'utilité publique et des organes territoriaux intracommunales.»

## B. ÉCHANGE DE VUES

### 1. Proposition du gouvernement: alinéa 1<sup>er</sup>, première phrase: «Le droit des femmes et des hommes à l'égalité est garanti»

Un membre retient des exposés que la notion de «droit à l'égalité» n'est pas nécessairement la formulation la plus indiquée.

Le professeur Lemmens souligne que, contrairement à ses collègues Uyttendaele et Verdussen, il trouve bon de commencer par réaffirmer la règle générale en l'appliquant aux rapports entre les hommes et les femmes. Il est d'avis que c'est important pour la lisibilité de la disposition constitutionnelle. En revanche, on peut discuter sur la manière de formuler ce principe général. Il serait sans doute préférable de parler dans le texte d'une égalité de traitement entre les femmes et les hommes.

### 2. Possibilité de contrôle de la disposition proposée par le juge

Un membre désire savoir s'il sera possible de sanctionner un gouvernement qui, par exemple, ne comprendrait aucune femme.

Le professeur Lemmens précise qu'à cet égard il n'est pas aussi pessimiste que le professeur Verdussen. Sur le plan international, on voit se dessiner clairement une évolution sur le plan des possibilités de contrôle s'offrant aux juges, y compris pour les obligations positives, notamment en matière de droits économiques, sociaux et culturels. Le professeur Lemmens n'exclurait certainement pas que dans certains cas, un juge — qui ne serait pas forcément la Cour d'arbitrage — puisse sanctionner une carence des autorités à cet égard.

Professor Uyttendaele erkent dat het Arbitragehof op dit ogenblik niet de juridische bevoegdheid heeft het stilzitten van de wetgever te sanctioneren. Maar uit de rechtspraak van het Arbitragehof blijkt echter dat het Hof dit reeds heeft gedaan (1).

Met betrekking tot de praktische gevolgen van de voorgestelde regeling moet men er zich toch goed van bewust zijn dat alle beslissingen van een niet-regelmatig samengestelde regering kunnen worden aangevochten. Men heeft er dus alle belang bij rekening te houden met hetgeen bepaald is in de Grondwet betreffende de samenstelling van de regeringen.

Professor Uyttendaele erkent dat — wat de samenstelling van de regeringen betreft — een dergelijke bepaling voor de federale regering in de Grondwet moet worden opgenomen en voor de gemeenschaps- en gewestregeringen in de bijzondere en gewone wetten tot hervorming der instellingen.

Het is volgens hem echter niet echt verkeerd om een dergelijke bepaling voor de gemeenschaps- en gewestregeringen ook in de Grondwet op te nemen. De Grondwet bevat momenteel ook een artikel 122 dat bepaalt dat de leden van elke gemeenschaps- of gewestregering door hun Raad worden gekozen.

### 3. Draagwijdte van de verklaring tot herziening van de Grondwet van 1999

Anders dan professor Uyttendaele, blijft professor Lemmens bij zijn stelling dat de samenstelling van de federale regering (*cf.* het door de regering voorgestelde artikel 10*bis*, tweede lid) in de artikelen 99 en 104 van de Grondwet moet worden geregeld. Aangezien de verklaring tot herziening van de Grondwet (*Belgisch Staatsblad*, 5 mei 1999) met geen woord rept over de bovenvermelde artikelen, valt het moeilijk in te zien hoe de grondwetgever deze artikelen thans zou kunnen wijzigen of aanvullen zonder zich te bezondigen aan een impliciete wijziging van de artikelen 99 en 104 van de Grondwet.

Ook professor Velaers deelt de analyse van professor Lemmens. Ondanks de verklaring van de toenmalige eerste minister in de Kamer (2), waaruit blijkt dat de eerste minister het mogelijk achtte om in een nieuw artikel in titel III de bepalingen uit titel III van de Grondwet impliciet te herzien, blijft hij bij zijn

(1) Zie in dit verband het arrest van het Arbitragehof nr. 31/96 van 15 mei 1996 betreffende de ontstentenis van een vernietigingsberoep bij de Raad van State in hoofde van de ambtenaren van de wetgevende vergaderingen tegen de beslissingen met betrekking tot hun statuut.

(2) Stuk Kamer, nr. 2150/3, 98/99, blz. 18.

Le professeur Uyttendaele reconnaît que la Cour d'arbitrage n'a pas actuellement la compétence juridique qui lui permettrait de sanctionner l'inertie du législateur. Il ressort cependant de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage que la Cour l'a déjà fait (1).

En ce qui concerne les conséquences pratiques du régime proposé, il faut bien se rendre compte que toutes les décisions d'un gouvernement irrégulièrement composé pourront être attaquées. L'on a donc tout intérêt à se conformer aux dispositions constitutionnelles régissant la composition des gouvernements.

Le professeur Uyttendaele reconnaît qu'une disposition régissant la composition des gouvernements doit figurer, pour le gouvernement fédéral, dans la Constitution et, pour les gouvernements de communauté et de région, dans les lois spéciales et ordinaires de réformes institutionnelles.

Selon lui, ce n'est cependant pas vraiment une erreur d'inscrire aussi dans la Constitution une disposition comme celle-là qui serait applicable aux gouvernements de la communauté et de la région. La Constitution contient déjà un article 122 disposant que les membres de chaque gouvernement de communauté ou de région sont élus par leur Conseil.

### 3. Portée de la déclaration de révision de la Constitution de 1999

Contrairement au professeur Uyttendaele, le professeur Lemmens maintient que la composition du gouvernement fédéral (*cf.* l'article 10*bis*, alinéa 2, proposé par le gouvernement) doit être réglée aux articles 99 et 104 de la Constitution. Dès lors que la déclaration de révision de la Constitution (*Moniteur belge* du 5 mai 1999) ne souffle mot des articles précités, on voit difficilement comment le constituant pourrait actuellement modifier ou compléter ces articles sans se rendre coupable d'une modification implicite des articles 99 et 104 de la Constitution.

Le professeur Velaers partage, lui aussi, l'analyse du professeur Lemmens. Malgré la déclaration du premier ministre de l'époque à la Chambre (2), d'où il ressort que celui-ci jugeait possible de réviser implicitement les dispositions du titre III de la Constitution dans un article nouveau du titre III, il persiste à penser

(1) Voir à ce sujet l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 31/96 du 15 mai 1996 concernant l'absence de possibilité de recours en annulation devant le Conseil d'État pour les fonctionnaires des assemblées législatives contre les décisions relatives à leur statut.

(2) Doc Chambre, n° 2150/3, 98/99, p. 18.

standpunt dat het procédé van de impliciete herziening strijdig is met artikel 195 van de Grondwet(1).

Een lid wenst over deze stelling de mening van de andere professoren te kennen.

Professor Uyttendaele blijft bij zijn standpunt dat het voorstel van de regering geen impliciete herziening van de artikelen 99 en 104 van de Grondwet inhoudt, die strijdig zou zijn met artikel 195 van de Grondwet. Het is een algemeen principe dat de grondwetgever de rechtsregel mag wijzigen die vervat is in de aan herziening onderworpen bepaling, zonder daarbij gebonden te zijn door de nummering van de voor herziening vatbaar verklaarde artikelen.

De verklaring tot herziening van de Grondwet van 5 mei 1999 is op dat punt voldoende ruim.

Ten slotte is professor Uyttendaele van oordeel dat artikel 195 van de Grondwet best ook eens zou worden herzien.

Ook professor Verdussen is van mening dat het niet goed is de verklaring tot herziening van de Grondwet al te formalistisch te interpreteren.

Professor Lemmens blijft erbij dat men uit de bovenvermelde parlementaire voorbereiding niet kan afleiden dat men toen de pariteit in de regeringen voor ogen had. Men had toen, aldus spreker, de pariteit op de verkiezingslijsten voor ogen.

Een lid wijst erop dat het recente verleden verschillende voorbeelden van een impliciete grondwetsherziening kent (bijvoorbeeld artikel 103 van de Grondwet), waar men verder is gegaan dan wat in dit voorstel wordt overwogen, te weten de impliciete wijziging van artikelen in titel III door de invoeging van een artikel *10bis* in de Grondwet overeenkomstig de verklaring tot herziening van de Grondwet. Spreker ziet hierin geen onoverkomelijke moeilijkheden.

In dat verband herinnert een ander lid eraan dat het algemeen individueel stemrecht voor mannen werd ingevoerd na de Eerste Wereldoorlog ingevolge een akkoord, gesloten op het kasteel van Loppem, dat door sommigen als ongrondwettig werd beschouwd. De tegenstanders gewaagden zelfs van een staats-

(1) «De federale wetgevende macht heeft het recht te verklaren dat er redenen zijn tot herziening van zodanige grondwettelijke bepaling als zij aanwijst.

Na deze verklaring zijn beide Kamers van rechtswege ontbonden.

Twee nieuwe Kamers worden overeenkomstig artikel 46 bijeengeroepen.

Deze Kamers beslissen, in overeenstemming met de Koning, over de punten die aan herziening zijn onderworpen.

In dit geval mogen de Kamers niet beraadslagen wanneer niet ten minste twee derden van de leden waaruit elke Kamer bestaat, aanwezig zijn; en een verandering is alleen dan aangenomen, indien zij ten minste twee derden van de stemmen heeft verkregen.»

que le procédé de la révision implicite est contraire à l'article 195 de la Constitution(1).

Un commissaire souhaite connaître l'opinion des autres professeurs sur cette thèse.

Le professeur Uyttendaele reste persuadé que la proposition du gouvernement n'implique aucune révision implicite des articles 99 et 104 de la Constitution qui serait contraire à l'article 195 de celle-ci. Un principe général veut que le constituant puisse modifier la règle de droit que comporte la disposition soumise à révision, sans être lié par la numérotation des articles déclarés soumis à révision.

La déclaration de révision de la Constitution du 5 mai 1999 est suffisamment large sur ce point.

Enfin, le professeur Uyttendaele estime qu'il serait temps de réviser également l'article 195 de la Constitution.

Le professeur Verdussen considère, lui aussi, qu'il n'est pas opportun d'interpréter de manière trop formaliste la déclaration de révision de la Constitution.

Le professeur Lemmens persiste à penser que l'on ne peut pas déduire des travaux préparatoires susvisés qu'à l'époque, on avait en vue la parité au sein des gouvernements. On visait alors, selon lui, la parité sur les listes électorales.

Un membre souligne qu'on a connu dans un passé récent différents exemples de révision implicite de la Constitution (par exemple l'article 103 de la Constitution), où l'on est allé plus loin que ce qu'envisage la proposition en discussion, à savoir la modification implicite d'articles du titre III par l'insertion d'un article *10bis* dans la Constitution conformément à la déclaration de révision de la Constitution. Il n'y a là, selon l'intervenante, aucune difficulté insurmontable.

À cet égard, un autre membre rappelle que le suffrage universel pour les hommes a été institué au lendemain de la Première Guerre mondiale à la suite d'un accord, conclu au château de Loppem, que d'aucuns ont considéré comme inconstitutionnel. Les opposants ont même parlé d'un coup d'État. L'inter-

(1) «Le pouvoir législatif fédéral a le droit de déclarer qu'il y a lieu à la révision de telle disposition constitutionnelle qu'il désigne.

Après cette déclaration, les deux Chambres sont dissoutes de plein droit.

Il en sera convoqué deux nouvelles, conformément à l'article 46. Ces Chambres statuent, d'un commun accord avec le Roi, sur les points soumis à la révision.

Dans ce cas, les Chambres ne pourront délibérer si deux tiers au moins des membres qui composent chacune d'elles ne sont présents; et nul changement ne sera adopté s'il ne réunit au moins les deux tiers des suffrages.»

greep. Spreker hoopt dat de voorgestelde grondwetsherziening die een perfectionering is van het algemeen stemrecht voor mannen en vrouwen, een even grote weerklink krijgt.

#### **4. Plaats van het nieuwe grondwetsartikel: artikel 10bis, artikel 11 of artikel 11bis**

Een lid verklaart — om politieke redenen — eerder voorstander te zijn van een artikel 10bis dan van een artikel 11bis. Op deze wijze wordt sterker de nadruk gelegd op een «gender-benadering die het gelijkheidsbeginsel van mannen en vrouwen beklemtoont. Zij verwijst daarvoor naar het citaat van mevrouw Agacinski, aangehaald door professor Verdussen: vrouwen en mannen vormen beiden fundamentele bestanddelen van de mensheid. Door het gelijkheidsbeginsel van mannen en vrouwen eerder met het non-discriminatiebeginsel van artikel 11 van de Grondwet te verbinden, is dat uitgangspunt minder duidelijk. Zo komt men in de categorieën terecht, zoals deze vermeld staan in artikel 14 EVRM houdende het non-discriminatiebeginsel. (1)

Professor Uyttendaele begrijpt de symboliek achter het voorstel van de regering en van mevrouw de Bethune c.s. om het principe van de gelijkheid tussen mannen en vrouwen eerder in artikel 10 van de Grondwet in te schrijven. Hij is echter van oordeel dat er een mogelijkheid moet bestaan om een voor iedereen bevredigende oplossing te vinden. Artikel 10 van de Grondwet betreft de algemene en absolute gelijkheid. Er wordt aan dit artikel dan ook bij voorkeur niet getornd. Dankzij de globaliserende roeping van dit artikel is het perfect op éénieder van toepassing.

Artikel 11, daarentegen, creëert een positieve verplichting. Het bevat ook een explicitering van een dergelijke politieke verplichting, met name het waarborgen van de rechten en vrijheden van de ideologische en filosofische minderheden.

Het lijkt spreker ideaal om aan artikel 11 een tweede paragraaf toe te voegen die een positieve verplichting zou introduceren met betrekking tot de gelijkheid van mannen en vrouwen.

Professor Verdussen is van oordeel dat het voorstel van de regering best in twee onderdelen zou worden gesplitst: het algemeen gelijkheidsbeginsel van mannen en vrouwen moet na artikel 11 worden geplaatst. Hij verzet zich tegen het uit elkaar halen van de bestaande artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Hij heeft geen uitgesproken voorkeur voor een arti-

(1) «Het genot van de rechten en vrijheden, welke in dit Verdrag zijn vermeld, is verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status.»

venant espère que la révision proposée de la Constitution, qui représente un perfectionnement du suffrage universel des hommes et des femmes, bénéficiera d'un aussi grand retentissement.

#### **4. Place du nouvel article dans la Constitution: article 10bis, article 11 ou article 11bis**

Une membre se dit favorable — pour des raisons politiques — à l'insertion d'un article 10bis plutôt qu'à celle d'un article 11bis. On privilégie ainsi l'approche par le «genre», qui traduit bien le principe de l'égalité entre hommes et femmes. Elle renvoie à cet égard à la phrase de Mme Agacinski, citée par le professeur Verdussen: les femmes et les hommes sont deux composantes essentielles de l'humanité. En associant par contre le principe de l'égalité des hommes et des femmes à celui de la non-discrimination, consacré à l'article 11 de la Constitution, on estompe ce choix de départ et on se retrouve alors dans les catégories de l'article 14 de la CEDH, qui consacrent le principe de non-discrimination. (1)

Le professeur Uyttendaele comprend la symbolique qui sous-tend la proposition du gouvernement et celle de Mme de Bethune et consorts, d'inscrire le principe de l'égalité entre hommes et femmes dans l'article 10 de la Constitution. Il estime toutefois qu'il doit y avoir moyen de trouver une solution qui satisfasse tout le monde. Il est donc préférable de ne pas toucher à cet article. De par sa vocation globalisatrice, cet article est parfaitement applicable à chacun.

En revanche, l'article 11 crée une obligation positive. Il contient aussi une explication de cette obligation positive, en garantissant les droits et les libertés des minorités idéologiques et philosophiques.

Pour l'intervenant, l'idéal serait d'ajouter un second paragraphe qui introduirait une obligation positive en matière d'égalité entre les hommes et les femmes.

Le professeur Verdussen est d'avis qu'il serait préférable de scinder en deux la proposition du gouvernement: le principe général de l'égalité entre les hommes et les femmes doit être inséré après l'article 11. Il s'oppose à la dissociation des articles 10 et 11 de la Constitution. Il n'a pas de préférence marquée pour un article 11, § 2, ou un article 11bis.

(1) «La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.»

kel 11, § 2, of een artikel 11*bis*. Dat zal, volgens hem, voor de toetsingsbevoegdheid van het Arbitragehof geen verschil uitmaken.

Wat de gelijke toegang tot de door verkiezing verkregen mandaten en de overheidsmandaten betreft, stelt professor Verdussen voor op het einde van titel II een nieuw artikel 32*bis* in te voegen.

Professor Lemmens is het er met professor Verdussen over eens dat, wat de toetsing door het Arbitragehof betreft, de plaats van de bepaling in de Grondwet, in artikel 10, 11 of 11 *bis*, er niet toe doet. Het gaat hoe dan ook om een bijzondere toepassing van het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod, zoals die in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet verankerd zijn. Het Arbitragehof zal ongetwijfeld — gelet op zijn rechtspraak in verband met de gelijkheid in belastingzaken — geen enkele moeite hebben om wetten, decreten en ordonnances aan deze bepalingen te toetsen.

### 5. Gelijke toegang tot de door verkiezing verkregen mandaten en de overheidsmandaten

Twee leden wensen van professor Uyttendaele enige verduidelijking van zijn bezwaren tegen het gebruik van het begrip «overheidsmandaat».

Professor Uyttendaele verklaart dat het begrip «overheidsmandaat» een zeer ruim begrip is: zo is bijvoorbeeld het lidmaatschap van de raad van bestuur van de NMBS ook een overheidsmandaat.

Een van beide leden benadrukt dat er een groot verschil in betekenis bestaat tussen de noties «de door verkiezing verkregen mandaten en de overheidsmandaten» en «de door verkiezing verkregen overheidsmandaten». De grondwetgever moet zich daarvan bewust zijn. Bovendien moet worden onderzocht of bij de notie «overheidsmandaten» ook de administraties worden geïnviseerd.

Professor Lemmens verduidelijkt dat hij geen voorstander is van het begrip «overheidsmandaten», zoals het in het voorstel van de regering is opgenomen. Hij geeft de voorkeur aan het begrip «openbare mandaten». Dit sluit beter aan bij de Franse tekst. Hij wijst er wel op dat het voorstel zeer verregaand is. Bovendien is het volgens hem niet nodig dit in de Grondwet op te nemen. In de Grondwet moet enkel opgenomen worden wat mogelijk een grondwettelijk probleem zou kunnen vormen. Dit is het geval bij de gelijkheid in kieszaken. Het begrip «de door verkiezing verkregen mandaten» is bijgevolg op zijn plaats in de Grondwet. Hetzelfde grondwettelijk probleem rijst niet voor de gelijke toegang tot het openbaar ambt en voor de mogelijkheid om positieve acties te ondernemen. Professor Lemmens is er dan ook veeleer voorstander van om de bepalingen met betrekking tot de overheidsmandaten weg te laten. De wetgever zal reeds voldoende gemachtigd

Selon lui, cela ne fera aucune différence au niveau de la compétence de contrôle de la Cour d'arbitrage.

En ce qui concerne l'égalité d'accès aux mandats électifs et publics, le professeur Verdussen propose que l'on insère un article 32*bis* à la fin du titre II.

Le professeur Lemmens partage le point de vue du professeur Verdussen selon lequel, pour le contrôle de la Cour d'arbitrage, il importe peu que l'on insère la disposition à l'article 10, 11 ou 11*bis* de la Constitution. Il s'agit de toute manière d'une application spécifique du principe d'égalité et de l'interdiction de discrimination, tels que consacrés par les articles 10 et 11 de la Constitution. La Cour d'arbitrage n'aura aucune peine — vu sa jurisprudence relative à l'égalité en matière fiscale — à contrôler si les lois, les décrets et les ordonnances respectent bien ces dispositions.

### 5. Égalité d'accès aux mandats électifs et publics

Deux membres aimeraient que le professeur Uyttendaele précise ses réticences à l'égard de la notion de «mandat public».

Le professeur Uyttendaele déclare que la notion de «mandat public» est une notion très vaste: le fait de siéger au conseil d'administration de la SNCB, par exemple, est aussi un mandat public.

Un des deux membres souligne qu'il y a une grande différence de sens entre la notion de «mandats électifs et (mandats) publics» et celle de «mandats publics électifs». Le constituant doit en être conscient. Il convient en outre d'examiner si la notion de «mandats publics» englobe aussi les administrations.

Le professeur Lemmens précise qu'il n'est pas partisan de la notion néerlandaise de «overheidsmandaten», telle qu'elle figure dans la proposition du gouvernement. Il lui préfère la notion de «openbare mandaten», qui est plus proche du français «mandats publics». Il souligne toutefois que la proposition va très loin. Par ailleurs, il n'est pas nécessaire, selon lui, que cela figure dans la Constitution. Il ne faut inscrire dans celle-ci que ce qui pourrait poser un problème constitutionnel. C'est le cas de l'égalité en matière électorale. La notion de «mandats électifs» a par conséquent sa place dans la Constitution. Le même problème constitutionnel ne se pose pas pour l'égalité d'accès à la fonction publique ni pour la possibilité d'entreprendre des actions positives. Le professeur Lemmens serait dès lors plutôt partisan d'omettre les dispositions relatives aux mandats publics. Le législateur sera déjà suffisamment habilité par la disposition générale selon laquelle la loi, le décret et la règle visée



zijn door de algemene bepaling volgens welke de wet, het decreet en de in artikel 134 bedoelde regel de gelijke uitoefening van de rechten en vrijheden van vrouwen en mannen bevorderen.

#### **6. Samenstelling van de regeringen : toepasbaarheid van het voorstel van de regering**

Een lid wijst op de volgende passage uit de schriftelijke bijdrage van professor Velaers : de voorgestelde minimale aanwezigheid van één vrouw heeft een andere draagwijdte voor de verschillende regeringen. Eén vrouw op vijftien ministers en x staatssecretarissen van de federale regering (artikel 99 van de Grondwet) is uiteraard niet te vergelijken met één vrouw op drie ministers in de regering van de Duitstalige Gemeenschap (artikel 49 van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap).

Een ander lid wenst te weten hoe het voorstel van de regering zal kunnen worden toegepast in het Brussels Hoofdstedelijke Gewest.

Professor Uyttendaele erkent dat de analyse van professor Velaers correct is maar dat het hier een beleidskeuze betreft. Het zou bijvoorbeeld ook mogelijk zijn om — wat de federale regering betreft —, binnen de taalpariteit, in de pariteit tussen vrouwen en mannen te voorzien zodat ten minste in elke taalgroep elk geslacht vertegenwoordigd zou zijn. Dit zou op dezelfde wijze kunnen worden geregeld voor de regering van het Brussels Hoofdstedelijke Gewest.

Een lid onthoudt uit de uiteenzetting van professor Verdussen dat de voorstellen tot herziening van de Grondwet met betrekking tot de samenstelling van de regeringen, zoals ze nu voorliggen, in feite minimalistisch zijn. Zij oppert dan ook de suggestie om het begrip « pariteit » in de Grondwet op te nemen.

Professor Lemmens verklaart als jurist geen probleem te hebben met beide opties. Dit is immers een beleidskeuze. Aangezien de gevolgen voor elke regering zeer verschillend zullen zijn, is het raadzaam de formulering in de Grondwet zo vaag mogelijk te houden, behalve voor de federale regering: voor deze laatste kan er immers geen explicietere wettelijke regeling worden getroffen.

Professor Verdussen beklemtoont dat hij de tekst van het voorstel van de regering ook weinig genuanceerd vindt. Zo vertegenwoordigt één op elf leden in de Vlaamse regering 9%, terwijl één lid op drie in de regering van de Duitstalige Gemeenschap meer dan 33% vertegenwoordigt. Zo zou in de schepencolleges van gemeenten van minder dan 1 000 inwoners de pariteit (50%) gelden — een schepen van elk geslacht — terwijl in gemeenten van meer dan 200 000 inwoners een vereiste van 10% voldoende zou zijn.

à l'article 134 favorisent l'égal exercice des droits et libertés des femmes et des hommes.

#### **6. Composition des gouvernements : applicabilité de la proposition du gouvernement**

Un membre attire l'attention sur le passage suivant de la note du professeur Velaers : le fait de prévoir la présence minimale d'une femme a une portée différente d'un gouvernement à l'autre. Il n'y a bien sûr aucun rapport entre un seuil obligatoire d'une femme sur quinze ministres et x secrétaires d'État au niveau fédéral (article 99 de la Constitution) et un seuil obligatoire d'une femme sur trois ministres au sein du gouvernement de la Communauté germanophone (article 49 de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone).

Un autre membre souhaite savoir comment l'on appliquera la proposition du gouvernement dans la Région de Bruxelles-Capitale.

Le professeur Uyttendaele reconnaît que l'analyse du professeur Velaers est correcte, mais déclare qu'en l'espèce, il faut faire un choix politique. Il serait par exemple possible — en ce qui concerne le gouvernement fédéral — de prévoir, dans le cadre de la parité linguistique, une parité entre les femmes et les hommes, pour que chaque sexe soit représenté au moins dans chaque groupe linguistique. L'on pourrait faire de même pour le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Une membre retient de l'exposé du professeur Verdussen qu'en fait, dans leur version actuelle, les propositions de révision de la Constitution concernant la composition du gouvernement sont minimalistes. Elle suggère dès lors d'inclure la notion de parité dans la Constitution.

Le professeur Lemmens déclare qu'en tant que juriste, il ne voit d'inconvénient à aucune des deux options. C'est en effet un choix politique. Comme les conséquences seront très différentes pour chaque gouvernement, il faut inscrire dans la Constitution une formule aussi vague que possible, sauf pour le gouvernement fédéral: en effet, pour ce dernier, l'on ne peut pas adopter par la loi de règle plus explicite.

Le professeur Verdussen souligne qu'il trouve également que le texte de la proposition du gouvernement n'est guère nuancé. C'est ainsi qu'un membre sur onze au gouvernement flamand équivaut à 9% du total, alors qu'un membre sur trois au gouvernement de la Communauté germanophone équivaut à plus de 33%. C'est ainsi que dans les collèges échevinaux des communes de moins de 1 000 habitants, la parité serait applicable (50%) — un échevin de chaque sexe — alors que dans les communes de plus de 200 000 habitants, 10% serait une condition.

Hij steunt ook de idee van professor Uyttendaele om voor de federale regering, per taalgroep, in de pariteit te voorzien.

Professor Verdussen is ook voorstander van het amendement nr. 2 van mevrouw Nagy c.s. dat voorstelt de woorden «ten minste één vertegenwoordiger van elk geslacht» te vervangen door de woorden «personen van verschillend geslacht». Ten gronde blijft alles gelijk, maar de notie «vertegenwoordiger van een geslacht» zou best niet in de Grondwet worden opgenomen.

Een lid wijst erop dat overeenkomstig artikel 15, § 2, van de Nieuwe Gemeentewet de schepenen van de randgemeenten, als bedoeld in artikel 7 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, en van de gemeenten Komen-Waasten en Voeren rechtstreeks worden gekozen door de vergadering van de gemeenteraadskiezers. Is het voorstel van de regering toepasbaar op deze gemeenten?

Professor Uyttendaele verduidelijkt dat — wil het voorstel ook op de randgemeenten en de gemeenten Komen-Waasten en Voeren van toepassing zijn, het nodig is de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen te wijzigen, hoe politiek gevoelig dit ook is.

Een ander lid meent dat de discussie over de wijziging van bovenvermelde wet zeer moeilijk zal zijn.

Professor Lemmens verduidelijkt dat, in zoverre door de Grondwet aan de wetgevers een ruime opdracht gegeven wordt zonder al te veel precisering hoe deze opdracht moet worden waargemaakt, hij niet onmiddellijk een groot probleem ziet voor de grondwetsherziening zelf. Op deze wijze blijven er voor de faciliteitengemeenten ook *ad hoc*-oplossingen mogelijk.

## 7. Nood aan een overgangsbepaling

Een lid heeft bedenkingen bij de mogelijke gevolgen van de opname in de Grondwet van een quotasysteem betreffende de samenstelling van bijvoorbeeld de provincie- en gemeenteraden. Indien deze grondwetsherziening na de publicatie in het *Belgisch Staatsblad* onmiddellijk van kracht wordt, dan vreest hij dat tal van deze raden niet aan de in de Grondwet vastgelegde voorwaarden zullen voldoen. Zou daarom niet in een overgangsbepaling moeten worden voorzien volgens welke de nieuwe regeling pas in werking treedt na de eerstvolgende provincie- en gemeenteraadsverkiezingen?

Volgens professor Uyttendaele is dit niet nodig: in de Grondwet wordt het principe ingeschreven; het zal de wet zelf zijn die zal bepalen dat de nieuwe regeling van toepassing zal zijn vanaf de eerstvolgende

Il soutient également l'idée du professeur Uyttendaele de prévoir la parité dans chaque groupe linguistique pour le gouvernement fédéral.

Le professeur Verdussen est également partisan de l'amendement n° 2 de Mme Nagy et consorts, qui vise à remplacer les mots «au moins un représentant de chaque sexe» par les mots «de personnes de sexe différent». Cet amendement ne change rien quant au fond, mais il est préférable de ne pas inscrire dans la Constitution la notion de «représentant de chaque sexe».

Un membre attire l'attention sur le fait qu'en vertu de l'article 15, § 2, de la nouvelle loi communale, les échevins des communes périphériques visées à l'article 7 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, et des communes de Comines-Warneton et de Fourons sont élus directement par l'assemblée des électeurs communaux. La proposition du gouvernement est-elle applicable à ces communes?

Le professeur Uyttendaele précise que si l'on veut que la proposition soit également applicable aux communes périphériques et aux communes de Comines-Warneton et de Fourons, il faudra modifier la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, même si c'est une opération politiquement délicate.

Un autre membre estime que la discussion sur la modification de la loi susvisée sera très difficile.

Le professeur Lemmens déclare que dans la mesure où la Constitution confiera aux législateurs une mission large sans préciser outre mesure la manière de la mener à bien, il ne croit pas que la révision de la Constitution en elle-même posera de gros problèmes. Ainsi pourra-t-on également continuer à élaborer des solutions *ad hoc* pour les communes à facilités.

## 7. Nécessité d'une disposition transitoire

Un membre fait des réserves quant aux conséquences éventuelles de l'insertion dans la Constitution d'un système de quotas concernant, par exemple, la composition des conseils communaux et provinciaux. Il craint que si cette révision de la Constitution entre en vigueur immédiatement après sa publication au *Moniteur belge*, beaucoup de ces conseils ne remplissent plus les conditions prévues dans la Constitution. Ne devrait-on donc pas prévoir une disposition transitoire selon laquelle les nouvelles règles n'entreraient en vigueur qu'après les prochaines élections provinciales et communales?

Selon le professeur Uyttendaele, cela n'est pas nécessaire: l'on inscrira le principe dans la Constitution et ce sera la loi elle-même qui disposera que les nouvelles règles ne seront applicables qu'à partir des

gemeente- en provincieraadsverkiezingen. Het voorgestelde artikel 10bis geeft de onderscheiden wetgevers immers de opdracht om de in dit artikel bepaalde doelstellingen te realiseren. Bijgevolg rijst er met betrekking tot de huidige gemeenteraden geen enkel probleem.

## V. ONDERZOEK TEN GRONDE

### A. VERGADERING VAN 1 FEBRUARI 2001

#### 1. Uiteenzetting van de vice-eersteminister en minister van Werkgelegenheid, belast met het Gelijke-Kansenbeleid

De verklaring tot herziening van de Grondwet van 5 mei 1999 heeft titel II geopend voor herziening met de bedoeling er een nieuw artikel in te voegen betreffende het recht van mannen en vrouwen op de gelijkheid.

Op 28 april 2000 heeft de Ministerraad een ontwerp van wijziging goedgekeurd dat de vorm aanneemt van een artikel 10bis luidend als volgt:

«Het recht op gelijkheid van mannen en vrouwen is gewaarborgd. De wet, het decreet en de regel, bedoeld in artikel 134 bevorderen de gelijke uitoefening van hun rechten en vrijheden, en meer bepaald hun gelijke toegang tot de door verkiezing verkregen mandaten en de overheidsmandaten.

De federale regering, de gewestelijke en gemeenschapsregeringen en de regeringen van de gewestelijke organen, bedoeld in artikel 39, omvatten ten minste een vertegenwoordiger van elk geslacht.

De wet, het decreet en de regel bedoeld in artikel 134 organiseren de aanwezigheid van ten minste één lid van elk geslacht binnen de colleges van burgemeester en schepenen, de bestendige deputaties van de provinciale raden en in de executieven van elk territoriaal intracommunaal, intercommunaal of interprovinciaal orgaan.»

De werkzaamheden verricht door uw commissie hebben reeds toegelaten, in verband met het ontwerp van tekst, een aantal kwesties aan te snijden. Ik zal me beperken tot de belangrijkste ervan, lid per lid.

#### *Eerste lid*

«Het recht op gelijkheid van mannen en vrouwen is gewaarborgd. De wet, het decreet en de regel, bedoeld in artikel 134 bevorderen de gelijke uitoefening van hun rechten en vrijheden, en meer bepaald hun gelijke toegang tot de door verkiezing verkregen mandaten en de overheidsmandaten.»

prochaines élections communales et provinciales. L'article 10bis proposé charge en effet les différents législateurs d'atteindre les objectifs qui figurent dans cet article. Par conséquent, il n'y a aucun problème en ce qui concerne les conseils communaux actuels.

## V. EXAMEN AU FOND

### A. RÉUNION DU 1<sup>er</sup> FÉVRIER 2001

#### 1. Exposé de la vice-première ministre et ministre de l'Emploi, chargée de l'Égalité des chances

La déclaration de révision de la Constitution du 5 mai 1999 a ouvert à révision le titre II en vue d'y insérer un article nouveau relatif au droit des femmes et des hommes à l'égalité.

Le Conseil des ministres a approuvé, le 28 avril 2000, un projet de modification prenant la forme d'un article 10bis et rédigé comme suit:

«Le droit des femmes et des hommes à l'égalité est garanti. La loi, le décret et la règle visée à l'article 134 favorisent l'égal exercice de leurs droits et libertés, et notamment leur égal accès aux mandats électifs et publics.

Le gouvernement fédéral, les gouvernements de communauté et de région et les gouvernements des organes régionaux visés à l'article 39 comprennent au moins un représentant de chaque sexe.

La loi, le décret et la règle visée à l'article 134 organisent la présence d'un membre de chaque sexe au moins au sein des collèges des bourgmestres et échevins, des députations permanentes des conseils provinciaux et dans les exécutifs de tout organe territorial intracommunal, intercommunal ou interprovincial.»

Les travaux tenus par votre commission ont déjà permis d'aborder, par rapport au projet de texte, un certain nombre de questions. Je m'arrêterai sur les principales d'entre elles, en procédant alinéa par alinéa.

#### *Alinéa premier*

«Le droit des femmes et des hommes à l'égalité est garanti. La loi, le décret et la règle visée à l'article 134 favorisent l'égal exercice de leurs droits et libertés, et notamment leur égal accès aux mandats électifs et publics.»

De eerste zin, «Het recht op gelijkheid van mannen en vrouwen is gewaarborgd», riep een vraag op over de vorm en een over de inhoud.

De vraag over de inhoud slaat op de pertinentie van de bepaling: is ze nuttig vermits het gelijkheidsbeginsel, zoals door de Grondwet bekrachtigd, het principe omvat van de gelijkheid van de mannen en de vrouwen? Een van de amendementen (amendement nr. 1) stelt trouwens voor de zin te schrappen.

De Ministerraad heeft daarover reeds uitleg verstrekt. De memorie van toelichting herinnert aan het universele karakter en aan de hardnekkigheid van de ongelijkheden; hij herinnert er aan dat talrijke internationale teksten uitnodigen om uitdrukkelijk rekening te houden met het fenomeen. De conventie van de UNO over de eliminatie van elke vorm van discriminatie ten overstaan van de vrouwen in het bijzonder, doet de aanbeveling het gelijkheidsbeginsel mannen/vrouwen in te schrijven in de Grondwet of in elke gepaste tekst.

De deskundigen hebben — op één uitzondering na — trouwens duidelijk aangetoond dat de verplichting om een bepaling in de Grondwet in te voegen over de gelijkheid van mannen en vrouwen, zich in België opdrong krachtens de internationale verbintenissen van het land.

Vraag over de vorm: zou het niet beter zijn een formulering te verkiezen zoals: «De gelijkheid tussen de mannen en de vrouwen is gewaarborgd?» Voor de Ministerraad komt het principe volgens hetwelk de formele gelijkheid van mannen en vrouwen de verwezenlijking veronderstelt van de effectieve, materiële gelijkheid, explicieter tot uiting in de zin zoals hij is voorgesteld. Hij neemt exact de woorden over waarmee de wetgever van 1999 zijn intentie had geuit in de verklaring tot herziening van de Grondwet. Ten slotte komt het mij voor dat het behouden van de zin als dusdanig toelaat tegemoet te komen aan de bedoeling van amendement nr. 5.

De tweede zin stemt overeen met de logica van de eerste door de verschillende wetgevers de verbintenis te doen aangaan, te handelen op een zodanige manier dat de formele gelijkheid kan nagegaan worden door de materiële, tastbare gelijkheid, meer bepaald in de gelijke toegang tot de door verkiezing verkregen mandaten en de overheidsmandaten.

De memorie van toelichting herinnert aan de omstandigheden die de Ministerraad aangezet hebben om expliciet de door verkiezing verkregen mandaten te beogen. Men weet dat de Raad van State herhaalde malen heeft doen opmerken dat de goedkeuring van bepalingen met de bedoeling een aanwezigheid van vrouwen te verzekeren op verkiezingslijsten, veronderstelt de grond daarvoor te voorzien in de Grondwet. Men zal in dit opzicht aan de adviezen van de Raad van State herinneren en in het bijzonder aan zijn adviezen L.22.066/2 en 1316-1/93-94 die slaan op

La première phrase, «Le droit des femmes et des hommes à l'égalité est garanti», a soulevé une question de fond et une question de forme.

Question de fond quant à la pertinence de la disposition: est-elle utile, quand le principe d'égalité, consacré par la Constitution, comprend le principe de l'égalité des femmes et des hommes? Un des amendements (amendement n° 1) propose d'ailleurs de retirer la phrase.

Le Conseil des ministres s'est déjà expliqué à cet égard. L'exposé des motifs rappelle le caractère universel et la persistance des inégalités; il rappelle que de nombreux textes internationaux invitent à prendre en considération le phénomène de manière expresse. La Convention de l'ONU sur l'élimination de toute forme de discrimination à l'égard des femmes, en particulier, recommande d'inscrire le principe d'égalité des femmes et des hommes dans la Constitution ou dans tout texte approprié.

Les experts, à une exception près, ont du reste démontré clairement que l'obligation d'insérer une disposition portant sur l'égalité des femmes et des hommes dans la Constitution s'imposait à la Belgique en vertu de ses engagements internationaux.

Question de forme: ne conviendrait-il pas de préférer une formulation comme: «L'égalité entre les femmes et les hommes est garantie?» Pour le Conseil des ministres, le principe selon lequel l'égalité formelle des femmes et des hommes suppose la réalisation de l'égalité effective, matérielle, apparaît de manière plus explicite dans la phrase telle que proposée. Elle reprend exactement les termes par lesquels le législateur de 1999 avait indiqué son intention dans la déclaration de révision de la Constitution. Il me semble enfin que le maintien de la phrase telle quelle permet de rencontrer, par son sens, le sens de l'amendement n° 5.

La deuxième phrase s'inscrit dans la suite logique de la première, en engageant les différents législateurs à agir de manière à ce que l'égalité formelle se vérifie par l'égalité matérielle, notamment dans l'égal accès aux mandats électifs et publics.

L'exposé des motifs rappelle les circonstances qui ont amené le Conseil des ministres à viser explicitement les mandats électifs. On le sait, le Conseil d'État a observé à plusieurs reprises que l'adoption de dispositifs visant à assurer une présence des femmes sur les listes électorales suppose d'en prévoir le fondement dans la Constitution. On rappellera, à cet égard, les avis du Conseil d'État L.22.066/2 et 1316-1/93-94 portant sur deux textes du projet de loi qui deviendra la loi du 24 mai 1994 visant à promouvoir une répartition équilibrée des hommes et des femmes sur les listes

twee teksten van het wetsontwerp dat de wet zal worden van 24 mei 1994 ter bevordering van een gelijke verdeling van mannen en vrouwen op de lijsten van kandidaten voor de verkiezingen. Voor de hoge rechtspraak zouden de regels voor een evenwichtige aanwezigheid van kandidaten van de twee geslachten en de sancties die werden voorzien door de auteurs van het wetsontwerp ten overstaan van de lijsten die op die regels inbreuken pleegden, kunnen leiden tot het afschaffen van het recht zich kandidaat te stellen en van het recht verkozen te worden. De opmerking veronderstelde het voorzien van een bepaling die in het bijzonder de grond zou verzekeren van wetgevingen bedoeld om in te gaan op het probleem van ondervertegenwoordiging van een geslacht op lijsten van kandidaten voor de verkiezingen. In die mate blijken de termen «politieke besluitvorming», zoals weerhouden door twee amendementen (amendement nr. 3 en amendement nr. 6) niet al de gewenste waarborgen te bieden wat de grond betreft van de bepalingen die de bedoeling hebben een aanwezigheid van mannen en vrouwen te verkrijgen op lijsten van kandidaten voor de verkiezingen.

De deskundigen hebben onderstreept dat het woord «overheidsmandaten» verwijst naar een uitgestrekt toepassingsgebied. Het slaat inderdaad op elk mandaat dat valt onder rechtstreekse of onrechtstreekse manifestatie van het algemeen kiesrecht, en in het algemeen, op elk benoemd of verkozen publiek orgaan. Een exhaustieve lijst kan bijgevolg niet worden opgesteld. De uitvoering van de gelijke toegang voor mannen en vrouwen tot deze organen veronderstelt, vanwege de betrokken overheden, het actief voorkomen van de onrechtstreekse discriminatiefenomenen ten nadele van een of ander geslacht, en het opzetten van maatregelen voor «positieve acties» — zogenaamde positieve discriminatie — om de ondervertegenwoordiging van één geslacht tegen te gaan.

Het feit van uitdrukkelijk te voorzien dat het aan de wetgever toekomt om deze schikkingen te treffen die van aard zijn de effectieve gelijkheid van mannen en vrouwen te verzekeren, deed de vraag rijzen of men niet het risico loopt dat de overtuiging groeit dat de andere fundamentele rechten, waarvoor een dergelijke verduidelijking niet wordt voorzien in de tekst van de Grondwet, eveneens een dergelijke actieve ingreep vanwege de Staat vereisen.

Door de klemtoon te leggen op de positieve verplichting die opgelegd wordt aan de verschillende wetgevers, voegt de grondwetgever — zoals één van de gehoorde deskundigen aanstipt — een meerwaarde toe aan de grondwettelijke bepaling betreffende de gelijkheid van mannen en vrouwen.

Indien de artikelen 10 en 11 in zich de verplichting dragen positieve maatregelen goed te keuren aangaande gelijkheid en non-discriminatie, dan maakt de

de candidatures aux élections. Pour la haute juridiction, les règles de présence équilibrée de candidats des deux sexes et les sanctions prévues par les auteurs du projet de loi à l'égard des listes présentées en violation de ces règles pouvaient conduire à «supprimer le droit de se porter candidat et le droit d'être élu». L'observation supposait de prévoir une disposition assurant spécialement le fondement de législations destinées à répondre au problème de la sous-représentation d'un sexe sur les listes de candidatures aux élections. Dans cette mesure, les termes «processus de décision politique», retenus par deux amendements (amendement n° 3 et amendement n° 6) n'apparaissent pas offrir toutes les garanties souhaitables quant au fondement de dispositifs visant à organiser la présence des femmes et des hommes sur les listes de candidatures aux élections.

Les experts ont souligné que les termes «mandats publics» renvoient à un vaste champ d'application. Il s'agit, en effet, de tout mandat relevant d'une manifestation directe ou indirecte du suffrage universel, et d'une manière générale, de tout organe public nommé ou élu. Une liste exhaustive est de ce fait impossible à produire. La mise en œuvre de l'égal accès des femmes et des hommes dans ces organes suppose, de la part des autorités publiques concernées, de prévenir activement les phénomènes de discriminations indirectes envers l'un ou l'autre sexe, et de mettre en place des mesures d'«actions positives», encore dites de discriminations positives, pour parer à la sous-représentation d'un sexe.

Le fait de prévoir expressément qu'il revient au législateur de prendre ces dispositions de nature à assurer l'égalité effective des femmes et des hommes, a amené la question de savoir si l'on ne risque pas d'emporter la conviction que les autres droits fondamentaux, ceux pour lesquels une telle précision n'est pas prévue par le texte constitutionnel, n'appellent pas un même devoir actif de l'État.

En mettant l'accent sur l'obligation positive qui s'impose aux divers législateurs, le constituant apporte, ainsi que l'a relevé l'un des experts entendus, une plus-value à la disposition constitutionnelle relative à l'égalité des femmes et des hommes.

Si les articles 10 et 11 comportent en eux-mêmes l'obligation d'adopter des mesures positives en termes d'égalité et de non-discrimination, la formule utilisée

hier gebruikte formule die verplichting nog explicie-  
ter, en werd reeds gebruikt in de artikelen 22 en 23.

De tekst voorziet dat de wetgevers de gelijke uitoefening bevorderen van hun rechten en vrijheden door de mannen en door de vrouwen, meer bepaald door het bevorderen van de gelijke toegang tot de door verkiezingen verkregen mandaten en de overheidsmandaten. Deskundigen hebben het gebruik van het woord «bevorderen» — door de regering weerhouden — vergeleken met het woord «waarborgen», dat voorkomt in het wetsvoorstel van mevrouw de Bethune c.s., dat eveneens slaat op de herziening van titel II met de bedoeling er een nieuw artikel in te voegen betreffende het recht van mannen en vrouwen op gelijkheid (Stuk Senaat, nr. 2-483/1) en dat amendement nr. 3 is geworden, bestaande uit bijkomende amendementen. Een van de deskundigen relateert het verschil tussen beide werkwoorden door te verwijzen naar een arrest van de Franse Conseil constitutionnel waarin de hoge rechtspraak zich kritisch opstelt tegenover een wetsontwerp met als reden dat de Grondwet, door te bepalen dat de wet de gelijke toegang begunstigt van mannen en vrouwen tot de door verkiezingen verkregen mandaten en de door verkiezingen verkregen functies, de wetgever machtigt de meest dwingende en de meest doeltreffende maatregelen te treffen in verband met het verzekeren van de gelijkheid mannen/vrouwen. Dit was ook de overtuiging van de regering toen zij het werkwoord «bevorderen» gebruikte.

Zou deze bepaling beter elders in de Grondwet worden ingevoegd, ofwel in artikel 10, ofwel in artikel 11, ofwel nog als nieuw artikel 11*bis*? In de mate dat kan toegegeven worden dat de controle door het Arbitragehof in de verschillende gevallen zal gebeuren, moet men de keuze maken volgens de criteria van de beleidslogica. De regering was van oordeel dat het verkieslijk was, dat het beginsel van de gelijkheid van de Belgen onmiddellijk gevolgd werd door dat van de mannen en de vrouwen. De «symbiotische band», om de gebruikte woorden aan te halen, tussen artikel 10 en artikel 11 — die elke discriminatie veroordeelt — lijkt mij bij mijn eigen lezing niet verbroken door het invoegen van een artikel 10*bis*. Deze band lijkt mij behouden maar bevat toch een bijkomende articulatie.

### ***Tweede lid***

«De federale regering, de gewestelijke en gemeenschapsregeringen en de regeringen van de gewestelijke organen, bedoeld in artikel 39, omvatten ten minste een vertegenwoordiger van elk geslacht.»

Dit lid — net als het volgende lid — heeft de vraag doen rijzen over de limieten van de verklaring van de Grondwet. Men kan het standpunt hebben dat de wetgever van 1999, wanneer hij verklaart dat titel II van de Grondwet moet herzien worden om er een

ici rend l'obligation plus explicite encore, et a déjà été utilisée aux articles 22 et 23.

Le texte prévoit que les législateurs favorisent l'égal exercice de leurs droits et libertés par les femmes et les hommes, notamment en favorisant l'égal accès aux mandats électifs et publics. Des experts ont comparé l'emploi du verbe «favoriser», retenu par le gouvernement, et le verbe «garantir», présent dans la proposition de loi de Mme de Bethune et consorts, portant également sur la révision du titre II en vue d'y insérer un article nouveau relatif au droit des femmes et des hommes à l'égalité (doc. Sénat, n° 2-483/1), devenue l'amendement n° 3, lui-même décliné en amendements subsidiaires. L'un de ces experts relativise la distinction entre ces verbes, en citant un arrêt du Conseil constitutionnel français dans lequel la haute juridiction s'est montrée critique vis-à-vis d'un projet de loi, au motif que la Constitution, en disposant que «la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électifs et aux fonctions électives», mandatait le législateur pour prendre les mesures pour assurer l'égalité des femmes et des hommes les plus contraignantes et les plus efficaces. C'était aussi l'appréciation du gouvernement, lorsqu'il a employé le verbe «favoriser».

La disposition serait-elle mieux logée ailleurs, soit à l'article 10, soit à l'article 11, soit encore en créant un article 11*bis*? Dans la mesure où il est admis que le contrôle par la Cour d'arbitrage s'exercera dans les différents cas de figure, le choix doit s'effectuer selon des critères de logique politique. Le gouvernement a estimé préférable de faire se succéder immédiatement le principe de l'égalité des Belges et celui de l'égalité des femmes et des hommes. Le «lien symbiotique», pour reprendre des termes utilisés, entre l'article 10 et l'article 11 — condamnant toute discrimination — ne semble pas, selon ma propre lecture, rompu par l'insertion d'un article 10*bis*. Ce lien m'apparaît maintenu, tout en comportant une articulation supplémentaire.

### ***Deuxième alinéa***

«Le gouvernement fédéral, les gouvernements de communauté et de région et les gouvernements des organes régionaux visés à l'article 39 comprennent au moins un représentant de chaque sexe.»

Cet alinéa — ainsi que l'alinéa suivant — a soulevé la question des limites de la déclaration de révision de la Constitution. On peut soutenir que le législateur de 1999, lorsqu'il déclare qu'il y a lieu à révision du titre II de la Constitution en vue d'y insérer un article

nieuw artikel betreffende de gelijkheid van mannen en vrouwen in te voegen, zich bewust was van het feit dat dit impliciet gevolgen kon hebben voor de andere titels, meer bepaald voor titel III (De Machten). De verklaringen van de toenmalige eerste minister zijn daarover duidelijk (Stuk Kamer, nr. 2150-3; Stuk Senaat, nr. 1/584). Een herziening toegeven om een principe te bekrachtigen houdt in dat dit principe onrechtstreeks invloed zal hebben op de andere bepalingen van de Grondwet. De bepaling in ontwerp verandert de macht die door titel III van de Grondwet aan de Koning en aan de Wetgevende Vergaderingen wordt gegeven niet; maar zij veronderstelt dat — bij de uitoefening van die macht — de Koning en de Kamers zich houden aan het principe van de gelijkheid van mannen en vrouwen bedoeld in titel II.

Zoals een van de deskundigen deed opmerken — hij citeert de procureurs-generaal Velu en Ganshof van der Meersch — kan de grondwetgever de juridische regel reviseren vervat in de bepaling die aan herziening onderworpen is, zonder gehouden te zijn aan de nummering van de aan herziening onderworpen artikelen. Aldus heeft hij in 1970 in de Grondwet een paragraaf 3 kunnen invoegen in het oude artikel 59*bis* betreffende de reglementering van het gebruik van de talen, omdat het oude artikel 23 aan herziening onderworpen was, dat een facultatief karakter waarborgde voor het gebruik van de talen.

Het tweede en het derde lid van het ontwerp van de Ministerraad vloeien voort uit het algemene principe dat vervat zit in het eerste lid. Daarom werd het nodig geacht de bepaling in één enkel artikel voor te stellen.

Ik heb de opmerkingen gehoord over de winst aan helderheid en aan leesbaarheid mocht het artikel in ontwerp opgedeeld worden en mochten de bepalingen betreffende de regeringen ingevoegd worden in titel III, meer bepaald de artikelen 99 en 122. Bovendien is de opmerking gevallen dat een dergelijke keuze zou toelaten de aanwezigheid te voorzien van ten minste één vrouw in de Ministerraad en op een onweerlegbare wijze de verschillende communautaire commissies te beogen.

Wat de aanwezigheid betreft van ten minste één vrouw in de Ministerraad, veeleer dan in de regering, laat ik aan de wijsheid van uw commissie de zorg over om in te schatten of er een wijziging dient aangebracht te worden aan de over dat punt voorgestelde teksten. Ik wens toch aan te stippen dat een invoeging van deze bepaling in titel III als dusdanig geen weerslag zou hebben op de keuze die zal worden gemaakt.

De colleges van de gemeenschapscommissies daarentegen zijn uitvoerende machten in de communautaire aangelegenheden bij het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest in de zin van het tweede lid van het ontwerp.

Ook viel de opmerking dat de formule «ten minste een vertegenwoordiger van elk geslacht» — net zoals

nouveau relatif au droit des femmes et des hommes avait conscience qu'implicitement, cela pouvait présenter des conséquences dans les autres titres, notamment au titre III (Des Pouvoirs). Les déclarations du premier ministre de l'époque sont claires à ce propos (doc. Chambre, n° 2150-3; doc. Sénat, n° 1/584). Admettre une révision pour consacrer un principe implique que ce principe aura nécessairement des effets indirects sur les autres dispositions de la Constitution. La disposition en projet ne transforme pas le pouvoir conféré par le titre III de la Constitution au Roi et aux Assemblées législatives; mais il en découle que, dans l'exercice de ce pouvoir, le Roi et les Assemblées se conforment au principe d'égalité des femmes et des hommes visé au titre II.

Ainsi que le relevait l'un des experts, citant les procureurs généraux Velu et Ganshof van der Meersch, le constituant peut réviser la règle juridique contenue par la disposition soumise à révision sans être tenu par la numérotation des articles soumis à révision. C'est ainsi qu'en 1970, il a pu insérer dans la Constitution un paragraphe 3 à l'article 59*bis* ancien relatif à la réglementation de l'emploi des langues, parce que l'article 23 ancien était soumis à révision, lequel garantissait un caractère facultatif de l'emploi des langues.

Les alinéas 2 et 3 du projet du Conseil des ministres résultent du principe général contenu à l'alinéa 1<sup>er</sup>. Pour cette raison, il a été jugé nécessaire de présenter la disposition en seul article.

Cela étant, j'ai bien entendu les remarques sur le gain de clarté et de lisibilité qu'il y aurait à diviser l'article en projet, et en l'occurrence, à insérer les dispositions relatives aux gouvernements au titre III, notamment aux articles 99 et 122. En outre, il a été fait remarquer qu'un tel choix permettrait de prévoir la présence d'au moins une femme au Conseil des ministres et de viser de manière incontestable les différents collèges des commissions communautaires.

Pour ce qui concerne la présence d'au moins une femme au Conseil des ministres, plutôt qu'au gouvernement, je laisse à la sagesse de votre commission le soin d'apprécier s'il y a lieu d'apporter une modification aux textes proposés sur ce point, tout en relevant que l'insertion de cette disposition au titre III n'aurait pas d'incidence en elle-même sur le choix qui sera opéré.

Les collèges des commissions communautaires, par contre, constituent des exécutifs dans les matières communautaires à la Région de Bruxelles-Capitale et doivent dès lors être considérés comme des gouvernements de communauté au sens de l'alinéa 2 du projet.

Il a encore été fait observer que la formule «au moins un représentant de chaque sexe» — de même

trouwens de alternatieve formulering die door amendement nr. 2 wordt voorgesteld — een verschillende weerslag zal hebben volgens de grootte van de regeringen.

Het doel dat door de bepaling in ontwerp wordt beoogd is te vermijden dat — in iedere veronderstelling — niet-mixte regeringen worden gevormd.

Indien de weerslag van de bepaling *de facto* verschillend is in functie van het aantal personen die de regering bevat, dan kan het slechts om een neveneffect gaan dat in niets afbreuk doet aan het verbod zelf op unisekse regeringen.

Ik voeg daaraan toe dat ik geen alternatief zie, behalve dan een paritaire samenstelling te voorzien voor elke regering. Deze oplossing is op dit ogenblik niet uitvoerbaar; ik ben er trouwens niet van overtuigd dat ze pertinent is. De pariteit is naar mijn gevoel, een concept dat de gelijkheid van mannen en vrouwen vertaalt, dat er de uiting van voorstelt. Het gaat niet om «een quota van de helft». De installatie van quota's dringt zich op wanneer de effectieve verwezenlijking van de gelijkheid het nemen van dwingende maatregelen oproept. Maatregelen die trouwens van nature tijdelijk moeten zijn.

Er werd voorgesteld een quota van ten hoogste twee derde van de leden te voorzien van hetzelfde geslacht voor de verschillende regeringen om het te doen voldoen aan dezelfde vereiste als deze die zal opgelegd worden aan de regering van de Duitstalige Gemeenschap. Ik herhaal dat het mij niet wenselijk lijkt quota vast te leggen in de Grondwet.

De keuze die door de Ministerraad werd gemaakt, legt het installeren op van gemengde regeringen. Het spreekt voor zich dat deze mixiteit het democratische ideaal vervoegt wanneer zij een aantal mannen en een aantal vrouwen weergeeft dat beantwoordt aan de werkelijkheid.

### **Derde lid**

«De wet, het decreet en de regel bedoeld in artikel 134 organiseren de aanwezigheid van ten minste één lid van elk geslacht binnen de colleges van burgemeester en schepenen, de bestendige deputaties van de provinciale raden en in de executieven van elk territoriaal intracommunaal, intercommunaal of interprovinciaal orgaan.»

Naast de vragen over de loutere vorm, doet dit lid een bijzondere vraag rijzen wat betreft deze verschillende uitvoerende machten in de veronderstelling dat ze rechtstreeks verkozen zijn of zullen worden.

Rekening houdend met de aard zelf van het algemeen stemrecht, waarvan de essentie de eerbied oplegt van de wil van de kiezers, lijkt het inderdaad te beogen en zelfs meer coherent om deze situatie te doen vallen onder het eerste lid van het voorgestelde artikel.

d'ailleurs que formulation alternative proposée par l'amendement n° 2 — présentera un impact différent selon la taille des gouvernements.

L'objectif visé par la disposition en projet est d'éviter, en toute hypothèse, que se constituent des gouvernements non mixtes.

Si l'impact de la disposition est *de facto* différent en fonction du nombre de personnes qui composent le gouvernement, il ne peut s'agir que d'un effet secondaire qui n'enlève rien au principe de l'interdiction même de gouvernements unisexes.

J'ajoute que je ne vois pas d'alternative, sinon à prévoir une composition paritaire des différents gouvernements. Cette solution n'est pas praticable pour l'heure; je ne suis d'ailleurs pas certaine qu'elle soit pertinente. La parité est, à mon sens, un concept qui traduit l'égalité des femmes et des hommes, qui en représente la manifestation. Il ne s'agit pas d'un «quota de moitié». L'installation de quotas s'impose quand la réalisation effective de l'égalité appelle la prise de mesures contraignantes. Des mesures qui doivent, par nature, être temporaires.

Il a été proposé de prévoir un quota de deux tiers de membres du même sexe maximum aux différents gouvernements, pour leur faire rencontrer la même exigence que celle qui s'imposera au gouvernement de la Communauté germanophone. Je répète qu'il ne me paraît pas souhaitable de fixer des quotas dans la Constitution.

Le choix opéré par le Conseil des ministres impose l'installation de gouvernements mixtes. Il est évident que cette mixité rejoint l'idéal démocratique quand elle reflète un nombre de femmes et d'hommes conforme à la réalité.

### **Troisième alinéa**

«La loi, le décret et la règle visée à l'article 134 organisent la présence d'un membre de chaque sexe au moins au sein des collèges des bourgmestre et échevins, des députations permanentes des conseils provinciaux et dans les exécutifs de tout organe territorial intracommunal, intercommunal ou interprovincial.»

Au-delà des questions de pure forme, cet alinéa soulève une question particulière en ce qui concerne ces différents exécutifs dans l'hypothèse où ils sont ou seraient élus directement.

En effet, compte tenu de la nature même du suffrage universel dont l'essence impose le respect de la volonté des électeurs, il paraît envisageable et même plus cohérent de faire relever cette situation de l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article proposé.



Daar tegenover staat dat, zodra uitvoerende organen samengesteld worden door aanwijzing op grond van een onrechtstreekse verkiezing, zoals dit het geval is voor de bestendige deputaties en, in algemene regel, voor de colleges van burgemeester en schepenen, het mij noodzakelijk lijkt regels te voorzien die de aanwezigheid in hun schoot voorzien van mannen en vrouwen.

Volgens een gegevensverwerking die door mijn diensten werd uitgevoerd, zouden inderdaad 32,7% van de colleges van burgemeester en schepenen die na de verkiezingen van 8 oktober 2000 werden geïnstalleerd, unisexes zijn.

Ten slotte, vooraleer af te sluiten, zou ik iets willen zeggen over het nut zelf van de voorgestelde bepaling.

Ik denk niet, zoals één van de deskundigen, dat het ontwerp of de voorstellen voor de herziening van de Grondwet die hier worden besproken, niet zullen kunnen gesanctioneerd worden door een rechtspraak.

Naast de mogelijke controle door het Arbitragehof van de wettelijke bepalingen die door de verschillende wetgevers zullen goedgekeurd worden bij de inwerkingtreding van het artikel dat u ongetwijfeld zult goedkeuren, dient vastgesteld te worden dat het gebrek aan actie vanwege de wetgevers door de tribunaal zou kunnen gesanctioneerd worden.

Deze beschikken over de macht, en hebben zelfs vaak de verplichting, het Arbitragehof te ondervragen over de grondwettelijkheid van de van kracht zijnde wettelijke normen, wanneer daarover bij hen een geschil aanhangig wordt gemaakt.

Bepaalde bestaande normen zullen bijgevolg, bij gebrek aan wijziging, als ongrondwettelijk beschouwd worden, met als noodzakelijk gevolg daarvan, de verplichte verbeteringen die aan de wetgevers zullen opgelegd worden om de naleving van de rechtstaat te verzekeren.

## 2. Bespreking

Een lid verheugt zich over de uiteenzetting van de minister voor het Gelijkekansenbeleid, waarin de verschillende punten van de deskundigen tijdens de hoorzittingen worden opgesomd samen met het antwoord van de regering hierop. Het lid doet het voorstel om op dezelfde wijze, dat wil zeggen per onderwerp, aan het werk te gaan om zo spoedig mogelijk een tekst uit te werken. Het is van belang de gelijkheid van mannen en vrouwen te benadrukken nu juist de colleges van burgemeester en schepenen en de OCMW-raden worden aangesteld. Bij het begin van het derde millennium valt het te betreuren dat in 33% van de schepencolleges nog steeds alleen mannen aanwezig zijn. Heeft de minister cijfermateriaal met betrekking tot de verhouding vrouwelijke burgemeesters?

Par contre, dès lors que des organes exécutifs sont composés par désignation sur base d'une élection indirecte, comme c'est le cas pour les députations permanentes et, en règle générale, pour les collèges des bourgmestre et échevins, il m'apparaît nécessaire de prévoir des règles assurant la présence de femmes et d'hommes en leur sein.

En effet, selon l'état d'un dépouillement effectué par mes services, 32,7% des collèges des bourgmestre et échevins installés à l'issue du scrutin communal du 8 octobre 2000 sont unisexes.

Enfin, avant de clôturer, je voudrais dire un mot de l'utilité même de la disposition proposée.

Je ne pense pas, comme l'un des experts, que le projet ou les propositions de révision de la Constitution ici discutés ne pourront être sanctionnés par une juridiction.

Outre le contrôle possible par la Cour d'arbitrage des dispositions légales qui seront adoptées par les différents législateurs lors de la mise en œuvre de l'article que vous adopterez sans doute, force est de constater que l'inaction même des législateurs pourrait être sanctionnée par les tribunaux.

Ceux-ci disposent du pouvoir, et même de l'obligation souvent, d'interroger la Cour d'arbitrage sur la constitutionnalité des normes légales en vigueur, lorsqu'ils sont saisis d'un litige à leur propos.

Certaines normes existantes pourront dès lors, à défaut de modification, être considérées comme inconstitutionnelles, avec les obligations corrélatives de correction qui s'imposeront aux législateurs afin d'assurer le respect de l'État de droit.

## 2. Discussion

Une membre se dit satisfaite par l'exposé de la ministre de l'Égalité des chances, reprenant les différents points soulevés par les experts au cours des auditions et y apportant une réponse du gouvernement. La membre propose d'adopter la même méthode, point par point, de manière à pouvoir aboutir le plus rapidement possible à un texte. Il est intéressant de mettre l'accent sur la dimension de l'égalité des hommes et des femmes en ce moment précis où les collèges des bourgmestre et échevins s'installent et où les conseils de CPAS sont constitués. Il est regrettable de constater, à l'aube du troisième millénaire, que 33% des collèges échevinaux sont encore unisexes. La ministre dispose-t-elle de chiffres concernant la proportion de femmes parmi les bourgmestres?

7,9% van de burgemeesters zijn vrouwen, zo luidt het antwoord van de minister.

De vorige spreker is verontwaardigd wegens de zo zwakke vertegenwoordiging van vrouwen op het bestuursniveau dat het dichtst aanleunt bij de bevolking en dat voor vrouwen in principe laagdrempelig moet zijn. In het begin van de jaren tachtig lag dit cijfer nauwelijks lager. Op een tijdspanne van twintig jaar wijst zulks bezwaarlijk op een vooruitgang.

Mevrouw Willame-Boonen dankt de minister belast met het Gelijkekansenbeleid voor haar uiteenzetting met een zeer duidelijke verwijzing naar het standpunt van de regering. Het lid heeft op grond van het advies van de deskundigen een amendement nr. 13 ingediend, die haar politieke overtuiging weerspiegelt om het voorgestelde artikel 10bis niet te splitsen (Stuk Senaat, nr. 2-465/3). Nochtans is het lid verbijsterd over het lot van de verschillende besturen van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Bij de deskundigen rezen vragen over de toepassing van de evenwichtige vertegenwoordiging op de colleges van de gemeenschapscommissies, maar de minister ging daar niet op in.

De minister herhaalt dat de colleges van de gemeenschapscommissies uitvoerende organen zijn die bevoegd zijn voor gemeenschapsmateries binnen het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Zij moeten daarom worden beschouwd als gemeenschapsregeringen in de zin van het voorgestelde artikel 10bis, tweede lid.

De voorzitter leidt daaruit af dat een vrouw die verkozen wordt binnen de Nederlandstalige taalgroep, automatisch lid wordt van het college.

Volgens de minister is de vraag of die organen al dan niet regeringen zijn. Zo ja, dan is er geen enkele reden om die organen buiten de toepassingsfeer van artikel 10bis, tweede lid, te houden.

De voorzitter wijst erop dat een van de gevraagde deskundigen vragen heeft bij de toepassing van de tekst op de colleges van de gemeenschapscommissies, aangezien zij geen gewestelijke regeringsorganen zijn in de zin van artikel 39 van de Grondwet. Voorts is de vraag of zij gemeenschapsregeringen zijn, omstreden. De deskundige voegt hieraan toe dat «de enige vrouw van wie de aanwezigheid in de Brusselse gewestregering wordt vereist, per definitie niet in alle collegiale organen aanwezig kan zijn» (advies van professor Uyttendaele, nr. 16).

Een lid is van oordeel dat de regel enkel voor de Brusselse gewestregering moet gelden, om problemen te vermijden.

Een ander lid merkt op dat het voorgestelde artikel 10bis refereert aan artikel 39 van de Grondwet, dat naar de wet met een bijzondere meerderheid verwijst. Op grond van die wet worden organen in de

La ministre répond que 7,9% des bourgmestres sont des femmes.

L'intervenante précédente s'insurge contre une aussi faible représentation des femmes au niveau de pouvoir le plus proche du citoyen, auquel les femmes devraient en principe avoir un accès plus facile. Le chiffre était à peine inférieur au début des années quatre-vingts, ce qui montre une lamentable progression en vingt ans.

Mme Willame-Boonen remercie la ministre de l'Égalité des chances pour son exposé présentant très clairement la position du gouvernement. Elle a déposé un amendement n°13, tenant compte des avis des experts, mais traduisant aussi son opinion politique selon laquelle il ne faut pas scinder l'article 10bis proposé (doc. Sénat, n° 2-465/3). Toutefois, la membre est perplexe au sujet du sort des différents pouvoirs de la Région de Bruxelles-Capitale. Les experts ont soulevé la question de l'application de la règle de représentation équilibrée aux collèges des commissions communautaires, mais la ministre ne s'est pas étendue sur le problème dans son exposé.

La ministre répète que les collèges des commissions communautaires sont des organes exécutifs dans les matières communautaires à la Région de Bruxelles-Capitale. Ils doivent dès lors être considérés comme des gouvernements de communauté au sens de l'article 10bis, alinéa 2, proposé.

Le président en déduit que le groupe linguistique flamand comportant une femme élue, celle-ci serait automatiquement membre du collège.

Selon la ministre, la seule question consiste à savoir si ces organes sont des gouvernements ou non. Si l'on considère que oui, il n'y a aucune raison de les exclure du champ d'application de l'article 10bis, alinéa 2.

Le président remarque que l'un des experts consultés estime qu'il est permis de s'interroger sur l'applicabilité du texte aux collèges des commissions communautaires, ceux-ci n'étant pas des organes gouvernementaux des régions au sens de l'article 39 de la Constitution, et la question de savoir s'ils sont des gouvernements de communauté étant sujette à controverses. L'expert ajoute que «la seule femme dont la présence est exigée au sein du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ne pourra pas, par essence, être présente dans tous les organes collégiaux» (avis du professeur Uyttendaele, n° 16).

Un membre est d'avis que la règle doit s'appliquer uniquement au gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, afin d'éviter tout problème.

Une autre membre observe que l'article 10bis proposé se réfère à l'article 39 de la Constitution, lequel renvoie à la loi à majorité spéciale. C'est cette dernière qui crée des organes dans les régions. Il faut

gewesten ingesteld. Daarom moet op een zeer duidelijke wijze worden bepaald wat bedoeld dan wel wordt uitgesloten. De loutere verwijzing naar artikel 39 volstaat volgens hem niet. Misschien kan worden gerefereerd aan de artikelen van titel III van de Grondwet betreffende de verschillende regeringen.

De minister onderstreept dat beleidskeuzes moeten worden gemaakt om een oplossing aan te reiken. Indien het te moeilijk wordt geacht de regel op de colleges van de gemeenschapscommissies toe te passen, kan men ertoe besluiten enkel de gemeenschaps- en gewestregeringen in aanmerking te nemen.

De voorzitter stelt voor om in artikel 10*bis* de verwijzing te schrappen naar de «gewestelijke organen bedoeld in artikel 39», aangezien die organen worden bedoeld in het algemene beginsel dat in het eerste lid van artikel 10*bis* is opgenomen.

Een vorige spreker stelt voor om de verwijzing naar artikel 39 van de Grondwet te vervangen door een verwijzing naar de artikelen 99, 121 en 122 van de Grondwet. Ook kan, in navolging van het advies van sommige deskundigen, artikel 10*bis* worden gesplitst en duidelijkheidshalve het tweede en derde lid worden verplaatst in de bepalingen van titel III die betrekking hebben op de regeringen en op de organen waarnaar men wenst te verwijzen.

Een senator merkt op dat deze discussie duidelijk illustreert dat de werkwijze die zij voorstaat met haar voorstel van verklaring tot herziening van de artikelen 99 en 104 van de Grondwet om nieuwe bepalingen in te voegen betreffende de gelijke vertegenwoordiging van vrouwen en mannen, juridisch de voorkeur verdient op de in het regeringsvoorstel genomen optie om met een artikel dat tot titel II van de Grondwet behoort, impliciet bepalingen in titel III te wijzigen betreffende de samenstelling van de Ministerraad en de gemeenschaps- en gewestregeringen (*cf.* Stuk Senaat, nr. 2-250/1).

Zij is van oordeel dat het principe van de pariteit tussen vrouwen en mannen in de verschillende regeringen in de desbetreffende artikelen van de Grondwet moet worden opgenomen. Het volstaat dus om haar voorstel van herzieningsverklaring onmiddellijk aan te nemen, beide Kamers te ontbinden en, na de bijeenroeping van twee nieuwe Kamers, de voorgestelde grondwetsherziening op correcte wijze door te voeren.

De minister antwoordt dat, indien de politieke wil daartoe voorhanden is, het in het voorgestelde artikel 10*bis*, tweede lid, neergelegde principe van de aanwezigheid van leden van elk geslacht in de Ministerraad en de gemeenschaps- en gewestregeringen in de artikelen 99 en 122 van de Grondwet kan worden ingeschreven. De professoren Uyttendaele en Verdussen zien daarin geen bezwaar.

déterminer très clairement ce que l'on entend viser ou au contraire exclure. La seule référence à l'article 39 lui semble insuffisante. Peut-être pourrait-on renvoyer aux articles du titre III de la Constitution traitant des différents gouvernements.

La ministre souligne que la solution à adopter relève d'un choix politique. Si l'on juge trop difficile d'appliquer la règle aux collèges des commissions communautaires, l'on peut décider de viser uniquement les gouvernements de communauté et de région.

Le président suggère de supprimer la référence, dans l'article 10*bis*, aux «organes régionaux visés à l'article 39», étant entendu que ces organes sont néanmoins visés par le principe général énoncé à l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 10*bis*.

Une intervenante précédente propose de remplacer cette référence à l'article 39 de la Constitution par la référence aux articles 99, 121 et 122 de la Constitution. L'on peut aussi suivre le conseil de certains experts, qui invitaient à scinder l'article 10*bis* et à renvoyer, pour plus de clarté, les alinéas 2 et 3 dans les dispositions du titre III ayant trait aux gouvernements et aux organes que l'on souhaite viser.

Une sénatrice fait remarquer que cette discussion montre clairement que le procédé prôné par elle avec sa proposition de déclaration de révision des articles 99 et 104 de la Constitution en vue d'insérer des dispositions nouvelles relatives à l'égalité de représentation des femmes et des hommes est juridiquement préférable à l'option retenue dans la proposition gouvernementale qui consiste, au travers d'un article appartenant au titre II de la Constitution, à modifier implicitement des dispositions du titre III relatives à la composition du Conseil des ministres et des gouvernements communautaires et régionaux (*cf.* doc. Sénat, n° 2-250/1).

Elle estime qu'il y a lieu d'inscrire le principe de la parité entre les femmes et les hommes au sein des différents gouvernements dans les articles de la Constitution qui traitent de ceux-ci. Il suffit donc d'adopter immédiatement sa proposition de révision, de dissoudre les deux Chambres et, après convocation de deux nouvelles Chambres, de procéder correctement à la révision proposée de la Constitution.

La ministre répond que si la volonté politique de le faire est présente, le principe, énoncé à l'article 10*bis*, alinéa 2, proposé, d'avoir des membres des deux sexes au Conseil des ministres et dans les gouvernements communautaires et régionaux, peut être inscrit aux articles 99 et 122 de la Constitution. Les professeurs Uyttendaele et Verdussen n'y voient aucune objection.

Een ander lid maakte voorbehoud wat betreft de eventuele splitsing van artikel 10*bis* want de professoren Lemmens en Velaers achten dit onmogelijk omdat de relevante artikelen van titel III niet voor herziening opengesteld waren.

Een senator antwoordt dat de experts op dat punt verdeeld waren. De grondwetgever dient te beslissen.

Een volgende spreker verklaart dat de commissie zich moet uitspreken over de vraag of de Constituante de bepalingen van titel 111 van de Grondwet inzake de samenstelling van de Ministerraad en de gemeenschaps- en gewestregeringen al of niet impliciet mag wijzigen. In tegenstelling tot de twee Franstalige professoren, beantwoorden de twee Nederlandstalige professoren deze vraag negatief omdat de desbetreffende artikelen niet voor herziening vatbaar zijn verklaard.

Een lid is van oordeel dat het een het ander niet uitsluit. Artikel 10 van de Grondwet heeft een belangrijke symbolische waarde zodat het principe van de gelijkheid van vrouwen en mannen hierin kan worden opgenomen. Dat verhindert haars inziens echter niet om de artikelen in titel III van de Grondwet betreffende de samenstelling van de Ministerraad en de gemeenschaps- en gewestregeringen zodanig te wijzigen dat vrouwen er deel van dienen uit te maken.

De voorzitter komt dan tot de vraag van de plaats van het artikel in de Grondwet. Experts hebben uiteenlopende standpunten geformuleerd.

Een lid sluit zich aan bij het voorstel van sommige experts om van die bepaling een artikel 11*bis* te maken. Enerzijds wordt op die manier geen afbreuk gedaan aan de redactie en de opbouw van de artikelen 10 en 12 van de Grondwet, die een onlosmakelijk geheel vormen. Omdat anderzijds artikel 11 over de rechten en vrijheden van ideologische en filosofische minderheden gaat, geniet het de voorkeur elk verband tussen de gedachte van de bescherming van die minderheden en een bepaling over de gelijkheid tussen mannen en vrouwen te vermijden.

De minister merkt op dat de meeste vrouwenverenigingen die keuze als een belediging zullen zien omdat de vrouwen zich door de plaatsing na artikel 11 zullen beschouwen als gelijkgesteld met een te beschermen minderheid.

Een lid spreekt zich uit ten gunste van het behoud van een artikel 10*bis*. Hij geeft er de voorkeur aan dat die bepaling in het verlengde van het gelijkheidsbeginsel blijft.

De volgende spreker vindt het ook beter dat er een artikel 10*bis* wordt ingevoegd.

Een ander lid verkiest een artikel 10*bis* boven een artikel 11*bis*. Volgens hem weegt het nadeel van het doorbreken van het logisch verband tussen de artike-

Un autre membre émet des réserves quant à la scission éventuelle de l'article 10*bis* car celle-ci a été jugée impossible par les professeurs Lemmens et Velaers au motif que les articles pertinents du titre III n'étaient pas ouverts à révision.

Une sénatrice réplique que les experts étaient partagés sur ce point. Il appartient au constituant de décider.

L'intervenant suivant déclare que la commission doit se prononcer sur la question de savoir si le constituant peut ou non modifier implicitement les dispositions du titre III de la Constitution en ce qui concerne la composition du Conseil des ministres et celle des gouvernements communautaires et régionaux. Contrairement aux deux professeurs francophones, les deux professeurs néerlandophones répondent à cette question par la négative, au motif que les articles en question n'ont pas été soumis à révision.

Une commissaire estime qu'une chose n'exclut pas l'autre. L'article 10 de la Constitution a une valeur symbolique importante, si bien que le principe de l'égalité entre les femmes et les hommes peut y être inscrit. Cela n'empêche toutefois pas, selon elle, de modifier les articles du titre III de la Constitution qui traitent de la composition du Conseil des ministres et des gouvernements communautaires et régionaux, en manière telle que des femmes doivent en faire partie.

Le président en vient à la question de la place de l'article dans la Constitution. Les experts ont formulé différents points de vue.

Une membre se rallie à la proposition de certains experts de faire de la disposition un article 11*bis*. D'une part, cette option permet de ne pas porter atteinte à la rédaction et à l'agencement des articles 10 et 11 de la Constitution qui forment une espèce de bloc constitutionnel indissociable. D'autre part, l'article 11 évoquant les droits et libertés des minorités idéologiques et philosophiques, il est préférable d'éviter tout rapprochement entre l'idée de protection de ces minorités et une disposition consacrée à l'égalité entre les hommes et les femmes.

La ministre fait remarquer que la plupart des groupements de femmes vont considérer ce choix comme une offense, dans la mesure où, la disposition étant placée à la suite de l'article 11, les femmes vont se sentir assimilées à une minorité à protéger.

Une membre se prononce en faveur du maintien d'un article 10*bis*. Il lui paraît en effet préférable de laisser la disposition dans le prolongement du principe d'égalité.

L'intervenant suivant trouve également plus adéquat d'introduire un article 10*bis*.

Un autre membre préfère insérer un article 10*bis* plutôt qu'un article 11*bis*. D'après lui, l'inconvénient de la rupture du lien logique unissant les articles 10 et

len 10 en 11 van de Grondwet, niet op tegen de positieve kracht van de in het voorgestelde artikel 10bis vervatte beginselen die zeer nauw aansluiten bij artikel 10. Eventueel kunnen de in het voorgestelde artikel 10bis opgenomen bepalingen in artikel 10 zelf worden opgenomen.

De vorige spreker acht het raadzamer om uitsluitend het eerste lid of, nog beter, de eerste zin houdende het principe van de gelijkheid van vrouwen en mannen in artikel 10 op te nemen.

Verschillende leden gaan hiermee akkoord. In het verlengde hiervan zou men dan titel III kunnen wijzigen.

De minister werpt hiertegen op dat de invoeging van de voorgestelde bepaling in artikel 10 ertoe zal leiden dat het bezwaar tegen de splitsing van de eenheid in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet nog zal toenemen.

Een lid vraagt zich af of dit debat nog noodzakelijk is zolang niets is beslist met betrekking tot de splitsing van het artikel. Blijkbaar werd onder de deskundigen een overeenstemming bereikt om de bepaling te splitsen, of op zijn minst na te gaan in welke grondwetsartikelen de verschillende leden van het voorgestelde artikel 10bis konden worden ingevoegd.

De voorzitter vraagt of er overeenstemming is om het beginsel in een artikel 10bis vast te leggen en het vervolg van de bepaling in verschillende artikelen van titel III van de Grondwet in te voegen.

Een lid wijst erop dat de toetsing van de grondwettigheid door het Arbitragehof slechts voor de artikelen 10, 11 en 24 van de Grondwet geldt. Kan die toetsing tot artikel 10bis worden uitgebreid?

Een ander lid antwoordt dat het Arbitragehof zijn bevoegdheid zeer ruim interpreteert.

De minister heeft geen bezwaar tegen de toetsing door het Arbitragehof, aangezien artikel 10bis slechts een bijzondere toepassing is van artikel 10 van de Grondwet.

De commissie deelt dit standpunt.

Een lid stelt evenwel voor om voor alle zekerheid de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof in die zin aan te passen.

De minister pleit ervoor de voorgestelde bepaling te splitsen en de leden met betrekking tot de samenstelling van de regeringen in de desbetreffende artikelen van titel III in te voegen. Bij de verklaring tot herziening van de Grondwet was het duidelijk dat de titel betreffende de machten zou worden gewijzigd. Aangezien de deskundigen het oneens waren of een impliciete herziening al dan niet toelaatbaar was, is het de taak van de grondwetgever om een keuze te maken.

Er kan worden overwogen om enkel het beginsel als een derde lid in artikel 10 van de Grondwet in te

11 de la Constitution ne fait pas le poids face à l'effet positif des principes contenus à l'article 10bis proposé, qui sont très étroitement liés à ceux de l'article 10. Les dispositions de l'article 10bis proposé pourraient éventuellement être inscrites dans l'article 10 lui-même.

Le préopinant juge plus opportun de n'inscrire à l'article 10 que l'alinéa 1<sup>er</sup> ou, mieux encore, la première phrase énonçant le principe de l'égalité des femmes et des hommes.

Plusieurs commissaires marquent leur accord. Dans la foulée, on pourrait alors modifier le titre III.

La ministre objecte qu'incorporer la disposition en projet dans l'article 10 ne fera que renforcer la critique sur la rupture du bloc formé par les articles 10 et 11 de la Constitution.

Un membre s'interroge sur l'utilité du débat aussi longtemps que la question de la scission de l'article n'a pas été tranchée. Il semble qu'un consensus se dégageait entre les experts pour scinder la disposition, ou du moins examiner les articles de la Constitution dans lesquels insérer les différents alinéas de l'article 10bis proposé.

Le président demande s'il y a consensus pour consacrer le principe dans un article 10bis et insérer la suite de la disposition dans différents articles du titre III de la Constitution.

Une membre rappelle que le contrôle de constitutionnalité exercé par la Cour d'arbitrage se limite aux articles 10, 11 et 24 de la Constitution. Pourra-t-il s'étendre à un article 10bis?

Une autre membre réplique que la Cour d'arbitrage interprète sa compétence de manière très extensive.

La ministre ne voit aucun obstacle au contrôle de la Cour d'arbitrage dans la mesure où l'article 10bis ne sera qu'une application particulière de l'article 10 de la Constitution.

La commission se rallie à ce point de vue.

Toutefois, un membre propose, pour plus de sûreté, d'adapter la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage en ce sens.

La ministre est favorable à la scission de la disposition proposée et à l'insertion des alinéas relatifs à la composition des gouvernements dans les articles du titre III traitant de ces gouvernements. Lors de la déclaration de révision de la Constitution, il était clair que la révision impliquerait des modifications dans le titre relatif aux pouvoirs. De plus, les experts étant divisés sur l'admissibilité d'une révision implicite, il appartient au constituant de faire un choix.

L'on pourrait envisager l'insertion du seul principe comme troisième alinéa à l'article 10 de la Constitu-

voegen. Aldus wordt voorkomen dat de hechte band tussen de artikelen 10 en 11 wordt verbroken en kan dit als een uiterst belangrijk signaal dienen naar de maatschappij toe.

Een lid meent dat moet worden nagedacht over de opname in artikel 10 van het beginsel van gelijkheid tussen mannen en vrouwen. In elk geval kunnen de artikelen 99, 122 en 162 van de Grondwet niet worden herzien.

Een senator is het eens met het voorstel van de minister, maar dringt er toch op aan het eerste, eventueel gewijzigde, lid van het voorgestelde artikel 10*bis* in zijn geheel in artikel 10 op te nemen. Wanneer uitsluitend de eerste zin als derde lid in artikel 10 wordt opgenomen, is het niet meer dan een holle beginselverklaring.

Met betrekking tot de tweede zin stelt ze voor de woorden «meer bepaald» te vervangen door het woord «inzonderheid».

Volgens de volgende spreker heeft dat het voordeel dat met betrekking tot de gemeenschaps- en gewestregeringen geen nieuwe verklaring tot herziening van titel III van de Grondwet moet worden afgewacht. De in het voorgestelde artikel 10*bis*, eerste lid, tweede zin, vervatte opdracht biedt immers de mogelijkheid om de in artikel 123 bedoelde bijzondere wet te wijzigen. Wat de samenstelling van de Ministerraad betreft, dient de Grondwet echter zelf te worden gewijzigd, met name de artikelen 99 en 104.

Een ander lid vraagt zich af of artikel 10 van de Grondwet moet worden aangevuld met het volledige eerste lid van artikel 10*bis* of slechts met de eerste zin ervan. In de tweede zin van het eerste lid is immers sprake van de uitoefening van de rechten en vrijheden waarover precies artikel 11 van de Grondwet handelt. Bedoelde zin moet dan ook in artikel 11 of als een artikel 11*bis* worden ingevoegd.

De minister is van oordeel dat de aanvulling bij artikel 10, net zoals het tweede lid ervan, het gelijkheidsbeginsel bedoeld in het eerste lid nader kan omschrijven. Dit zal geen uitholling teweegbrengen van artikel 11, dat ertoe strekt alle vormen van discriminatie te bestrijden en de ideologische en filosofische minderheden te beschermen.

Een lid is van oordeel dat het behoud van het voorgestelde artikel 10*bis* of de invoeging van het eerste lid ervan in artikel 10 beter tegemoet komt aan het transversaal karakter van de discriminatie van vrouwen, die van een andere orde is dan de discriminaties waarnaar in artikel 11 van de Grondwet wordt verwezen.

Binnen de commissie bestaat er alleszins consensus om de eerste zin van het eerste lid van het voorgestelde artikel 10*bis* te vervangen als volgt: «De gelijkheid van vrouwen en mannen is gewaarborgd.» Daartoe dient mevrouw de T' Serclaes amendement nr. 12 in (Stuk Senaat, nr. 2-465/3).

Non seulement, l'on éviterait ainsi de casser le lien symbiotique entre les articles 10 et 11, mais cela constituerait en outre un signal très fort vis-à-vis de la société.

Une membre trouve que l'idée de consacrer le principe de l'égalité entre hommes et femmes à l'article 10 mérite réflexion. Néanmoins, il reste que les articles 99, 122 et 162 de la Constitution ne sont pas ouverts à révision.

Une sénatrice approuve la proposition de la ministre, mais insiste néanmoins pour que l'ensemble de l'alinéa 1<sup>er</sup>, éventuellement modifié, de l'article 10*bis* proposé soit inscrit à l'article 10. Si seule la première phrase est insérée comme alinéa 3 de l'article 10, on n'aura rien de plus qu'une déclaration de principe inconsistante.

S'agissant de la deuxième phrase, elle propose de remplacer le mot «notamment» par le mot «en particulier».

Selon l'intervenante suivante, cela présente l'avantage de ne pas devoir attendre une nouvelle déclaration de révision du titre III de la Constitution en ce qui concerne les gouvernements communautaires et régionaux. La mission contenue à l'article 10*bis*, alinéa 1<sup>er</sup>, deuxième phrase, proposé, permet en effet de modifier la loi spéciale visée à l'article 123. Mais en ce qui concerne la composition du Conseil des ministres, il y a lieu de modifier la Constitution elle-même, à savoir les articles 99 et 104.

Une autre membre se demande s'il est préférable d'ajouter à l'article 10 de la Constitution l'ensemble du premier alinéa de l'article 10*bis* ou uniquement la première phrase. En effet, la seconde phrase du premier alinéa évoque l'exercice des droits et libertés, dont il est précisément question dans la Constitution à l'article 11. Elle devrait dès lors être insérée soit à l'article 11, soit comme un article 11*bis*.

La ministre est d'avis que cet ajout à l'article 10 constituerait, au même titre que l'alinéa 2 de celui-ci, une précision du principe d'égalité énoncé à l'alinéa 1<sup>er</sup>. Cela n'aurait pas pour effet de vider de sens l'article 11 qui vise la lutte contre l'ensemble des discriminations et la protection des minorités idéologiques et philosophiques.

Un membre estime que conserver l'article 10*bis* proposé ou insérer l'alinéa 1<sup>er</sup> de cet article à l'article 10 répondrait mieux au caractère transversal de la discrimination à l'encontre des femmes, qui est d'un autre ordre que les discriminations auxquelles l'article 11 de la Constitution fait référence.

Au sein de la commission, il existe en tout cas un consensus pour remplacer la première phrase de l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 10*bis* proposé par ce qui suit: «L'égalité entre les femmes et les hommes est garantie». Mme de T' Serclaes dépose à cet égard l'amendement n° 2 (doc. Sénat, n° 2-465/2).

Wat de plaats van de nieuwe bepalingen betreft, stelt de commissie vast dat de vier grondwetsspecialisten er afwijkende meningen op nahouden. Het staat derhalve aan de commissie om in dezen een politieke beslissing te nemen.

Een senator stelt voor om in de tweede zin van het eerste lid van het voorgestelde artikel 10*bis* tussen de woorden «gelijke toegang tot» en de woorden «de door verkiezing verkregen mandaten» de woorden «en de gelijke uitoefening van» in te voegen. Dit compenseert het gemis aan zeggingskracht die deze bepaling inboet door de voorkeur van de minister voor het begrip «bevorderen».

De voorzitter merkt op dat professor Lemmens naar het voorbeeld van de Franse Grondwet voorgesteld heeft om van het zinsdeel met de beginwoorden «en meer bepaald» een afzonderlijke zin te maken (zie advies nr. 27). Het eerste lid van artikel 10*bis* zou als volgt luiden: «Het recht van de vrouwen en de mannen op gelijkheid is gewaarborgd. De wet, het decreet en de regel, bedoeld in artikel 134, bevorderen de gelijke uitoefening van hun rechten en vrijheden. Zij bevorderen meer bepaald hun gelijke toegang tot de door verkiezing verkregen mandaten en de overheidsmandaten.»

De senator merkt op dat professor Lemmens eveneens heeft voorgesteld om, naar analogie van artikel 22*bis*, tweede lid, inzake de kinderrechten, in het voorgestelde artikel 10*bis*, eerste lid, tweede zin, het woord «bevorderen» te vervangen door het woord «waarborgen» (*cf.* haar subsidiair amendement nr. 4, Stuk Senaat, nr. 2-465/2) (*cf.* advies Lemmens, nr. 31).

Een ander lid heeft vragen bij het effect van het woord «waarborgen» in plaats van «bevorderen». Kan het Arbitragehof een wet vernietigen die de gelijke uitoefening van de mandaten niet waarborgt omdat de wet de pariteit niet oplegt? Het gebruik van het woord «bevorderen» is misschien realistischer.

Een senator werpt tegen dat artikel 22*bis* van de Grondwet uitdrukkelijk de term «waarborgen» gebruikt: de wet, het decreet en de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen de bescherming van het recht van elk kind op eerbiediging van zijn morele, lichamelijke, geestelijke en seksuele integriteit.

De voorzitter merkt op dat sommige deskundigen het woord «waarborgen» sterker achten dan het woord «bevorderen». Professor Verdussen voegt eraan toe dat het gebruik van het tweede begrip de voorkeur verdient want het is niet realistisch een resultaatsverbintenis op te leggen.

Een senator is het eens met de opmerking van professor Verdussen voor zover die haar voorstel betreft om de gelijke deelname van vrouwen en mannen aan de politieke besluitvorming te waarborgen (Stuk Senaat, nr. 2-483/1 en haar amendement nr. 3 op het

En ce qui concerne l'endroit où placer les dispositions nouvelles, la commission constate que les quatre constitutionnalistes ont des avis différents. Dès lors, il appartient à la commission de prendre une décision politique en la matière.

Une sénatrice propose d'insérer, dans la deuxième phrase de l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 10*bis* proposé, après les mots «égal accès aux mandats électifs» les mots «et l'égal exercice de ceux-ci», ce qui permettrait de compenser le manque de force de cette disposition lequel résulte de la préférence du ministre pour la notion de «favoriser».

Le président remarque que le professeur Lemmens, s'inspirant de la Constitution française, a proposé de faire du membre de phrase commençant par «notamment» une phrase distincte (*cf.* son avis, n° 27). L'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 10*bis* deviendrait: «Le droit des femmes et des hommes à l'égalité est garanti. La loi, le décret et la règle visée à l'article 134 favorisent l'égal exercice de leurs droits et libertés. Ils favorisent notamment leur égal accès aux mandats électifs et publics.»

La sénatrice fait observer que le professeur Lemmens a proposé de remplacer, à l'article 10*bis* proposé, alinéa 1<sup>er</sup>, deuxième phrase, le mot «favoriser» par le mot «garantir», par analogie avec l'article 22*bis*, alinéa 2, en matière de droits de l'enfant (*cf.* son amendement subsidiaire n° 4, doc. Sénat, n° 2-465/2) (*cf.* l'avis Lemmens, n° 31).

Un autre membre s'interroge sur l'impact du terme «garantir» plutôt que «favoriser»: la Cour d'arbitrage ne pourrait-elle annuler une loi au motif que, n'imposant pas la parité, elle ne garantirait pas l'égal exercice des mandats? Favoriser est peut-être plus réaliste.

Un sénateur fait observer qu'à l'article 22*bis* de la Constitution, on emploie explicitement le terme «garantir»: la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection du droit de chaque enfant au respect de son intégrité morale, physique, psychique et sexuelle.

Le président signale que certains experts jugent le terme «garantir» plus fort que celui de «favoriser». Le professeur Verdussen ajoute que l'emploi du second terme est préférable car il est irréaliste d'imposer une obligation de résultat.

Une sénatrice approuve la remarque du professeur Verdussen, dans la mesure où celle-ci concerne sa proposition visant à garantir une participation égale des femmes et des hommes au processus de prise de décision politique (doc. Sénat, n° 2-483/1 et son

regeringsvoorstel, Stuk Senaat, nr. 2-465/2). Indien het echter om de gelijke toegang gaat, dan dient die te worden gewaarborgd. In het eerste geval wordt er een resultaatsverbintenis in het leven geroepen, in het tweede wordt een recht gewaarborgd.

Een volgende spreekster vestigt er de aandacht op dat professor Lemmens in zijn commentaar op amendement nr. 4 van mevrouw de Bethune heeft verklaard dat «als echter in de bepaling die thans in het eerste lid, eerste volzin, van het voorstel van de regering voorkomt, het woord «gewaarborgd» behouden blijft, ook de term «bevorderen» best behouden zal blijven» (cf. advies Lemmens, nr. 31).

Een ander lid is geen voorstander van het voorstel om in de tweede zin van het eerste lid van het voorgestelde artikel 10bis te bepalen dat niet alleen de gelijke toegang tot, maar ook de gelijke uitoefening van de door verkiezing verkregen mandaten en de overheidsmandaten moeten worden bevorderd.

Spreeker is van oordeel dat de gelijke toegang prioritair moet worden gesteld en derhalve dient te worden gewaarborgd. Hij sluit zich derhalve aan bij het voorstel om dit laatste zinsdeel om te vormen tot een afzonderlijke zin, luidende «Zij (de wet, het decreet en de in artikel 134 bedoelde regel) waarborgen onder meer hun gelijke toegang tot de door verkiezing verkregen mandaten en de overheidsmandaten.»

De minister stelt voor te bepalen dat de gelijke uitoefening van de rechten en vrijheden moet worden bevorderd en dat de gelijke toegang tot de mandaten moet worden gewaarborgd.

Een senator is van oordeel dat de Grondwet rechten dient te waarborgen. Het gebruik van het begrip «bevorderen» is volgens haar nietszeggend en zwakt de opdracht af die aan de onderscheiden wetgevers wordt gegeven. Bijgevolg moet er worden bepaald dat de wet, het decreet en de in artikel 134 bedoelde regel de gelijke uitoefening van de rechten en vrijheden van vrouwen en mannen waarborgen. De gelijke toegang tot de door verkiezing verkregen mandaten en de overheidsmandaten is een explicitering van dit algemeen beginsel en dient derhalve eveneens te worden gewaarborgd.

Een lid vestigt de aandacht op de gevolgen van de tekst: het waarborgen van de gelijke toegang tot de door verkiezing verkregen mandaten en de overheidsmandaten impliceert volgens haar de pariteit op de kieslijsten.

Een ander lid meent daarentegen dat het waarborgen van de toegang tot de mandaten niet veel om het lijf heeft. In enge zin betekent dit gewoon dat men de mogelijkheid moet geven aan de vrouwen om op dezelfde wijze als de mannen kandidaat te zijn. De toegang bevorderen is een sterkere eis die onder meer

amendement n° 3 à la proposition du gouvernement, doc. Sénat, n° 2-465/2). Toutefois, s'il s'agit de l'accès égal, celui-ci doit être garanti. Dans le premier cas, l'on crée une obligation de résultat, dans le deuxième, l'on garantit un droit.

Une autre intervenante attire l'attention sur le fait que, dans son commentaire concernant l'amendement n° 4 de Mme de Bethune, le professeur Lemmens écrit que: «Si toutefois le mot «garanti» est maintenu dans la disposition qui figure actuellement à l'alinéa 1<sup>er</sup>, première phrase, de la proposition du gouvernement, mieux vaudra conserver également le terme «bevorderen» ou «faciliter» (cf. l'avis Lemmens n° 31).

Un autre membre n'est pas partisan de la proposition consistant à disposer, à la deuxième phrase de l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 10bis, proposé, qu'il faut favoriser non seulement l'égal accès aux mandats électifs et publics, mais aussi leur égal exercice.

L'intervenant estime qu'il faut faire de l'accès égal une priorité et donc le garantir. Il approuve dès lors la proposition qui vise à faire de ce dernier membre de phrase une phrase séparée, rédigée comme suit «Ils (la loi, le décret et la règle visée à l'article 134) garantissent notamment leur accès égal aux mandats électifs et publics.»

La ministre propose de prévoir que l'égal exercice des droits et libertés doit être favorisé et que l'égal accès aux mandats doit être garanti.

Une sénatrice estime que la Constitution doit garantir des droits. La notion de «favoriser» ne veut rien dire et son utilisation affaiblit la mission qui est confiée aux différents législateurs. Il y a donc lieu de prévoir que la loi, le décret et la règle visée à l'article 134 garantissent l'égalité des femmes et des hommes dans l'exercice des droits et des libertés. L'égal accès aux mandats électifs et aux mandats publics est une explicitation de ce principe général et doit donc aussi être garanti.

Une membre attire l'attention sur les implications du texte: garantir l'égal accès aux mandats publics et électifs implique, selon elle, la parité sur les listes électorales.

Un autre membre trouve, au contraire, que garantir l'accès aux mandats n'implique pas grand-chose. Au sens strict, cela signifie simplement qu'il faut donner la possibilité aux femmes d'être candidates au même titre que les hommes. Favoriser l'accès pose une exigence plus forte, qui justifie notamment des discri-



positieve discriminatie verantwoordt. Om de pariteit in de uitoefening van de mandaten op te leggen, moet daarentegen het woord «waarborgen» worden gebruikt.

De voorzitter deelt de mening van de laatste spreker. Het is duidelijk dat de grondwetgever de gelijkheid in de uitoefening van de rechten en vrijheden moet waarborgen. Het bevorderen van de gelijke toegang tot die mandaten past daarentegen in een dynamisch proces.

De heer Lozie en mevrouw Kaçar dienen een amendement in dat ertoe strekt aan artikel 10 van de Grondwet het volgende lid toe te voegen: «De gelijkheid van vrouwen en mannen is gewaarborgd. De wet, het decreet en de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen de gelijke uitoefening van hun rechten en vrijheden. Zij bevorderen inzonderheid een gelijke verdeling van de door verkiezing verkregen mandaten» (amendement nr. 18, Stuk Senaat, nr. 2-465/3).

De voorzitter oppert dat de Grondwet slechts algemene beginselen mag bevatten.

Een lid meent dat het woord «waarborgen» in ieder geval behouden moet blijven in de eerste zin van het voorgestelde artikel 10bis. Het zou daarenboven verkieslijk zijn «de gelijkheid» in plaats van «het recht op gelijkheid» te waarborgen. In de daarop volgende tekst zouden de gelijke uitoefening van de rechten en vrijheden en de gelijke toegang tot de door verkiezing verkregen mandaten en de overheidsmandaten, zowel gewaarborgd als bevorderd kunnen worden.

De minister stelt voor de gelijke uitoefening van de rechten en vrijheden te waarborgen en de gelijke toegang tot de door verkiezing verkregen mandaten en de overheidsmandaten te bevorderen.

Een ander lid is het eens met de laatste formulering, maar blijft zich afvragen welke bepaling van de Grondwet gewijzigd moet worden om er het beginsel en de daaropvolgende regels te kunnen invoegen.

De minister vat samen wat in het algemeen gewenst wordt, namelijk het behoud van het beginsel vervat in het eerste lid van het ontwerp, het behoud van het onlosmakelijk verband tussen de artikelen 10 en 11 en de bekrachtiging van het beginsel van de gelijkheid van vrouwen en mannen vanuit een transversale kijk op een volstrekt paritaire samenleving.

Aangezien er zich omtrent tal van knelpunten een consensus aftekent, beslist de commissie om, in het vooruitzicht van de volgende vergadering, een werkgroep *ad hoc* te belasten met de redactie van een ontwerp van amendement waarin eventueel verschillende opties kunnen worden verwerkt. Het kabinet van mevrouw Onkelinx zal de werkgroep daartoe een sneuveltekst ter beschikking stellen.

minations positives. Pour imposer la parité dans l'exercice des mandats, par contre, il faut utiliser le terme «garantir».

Le président partage le point de vue du dernier intervenant. Il est évident que le constituant doit garantir l'égalité dans l'exercice des droits et libertés. Par contre, favoriser l'égal accès à des mandats s'inscrit dans un processus dynamique.

M. Lozie et Mme Kaçar déposent un amendement tendant à compléter l'article 10 de la Constitution par l'alinéa suivant: «Le droit des femmes et des hommes à l'égalité est garanti. La loi, le décret et la règle visée à l'article 134 garantissent l'égal exercice de leurs droits et libertés. Ils favorisent en particulier une égale répartition des mandats électifs» (amendement n° 18, doc. Sénat, n° 2-465/3).

Le président objecte que la Constitution ne doit contenir que des principes généraux.

Un membre trouve que le terme «garantir» doit en tout cas être maintenu dans la première phrase de l'article 10bis proposé. Il serait préférable, en outre, de garantir «l'égalité», plutôt que le «droit à l'égalité». Dans la suite de l'alinéa, l'égal exercice des droits et libertés et l'égal accès aux mandats électifs et publics pourraient à la fois être garantis et favorisés.

La ministre propose de garantir l'égal exercice des droits et libertés et de favoriser l'égal accès aux mandats électifs et publics.

Une autre membre souscrit à cette dernière proposition de formulation, mais elle continue à s'interroger quant à la disposition de la Constitution qu'il convient de modifier pour y introduire le principe et les règles qui suivent.

La ministre résume la volonté générale, à savoir maintenir tel quel le principe contenu dans le premier alinéa du projet, ne pas casser le lien symbiotique entre les articles 10 et 11, et exprimer le principe d'égalité des femmes et des hommes dans une optique transversale d'une parité complète de la société.

Étant donné qu'un consensus se dessine autour de bon nombre de points sensibles, la commission décide, dans la perspective de la prochaine réunion, de charger un groupe de travail *ad hoc* de rédiger un projet d'amendement dans lequel plusieurs options différentes pourront éventuellement être envisagées. Le cabinet de Mme Onkelinx fournira à cette fin un texte martyr.

De werkgroep, voorgezeten door de twee rapporteurs, de dames de T'Serclaes en Van Riet, bestaat uit mevrouw de Bethune, de heren Happart, Moens, Cheron en Lozie en mevrouw Willame-Boonen en is op 7 februari 2001 bijeengekomen.

## B. VERGADERING VAN 8 FEBRUARI 2001

### 1. Ontwerp van amendement opgesteld door de werkgroep *ad hoc*

Tijdens de vergadering van de werkgroep *ad hoc* op 7 februari 2001 heeft het kabinet van de minister de volgende tekst ter tafel gelegd:

#### A. Eerste voorstel

1. In artikel 10 een nieuw tweede lid invoegen, luidend als volgt:

«De gelijkheid van de vrouwen en van de mannen is gewaarborgd.»

2. In artikel 10, na het oude tweede lid dat het nieuwe derde lid is geworden, een nieuw vierde lid invoegen, luidend als volgt:

«De wet, het decreet en de regel, bedoeld in artikel 134, waarborgen voor de vrouwen en voor de mannen de gelijke uitoefening van hun rechten en vrijheden, en bevorderen meer bepaald hun gelijke toegang tot de door verkiezing verkregen mandaten en de overheidsmandaten.»

*2bis.* Alternatief voorstel voor 1 en 2 hierboven. In artikel 10, een nieuw derde en vierde lid toevoegen, luidend als volgt:

«De gelijkheid van de vrouwen en van de mannen is gewaarborgd.»

De wet, het decreet en de regel, bedoeld in artikel 134, waarborgen de gelijke uitoefening van hun rechten en vrijheden, en bevorderen meer bepaald hun gelijke toegang tot de door verkiezing verkregen mandaten en de overheidsmandaten.»

3. In artikel 41, derde lid, tussen de woorden «Hun leden worden rechtstreeks verkozen.» en de woorden «Ter uitvoering van een wet,», de volgende woorden invoegen:

«De wet, het decreet en de regel, bedoeld in artikel 134, organiseren de aanwezigheid van personen van verschillend geslacht binnen hun executieven, behalve indien hun leden er rechtstreeks uit verkozen zijn.»

4. In artikel 99, na de woorden «ten hoogste vijftien leden», de volgende woorden invoegen:

«van verschillend geslacht».

Le groupe de travail, présidé par les deux rapporteuses, Mmes de T'Serclaes et Van Riet, se compose de Mme de Bethune, de MM. Happart, Moens, Cheron et Lozie ainsi que de Mme Willame-Boonen. Il s'est réuni le 7 février 2001.

## B. RÉUNION DU 8 FÉVRIER 2001

### 1. Projet d'amendement proposé par le groupe de travail *ad hoc*

Durant la réunion du groupe de travail *ad hoc* du 7 février 2001, le cabinet du ministre a déposé le texte suivant:

#### A. Première proposition

1. À l'article 10, insérer un alinéa 2 nouveau, rédigé comme suit:

«L'égalité des femmes et des hommes est garantie.»

2. À l'article 10, après l'alinéa 2 ancien devenu l'alinéa 3 nouveau, insérer un alinéa 4 nouveau, rédigé comme suit:

«La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 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.»

*2bis.* Proposition alternative aux 1 et 2 ci-dessus. À l'article 10, ajouter un alinéa 3 et un alinéa 4 nouveaux, rédigés comme suit:

«L'égalité des femmes et des hommes est garantie.»

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent l'égal exercice de leurs droits et libertés, et favorisent notamment leur égal accès aux mandats électifs et publics.»

3. À l'article 41, alinéa 3, entre les termes «Leurs membres sont élus directement.» et les termes «En exécution d'une loi adoptée», insérer les termes:

«La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 organisent la présence de personnes de sexe différent au sein de leurs exécutifs, sauf si leurs membres en sont élus directement.»

4. À l'article 99, après les termes «quinze membres au plus», ajouter les termes:

« , de sexe différent ».

5. In artikel 121, een nieuwe paragraaf 3 toevoegen, luidend als volgt:

«§ 3. Elk van deze regeringen telt personen van verschillend geslacht.»

6. In artikel 136, een nieuw derde lid toevoegen, luidend als volgt:

«Het College van de Franse Gemeenschapscommissie en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie tellen personen van verschillend geslacht.»

7. In artikel 162, na het vierde lid, twee nieuwe leden toevoegen, luidend als volgt:

«De wet, het decreet en de regel, bedoeld in artikel 134, organiseren de aanwezigheid van personen van verschillend geslacht binnen de bestendige deputaties van de provinciale raden, de colleges van burgemeester en schepenen, [de raden van maatschappelijk welzijn] en in de executieven van elk ander territoriaal interprovinciaal of intercommunaal orgaan.

Het voorgaande lid is niet van toepassing wanneer de wet, het decreet en de regel, bedoeld in artikel 134, de rechtstreekse verkiezing organiseert van de bestendig afgevaardigden van de provinciale raden, van de schepenen [, van de adviseurs van maatschappelijk welzijn] en van de leden van de executieven van elk ander territoriaal interprovinciaal of intercommunaal orgaan.»

#### B. Tweede voorstel

Een nieuw artikel 10bis invoegen, luidend als volgt:

«Art. 10bis. — De gelijkheid van de vrouwen en van de mannen is gewaarborgd.

De wet, het decreet en de regel, bedoeld in artikel 134, waarborgen de gelijke uitoefening van hun rechten en vrijheden, en bevorderen meer bepaald hun gelijke toegang tot de door verkiezing verkregen mandaten en de overheidsmandaten.

De Ministerraad, de regeringen van de gemeenschappen en van de gewesten bedoeld in artikel 121, het College van de Franse Gemeenschapscommissie en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie tellen personen van verschillend geslacht.

De wet, het decreet en de regel, bedoeld in artikel 134, organiseren de aanwezigheid van personen van verschillend geslacht binnen de bestendige deputaties van de provinciale raden, de colleges van burgemeester en schepenen, de raden van maatschappelijk welzijn en in de executieven van elk ander territoriaal interprovinciaal, intercommunaal of intracommunaal orgaan.

5. À l'article 121, ajouter un paragraphe 3 nouveau, rédigé comme suit:

«§ 3. Chacun de ces gouvernements compte des personnes de sexe différent.»

6. À l'article 136, ajouter un alinéa 3 nouveau, rédigé comme suit:

«Le Collège de la Commission communautaire française et le Collège réuni de la Commission communautaire commune comptent des personnes de sexe différent.»

7. À l'article 162, après l'alinéa 4, ajouter deux alinéas nouveaux, rédigés comme suit:

«La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 organisent la présence de personnes de sexe différent au sein des députations permanentes des conseils provinciaux, des collèges des bourgmestre et échevins, [des conseils de l'aide sociale] et dans les exécutifs de tout autre organe territorial interprovincial ou intercommunal.

L'alinéa qui précède ne s'applique pas lorsque la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 organisent l'élection directe des députés permanents des conseils provinciaux, des échevins, [des conseillers de l'aide sociale] et des membres des exécutifs de tout autre organe territorial interprovincial ou intercommunal.»

#### B. Deuxième proposition

Insérer un article 10bis nouveau, rédigé comme suit:

«Art. 10bis. — L'égalité des femmes et des hommes est garantie.

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent l'égal exercice de leurs droits et libertés, et favorisent notamment leur égal accès aux mandats électifs et publics.

Le Conseil des ministres, les gouvernements des communautés et des régions visés à l'article 121, le Collège de la Commission communautaire française et le Collège réuni de la Commission communautaire commune comptent des personnes de sexe différent.

La loi, le décret et la règle visée à l'article 134 organisent la présence de personnes de sexe différent au sein des députations permanentes des conseils provinciaux, des collèges des bourgmestre et échevins, des conseils de l'aide sociale et dans les exécutifs de tout autre organe territorial interprovincial, intercommunal ou intracommunal.

Het voorgaande lid is niet van toepassing wanneer de wet, het decreet en de regel, bedoeld in artikel 134, de rechtstreekse verkiezing organiseren van de bestendig afgevaardigden van de provinciale raden, van de schepenen [, van de adviseurs van maatschappelijk welzijn] en van de leden van de executieven van elk ander territoriaal interprovinciaal, intercommunaal of intracommunaal orgaan.»

Op grond van deze twee voorstellen heeft de werkgroep *ad hoc* bij consensus een ontwerp van amendement uitgewerkt, waarvan de krachtlijnen als volgt kunnen worden samengevat:

1. De werkgroep heeft het eerste voorstel onmiddellijk verworpen wegens zijn complexiteit en gebrek aan leesbaarheid. Vooral de vraag naar de toelaatbaarheid van de expliciete wijziging van grondwetsartikelen die niet voor herziening vatbaar zijn verklaard, riep heel wat bezwaren op. De werkgroep heeft daarom bij consensus besloten om op grond van het tweede voorstel een ontwerp van amendement op te stellen waarbij de bepalingen inzake gelijkheid van vrouwen en mannen in de artikelen 10 of 11 of in de nabije omgeving ervan zouden worden ingevoegd.

Binnen de werkgroep heerste er in ieder geval eenparigheid om het principe van de gelijkheid van vrouwen en mannen en de daaraan gekoppelde opdracht voor de wetgever, de decreetgever en de ordonnantiegever in artikel 10 te verankeren.

2. Met betrekking tot het vereiste van de aanwezigheid van personen van verschillend geslacht in de uitvoerende organen rees de vraag of dit mee in artikel 10 moest worden ingeschreven, dan wel in een nieuw artikel *10bis* of *11bis*. Er bestond alleszins geen meerderheid voor het eerste voorstel. Dit zou artikel 10 al te zeer overladen en afbreuk doen aan de kracht van de erin vervatte algemene principes. De keuze ging derhalve uit naar een nieuw artikel *10bis* of *11bis*. In de hierna volgende tekst is sprake van een artikel *10bis*, maar hierover heerste geen eenstemmigheid.

3. De werkgroep is er voorstander van om de verwijzing naar het College van de Franse Gemeenschapscommissie en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie te doen vervallen omdat zij volgens de vaste rechtspraak van het Arbitragehof als regeringen van een gemeenschap kunnen worden beschouwd. Voorts zal de commissie zich moeten uitspreken over de vraag of de verwijzing naar artikel 121 van de Grondwet moet behouden blijven.

4. Met betrekking tot de uitvoerende organen op lokaal vlak rees de vraag of alleszins het laatste lid houdende de hypothese van de rechtstreekse verkiezing niet beknopter kan worden geformuleerd.

L'alinéa qui précède ne s'applique pas lorsque la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 organisent l'élection directe des députés permanents des conseils provinciaux, des échevins, des conseillers de l'aide sociale ou des membres des exécutifs de tout autre organe territorial interprovincial, intercommunal ou intracommunal.»

Sur la base de ces deux propositions, le groupe de travail *ad hoc* a rédigé, selon le principe du consensus, un projet d'amendement dont les lignes de force peuvent se résumer comme suit :

1. Le groupe de travail a rejeté d'emblée la première proposition en raison de sa complexité et de son manque de lisibilité. Les objections concernaient surtout la question de l'admissibilité de la modification explicite d'articles de la Constitution n'ayant pas été soumis à révision. C'est pourquoi le groupe de travail a décidé, au consensus, de se baser sur la deuxième proposition pour rédiger un projet d'amendement insérant les dispositions en matière d'égalité entre les femmes et les hommes dans les articles 10 ou 11, ou à proximité de ceux-ci.

Il y a eu en tout cas unanimité au sein du groupe de travail pour ancrer à l'article 10 le principe de l'égalité entre les femmes et les hommes ainsi que la mission qui s'y rattache pour les législateurs fédéral, décentral et régional bruxellois.

2. En ce qui concerne la présence obligatoire de personnes de sexe différent au sein des organes exécutifs, la question s'est posée de savoir si ce point devait être inscrit également à l'article 10 ou faire l'objet d'un nouvel article *10bis* ou *11bis*. La première proposition n'a en tout cas recueilli aucune majorité car elle aurait par trop surchargé l'article 10, déformant ainsi les principes généraux contenus dans cet article. Le choix s'est donc porté sur l'insertion d'un nouvel article *10bis* ou *11bis*. Le texte présenté ci-dessous propose un article *10bis*, mais il n'y a pas eu unanimité à ce sujet.

3. Le groupe de travail préconise de supprimer la référence au Collège de la Commission communautaire française et au Collège réuni de la Commission communautaire commune, dès lors que d'après la jurisprudence constante de la Cour d'arbitrage, ces collèges peuvent être considérés comme des gouvernements de communauté. La commission devra par ailleurs se prononcer sur la question de savoir s'il y a lieu de maintenir la référence à l'article 121 de la Constitution.

4. S'agissant des organes exécutifs au niveau local, la question a été posée de savoir s'il ne serait pas possible de trouver une formulation plus concise, ne fût-ce que pour le dernier alinéa qui traite de l'hypothèse de l'élection directe.

Gelet op het voorgaande luidt het ontwerp van amendement van de werkgroep als volgt:

«Enig artikel

Dit artikel vervangen als volgt:

«*Artikel 1.* — Artikel 10 van de Grondwet wordt aangevuld met de volgende leden:

«De gelijkheid van de vrouwen en van de mannen is gewaarborgd.

De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen voor de vrouwen en voor de mannen de gelijke uitoefening van hun rechten en vrijheden, en bevorderen meer bepaald hun gelijke toegang tot de door verkiezing verkregen mandaten en de overheidsmandaten.»

*Art. 2.* — In de Grondwet wordt een artikel *10bis* ingevoegd, luidende:

«*Art. 10bis.* — De Ministerraad en de Regeringen van de Gemeenschappen en van de Gewesten [bedoeld in artikel 121] tellen personen van verschillend geslacht.

De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel organiseren de aanwezigheid van personen van verschillend geslacht binnen de bestendige deputaties van de provincieraden, de colleges van burgemeester en schepenen, de raden voor maatschappelijk welzijn, de vaste bureaus van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en in de uitvoerende organen van elk ander territoriaal interprovinciaal, intercommunaal of intracommunaal orgaan.

Het voorgaande lid is niet van toepassing wanneer de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel de rechtstreekse verkiezing organiseren van de leden van de bestendige deputatie van de provincieraden, van de schepenen, van de leden van de raad voor maatschappelijk welzijn, van de leden van het vast bureau van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn of van de leden van de uitvoerende organen van elk ander territoriaal interprovinciaal, intercommunaal of intracommunaal orgaan.»

## 2. Bespreking

### a. Plaats van het artikel

Een lid blijft er voorstander van om alle voormelde bepalingen in een artikel *11bis* op te nemen, zoals de meerderheid van de geconsulteerde grondwetsspecialisten heeft gesuggereerd (*cf.* haar amendement nr. 13, Stuk Senaat, nr. 2-465/3). Zij kan akkoord gaan met het ontwerp van amendement in zover het de invoeging van het algemeen principe van de gelijk-

Compte tenu de ce qui précède, le projet d'amendement du groupe de travail s'énonce comme suit:

«Article unique

Remplacer cet article par ce qui suit:

«*Article 1<sup>er</sup>.* — L'article 10 de la Constitution est complété par les alinéas suivants:

«L'égalité des femmes et des hommes est garantie.

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent l'égal exercice de leurs droits et libertés, et favorisent notamment leur égal accès aux mandats électifs et publics.»

*Art. 2.* — Un article *10bis*, rédigé comme suit est inséré dans la Constitution:

«*Art. 10bis.* — Le Conseil des ministres et les gouvernements de communautés et de régions [visés à l'article 121] comptent des personnes de sexe différent.

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 organisent la présence de personnes de sexe différent au sein des députations permanentes des conseils provinciaux, des collèges des bourgmestre et échevins, des conseils de l'aide sociale, des bureaux permanents des centres publics d'aide sociale et dans les exécutifs de tout autre organe territorial interprovincial, intercommunal ou intracommunal.

L'alinéa qui précède ne s'applique pas lorsque la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 organisent l'élection directe des membres de la députation permanente des conseils provinciaux, des échevins, des membres du conseil de l'aide sociale, des membres du bureau permanent des centres publics d'aide sociale ou des membres des exécutifs de tout autre organe territorial interprovincial, intercommunal ou intracommunal.»

## 2. Discussion

### a. Place de l'article

Une membre reste partisane de l'insertion de toutes les dispositions précitées dans un article *11bis*, comme l'ont suggéré la plupart des constitutionnalistes consultés (*cf.* son amendement n° 13, doc. Sénat, n° 2-465/3). Elle peut marquer son accord sur le projet d'amendement dans la mesure où il vise à inscrire le principe général de l'égalité des femmes et

heid van vrouwen en mannen in artikel 10 beoogt op voorwaarde dat deze bepalingen zo beknopt mogelijk worden gehouden. Zij verzet zich evenwel tegen het voorgestelde artikel 10bis omdat het de onlosmakelijke band tussen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet doorbreekt.

Tot slot pleit zij voor de opheffing van de verwijzing naar artikel 121 van de Grondwet omdat hierin geen gewag wordt gemaakt van de regering van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

Een volgende spreker is van oordeel dat alleszins het eerste zinsdeel van het voorgestelde artikel 10, vierde lid, nopens het waarborgen van de gelijke uitoefening van hun rechten en vrijheden niet in artikel 10 thuishoort, maar in artikel 11 dat over het genot van de rechten en vrijheden handelt. Het behoud van deze bepaling in artikel 10 doet afbreuk aan de draagwijdte van zowel artikel 10 als artikel 11 en verbreekt hun specificiteit.

Hij acht het daarom raadzaam om in het voorgestelde artikel 10, vierde lid, alleen te bepalen dat de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel de gelijke toegang van vrouwen en mannen bevorderen tot de door verkiezing verkregen mandaten en de overheidsmandaten.

Een lid werpt tegen dat het principe van de gelijke uitoefening van de rechten en vrijheden als het logisch uitvloeisel moet worden beschouwd van het in het voorgestelde derde lid vervatte principe dat de gelijkheid van vrouwen en mannen gewaarborgd is en dat op zijn beurt het in het eerste lid neergelegde algemene gelijkheidsbeginsel specificiert. De klemtoon wordt dus op het begrip gelijkheid gelegd. Bijgevolg hoort het voorgestelde vierde lid eerder thuis in artikel 10 dan in artikel 11 houdende het non-discriminatiebeginsel. Bovendien verleent de bundeling van het voorgestelde derde en vierde lid in artikel 10 aan de erin vervatte bepalingen een grotere kracht.

Voorts wijst zij erop dat alle geconsulteerde constitutionalistes de aandacht hebben gevestigd op het onlosmakelijk verband tussen de artikelen 10 en 11.

Daarom pleit zij voor het behoud van het door de werkgroep voorgestelde artikel 10, derde en vierde lid. Het lijkt haar ook niet opportuun het voorgestelde artikel 10, vierde lid, in artikel 11 of in een artikel 11bis in te voegen omdat artikel 11, laatste zin, handelt over de rechten en vrijheden van de ideologische en filosofische minderheden. Een «gender»-bepaling hoort hier helemaal niet in thuis omdat de vrouwelijke bevolkingsgroep op die manier als een minderheid van een minderheid wordt beschouwd.

De minister heeft begrip voor de beide standpunten. Kan bij wijze van uitweg niet worden overwogen om het voorgestelde artikel 10, vierde lid, in artikel 11 in te voegen na de eerste zin? De tweede zin van ar-

des hommes à l'article 10, à condition que ces dispositions restent le plus succinctes possible. Elle s'oppose cependant à la proposition d'un article 10bis parce que celle-ci rompt le lien indissociable qui unit les articles 10 et 11.

Pour terminer, elle plaide pour la suppression de la référence à l'article 121 de la Constitution parce qu'on n'y fait pas mention du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Un intervenant suivant est d'avis que le premier membre de phrase de l'article 10, alinéa 4, proposé, qui concerne l'assurance de l'égal exercice des droits et libertés, n'a en tout cas pas sa place dans l'article 10, mais devrait figurer à l'article 11, qui concerne la jouissance des droits et libertés. Le maintien de cette disposition dans l'article 10 porte préjudice à la portée tant de l'article 10 que de l'article 11 et rompt leur spécificité.

Il estime dès lors opportun de se borner à écrire à l'article 10, alinéa 4, proposé, que la loi, le décret, et la règle visée à l'article 134 favorisent l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électifs et publics.

Une membre objecte que le principe de l'égal exercice des droits et libertés doit être considéré comme le corollaire logique du principe énoncé à l'alinéa 3 proposé, selon lequel l'égalité entre hommes et femmes est garantie et qui spécifie à son tour le principe d'égalité général énoncé à l'alinéa 1<sup>er</sup>. L'accent est donc mis sur la notion d'égalité. Il serait dès lors préférable d'insérer l'alinéa 4 proposé à l'article 10 plutôt qu'à l'article 11, qui concerne le principe de non-discrimination. De plus, la jonction des alinéas 3 et 4 proposés à l'article 10 donne davantage de poids aux dispositions qu'il contient.

Par ailleurs, elle souligne que tous les constitutionnalistes consultés ont attiré l'attention sur le lien indissociable qui unit les articles 10 et 11.

Elle plaide par conséquent pour le maintien de l'article 10, alinéas 3 et 4, tels que proposés par le groupe de travail. Il ne lui semble pas non plus opportuun d'inscrire l'article 10, alinéa 4, à l'article 11, ou dans un article 11bis, parce que la dernière phrase de l'article 11 porte sur les droits et les libertés des minorités idéologiques et philosophiques. Une disposition de «genre» est tout à fait hors de propos ici parce que la frange de la population que constituent les femmes serait ainsi considérée comme une minorité d'une minorité.

Le ministre dit comprendre les deux points de vue. Ne peut-on envisager, pour en sortir, d'insérer l'alinéa 4 de l'article 10 proposé à la suite de la première phrase de l'article 11? Il faudrait naturelle-

tikel 11 zou dan natuurlijk moeten worden herzien. Het voorgestelde artikel 10*bis* zou dan worden vernummerd tot een artikel 11*bis*.

In het licht hiervan sluit de vorige spreekster zich aan bij het voorstel van de voorzitter om in artikel 10, vierde lid, uitsluitend het zinsdeel te behouden dat de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel inzonderheid de gelijke toegang van vrouwen en mannen bevorderen tot de door verkiezing verkregen mandaten en de overheidsmandaten.

Een ander lid voegt hieraan toe dat het eerste zinsdeel van het voorgestelde artikel 10, vierde lid, overbodig is omdat artikel 11, eerste zin, reeds bepaalt dat het genot van de rechten en vrijheden aan de Belgen toegekend, zonder discriminatie moet worden verzekerd.

Een volgende interveniënt van zijn kant doet het voorstel om in artikel 10 te bepalen dat de gelijke uitoefening van de rechten en vrijheden is gewaarborgd voor vrouwen en mannen.

De vorige spreker merkt op dat het begrip «gelijke uitoefening van de rechten en vrijheden» veeleer in artikel 11 thuishoort.

Een ander lid verklaart dat het voorgestelde artikel 10, derde lid, vanwege het transversaal karakter van de discriminatie van vrouwen, in die formulering en op die plaats moet worden behouden. De in het voorgestelde vierde lid vervatte bepaling zou eventueel naar een ander grondwetsartikel kunnen worden overgeheveld.

Bij wijze van conclusie stelt de voorzitter voor artikel 10 aan te vullen met de volgende leden:

«De gelijkheid van vrouwen en mannen is gewaarborgd.

De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel bevorderen inzonderheid hun gelijke toegang tot de door verkiezing verkregen mandaten en de overheidsmandaten.»

Artikel 11, eerste zin, zou worden gewijzigd als volgt: «Het genot van de rechten en vrijheden aan de Belgen toegekend moet zonder discriminatie, inzonderheid tussen vrouwen en mannen, worden verzekerd.

Een lid heeft kritiek op de opeenvolging van de voorgestelde bepalingen. Het voorgestelde artikel 10, vierde lid, biedt de juridische grondslag om maatregelen van positieve discriminatie te nemen. Aldus vormt zij een uitzondering op het in artikel 11 vervatte discriminatieverbod. De logica gebiedt derhalve dat de bepaling volgens welke de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel inzonderheid de gelijke toegang van vrouwen en mannen bevorderen tot de door verkiezing verkregen mandaten en de overheidsmandaten, als een tweede lid in artikel 11 wordt opgenomen.

ment dans ce cas revoir la seconde phrase de l'article 11. L'article 10*bis* proposé serait alors renuméroté en article 11*bis*.

En fonction de ce qui précède, l'intervenante précédente se rallie à la proposition du président consistant à ne conserver à l'article 10, alinéa 4, que le membre de phrase selon lequel la loi, le décret ou la règle visées à l'article 134 favorisent en particulier l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électifs et publics.

Un autre membre ajoute que le premier membre de phrase de l'article 10, alinéa 4, proposé est superflu parce que la première phrase de l'article 11 dispose déjà que la jouissance des droits et libertés reconnus aux Belges doit être assurée sans discrimination.

Un intervenant suivant propose quant à lui de prévoir à l'article 10 que l'égal exercice des droits et libertés est garanti aux femmes et aux hommes.

L'intervenant précédent fait remarquer que la notion d'«exercice égal des droits et libertés» devrait plutôt figurer à l'article 11.

Un autre membre déclare que du fait de la transversalité de la discrimination à l'égard des femmes, l'article 10, alinéa 3, proposé doit être maintenu dans sa rédaction et à sa place actuelles. La disposition que contient l'alinéa 4 proposé pourrait éventuellement être insérée dans un autre article de la Constitution.

En conclusion, le président propose de compléter l'article 10 par les alinéas suivants:

«L'égalité des femmes et des hommes est garantie.

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 favorisent en particulier leur égal accès aux mandats électifs et publics.»

La première phrase de l'article 11 serait modifiée comme suit: «La jouissance des droits et libertés reconnus aux Belges doit être assurée sans discrimination, en particulier entre femmes et hommes.»

Un commissaire critique la succession des dispositions proposées. L'article 10, alinéa 4, proposé établit le fondement juridique permettant de prendre des mesures de discrimination positive. Il fait ainsi exception à l'interdiction de discrimination qui est inscrite à l'article 11. La logique commande donc d'inscrire à l'article 11, sous la forme d'un alinéa 2, la disposition selon laquelle la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 favorise notamment l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électifs et publics.

Artikel 10 zou dan enkel worden aangevuld met een derde lid luidens hetwelk de gelijkheid van vrouwen en mannen gewaarborgd is.

De minister en verschillende leden gaan hiermee akkoord op voorwaarde dat de bepaling die de positieve discriminatie mogelijk maakt, niet als een tweede lid in artikel 11 wordt ingevoegd, maar na de eerste zin.

Een ander lid merkt op dat dit laatste voorstel de coherentie van artikel 11 volledig verstoort.

Artikel 11 zou immers als volgt luiden: «Het genot van de rechten en vrijheden aan de Belgen toegekend moet zonder discriminatie verzekerd worden. De wet, het decreet en de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen voor vrouwen en mannen de gelijke uitoefening van hun rechten en vrijheden en bevorderen inzonderheid hun gelijke toegang tot de door verkiezing verkregen mandaten en de overheidsmandaten. Te dien einde waarborgen de wet en het decreet inzonderheid de rechten en vrijheden van de ideologische en filosofische minderheden.»

Aldus stelt men zich bloot aan de kritiek dat vrouwen en ideologische en filosofische minderheden over dezelfde kam worden geschoren, hetgeen juist moet worden vermeden.

De voorzitter merkt op dat de eerste zin van artikel 11 een algemene draagwijdte heeft en alle categorieën van Belgen betreft, en niet uitsluitend de ideologische en filosofische minderheden.

Bij wijze van alternatief stelt een volgende interveniënte voor niet aan artikel 11 te raken en het voorgestelde vierde lid van artikel 10, in navolging van de artikelen 22, 22bis en 23, te formuleren als volgt: «De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen deze gelijkheid en bevorderen inzonderheid hun gelijke toegang tot de door verkiezing verkregen mandaten en de overheidsmandaten.»

De minister is van oordeel dat het waarborgen van de gelijke uitoefening van hun rechten en vrijheden strengere eisen stelt dan het waarborgen van de gelijkheid van vrouwen en mannen. Aldus biedt de eerste formule een sterkere grondslag voor het voeren van een beleid van positieve discriminatie.

De voorzitter van zijn kant stelt voor in artikel 10 uitsluitend het voorgestelde derde lid te behouden en het voorgestelde vierde lid met het voorgestelde artikel 10bis in een nieuw artikel 11bis op te nemen.

De minister en verschillende leden scharen zich achter dit voorstel omdat het de band tussen de artikelen 10 en 11 intact laat.

Dans ce cas, l'article 10 serait uniquement complété par un alinéa 3 garantissant l'égalité entre les femmes et les hommes.

La ministre et plusieurs membres marquent leur accord, à la condition que la disposition qui permet la discrimination positive soit insérée à l'article 11 non en tant qu'alinéa 2, mais après la première phrase.

Un autre membre fait observer que cette dernière disposition perturbe complètement la cohérence de l'article 11.

En effet, l'article 11 serait libellé comme suit: «La jouissance des droits et libertés reconnus aux Belges doit être assurée sans discrimination. La loi, le décret et la règle visée à l'article 134 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. À cette fin, la loi et le décret garantissent notamment les droits et libertés des minorités idéologiques et philosophiques.»

On s'expose ainsi à la critique de mettre les femmes sur le même plan que les minorités idéologiques et philosophiques, ce qu'il faut précisément éviter.

Le président fait observer que la première phrase de l'article 11 a une portée générale et concerne toutes les catégories de Belges, et pas exclusivement les minorités idéologiques et philosophiques.

À titre de variante, l'intervenante suivante propose de ne pas toucher à l'article 11 et de s'inspirer des articles 22, 22bis et 23 pour formuler l'alinéa 4 proposé de l'article 10 comme suit: «La loi, le décret et la règle visée à l'article 134 garantissent cette égalité et favorisent notamment leur égal accès aux mandats électifs et publics.»

La ministre estime que la garantie de l'égal exercice de leurs droits et libertés suppose des conditions plus strictes que la garantie de l'égalité des femmes et des hommes. La première formule offre dès lors une base plus solide pour mener une politique d'action positive.

Le président, pour sa part, propose de ne maintenir à l'article 10 que l'alinéa 3 proposé et d'insérer l'alinéa 4 proposé ainsi que l'article 10bis proposé dans un article 11bis nouveau.

La ministre et plusieurs membres se rallient à cette proposition, parce qu'elle laisse intact le lien entre les articles 10 et 11.



**b. Draagwijdte van de verklaring tot herziening van de Grondwet**

Een lid wenst te weten of de hiervoor door de voorzitter voorgestelde wijziging nog binnen het bestek van de verklaring tot grondwetsherziening valt (*Belgisch Staatsblad*, 5 mei 1999). Hierin wordt onder meer bepaald dat er reden bestaat tot herziening van titel II van de Grondwet om een nieuw artikel in te voegen betreffende het recht op gelijkheid van vrouwen en mannen. Bijgevolg stelt de invoeging van een artikel 11*bis* geen probleem. Vraag is of dat ook geldt voor de invoeging van een derde lid in artikel 10. In dezelfde verklaring staat immers dat artikel 10, tweede lid, tweede zinsdeel, van de Grondwet mag worden herzien.

Een volgende interveniënt is van oordeel dat een wijziging van artikel 10 van de Grondwet perfect past binnen het kader van de verklaring tot herziening van titel II van de Grondwet om een nieuw artikel in te voegen betreffende het recht op gelijkheid van vrouwen en mannen. *Qui peut le plus, peut le moins*. Wie een nieuw artikel in titel II mag invoegen, mag een bestaand artikel in deze titel wijzigen.

Een andere senator kan zich akkoord verklaren met de geest van het door de voorzitter gedane voorstel, maar zij blijft bij haar standpunt dat het juridisch niet correct is om via het voorgestelde artikel 11*bis* impliciet bepalingen uit titel III van de Grondwet te wijzigen betreffende de samenstelling van de Ministerraad. Daarenboven zou voor de Ministerraad het principe van de gelijke vertegenwoordiging moeten gelden.

Voorts dient de samenstelling van de gemeenschaps- en gewestregeringen niet in de Grondwet, maar bij bijzondere wet te worden geregeld. Daartoe zou een voorstel van bijzondere wet kunnen worden ingediend dat tezamen met dit voorstel tot herziening van de Grondwet zou kunnen worden goedgekeurd.

Tot slot acht zij het tweede en het derde lid van het voorgestelde artikel 10*bis* weinig zinvol omdat de hierin vervatte opdracht voor de wetgever, de decreetgever en de ordonnantiegever reeds vervat ligt in het voorgestelde artikel 10, vierde lid. Deze bepalingen krijgen enkel een meerwaarde wanneer zij de onderscheiden regelgevers quota opleggen.

De vorige spreker haakt in op de eerste twee opmerkingen van deze senator omdat zij het vraagstuk van de impliciete wijziging van de Grondwet aan de orde stellen. Zijns inziens is het ontwerp van amendement van de werkgroep *ad hoc* ongrondwettig voor zover het de bepalingen betreffende de samenstelling van de Ministerraad en de gemeenschaps- en gewestregeringen in een artikel 10*bis* of een artikel 11*bis* beoogt te wijzigen.

**b. Portée de la déclaration de révision de la Constitution**

Un membre désire savoir si la modification proposée par le président peut encore s'inscrire dans le cadre de la déclaration de révision de la Constitution (*Moniteur belge*, 5 mai 1999), laquelle dispose notamment qu'il y a lieu à révision du titre II de la Constitution en vue d'y insérer un article nouveau relatif au droit des femmes et des hommes à l'égalité. L'insertion d'un article 11*bis* ne pose donc pas de problème, mais la question est de savoir si l'on peut en dire autant de l'insertion d'un alinéa 3 à l'article 10, car la même déclaration prévoit qu'il y a lieu à révision de l'article 10, alinéa 2, deuxième membre de phrase, de la Constitution.

L'intervenant suivant estime qu'une modification de l'article 10 de la Constitution s'inscrit parfaitement dans le cadre de la déclaration de révision du titre II de la Constitution en vue d'y insérer un article nouveau relatif au droit des femmes et des hommes à l'égalité. Qui peut le plus peut le moins. Si l'on peut insérer un nouvel article au titre II, on peut *a fortiori* modifier un article existant figurant sous le même titre.

Une autre sénatrice peut se rallier à l'esprit de la proposition faite par le président, mais elle reste d'avis qu'il n'est juridiquement pas correct, au travers de l'article 11*bis* proposé, de modifier implicitement des dispositions du titre III de la Constitution relatives à la composition du Conseil des ministres. De plus, le Conseil des ministres devrait être soumis au principe de la représentation égale.

Par ailleurs, la composition des gouvernements de communauté et de région doit être réglée non pas dans la Constitution, mais par la loi spéciale. On pourrait déposer à cette fin une proposition de loi spéciale qui serait adoptée conjointement avec la présente proposition de révision de la Constitution.

Enfin, l'intervenante considère que les alinéas 2 et 3 de l'article 10*bis* proposé n'ont guère de sens, dès lors qu'ils chargent les législateurs fédéral, décentral et régional bruxellois d'une mission qui est déjà contenue à l'article 10, alinéa 4, proposé. Ces dispositions n'apporteront une plus-value que si elles imposent des quotas aux divers législateurs.

Le préopinant revient sur les deux premières observations de cette sénatrice, parce qu'elles abordent la question de la modification implicite de la Constitution. À son avis, le projet d'amendement du groupe de travail *ad hoc* est inconstitutionnel dans la mesure où il tend à modifier les dispositions relatives à la composition du Conseil des ministres et des gouvernements de communauté et de région dans un article 10*bis* ou 11*bis*.

— De samenstelling van de Ministerraad wordt geregeld in artikel 99 van de Grondwet dat niet voor herziening vatbaar is verklaard. De in het voorgestelde artikel 10*bis* of 11*bis* neergelegde verplichting dat de Ministerraad personen van verschillend geslacht moet tellen, houdt derhalve een impliciete aanvulling in van dit artikel. Wanneer men het argument van de strikte interpretatie van artikel 195 van de Grondwet afweegt tegen een ruime interpretatie van de verklaring tot herziening van de Grondwet, kan een dergelijke impliciete wijziging desnoods worden aanvaard.

— De samenstelling van de gemeenschaps- en gewestregeringen wordt evenwel niet in de Grondwet geregeld. Artikel 123, § 1, van de Grondwet bepaalt dat een wet de samenstelling en de werking van de gemeenschaps- en gewestregeringen regelt. Bovendien voor de regering van de Duitstalige Gemeenschap wordt deze wet aangenomen met de meerderheid bepaald in artikel 4, laatste lid (*cf.* eveneens artikel 122). Vanuit wetgevingstechnisch oogpunt is het derhalve niet correct om een aangelegenheid die bij bijzondere wet dient te worden geregeld, in de Grondwet zelf te regelen. Bovendien houdt het voorgestelde artikel 10*bis* of 11*bis* een impliciete wijziging in van de artikelen 122 en 123 van de Grondwet die evenmin voor herziening vatbaar zijn verklaard. Bijgevolg dient de kwestie van de aanwezigheid van personen van verschillend geslacht in de gemeenschaps- en gewestregeringen niet in de Grondwet, maar bij bijzondere wet te worden geregeld. De in artikel 10*bis* of 11*bis* besloten tweetrapswijziging is bijgevolg niet toelaatbaar.

Spreker vestigt er de aandacht op dat zowel professor Lemmens (*cf.* zijn advies, nr. 28), als professor Velaers (*cf.* zijn advies, nrs. 19-24) tegen dit onderdeel van het door de regering voorgestelde artikel 10*bis* grondwettigheidsbezwaren hebben geopperd.

Hij herinnert eraan dat in 1993 bij de uitvoering van het Sint-Michielsakkoord uitvoerig is gedebatteerd over de wijziging «par ricochet» of door terugkaatsing van grondwetsartikelen die niet voor herziening vatbaar waren verklaard.

De toenmalige fractievoorzitter van een oppositiepartij die nu deel uitmaakt van de regering, heeft toen een lang betoog gehouden waarin hij de voorstellen van het Sint-Michielsakkoord frontaal aanviel omdat ze een impliciete wijziging van de Grondwet inhielden.

Het stemt derhalve tot verwondering dat men nu zo licht over de bovenvermelde bezwaren heen stapt.

Een lid heeft begrip voor de argumenten van de vorige spreker. De Constituante heeft de in artikel 123 vervatte bepaling in de Grondwet ingevoegd op een ogenblik dat de problematiek van de gelijkheid van vrouwen en mannen vanuit politiek oogpunt minder belangstelling genoot. De regel dat de samen-

— La composition du Conseil des ministres est régie par l'article 99 de la Constitution qui n'a pas été soumis à révision. L'obligation inscrite dans l'article 10*bis* ou 11*bis* proposé, en vertu de laquelle le Conseil des ministres doit comporter des personnes de sexe différent, implique dès lors un ajout implicite à cet article. Si l'on met l'argument de l'interprétation stricte de l'article 195 de la Constitution en balance avec une interprétation large de la déclaration de révision de la Constitution, pareille modification implicite peut, à la rigueur, être admissible.

— La composition des gouvernements de communauté et de région, par contre, n'est pas réglée par la Constitution. L'article 123, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution dispose que la loi règle la composition et le fonctionnement des gouvernements de communauté et de région. Sauf pour ce qui concerne le gouvernement de la Communauté germanophone, cette loi est adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa (voir aussi l'article 122). Du point de vue de la technique législative, il est donc incorrect de régler dans la Constitution elle-même une matière qui doit l'être par la loi spéciale. De plus, l'article 10*bis* ou 11*bis* proposé, contient une modification implicite des articles 122 et 123 de la Constitution, qui n'ont pas non plus été soumis à révision. En conséquence, la question de la présence de personnes de sexe différent dans les gouvernements de communauté et de région doit être réglée non pas dans la Constitution, mais dans la loi spéciale. La modification à deux degrés contenue dans l'article 10*bis* ou 11*bis* n'est dès lors pas admissible.

L'intervenant souligne que tant le professeur Lemmens (voir ses avis, n<sup>o</sup> 28) que le professeur Velaers (voir son avis, n<sup>os</sup> 19-24) ont émis des objections de constitutionnalité concernant cette partie de l'article 10*bis* proposé par le gouvernement.

Il rappelle que lors de la mise en œuvre des accords de la Saint-Michel en 1993, on a débattu de manière circonstanciée sur la modification «par ricochet» d'articles de la Constitution non soumis à révision.

Le président de groupe de l'époque d'un parti de l'opposition qui fait aujourd'hui partie du gouvernement, avait alors tenu un long exposé dans lequel il se livrait à une critique virulente des propositions de l'accord de la Saint-Michel, auxquelles il reprochait de modifier implicitement la Constitution.

Il est donc surprenant de voir avec quelle légèreté on balaie à présent les mêmes objections.

Un membre comprend les arguments du préopinant. Lorsque la Constituante a inséré dans la Constitution la disposition contenue à l'article 123, le problème de l'égalité entre les femmes et les hommes suscitait moins d'intérêt sur le plan politique. La règle selon laquelle la composition des gouvernements de

stelling van de gemeenschaps- en gewestregeringen bij bijzondere wet moet worden geregeld, vormt zijns inziens echter geen beletsel om in het voorgestelde artikel 10*bis* of 11*bis* een algemeen principe op te nemen betreffende de aanwezigheid van personen van verschillend geslacht in die regeringen. Dit vormt een waarborg dat dit principe ook in de betrokken bijzondere wetten zal worden ingeschreven.

Een ander lid wijst erop dat de vier geconsulteerde grondwetspecialisten onderling van mening verschillen over de toelaatbaarheid van de voorgestelde impliciete wijziging van de Grondwet. Er valt over deze kwestie derhalve geen eenduidige uitspraak te doen.

Zich beroepend op het adagium «*Qui peut le plus, peut le moins*», is ze van oordeel dat, wanneer artikel 99 van de Grondwet betreffende de samenstelling van de Ministerraad impliciet door het voorgestelde artikel 10*bis* of 11*bis* mag worden gewijzigd, de bijzondere wetten dan ook impliciet door het voormelde artikel mogen worden gewijzigd. De Grondwet is immers de hiërarchisch hogere rechtsnorm.

Een volgende spreker stelt voor aan de door een vorige spreker opgeworpen grondwettigheidsbezwaren tegemoet te komen door in het voorgestelde artikel 10*bis* of 11*bis* te bepalen dat, onverminderd artikel 123, § 1, de Ministerraad en de gemeenschaps- en gewestregeringen personen van verschillend geslacht tellen.

De voorzitter herinnert eraan dat de vorige eerste minister heeft verklaard dat de draagwijdte van de herzieningsverklaring met betrekking tot de invoering van het recht op gelijkheid van vrouwen en mannen niet beperkend mag worden geïnterpreteerd. De verklaring sluit derhalve niet uit dat ook het recht op gelijke deelname van mannen en vrouwen aan de politieke besluitvorming in het kader van de Grondwetsherziening wordt vastgesteld.

Een vorige spreker repliceert dat alleen dat wat voor herziening vatbaar is verklaard, bindend is, *in casu* titel II. Alle verklaringen die tijdens de parlementaire behandeling zijn afgelegd omtrent de motivering of de draagwijdte van de herziening, binden de Constituante niet. Wel rijst de vraag naar de grenzen van de herzieningsverklaring in het licht van andere grondwetsbepalingen die niet voor herziening vatbaar zijn verklaard. Hieromtrent bestaat er enige marge van interpretatie, zoals blijkt uit het onderscheid dat hij heeft gemaakt naargelang de regeling inzake de samenstelling van de Ministerraad wordt gewijzigd dan wel die van de gemeenschaps- en gewestregeringen.

### **c. Formulering**

Een lid merkt op dat conform artikel 41, tweede lid, van de Grondwet zowel in het tweede als in het

communauté et de région doit être réglée par la loi spéciale n'empêche toutefois pas, selon lui, d'insérer un principe général consacrant la présence de personnes de sexe différent au sein des gouvernements. On aura ainsi la garantie de voir figurer effectivement ce principe dans les lois spéciales concernées.

Une autre membre observe que les avis des quatre constitutionnalistes consultés divergent au sujet de l'admissibilité de la modification implicite proposée de la Constitution. Il n'est donc pas possible de se prononcer unanimement sur cette question.

Se prévalant de l'adage «*Qui peut le plus, peut le moins*», elle estime que si l'article 10*bis* ou 11*bis* proposé peut modifier implicitement l'article 99 de la Constitution relatif à la composition du Conseil des ministres, il peut également modifier implicitement les lois spéciales concernées puisque la Constitution est la norme suprême dans la hiérarchie juridique.

L'intervenant suivant propose de répondre aux objections de constitutionnalité d'un préopinant en prévoyant à l'article 10*bis* ou 11*bis* proposé que, sans préjudice de l'article 123, § 1<sup>er</sup>, le Conseil des ministres et les gouvernements de communauté et de région comptent des membres de sexe différent.

Le président rappelle que le premier ministre précédent a déclaré que la portée de la déclaration de révision relative à l'instauration du droit à l'égalité entre les femmes et les hommes ne pouvait être interprétée de manière restrictive. La déclaration n'exclut donc pas que l'égalité participation des femmes et des hommes au processus de décision politique soit également consacrée dans le cadre de la révision de la Constitution.

Un intervenant précédent réplique que les seuls éléments obligatoires sont ceux qui ont été soumis à révision, c'est-à-dire le titre II. Toutes les déclarations faites durant les travaux préparatoires concernant la motivation ou la portée de la révision ne lient pas la Constituante. Reste cependant la question des limites de la déclaration de révision à la lumière d'autres dispositions constitutionnelles qui n'ont pas été soumises à révision. On dispose à cet égard d'une certaine marge d'interprétation, ainsi qu'il ressort de la distinction qu'il a faite, selon que l'on modifie les règles de composition applicables au Conseil des ministres ou celles applicables aux gouvernements de communauté et de région.

### **c. Formulation**

Un commissaire fait observer que conformément à l'article 41, alinéa 2, de la Constitution, tant à

derde lid van het voorgestelde artikel 10bis de woorden «intracommunaal orgaan» moeten worden vervangen door de woorden «binnengemeentelijk territoriaal orgaan».

Voorts dient in het derde lid de verwijzing naar «de leden van de raad voor maatschappelijk welzijn» te vervallen omdat zij rechtstreeks gekozen worden.

De minister gaat niet akkoord met deze laatste suggestie. Overeenkomstig artikel 17bis van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn worden alleen de leden van de raad voor maatschappelijk welzijn van de zes randgemeenten en van de gemeenten Komen-Waasten en Voeren rechtstreeks gekozen. In alle andere gemeenten worden zij door de gemeenteraad gekozen. Bijgevolg moet de in het derde lid bepaalde hypothese worden behouden.

Met betrekking tot het voorgestelde artikel 10bis, derde lid, merkt een lid op dat de provinciegouverneur ook lid is van de bestendige deputatie (cf. artikel 104, derde lid, van de provinciewet). Hij is echter geen bestendig afgevaardigde (artikel 96 van de provinciewet). Daarom dient er te worden bepaald dat het om de gekozen leden van de bestendige deputatie of de bestendig afgevaardigden gaat. Daarmee sluit men de provinciegouverneur uit die door de Koning wordt benoemd.

De minister gaat hiermee akkoord en stelt voor de term «bestendig afgevaardigden» te gebruiken.

Een ander lid heeft kritiek op de formulering van het door de werkgroep voorgestelde artikel 10bis, derde lid, dat de uitzondering bevat op het tweede lid van dat artikel. Zij wenst daarom dat het derde lid in het tweede lid wordt verwerkt.

De minister antwoordt dat het om juridisch-technische redenen uiterst moeilijk is om in het tweede lid een algemene uitzondering in te schrijven in geval van rechtstreekse verkiezingen georganiseerd door de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel. Het college van burgemeester en schepenen komt namelijk voor in de opsomming van organen waarvoor de aanwezigheid van personen van verschillend geslacht dient te worden georganiseerd. Binnen het college zijn het op dit ogenblik alleen de schepenen in de zes randgemeenten en de gemeenten Komen-Waasten en Voeren die rechtstreeks worden gekozen (artikel 15, § 2, van de nieuwe gemeentewet). Daarom diende de in het tweede lid opgenomen opsomming in het derde lid te worden herhaald uitsluitend om de hypothese te dekken waarin schepenen rechtstreeks worden gekozen.

Volgens een senator komt deze formulering niet tegemoet aan het vereiste van een vlotte leesbaarheid van de fundamentele wet. Kan het probleem niet worden opgelost door in het derde lid te bepalen dat

l'alinéa 2 qu'à l'alinéa 3 du texte néerlandais de l'article 10bis proposé, les mots «*intracommunaal orgaan*» doivent être remplacés par les mots «*binnengemeentelijk territoriaal orgaan*».

En outre, à l'alinéa 3, la référence aux «membres du conseil de l'aide sociale» doit être supprimée, parce que ces membres sont élus directement.

S'agissant de cette dernière suggestion, la ministre n'est pas d'accord. En vertu de l'article 17bis de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, seuls les membres du conseil de l'aide sociale des six communes périphériques et des communes de Comines-Warneton et de Fourons sont élus directement. Dans toutes les autres communes, ils sont élus par le conseil communal. Par conséquent, l'hypothèse prévue à l'alinéa 3 doit être maintenue.

En ce qui concerne l'article 10bis, alinéa 3, proposé, un membre fait remarquer que le gouverneur de province est également membre de la députation permanente (cf. l'article 104, alinéa 3, de la loi provinciale). Il n'est toutefois pas député permanent (article 96 de la loi provinciale). C'est pourquoi il convient de disposer qu'il s'agit des membres élus de la députation permanente ou des députés permanents. On exclura ainsi le gouverneur de province, qui est nommé par le Roi.

La ministre marque son accord et propose d'utiliser les mots «députés permanents».

Une autre membre critique la formulation de l'article 10bis, alinéa 3, proposé par le groupe de travail, qui contient l'exception à l'alinéa 2 de cet article. Elle souhaite dès lors que l'alinéa 3 soit intégré dans l'alinéa 2.

La ministre répond que pour des raisons de technique juridique, il est extrêmement difficile d'insérer à l'alinéa 2 une exception générale pour les élections directes organisées par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134. Le collège des bourgmestre et échevins figure en effet dans l'énumération des organes pour lesquels la présence de personnes de sexe différent doit être organisée. Au sein du collège, il n'y a actuellement que les échevins des six communes périphériques et des communes de Comines-Warneton et de Fourons qui sont directement élus (article 15, § 2, de la nouvelle loi communale). C'est la raison pour laquelle l'énumération figurant à l'alinéa 2 a dû être répétée à l'alinéa 3, rien que pour couvrir l'hypothèse où des échevins sont élus directement.

Selon un sénateur, cette formulation ne satisfait pas à l'exigence de bonne lisibilité à laquelle doit répondre la loi fondamentale. Ne pourrait-on résoudre le problème en disposant à l'alinéa 3 que l'alinéa qui

het voorgaande lid niet van toepassing is in geval van rechtstreekse verkiezing van de leden van de in dat lid vermelde organen?

### C. VERGADERING VAN 15 FEBRUARI 2001

#### 1. Amendement nr. 19

Naar aanleiding van de bespreking tijdens de vergadering van 8 februari 2001 hebben de leden van de *ad hoc*-werkgroep, onder het voorzitterschap van de twee rapporteurs, amendement nr. 19 ingediend, luidende (amendement nr. 19 van mevrouw de Bethune c.s., Stuk Senaat, nr. 2-465/3):

«Enig artikel

Dit artikel vervangen als volgt:

«*Artikel 1.* — Artikel 10 van de Grondwet wordt aangevuld met het volgende lid:

«De gelijkheid van vrouwen en mannen is gewaarborgd.»

*Art. 2.* — In de Grondwet wordt een artikel 11*bis* ingevoegd, luidende:

«*Art. 11bis.* — De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen voor vrouwen en mannen de gelijke uitoefening van hun rechten en vrijheden, en bevorderen meer bepaald hun gelijke toegang tot de door verkiezing verkregen mandaten en de openbare mandaten.

De Ministerraad en de Gemeenschaps- en Gewestregeringen tellen personen van verschillend geslacht.

De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel organiseren de aanwezigheid van personen van verschillend geslacht binnen de bestendige deputaties van de provincieraden, de colleges van burgemeester en schepenen, de raden voor maatschappelijk welzijn, de vaste bureaus van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en in de uitvoerende organen van elk ander interprovinciaal, intercommunaal of binnengemeentelijk territoriaal orgaan.

Het voorgaande lid is niet van toepassing wanneer de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel de rechtstreekse verkiezing organiseren van de bestendig afgevaardigden van de provincieraden, van de schepenen, van de leden van de raad voor maatschappelijk welzijn, van de leden van het vast bureau van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn of van de leden van de uitvoerende organen van elk ander interprovinciaal, intercommunaal of binnengemeentelijk territoriaal orgaan.»

précède ne s'applique pas en cas d'élection directe des membres des organes mentionnés audit alinéa?

### C. RÉUNION DU 15 FÉVRIER 2001

#### 1. Amendement n° 19

À la suite de la discussion lors de la réunion du 8 février 2001, les membres du groupe de travail *ad hoc*, sous la présidence des deux rapporteuses, ont déposé l'amendement n° 19, libellé comme suit (amendement n° 19 de Mme de Bethune et consorts, doc. Sénat, n° 2-465/3):

«Article unique

Remplacer cet article par ce qui suit:

«*Article 1<sup>er</sup>.* — L'article 10 de la Constitution est complété par l'alinéa suivant:

«L'égalité des femmes et des hommes est garantie.»

*Art. 2.* — Un article 11*bis*, rédigé comme suit, est inséré dans la Constitution:

«*Art. 11bis.* — La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 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.

Le Conseil des ministres et les Gouvernements de communauté et de région comptent des personnes de sexe différent.

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 organisent la présence de personnes de sexe différent au sein des députations permanentes des conseils provinciaux, des collèges des bourgmestres et échevins, des conseils de l'aide sociale, des bureaux permanents des centres publics d'aide sociale et dans les exécutifs de tout autre organe territorial interprovincial, intercommunal ou intracommunal.

L'alinéa qui précède ne s'applique pas lorsque la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 organisent l'élection directe des députés permanents des conseils provinciaux, des échevins, des membres du conseil de l'aide sociale, des membres du bureau permanent des centres publics d'aide sociale ou des membres des exécutifs de tout autre organe territorial interprovincial, intercommunal ou intracommunal.»

## 2. Bespreking

### a. Artikel 10, derde lid

Een lid verkiest de Franse uitdrukking «égalité entre les femmes et les hommes» boven de formulering «égalité des femmes et hommes». Zij merkt evenwel op dat mevrouw Vogel-Polski, juriste en sociologe, een artikel heeft geschreven waarin zij het gebruik van de uitdrukking «égalité des femmes et des hommes» verantwoordt.

Een ander lid is het ook eens met de voorkeur voor het Franse woord «entre». Aangezien de samenleving uit mannen en vrouwen bestaat, zou de uitdrukking «égalité des femmes et des hommes» betrekking kunnen hebben op een gelijkheid binnen elke groep en niet tussen de leden van beide groepen. Dit zou uiteraard niet de bedoeling moeten zijn. Het lid zou willen weten welke internationale teksten deze formulering voorschrijven en waartoe dit concreet kan dienen.

De minister deelt mee dat de auteurs van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap gekozen hebben voor de Franse uitdrukking «égalité entre hommes et femmes»(1).

Volgens de voorzitter is de heer Goosse, taalkundige, van mening dat beide formuleringen mogelijk zijn, maar dat de uitdrukking «égalité des hommes et des femmes» wellicht beter zou passen in een algemeen geldende tekst zoals de Grondwet.

De commissie deelt dit standpunt.

### b. Artikel 11bis

#### b.1. Artikel 11bis, tweede lid: gelijke vertegenwoordiging van vrouwen en mannen

Mevrouw de Bethune dient subamendement nr. 21 in, dat gericht is op een paritaire samenstelling van de Ministerraad en van de gemeenschaps- en gewestregeringen. Eveneens dient zij subsidiair amendement nr. 22 in met betrekking tot de verplichte vertegenwoordiging van ten hoogste twee derde leden van hetzelfde geslacht (Stuk Senaat, nr. 2-465/3).

#### b.2. Artikel 11bis, tweede lid: draagwijdte van de verklaring tot herziening van de Grondwet

De heer Vandenberghe dient subamendement nr. 20 in dat erop gericht is de verwijzing naar de

(1) «Het genot van de rechten en vrijheden, welke in dit Verdrag zijn vermeld, is verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status.»

## 2. Discussion

### a. Article 10, alinéa 3

Une membre dit préférer à la formulation «égalité des femmes et des hommes», l'expression «égalité entre les femmes et les hommes». Elle remarque toutefois que Mme Vogel-Polski, juriste et sociologue, a écrit un article justifiant l'emploi de l'expression «égalité des femmes et des hommes».

Un autre membre partage la préférence pour le mot «entre». La société étant constituée du groupe des hommes et du groupe des femmes, l'égalité des femmes et des hommes pourrait évoquer une égalité au sein de chacun des groupes et non entre les membres de ces deux groupes. Ce n'est évidemment pas le but poursuivi. Le membre aimerait savoir par quels textes internationaux est dictée une telle formulation et quelle est son utilité concrète.

La ministre signale que les auteurs du Traité instituant la Communauté européenne ont opté pour la formulation «égalité entre les hommes et les femmes»(1).

Selon le président, M. Goosse, grammairien, est d'avis que les deux formulations sont possibles, mais que «égalité des hommes et des femmes» est peut-être plus adéquat dans un texte à portée générale tel que la Constitution.

La commission se rallie à ce point de vue.

### b. Article 11bis

#### b.1. Article 11bis, alinéa 2: représentation égale des femmes et des hommes

Mme de Bethune introduit le sous-amendement n° 21 visant à imposer la parité au sein du Conseil des ministres et des gouvernements de communauté et de région, ainsi que l'amendement subsidiaire n° 22 visant à imposer une représentation de maximum deux tiers de membres du même sexe (doc. Sénat, n° 2-465/3).

#### b.2. Article 11bis, alinéa 2: portée de la déclaration de révision de la Constitution

M. Vandenberghe introduit le sous-amendement n° 20 visant à supprimer la référence aux gouverne-

(1) «La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.»

gemeenschaps- en gewestregeringen in het tweede lid van artikel 11*bis* te schrappen (Stuk Senaat, nr. 2-465/3). De verantwoording voor dit amendement is reeds vroeger uiteengezet.

De heer Lozie dient subamendement nr. 23 in dat ertoe strekt de verwijzing naar de gemeenschaps- en gewestregeringen in artikel 11*bis* ongewijzigd te laten, maar de zin te laten beginnen met de woorden «Onverminderd de bepalingen van artikel 123» (Stuk Senaat, nr. 2-465/3). De redenering gaat als volgt: artikel 10 van de Grondwet wordt voor herziening vatbaar verklaard met de bedoeling de gelijkheid van mannen en vrouwen te bevorderen en dit grondbeginsel daarin te verankeren. Deze herziening heeft op een impliciete wijze gevolgen voor de samenstelling van de regeringen. Aangezien de samenstelling van de gemeenschaps- en gewestregeringen door een wet met een bijzondere meerderheid moet worden geregeld krachtens artikel 123 van de Grondwet, lijkt het evenwel verantwoord dat die samenstelling niet wordt geregeld op grond van artikel 11*bis*. Door middel van subamendement nr. 23 wordt de samenstelling van de gemeenschaps- en gewestregeringen verder geregeld door de bijzondere wet, met uitzondering van het principe van de aanwezigheid van leden van verschillend geslacht dat in artikel 11*bis* is opgenomen, aangezien dit de procedure waarin artikel 123 voorziet, niet op de helling zet.

De voorzitter vindt subamendement nr. 20 te radicaal. Zelfs al wordt de samenstelling van de gemeenschaps- en gewestregeringen door een wet met bijzondere meerderheid geregeld, toch kan in de Grondwet een algemeen beginsel worden opgenomen.

Een lid merkt op dat men gemakkelijk een redenering kan opbouwen vanaf het resultaat dat men wenst te bereiken en dat aldus welk juridisch obstakel ook wordt omzeild. Op grond van artikel 123 van de Grondwet regelt de bijzondere wetgever niettemin de samenstelling van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen. Dit artikel is niet voor herziening vatbaar. Het voorgestelde artikel 11*bis* wijzigt dan ook artikel 123 in twee opzichten, hetgeen volstrekt onaanvaardbaar is. Waarom zou het niet mogelijk zijn artikel 11*bis* aan te nemen, aangevuld met subamendement nr. 23 en gelijktijdig een bijzondere wet goed te keuren op grond waarvan de Gemeenschaps- en Gewestregeringen leden van verschillend geslacht tellen? Dit zou passen in een juridische logica.

De minister is onvoorwaardelijk gekant tegen subamendement nr. 20. Achter dit subamendement schuilt de redenering dat elke aanpassing van de Grondwet moet worden verworpen, aangezien het resultaat door een bijzondere wet kan worden bereikt. De bedoeling is juist om paritair samengestelde uitvoerende organen grondwettelijk verplicht te maken. De minister stelt voor het overige artikel 123 van de Grondwet niet ter discussie.

ments de communauté et de région au second alinéa de l'article 11*bis* (doc. Sénat, n° 2-465/3). La justification de cet amendement a été exposée précédemment.

M. Lozie dépose le sous-amendement n° 23 visant à laisser la référence aux gouvernements de communauté et de région telle quelle à l'article 11*bis*, mais à commencer la phrase par «Sans préjudice de l'article 123» (doc. Sénat, n° 2-465/3). Le raisonnement est le suivant: l'article 10 de la Constitution est ouvert à révision pour favoriser l'égalité entre les hommes et les femmes et y consacrer le principe de base; implicitement, cette révision doit avoir des répercussions sur la composition des gouvernements. Mais comme la composition des gouvernements de communauté et de région doit être réglée par une loi à majorité spéciale en vertu de l'article 123 de la Constitution, il semble justifié de ne pas la régler à l'article 11*bis*. Avec le sous-amendement n° 23, la composition des gouvernements de communauté et de région continue à être réglée par la loi spéciale, à l'exception du principe de la présence de membres de sexe différent, contenu à l'article 11*bis*, l'introduction de ce principe dans la Constitution ne remettant pas en cause la procédure prévue à l'article 123.

Le président trouve le sous-amendement n° 20 trop radical. Même si la composition des gouvernements de communauté et de région est réglée par une loi à majorité spéciale, la Constitution peut prévoir un principe général.

Un membre remarque qu'il est facile de raisonner à partir du résultat que l'on veut atteindre et d'écarter dès lors tout obstacle juridique, quel qu'il soit. Il n'en demeure pas moins que l'article 123 de la Constitution confie au législateur spécial le soin de régler la composition des gouvernements de communauté et de région et n'est pas ouvert à révision. L'article 11*bis* proposé entraîne dès lors une modification de l'article 123 à un double niveau, ce qui est tout à fait inacceptable. Pourquoi ne pas adopter l'article 11*bis* complété par le sous-amendement n° 23, et, parallèlement, une loi spéciale disposant que les gouvernements de communauté et de région comptent des membres de sexe différent? Cela s'inscrirait dans une certaine logique juridique.

La ministre rejette catégoriquement le sous-amendement n° 20. Le raisonnement qui le sous-tend revient à rejeter toute adaptation de la Constitution puisque le résultat peut être atteint pas le biais d'une loi spéciale. Mais le but est précisément de faire de l'instauration de la mixité dans les organes exécutifs une obligation constitutionnelle. Elle ne remet pas en cause l'article 123 de la Constitution pour le reste.

Een lid wijst erop dat indien artikel 11*bis* als dusdanig wordt aangenomen, zonder subamendement nr. 20 noch subamendement nr. 23 in aanmerking te nemen, een contradictie ontstaat tussen artikel 11*bis* en artikel 123 van de Grondwet. Het eerstgenoemde artikel kan ervoor zorgen dat de pariteit binnen de gemeenschaps- en gewestregeringen door een gewone wet wordt geregeld, terwijl op grond van artikel 123 een bijzondere wet nodig is om de samenstelling van die organen te regelen. Deze tegenstrijdigheid kan op twee manieren worden opgelost: uitdrukkelijk vermelden dat de invoeging van het beginsel artikel 123 onverlet laat (bedoeling van subamendement nr. 23), of enkel de Ministerraad in aanmerking nemen. Voorts is het lid bereid om onmiddellijk het initiatief te nemen tot wijziging van de bijzondere wet.

Een lid gaat akkoord met het voorstel om de herziening van de Grondwet te bekijken in samenhang met de wijziging van de bijzondere wet.

De voorzitter ziet geen tegenstrijdigheid tussen artikel 123 en het nieuwe artikel 11*bis*, dat er enkel op gericht is een algemeen beginsel van paritaire samenstelling binnen de regeringen vast te leggen. Vervolgens moet in de bijzondere wet het vraagstuk betreffende de samenstelling en de werking worden geregeld.

De minister deelt deze mening.

Een lid is van mening dat de redenering van de minister correct is in een gecentraliseerde Staat waar er een hiërarchie van de normen is, maar niet in een federale Staat. In dit laatste geval is het organiek kader binnen hetwelk de principes ten uitvoer worden gelegd verschillend. Het is duidelijk dat de Grondwet beginselen als de vrijheid van vereniging, de vrijheid van eredienst, enz. kan bekrachtigen. Maar wanneer de Grondwet de bevoegdheid voor het organiseren van bepaalde zaken opdraagt aan de bijzondere wetgever, dan wijst hij eigenlijk een ander orgaan aan dat bevoegd is om zich in die aangelegenheden uit te spreken, onder meer over de samenstelling van de gewest- en gemeenschapsregeringen. Het feit dat de Grondwet de basisnorm is, betekent niet dat men het niet voor herziening vatbaar verklaarde artikel 123 kan wijzigen op een dubbel niveau. Het ene heeft betrekking op de inhoud van artikel 123 en het andere op de bepaling waarin gezegd wordt dat het een bijzondere wet is die deze aangelegenheid moet regelen. Professor Lemmens deelde die opvatting. Professor Velaers heeft het niet specifiek over artikel 23 gehad maar kante zich tegen een impliciete herziening van de Grondwet.

De minister antwoordt dat enkel professor Lemmens bezwaren heeft geopperd. Professor Velaers heeft zijn mening te kennen gegeven over een

Un membre observe que l'adoption de l'article 11*bis* tel quel, sans retenir le sous-amendement n° 20, ni le sous-amendement n° 23, introduit une contradiction entre l'article 11*bis* et l'article 123 de la Constitution. En effet, le premier permettrait de régler la parité au sein des gouvernements de communauté et de région par une loi ordinaire, alors que l'article 123 impose une loi spéciale pour régler la composition de ces organes. Il y a deux manières de résoudre cette contradiction: soit mentionner explicitement que l'introduction du principe laisse intact l'article 123 — c'est l'objet du sous-amendement n° 23 —, soit ne viser que le Conseil des ministres. Parallèlement, le membre est disposé à prendre immédiatement l'initiative de modifier la loi spéciale.

Une membre approuve la proposition consistant à suivre simultanément la piste de la révision de la Constitution et celle de la modification de la loi spéciale.

Le président ne voit aucune contradiction entre l'article 123, d'une part, et, d'autre part, l'article 11*bis* nouveau qui se bornerait à énoncer un principe général de mixité des gouvernements. Il revient ensuite à la loi spéciale de régler les questions de composition et fonctionnement.

La ministre partage cette vision.

Un membre estime que le raisonnement de la ministre est correct dans la hiérarchie des normes d'un État centralisé, mais pas dans le cadre d'un État fédéral. Dans ce dernier cas, le cadre organique de mise en œuvre des principes est différent. Il est évident que la Constitution peut consacrer des principes tels que la liberté d'association, liberté de culte, etc. Mais lorsque la Constitution confie au législateur spécial la compétence d'organiser certaines choses, elle désigne en fait un autre organe compétent pour se prononcer dans ces matières, notamment la composition des gouvernements de communauté et de région. Le fait que la Constitution soit la norme de base ne signifie pas que l'on puisse modifier l'article 123, non ouvert à révision, à un double niveau, celui du contenu de l'article 123 et celui qui confie au législateur spécial le soin de régler cette matière. Le professeur Lemmens partageait cette opinion. Quant au professeur Velaers, il ne s'est pas exprimé précisément sur l'article 123, mais il s'est prononcé contre une révision implicite de la Constitution.

La ministre réplique que seul le professeur Lemmens a avancé ces objections. Le professeur Velaers s'est prononcé sur une question différente, à



ander probleem, namelijk de mogelijkheid om in titel III sommige bepalingen van het oorspronkelijk voorgestelde artikel 10*bis* in te voegen.

Een lid meent dat de redenering die aan het subamendement nr. 20 ten grondslag ligt, zelfs de geringste aanpassing van de Grondwet uitsluit. Zij herinnert eraan dat in de vorige zittingsperiode de wijziging van artikel 103 betreffende de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de ministers gepaard is gegaan met de wijziging van artikel 125 van de Grondwet voor de gemeenschaps- en gewestministers. Op dezelfde manier moet het algemeen beginsel van de vertegenwoordiging van beide geslachten, zowel op de federale regering als op de regeringen van de deelgebieden worden toegepast.

Volgens een vorige spreker is het duidelijk dat het beginsel van de vertegenwoordiging van beide geslachten in de regeringen kan worden opgenomen in de Grondwet. Via artikel 11*bis* kan er evenwel niet voor worden gezorgd dat de samenstelling van de gemeenschaps- en gewestregeringen geregeld wordt bij gewone wet. Dat is het probleem dat artikel 11*bis*, tweede lid, doet rijzen. Doordat een bijzondere wet vereist is, wordt voorkomen dat de gemeenschaps- en gewestraden over hun samenstelling beslissen bij een decreet dat met een gewone meerderheid van de leden van de raad is aangenomen.

Een ander lid deelt de mening van de minister. Artikel 11*bis*, tweede lid, dat het beginsel van de vertegenwoordiging van beide geslachten in de regeringen bekrachtigt, is onmiddellijk toepasbaar. De gemeenschappen zijn daarenboven niet gelijk wat de regeling van de samenstelling van hun regering betreft, aangezien de bijzondere wet slechts vereist is voor de Vlaams Gemeenschap en de Franse Gemeenschap, en de gewone wet volstaat voor de Duitstalige Gemeenschap.

Een lid voegt eraan toe dat artikel 11*bis* eveneens een beginsel vastlegt dat van toepassing is op de organen van de gemeenten en provincies terwijl artikel 162 van de Grondwet bepaalt dat de provinciale en gemeentelijke instellingen bij de wet geregeld worden. Indien men aanvaardt dat de Grondwet een beginsel bekrachtigt wanneer de aangelegenheid geregeld wordt door de gewone wetgever, waarom aanvaardt men dan niet dat de Grondwet dat eveneens doet wanneer de aangelegenheid geregeld wordt door de bijzondere wetgever?

Een lid is van mening dat de goedkeuring van de tekst zonder het subamendement nr. 23 geenszins kan betekenen dat een gewone wet zou kunnen bepalen hoeveel mannen en hoeveel vrouwen er in de gemeenschaps- en gewestregeringen zijn. Hij is daarentegen wel bereid dit subamendement in te trekken indien men van mening is dat het niet nodig is omdat artikel 11*bis* zich beperkt tot het vastleggen van een beginsel, dat ten uitvoer zal worden gelegd conform

savoir la possibilité d'insérer dans le titre III certaines dispositions de l'article 10*bis* initialement proposé.

Une membre trouve que le raisonnement qui soutient le sous-amendement n° 20 n'autorise plus la moindre adaptation de la Constitution. Elle rappelle que, sous la législature précédente, la modification de l'article 103 concernant la responsabilité pénale des ministres s'est accompagnée de la modification de l'article 125 de la Constitution pour les ministres des communautés et des régions. De la même manière, le principe général de mixité doit s'appliquer tant au gouvernement fédéral qu'aux gouvernements des entités fédérées.

Selon un intervenant précédent, il est évident que l'on peut inscrire dans la Constitution le principe de la mixité des gouvernements. Par contre, l'on ne peut permettre, par l'article 11*bis*, que la composition des gouvernements des communautés et régions soit réglée par loi ordinaire. C'est là le problème posé par l'article 11*bis*, deuxième alinéa. L'exigence d'une loi spéciale permet d'éviter que les conseils de communauté et de région ne décident de leur composition par un décret adopté à la simple majorité des membres du conseil.

Un autre membre partage l'opinion de la ministre. L'article 11*bis*, alinéa 2, consacrant le principe de la mixité dans les gouvernements est directement applicable. De plus, les communautés ne sont pas égales sur le plan du règlement de la composition de leur gouvernement puisque la loi spéciale n'est requise que pour les communautés flamande et française, et la loi ordinaire pour la communauté germanophone.

Une membre ajoute que l'article 11 bis fixe également un principe applicable aux organes des communes et provinces, alors que l'article 162 de la Constitution dispose que les institutions communales et provinciales sont réglées par la loi. Si l'on accepte que la Constitution fixe un principe lorsque la matière est réglée par le législateur ordinaire, pourquoi ne pas l'accepter lorsque la matière est du ressort du législateur spécial?

Un membre estime que l'adoption du texte sans le sous-amendement n° 23 ne peut en aucun cas signifier qu'une loi ordinaire pourrait fixer la proportion d'hommes et de femmes exigée au sein des gouvernements de communauté et de région. Par contre, il est prêt à retirer ce sous-amendement si l'on estime que ce dernier n'est pas nécessaire parce que l'article 11*bis* se contente de fixer un principe, qui sera mis en œuvre conformément aux règles prévues ailleurs dans la

de regels die op een andere plaats in de Grondwet zijn opgenomen. Niettemin moet onverwijld een voorstel van bijzondere wet worden ingediend om dit principe ten uitvoer te leggen.

De minister bevestigt deze interpretatie. De verplichte vertegenwoordiging van beide geslachten moet rechtstreeks uit de Grondwet voortvloeien. Op grond van artikel 123 van de Grondwet is evenwel een bijzondere wet vereist om een nauwkeuriger eis op te leggen zoals een verhouding een derde-twee derde, of de pariteit.

*b.3. Artikel 11bis, derde en vierde lid: formulering*

De voorzitter vraagt of het mogelijk is de tekst minder zwaar te maken door de twee leden samen te voegen.

De minister stelt voor het derde lid te laten aanvangen met de woorden «Behoudens wanneer zij de rechtstreekse verkiezing van hun leden regelen ...».

Mevrouw Willame-Boonen dient in die zin subamendement nr. 24 in (Stuk Senaat nr. 2-465/3).

Een senator is van mening dat dit subamendement niet veel duidelijkheid brengt. De leden van de schepencolleges worden eventueel rechtstreeks verkozen, maar niet de colleges zelf. Hij verkiest dat men de gevallen waarin er rechtstreekse verkiezing is, nauwkeurig opsomt.

De minister neemt als voorbeeld een gemeente waarin de schepenen rechtstreeks worden verkozen, maar de burgemeester niet. Het lid stelt vast dat de regel niet geldt voor schepenen en dat het dus de burgemeester is die eventueel van een ander geslacht dan de schepenen moet zijn. Een oplossing zou kunnen zijn de regel niet toe te passen zodra alle of meerdere leden van het college rechtstreeks worden verkozen.

De senator antwoordt dat deze formule inderdaad het probleem van de faciliteitengemeenten kan oplossen, maar dat op die manier ook wordt uitgesloten dat de regel wordt toegepast op het schepencollege wanneer de burgemeester rechtstreeks wordt verkozen. Als een gewest de burgemeesters rechtstreeks laat verkiezen, betekent dit dat geen enkel schepencollege van de regel voor het gemengd karakter kan genieten. Al is de tekst van amendement nr. 19 wat zwaar, toch worden beide problemen hiermee verholpen.

De voorzitter merkt op dat de eisen nog strenger kunnen. Waarom zou het principe niet ook in gemeenten kunnen worden toegepast waar de schepenen rechtstreeks worden verkozen? Het decreet of de ordonnantie zou kunnen bepalen dat, wanneer alle leden van het college van hetzelfde geslacht zijn, het laatst verkozen lid wordt vervangen door de kandidaat van het andere geslacht met de meeste stemmen.

Constitution. Néanmoins, il faudra sans tarder proposer une loi spéciale pour mettre en œuvre ce principe.

La ministre confirme cette interprétation. L'obligation de mixité découlera directement de la Constitution. Par contre, il faudra recourir à la loi spéciale sur base de l'article 123 de la Constitution pour imposer une exigence plus précise telle qu'une proportion d'un tiers-deux tiers, ou la parité.

*b.3. Article 11bis, alinéas 3 et 4: formulation*

Le président pose la question de savoir s'il est possible d'alléger le texte en fusionnant les deux alinéas ?

La ministre propose de commencer l'alinéa 3 par «Sauf lorsqu'ils organisent l'élection directe de leurs membres, ...»

Mme Willame-Boonen dépose un sous-amendement n° 24 en ce sens (doc. Sénat, n° 2-465/3).

Un sénateur est d'avis que ce sous-amendement ne va pas dans le sens de la précision. Les membres des collèges échevinaux sont éventuellement élus de manière directe, mais non les collèges. Il préfère que l'on précise les cas dans lesquels il y a élection directe.

La ministre prend l'exemple d'une commune dans laquelle les échevins sont élus directement, mais pas le bourgmestre. Le membre constate que la règle ne pouvant s'appliquer aux échevins, c'est le bourgmestre qui devra éventuellement être du sexe opposé à celui des échevins. Une solution consisterait à exclure la règle dès lors que tout ou partie des membres des collèges seraient élus directement.

Le sénateur réplique qu'une telle formule répond certes au problème des communes à facilités, mais qu'elle aurait pour conséquence d'exclure l'application de la règle pour un collège échevinal, si le bourgmestre était élu directement. Si le mode de désignation des bourgmestres est modifié par une région dans le sens de l'élection directe, cela privera les collèges échevinaux de toutes les communes de cette région du bénéfice de la règle de mixité. Le texte de l'amendement n° 19 est peut-être lourd, mais il permet de rencontrer les deux problèmes.

Le président observe que l'on pourrait pousser les exigences plus loin. Pourquoi ne pas admettre l'application du principe, y compris dans les communes où les échevins sont élus directement? Le décret ou l'ordonnance pourrait prévoir qu'en cas de collège unisexe, le dernier membre élu devrait être remplacé par le candidat de sexe différent ayant obtenu le plus de voix.

Een senator stelt voor om eenvoudigweg de regel niet toe te passen op gemeenten met een speciaal statuut.

Een lid vindt dat subamendement nr. 24 duidelijk is en een antwoord biedt op de twee aangehaalde problemen.

Een ander lid steunt de tekst van amendement nr. 19. Ook al is die een beetje ingewikkeld, hij biedt een oplossing voor de situatie van de faciliteitengemeenten, waar rekening moet worden gehouden met de wens van de kiezer.

*b.4. Gevolgen van de inwerkingtreding van de Grondwetsherziening en bevoegdheid van het Arbitragehof*

Een lid vraagt wanneer de Grondwetsherziening van kracht wordt. In de huidige regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zit geen enkele vrouw.

Een ander lid meent dat de vankrachtwording op een redelijke manier geregeld moet worden. In 1993 heeft de helft van de senatoren geen ontslag moeten nemen na de goedkeuring van de Grondwetsherziening waardoor het aantal senatoren werd verlaagd tot eenenzeventig. De regel moet gelden vanaf de volgende regeringsvorming.

De volgende spreker aanvaardt dat het beginsel van gemengde samenstelling dat is opgenomen in de Grondwet, meteen van toepassing wordt en dat dus een Ministerraad of een gewest- of gemeenschapsregering die uitsluitend uit mannen bestaat, ongrondwettig is. Zolang er echter geen bijzondere wet is die deze kwestie regelt, is er geen enkele sanctie voorhanden om een dergelijke samenstelling te verhinderen.

Een lid merkt op dat de beslissingen van een dergelijke regering nietig kunnen worden verklaard doordat de regering verkeerd is samengesteld, maar dat op de regering zelf niet kan worden teruggekomen.

Volgens een ander lid zijn de zaken niet zo eenvoudig. Het Arbitragehof zal in elk geval geconfronteerd worden met het ontbreken van een bijzondere wet, die overeenkomstig de Grondwet vereist is om de samenstelling van de gewest- en gemeenschapsregeringen te regelen.

Een lid vindt dat men de redenering van subamendement nr. 20 niet moet verwerpen onder het mom dat het juridische muggenzifterij zou zijn. De minister bevestigt dat de Grondwet alleen het algemene principe van de gemengde samenstelling bevestigt, maar dat een bijzondere wet nodig is om een specifiek aandeel in de samenstelling op te leggen, bijvoorbeeld een derde of de helft personen van het andere geslacht. Nemen we het voorbeeld van de Vlaamse regering die elf leden telt: het vereiste van de gemengde samenstel-

Une sénatrice, quant à elle, propose de simplifier en disposant simplement que la règle n'est pas d'application aux communes à statut spécial.

Une membre trouve que le sous-amendement n° 24 était clair et qu'il rencontrait les deux préoccupations évoquées précédemment.

Un autre membre soutient le texte de l'amendement n° 19. Même s'il est un peu compliqué, il permet de répondre à la situation des communes à facilités où il faut trouver le moyen de respecter la volonté de l'électeur.

*b.4. Effets de l'entrée en vigueur de la révision de la Constitution et compétence de la Cour d'arbitrage*

Une membre demande quand la révision de la Constitution entrera en vigueur. Le gouvernement actuel de la Région de Bruxelles-Capitale ne compte en effet aucune femme.

Un autre membre estime que la mise en application du principe doit se faire de manière raisonnable. En 1993, la moitié des membres du Sénat n'ont pas dû démissionner le lendemain du vote de la révision de la Constitution réduisant le nombre de sénateurs à septante et un. La règle doit s'appliquer à partir de la formation des prochains gouvernements.

L'intervenant suivant admet que le principe de mixité inscrit dans la Constitution soit directement applicable et, partant, qu'un Conseil des ministres ou un gouvernement de communauté ou de région composé uniquement d'hommes soit inconstitutionnel. Il reste qu'en l'absence de loi spéciale réglant expressément la question, aucune sanction ne permet d'empêcher une telle composition.

Une membre observe que les décisions prises par un tel gouvernement pourraient être annulées en raison du vice affectant la composition de l'organe, mais le gouvernement en soi ne pourrait être remis en cause.

Selon un autre membre, ce n'est pas si simple, car la Cour d'arbitrage serait de toute façon confrontée au problème de l'absence d'une loi spéciale alors que celle-ci est requise par ailleurs dans la Constitution pour régler la composition du gouvernement de région ou de communauté.

Un membre estime qu'il ne faut pas écarter l'argumentation au sujet du sous-amendement n° 20, au motif qu'il s'agirait de juridisme. La ministre affirme que la Constitution consacre uniquement un principe général de mixité, mais qu'une loi spéciale serait requise pour exiger une proportion particulière dans la composition, telle que un tiers ou la moitié de personnes du sexe opposé. Or, prenons l'exemple du gouvernement flamand qui compte onze membres: imposer la mixité revient à imposer qu'au moins un

ling komt hier op neer dat ten minste één elfde van de leden van het andere geslacht moet zijn. Dat is ook een precies aandeel!

De vorige spreker meent dat het omzetten van het algemene principe in getallen — zelfs al is dat maar in een vereiste van ten minste een lid van het andere geslacht — neerkomt op een probleem van samenstelling. Volgens hem kan artikel 11*bis*, bijvoorbeeld in Brussel, onmogelijk in de praktijk worden gebracht zonder een bijzondere wet die vaststelt wat moet gebeuren wanneer Franstaligen en Nederlandstaligen het niet eens worden over de taalgroep die een lid van het andere geslacht mag voordragen. Voor de regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is een bijzondere wet dus onontbeerlijk om het principe in de praktijk te brengen.

De minister geeft toe dat de controle op de naleving van het principe problematisch kan zijn. Er zijn evenwel andere drukkingsmiddelen. Zo is het toch moeilijk denkbaar dat de Koning de eedaflegging van de regeringsleiders aanvaardt als die regeringen niet in overeenstemming met de Grondwet zijn samengesteld. Anderzijds verbindt de minister zich ertoe een ontwerp van bijzondere wet in te dienen die de controle op de naleving van het principe concreet regelt.

Een senator herinnert eraan dat moet beslist worden of artikel 11*bis* al dan niet onder de controle van het Arbitragehof valt. Als het antwoord negatief is, heeft het weinig zin om in de Grondwet een verplichte, gemengde samenstelling van de uitvoerende organen in te voeren. Daarom pleit zij ervoor dat de grondwetswijziging snel wordt gevolgd door de goedkeuring van een bijzondere wet die concrete inhoud geeft aan de regel.

Een lid meent dat het Arbitragehof bevoegd moet zijn om toe te zien op de naleving van een regel die een bijzondere toepassing is van een algemeen gelijkheidsbeginsel. Het Hof is evenwel niet bevoegd om de samenstelling van een orgaan te vernietigen.

Een ander lid is het eens met de vorige spreker aangaande de verruiming van de bevoegdheid van het Arbitragehof met betrekking tot artikel 11*bis*. Het Hof verruimt zijn controle nu al tot artikel 162 aangaande de belastingen.

Een lid verbaast zich steeds meer over het effect dat men wil verbinden aan de invoering van artikel 11*bis* in de Grondwet. Dit zou ook een wijziging meebrengen van artikel 1 van de bijzondere wet op het Arbitragehof dat vaststelt over welke artikelen van de Grondwet het Arbitragehof zijn controle uitoefent.

Een lid meent dat de twistvraag of het nieuwe artikel 11*bis* alleen een principe vaststelt dan wel gevolgen heeft voor de kwestie van de samenstelling van de gemeenschaps- en gewestregeringen die geregeld

onzième des membres soit de sexe différent. C'est aussi une proportion précise!

L'orateur précédent estime qu'exprimer le principe général de façon numérique, même si ce n'est qu'une exigence d'au moins un membre de l'autre sexe, revient à une question de composition. Selon lui, il est impossible de mettre en œuvre l'article 11*bis*, par exemple à Bruxelles, si une loi spéciale ne précise pas ce qu'il advient lorsque les francophones et les néerlandophones ne peuvent s'accorder sur le groupe linguistique auquel il revient de présenter un membre de l'autre sexe. Une loi spéciale est donc indispensable pour rendre le principe opérationnel dans un cas comme celui du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

La ministre reconnaît que le contrôle du respect du principe peut poser problème. Il y a toutefois des moyens de pression. Ainsi, l'on imagine difficilement le Roi accueillir le serment des chefs d'exécutifs si ceux-ci ne sont pas composés conformément à la Constitution. D'autre part, la ministre s'engage à déposer un projet de loi spéciale organisant plus concrètement le contrôle de l'application du principe.

Une sénatrice rappelle qu'il faut décider si l'article 11*bis* tombe sous le contrôle de la Cour d'arbitrage. En cas de réponse négative, l'insertion dans la Constitution d'une obligation de mixité dans les organes exécutifs a peu de sens. C'est pourquoi elle plaide aussi pour que la modification de la Constitution soit rapidement suivie par l'adoption d'une loi spéciale donnant un effet concret à la règle.

Une membre est d'avis que la Cour d'arbitrage sera compétente pour veiller au respect d'une règle qui est une application particulière du principe général d'égalité. Cependant, la Cour n'est de toute façon pas compétente pour annuler la composition d'un organe.

Une autre membre partage l'opinion de l'intervenante précédente au sujet de l'extension de la compétence de la Cour d'arbitrage au respect de l'article 11*bis*. Actuellement, la Cour étend déjà son contrôle à l'article 162 en matière d'impôts.

Un membre se dit de plus en plus étonné par l'impact que l'on veut donner à l'insertion de l'article 11*bis* dans la Constitution: il modifierait également l'article 1<sup>er</sup> de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage déterminant les articles de la Constitution au regard desquels la Cour d'arbitrage exerce son contrôle.

Un membre est d'avis que la querelle consistant à savoir si l'article 11*bis* nouveau se contente de poser un principe ou s'il interfère avec la question de la composition des gouvernements des communautés et

moet worden bij bijzondere wet, wordt veroorzaakt door het gebruik van de woorden «telt personen van verschillend geslacht». Daaruit leidt men immers af dat ten minste één persoon van het andere geslacht nodig is of dat een bijzondere wet een specifiek aandeel moet vaststellen van bijvoorbeeld een derde. Waarom schrijft men niet gewoon «telt mannen en vrouwen»? Deze formulering past in de logica van het eerste lid en voorkomt verwarring over de samenstelling van de regering.

Een senator merkt op dat de grondwetswijziging in principe in werking zal treden op de dag dat ze in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt. Betekent dit dat de regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, die alleen uit mannen bestaat, ongrondwettig verklaard zal worden? Zou men geen overgangsmaatregel kunnen invoeren om deze maatregel pas bij de volgende verkiezingen in werking te laten treden?

Al vindt zij het vrij onverdedigbaar dat uitvoerende organen uitsluitend uit mannen bestaan, toch oordeelt mevrouw Van Riet het aangewezen al deze overheden niet in moeilijkheden te brengen. Zij weet dat dit onder meer het geval zou zijn bij sommige schepencolleges. Daarom dient zij subamendement nr. 25 in, dat de inwerkingtreding van artikel 11*bis* voor deze overheden uitstelt tot de dag na de eerstvolgende verkiezingen van die organen (Stuk Senaat, nr. 2-465/3).

De minister antwoordt dat er geen probleem is voor de gemeente- en provinciebesturen, omdat er in hun geval een wet moet komen om het principe van de gemengde samenstelling toe te passen.

Een lid vraagt zich af waarom een principe waarvan de minister beweert dat het onmiddellijk toepasbaar is op regeringen, in het geval van de gemeenten en provincies via een wet, een decreet of een beschikking ingevoerd moet worden.

Een lid meent dat de overgangsmaatregel niet in de Grondwet hoeft te staan indien men de kwestie van de inwerkingtreding regelt in respectievelijk de bijzondere wet, de gewone wet, het decreet of de ordonnantie.

Een senator merkt op dat het wetsvoorstel dat zij zelf ingediend heeft, slechts het principe vastlegde, en voor de toepassing ervan op alle organen verwees naar de wet, het decreet of de ordonnantie.

De minister is van mening dat het principe hoe dan ook pas bij de volgende samenstelling van de uitvoerende organen in werking kan treden.

Een senator is ervan overtuigd dat eens het grondwettelijke principe aangenomen is, er weinig kans bestaat dat een regering die niet aan de regel voldoet, niet onmiddellijk haar samenstelling wijzigt. Dit is een politieke zaak.

régions qui doit être réglée par loi spéciale provient de l'utilisation des termes «compte des personnes de sexe différent». On en déduit qu'il faut au moins une personne de sexe différent, ou qu'il faut une loi spéciale pour imposer une proportion d'un tiers, etc. Pourquoi ne pas écrire plus simplement «compte des hommes et des femmes»? La formule s'inscrirait dans la logique du premier alinéa et ne serait plus source d'équivoque par rapport à l'idée de composition des gouvernements.

Un sénateur observe que la modification de la Constitution entrera en principe en vigueur dès sa publication au *Moniteur belge*. Cela signifiera-t-il donc que le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale qui ne compte que des hommes sera déclaré inconstitutionnel? Ne faudrait-il pas prévoir une mesure transitoire reportant aux prochaines élections l'entrée en vigueur de la règle?

Même si elle trouve plutôt injuste que des organes exécutifs demeurent composés uniquement d'hommes, Mme Van Riet juge préférable de ne pas mettre tous ces organes en difficulté. Elle sait que c'est notamment le cas de certains collèges échevinaux. C'est pourquoi elle introduit, avec d'autres membres, un sous-amendement n° 25 reportant l'entrée en vigueur de l'article 11*bis* au jour suivant les prochaines élections concernant lesdits organes (doc. Sénat, n° 2-465/6).

La ministre répond que le problème ne se pose pas pour les organes communaux et provinciaux car, dans leur cas, une loi est requise pour appliquer le principe de mixité.

Un membre se demande pourquoi un principe que la ministre affirme directement applicable en ce qui concerne les gouvernements, nécessite, par contre, une loi, un décret ou une ordonnance, pour s'appliquer aux organes des communes et provinces.

Un membre est d'avis qu'on peut faire l'économie d'une disposition transitoire dans la Constitution en réglant la question de l'entrée en vigueur dans la loi spéciale, la loi ordinaire, le décret ou l'ordonnance selon les cas.

Une sénatrice fait remarquer que la proposition de loi qu'elle a elle-même déposée, se contentait de fixer le principe et renvoyait à la loi, le décret ou l'ordonnance pour l'application du principe à tous les organes.

La ministre estime que le principe ne devrait de toute façon entrer en vigueur que lors de la prochaine constitution d'exécutifs.

Une sénatrice se dit persuadée qu'une fois le principe constitutionnel voté, il y a peu de chance qu'un gouvernement qui ne satisferait pas à la règle, ne modifie pas immédiatement sa composition. C'est une question politique.

De voorzitter denkt niet dat de regeringen van de ene dag op de andere hun samenstelling zullen wijzigen. Daarentegen kan hij zich niet voorstellen dat er nieuwe regeringen gevormd zouden worden zonder dat dit grondwettelijk principe nageleefd wordt.

Een senator zou graag vernemen of het ontwerp van bijzondere wet dat de minister van Gelijke Kansen beloofd heeft in te dienen, uitsluitend de bevoegdheden van het Arbitragehof zou betreffen, dan wel ook een regeling zou inhouden van de problematiek van de gemeenschaps- en gewestregeringen overeenkomstig artikel 123 van de Grondwet.

De minister antwoordt dat het wetsontwerp dat ze aangekondigd heeft, de bevoegdheden van het Arbitragehof en de concrete toepassing van het grondwettelijke principe voor sommige uitvoerende organen zou regelen.

Een lid neemt geen genoegen met de antwoorden die tot nu toe gegeven werden met betrekking tot de inwerkingtreding van artikel 11*bis*. Zal de regel toegepast worden bij een kabinetswijziging die voor de volgende verkiezingen plaatsheeft? En wanneer denkt de minister een ontwerp van bijzondere wet in te dienen?

Een lid meent dat de samenstelling van de huidige regeringen tot nu toe in overeenstemming is met de Grondwet en dat het principe niet vanaf de bekendmaking op hen toegepast moet worden. Hij stelt zich echter ook vragen bij de toepassing van de regel indien de samenstelling van de regering wordt gewijzigd voor de volgende verkiezingen. Het inbouwen van een overgangsmaatregel zou iedere ambiguïteit opheffen door uitdrukkelijk de toepassing van het principe in geval van een regeringswijziging onmogelijk te maken.

## VI. STEMMINGEN

1. De amendementen nrs. 1 tot 18 worden ingetrokken.

2. Wat amendement nr. 19 van mevrouw de Bethune c.s. betreft, dat ertoe strekt het enig artikel door twee nieuwe artikelen te vervangen die respectievelijk betrekking hebben op de toevoeging van een derde lid aan artikel 10 van de Grondwet en op de invoeging van een nieuw artikel 11*bis*, beslist de commissie om over elke voorgestelde bepaling en over de desbetreffende subamendementen afzonderlijk te stemmen.

### 2.1. Artikel 1

Artikel 1 wordt eenparig goedgekeurd door de 11 aanwezige leden.

Le président ne pense pas que les gouvernements vont changer leur composition du jour au lendemain. Par contre, il n'imagine pas que de nouveaux gouvernements se constitueraient sans respecter le principe constitutionnel.

Un sénateur aimerait savoir si le projet de loi spéciale que la ministre de l'Égalité des Chances s'est engagée à déposer concernerait uniquement les compétences de la Cour d'arbitrage ou si l'on réglerait aussi la problématique des gouvernements de communauté et de région en application de l'article 123 de la Constitution.

La ministre répond que le projet de loi dont elle a parlé, réglerait la compétence de la Cour d'arbitrage et l'application pratique du principe constitutionnel pour certains exécutifs.

Une membre n'est pas satisfaite par les réponses apportées jusqu'à présent à la question de l'entrée en vigueur de l'article 11*bis*. La règle s'appliquera-t-elle en cas de remaniement ministériel avant les élections suivantes? Et quand la ministre envisage-t-elle de déposer un projet de loi spéciale?

Un membre estime que la composition des gouvernements existants était jusqu'à présent conforme à la Constitution et qu'il ne convient pas de leur appliquer le principe dès sa publication. Toutefois, il s'interroge aussi au sujet de l'application de la règle lors d'une modification d'un gouvernement qui interviendrait avant les élections suivantes. L'ajout d'une disposition transitoire éviterait toute équivoque en écartant explicitement l'application du principe en cas de remaniement de gouvernement.

## VI. VOTES

1. Les amendements n<sup>os</sup> 1 à 18 sont retirés.

2. L'amendement n<sup>o</sup> 19 de Mme de Bethune et consorts visant à remplacer l'article unique par deux nouveaux articles, visant respectivement à ajouter un troisième alinéa à l'article 10 de la Constitution et à insérer un article 11*bis* nouveau, la commission décide de voter séparément sur chaque disposition proposée et les sous-amendements y ayant trait.

### 2.1. Article 1<sup>er</sup>

L'article 1<sup>er</sup> est adopté à l'unanimité des 11 membres présents.

## 2.2. Artikel 2

2.2.1. Artikel 11*bis*, eerste lid

Het eerste lid wordt aangenomen met 10 stemmen bij 1 onthouding.

2.2.2. Artikel 11*bis*, tweede lid

Subamendement nr. 20 van de heer Vandenberghe, dat ertoe strekt de woorden «en de Gemeenschaps- en Gewestregeringen» te doen vervallen, wordt ingetrokken.

Subamendement nr. 21 van mevrouw de Bethune, dat ertoe strekt het beginsel van de gelijke vertegenwoordiging van elk geslacht in te voeren, wordt verworpen met 9 stemmen tegen 1 stem, bij 1 onthouding.

Subsidiair amendement nr. 22 van mevrouw de Bethune, dat ertoe strekt het beginsel van de vertegenwoordiging van ten minste een derde leden van het andere geslacht in te voeren, wordt verworpen met 8 tegen 2 stemmen, bij 1 onthouding.

Subamendement nr. 23 van de heer Lozie met betrekking tot artikel 123 van de Grondwet wordt door de indiener ingetrokken gelet op de uitlegging van artikel 11*bis* en aangezien de minister belast met het Gelijke-Kansenbeleid zich ertoe heeft verbonden eerlang een ontwerp van bijzondere wet in te dienen.

Subamendement nr. 23 wordt opnieuw ingediend door de heer Vandenberghe. Het wordt verworpen met 8 tegen 2 stemmen, bij 1 onthouding.

Het tweede lid wordt aangenomen met 9 stemmen bij 2 onthoudingen.

2.2.3. Artikel 11*bis*, derde lid

Subamendement nr. 24 van mevrouw Willame-Boonen c.s., dat ertoe strekt de woorden «Behoudens wanneer zij de rechtstreekse verkiezing van hun leden regelen» in te voegen, wordt verworpen met 7 tegen 2 stemmen, bij 2 onthoudingen.

Het derde lid wordt aangenomen met 9 stemmen bij 2 onthoudingen.

2.2.4. Artikel 11*bis*, vierde lid

Het vierde lid wordt aangenomen met 8 stemmen bij 3 onthoudingen.

2.2.5. Artikel 11*bis*, vijfde lid (nieuw)

Subamendement nr. 25 van mevrouw Van Riet c.s., dat ertoe strekt een overgangsbepaling als vijfde lid in te voegen, wordt door de indiener ingetrokken.

## 2.2. Article 2

2.2.1. Article 11*bis*, alinéa 1<sup>er</sup>

L'alinéa 1<sup>er</sup> est adopté par 10 voix et 1 abstention.

2.2.2. Article 11*bis*, alinéa 2

Le sous-amendement n° 20 de M. Vandenberghe visant à supprimer les mots «des Gouvernements de communauté et de région» est retiré.

Le sous-amendement n° 21 de Mme de Bethune visant à introduire le principe d'une représentation égale de chaque sexe, est rejeté par 9 voix contre 1 et 1 abstention.

L'amendement subsidiaire n° 22 de Mme de Bethune visant à introduire le principe d'une représentation d'au moins un tiers de membres du sexe opposé est rejeté par 8 voix contre 2 et 1 abstention.

Le sous-amendement n° 23 de M. Lozie faisant référence à l'article 123 de la Constitution est retiré par son auteur en raison de l'interprétation donnée à l'article 11*bis* et de l'engagement de la ministre de l'Égalité des Chances de déposer rapidement un projet de loi spéciale.

Le sous-amendement n° 23 est réintroduit par M. Vandenberghe. Il est rejeté par 8 voix contre 2 et 1 abstention.

L'alinéa 2 est adopté par 9 voix et 2 abstentions.

2.2.3. Article 11*bis*, alinéa 3

Le sous-amendement n° 24 de Mme Willame-Boonen et consorts visant à insérer les mots «Sauf lorsqu'ils organisent l'élection directe de leurs membres» est rejeté par 7 voix contre 2 et 2 abstentions.

L'alinéa 3 est adopté par 9 voix et 2 abstentions.

2.2.4. Article 11*bis*, alinéa 4

L'alinéa 4 est adopté par 8 voix et 3 abstentions.

2.2.5. Article 11*bis*, alinéa 5 (nouveau)

Le sous-amendement n° 25 de Mme Van Riet et consorts visant à insérer un cinquième alinéa contenant une disposition transitoire est retiré par son auteur.

Artikel 2 wordt in zijn geheel aangenomen met 10 stemmen bij 1 onthouding.

Amendement nr. 19 van mevrouw de Bethune c.s. wordt aangenomen met 10 stemmen bij 1 onthouding.

\*  
\* \*

Door deze stemming wordt het voorstel van mevrouw de Bethune c.s. tot herziening van de Grondwet (Stuk Senaat, nr. 2-483/1), dat samen met het voorstel van de regering nr. 2-465/1 in behandeling is genomen, overbodig.

\*  
\* \*

Dit verslag is goedgekeurd bij eenparigheid van de 8 aanwezige leden.

*De rapporteurs,*

Iris VAN RIET.  
Nathalie de T' SERCLAES.

*De voorzitter,*

Armand DE DECKER.

L'article 2 dans son ensemble est adopté par 10 voix et 1 abstention.

L'amendement n° 19 de Mme de Bethune et consorts est adopté par 10 voix et 1 abstention.

\*  
\* \*

Par suite de ce vote, la proposition de révision de la Constitution déposée par Mme de Bethune et consorts (doc. Sénat, n° 2-483/1), qui a été examinée conjointement avec la proposition du gouvernement n° 2-465/1, devient sans objet.

\*  
\* \*

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 8 membres présents.

*Les rapporteuses,*

Iris VAN RIET.  
Nathalie de T' SERCLAES.

*Le président,*

Armand DE DECKER.



## BIJLAGE

Schematisch overzicht van de door de vier grondwetsspecialisten verstrekte adviezen

### Knelpunten

Vergelijkende tabel  
met de standpunten van de professoren  
Lemmens, Uyttendaele, Velaers en Verdussen

## ANNEXE

Vue d'ensemble des avis donnés par les quatre constitutionnalistes

### Points controversés

Tableau comparatif  
des points de vue des professeurs  
Lemmens, Uyttendaele, Velaers et Verdussen

	Professor Lemmens — Professeur Lemmens	Professor Velaers — Professeur Velaers	Professor Verdussen — Professeur Verdussen	Professor Uyttendaele — Professeur Uyttendaele
--	--	--	--	--

1. Draagwijdte van de verklaring tot herziening van de Grondwet. — *Portée de la déclaration de révision:*

- Toegang tot door verkiezing verkregen mandaten en overheidsmandaten. — *Accès aux mandats électifs et publics*
- Mogelijkheid tot splitsing van het artikel en tot wijziging van titel III. — *Si scission de l'article: possibilité de modifier le titre III*

Op grond van de herzieningsverklaring en het internationaal recht kan «de paritaire democratie bij de politieke besluitvorming» worden ingevoerd (evenwichtige vertegenwoordiging van mannen en vrouwen op kiezerslijsten) (nrs. 17 en 19). — *Sur la base de la déclaration de révision et du droit international, la démocratie paritaire peut être introduite dans le processus de décision politique (représentation équilibrée des hommes et des femmes sur les listes électorales) (nos 17 et 19).*

Neen. Strikte interpretatie van de verklaring tot herziening van de Grondwet. — *Non. Interprétation stricte de la déclaration de révision de la Constitution:*

Grondwettelijke grondslag en verplichting om maatregelen te nemen ter bevordering/waarborging van de gelijke uitoefening van rechten door vrouwen zowel t.a.v. de overheid als t.a.v. medeburgers (dus ook politieke rechten) (nrs. 3 en 10). — *Fondement constitutionnel et obligation de prendre des mesures afin de favoriser/garantir l'égal exercice des droits par les femmes aussi bien en ce qui concerne l'autorité que les concitoyens (donc aussi droits politiques) (nos 3 et 10).*

Neen. Strikte interpretatie van de verklaring tot herziening van de Grondwet. — *Non. Interprétation stricte de la déclaration de révision de la Constitution:*

Toegestaan door de erg ruime formulering van de verklaring tot herziening van de Grondwet en bevestigd door de eerste minister. — *Autorisé par le libellé très large de la déclaration de révision et confirmé par les propos du premier ministre.*

Ja. De verklaring tot herziening van de Grondwet dient met een zekere soepelheid te worden geïnterpreteerd. — *Oui, il faut une certaine souplesse dans l'interprétation de la déclaration de révision.*

Conform de verklaring tot herziening van de Grondwet en de internationale verdragen. — *Conforme à la déclaration de révision, et aux instruments internationaux.*

Ja. De constituant kan de rechtsnorm herzien, vervat in de bepaling die voor herziening vatbaar is verklaard. Zij is daarbij niet gebonden door de nummering van de artikelen die voor herziening vatbaar zijn verklaard. — *Oui. Le constituant peut réviser la règle juridique contenue par la disposition soumise à révision, mais n'est pas tenu par la numérotation des articles soumis à révision.*

	Professor Lemmens — Professeur Lemmens	Professor Velaers — Professeur Velaers	Professor Verdussen — Professeur Verdussen	Professor Uyttendaele — Professeur Uyttendaele
<p>— Artikel 10bis, tweede lid. — <i>Article 10bis, deuxième alinéa:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. samenstelling federale regering: artikelen 99 en 104 niet voor herziening vatbaar verklaard. — <i>composition du gouvernement fédéral: articles 99 et 104 non ouverts à révision;</i></li> <li>2. samenstelling gemeenschaps- en gewestregeringen wordt geregeld bij bijzondere wet (cf. artikel 123, § 1, niet voor herziening vatbaar). — <i>composition des gouvernements de communauté et de région réglée par loi spéciale (cf. article 123, § 1<sup>er</sup>, non ouvert à révision).</i></li> </ol> <p>Conclusie: tweede lid weglaten (nr. 28). — <i>Conclusion: supprimer le deuxième alinéa (n° 28).</i></p> <p>— Artikel 10bis, derde lid: beleidsorganen op lokaal vlak: eveneens overbodig (nr. 30). — <i>L'article 10bis, troisième alinéa: organes politiques sur le plan local: également superflu (n° 30).</i></p> <p>Bijgevolg: amendementen nrs. 2 en 9 zijn doelloos. — <i>Conséquence: amendements n°s 2 et 9 sans objet.</i></p>	<p>— Artikel 10bis, tweede lid, houdt een impliciete wijziging in van de artikelen 96, 99, 104 en 122. D.i. strijdig met artikel 195 dat uitsluitend expliciete herzieningen toestaat (nrs. 19 tot 24). — <i>Article 10bis, deuxième alinéa, contient une modification implicite des articles 96, 99, 104 et 122. Ceci est en contradiction avec l'article 195 qui ne permet que des révisions explicites (n°s 19 à 24).</i></p> <p>— Artikel 10bis, derde lid, beter opnemen in artikel 162. Niet voor herziening vatbaar. Nochtans geen impliciete herziening omdat dit artikel geen bepalingen inhoudt over de samenstelling van de uitvoerende organen op lokaal niveau (nrs. 26 en 27). — <i>Préférable d'insérer l'article 10bis, troisième alinéa, à l'article 162. Non ouvert à révision. Néanmoins, pas de révision implicite parce que cet article ne contient pas de disposition sur la composition des organes exécutifs au niveau local (n°s 26 et 27).</i></p>			

	Professor Lemmens — <i>Professeur Lemmens</i>	Professor Velaers — <i>Professeur Velaers</i>	Professor Verdussen — <i>Professeur Verdussen</i>	Professor Uyttendaele — <i>Professeur Uyttendaele</i>
--	---	---	---	---

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zin van artikel 10bis, tweede en derde lid, in het licht van de opdracht opgenomen in het eerste lid, tweede volzin. — <i>Sens de l'article 10bis, alinéas 2 et 3, à la lumière du premier alinéa, deuxième phrase.</i></li> </ul>	<p>De in het eerste lid bedoelde opdracht volstaat voor de onderscheiden wetgevers om maatregelen te nemen ten aanzien van de in het tweede en derde lid bedoelde beleidsniveaus (nr. 30) (<i>cf. supra</i>). — <i>La mission contenue dans le premier alinéa suffit à permettre aux différents législateurs de prendre des mesures à l'égard des niveaux de pouvoirs visés aux deuxième et troisième alinéas (n° 30) (cf. supra).</i></p>			
<p>2. Plaats van het artikel. — <i>Place de l'article</i></p>	<p>Artikel 10bis verbreekt het logisch verband tussen de artikelen 10 en 11 (twee zijden van een zelfde medaille). — <i>L'article 10bis rompt le lien logique entre les articles 10 et 11 (deux faces d'une même médaille).</i></p> <p>Voorstel: artikel 10bis, eerste lid, opnemen als artikel 11bis (nr. 20). — <i>Proposition: faire de l'article 10bis, premier alinéa, un article 11bis (n° 20).</i></p>		<p>Artikel 10bis verbreekt de onlosmakelijke band tussen de artikelen 10 en 11. — <i>L'article 10bis rompt le lien symbiotique entre les articles 10 et 11.</i></p>	<p>Artikel 10bis privilegieert een bijzondere gelijkheid, nl. die tussen vrouwen en mannen, hetgeen een ongelijkheid creëert in de bevestiging van de gelijkheid. — <i>L'article 10bis privilégie une égalité particulière, celle entre femmes et hommes → crée une inégalité dans l'affirmation de l'égalité.</i></p>
<p>Inzake splitsing: <i>cf. supra</i>. — <i>Scission: cf. supra.</i></p>	<p>Inzake splitsing: <i>cf. supra</i>. — <i>Scission: cf. supra.</i></p>	<p>Stelt de splitsing voor. — <i>Propose scission:</i></p> <p>— het eerste lid wordt ofwel artikel 11, § 2, ofwel artikel 11bis. — <i>alinéa 1<sup>er</sup> devient soit article 11, § 2, soit article 11bis;</i></p>	<p>Stelt de splitsing voor. — <i>Propose scission:</i></p> <p>— het eerste lid wordt aan artikel 11 toegevoegd — aangezien deze kwestie veeleer betrekking heeft op het in vraag stellen van een discriminatie —, hetzij als artikel 11bis, hetzij als artikel 11, § 2, hetgeen de controle door het Arbitragehof mogelijk maakt. — <i>alinéa 1<sup>er</sup> rattaché à l'article 11: car la question relève plus d'une remise en cause d'une discrimination → soit l'article 11bis, soit l'article 11, § 2. L'article 11, § 2, permet le contrôle par la Cour d'arbitrage.</i></p>	

	Professor Lemmens — Professeur Lemmens	Professor Velaers — Professeur Velaers	Professor Verdussen — Professeur Verdussen	Professor Uyttendaele — Professeur Uyttendaele
--	--	--	--	--

— tweede en derde lid in titel III aangezien deze bepalingen de inrichting van de machten betreffen. — *alinéas 2 et 3 dans titre III car ces règles relèvent de l'organisation des pouvoirs.*

— tweede en derde lid in titel III. — *Alinéas 2 et 3 dans titre III: Articles 99 en 122 voor de regeringen, artikel 162 voor de gemeenten en provincies. — les articles 99 et 122 pour les gouvernements, l'article 162 pour les communes et provinces*  
+ de gemeenschapscommissies (Brussels Hoofdstedelijk Gewest) (zie *infra*). — + *commissions communautaires (Région de Bruxelles-Capitale) (voir infra).*

### 3. Formulering. — *Formulation*

- Het recht op gelijkheid is gewaarborgd of de gelijkheid is gewaarborgd. — *L'égalité ou le droit à l'égalité*
- De gelijkheid is gewaarborgd of vrouwen en mannen zijn gelijk (nr. 22). — *L'égalité est garantie ou les femmes et les hommes sont égaux (n° 22).*

Het recht op gelijkheid toont aan dat het om een werkelijk subjectief recht handelt, dat voor de hoven en rechtbanken kan worden aangevoerd. — *«Droit à l'égalité» montre qu'il s'agit d'un véritable droit subjectif, pouvant être invoqué devant les cours et tribunaux.*

Gelijkheid (de andere formulering is overtuigend). — *L'égalité (l'autre formulation est redondante).*

- Mannen en vrouwen of femmes et hommes. — *Mannen en vrouwen ou femmes et hommes*
- Vrouwen eerst (nr. 23). — *Femmes d'abord (n° 23).*
- De grondwetgever moet beslissen. — *Le constituant doit décider.*

- Tweede volzin afsplitsen als nieuw lid. — *Deuxième phrase → nouvel alinéa*
- Eerste volzin van het eerste lid afsplitsen als afzonderlijk eerste lid (cf. artikelen 22, 22bis en 23) (nr. 24). — *Faire de la première phrase du premier alinéa un premier alinéa séparé (cf. articles 22, 22bis et 23) (n° 24).*
- Kritiek op amendement nr. 1: komt niet tegemoet aan de verplichting opgelegd door het Vrouwenverdrag (nr. 39). — *Critique de l'amendement n° 1: ne rencontre pas l'obligation imposée par la Convention sur les femmes (n° 39).*

	Professor Lemmens — Professeur Lemmens	Professor Velaers — Professeur Velaers	Professor Verdussen — Professeur Verdussen	Professor Uyttendaele — Professeur Uyttendaele
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bevorderen of waarborgen. — <i>Favoriser ou garantir</i></li> </ul>	<p>Bevorderen verdient de voorkeur, maar in de artikelen 11, 22, 22bis, 23 en 24 wordt waarborgen gebruikt. — <i>Favoriser est préférable, mais garantir est utilisé dans les articles 11, 22, 22bis, 23 et 24.</i></p> <p>Voorstel: als in het eerste lid, eerste zin, «gewaarborgd» blijft, dan «bevorderen» behouden in de tweede zin (nr. 31). — <i>Proposition: si «garanti» est conservé au premier alinéa, première phrase, conserver «favoriser» dans la deuxième phrase (n° 31).</i></p>	<p>Bevorderen lijkt minder sterk dan waarborgen. Te relativieren nuanceverschil (cf. artikel 23: waarborgen, artikel 3 van de Franse Grondwet: favorise) (nrs. 16 en 17). — <i>Favoriser semble moins fort que garantir. Nuance à relativiser (cf. article 23, Constitution: garantir, article 3 de la Constitution française: favoriser) (n°s 16 et 17).</i></p>	<p>Bevorderen verdient de voorkeur aangezien het niet realistisch is een resultaatsverbintenis op te leggen. — <i>«Favoriser» est préférable car il est irréaliste d'imposer une obligation de résultat.</i></p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rechten en vrijheden of rechten. — <i>Droits ou droits et libertés</i></li> <li>• Door verkiezing verkregen mandaten en overheidsmandaten? — <i>Mandats électifs et publics?</i></li> </ul>	<p>Overheidsmandaten: openbare mandaten: gaat verder dan strikt vereist: «door verkiezing verkregen mandaten» volstaat (cf. Franse Grondwet) (nr. 27). — <i>Mandats publics: va au-delà de ce qui est strictement exigé: «mandats électifs» (cf. Constitution française) n° 27).</i></p>	<p>Rechten dekt «alle rechten» (nr. 10). — <i>Droits couvre «tous les droits» (n° 10).</i></p> <p>«Overheidsmandaten» betreft alle «betrekkingen bij de overheid» (nrs. 12 en 13). — <i>«Mandats publics» concerne «toutes les fonctions qui se rapportent à l'autorité» (n°s 12 et 13).</i></p>	<p>Zeer ruim! Het voorstel 2-483/1 schijnt zich te beperken tot de politieke mandaten, hetgeen een betere omschrijving is. — <i>Très large! La proposition 2-283/1 semble se limiter aux mandats politiques, ce qui est mieux circonscrit.</i></p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Toegang tot door verkiezing verkregen mandaten en overheidsmandaten of deelname aan de politieke besluitvorming. — <i>Accès aux mandats électifs et publics ou participation au processus de décision politique</i></li> </ul>	<p>— Passage «en meer bepaald ...»: omvormen tot een afzonderlijke volzin of zelfs tot een afzonderlijk lid (cf. artikel 3 Franse Grondwet) (nr. 27). — <i>Transformer le passage «et notamment ...»: en une phrase séparée ou même en un alinéa séparé (cf. article 3 de la Constitution française) (n° 27).</i></p> <p>— Kritiek op amendement nr. 8 (nr. 35). — <i>Critique de l'amendement n° 8 (n° 35).</i></p>	<p>— «Gelijke toegang tot ambten» is enger dan «gelijke deelname aan de politieke besluitvorming», dat niet alleen de toegangsvoorwaarden (verkiezing/benoeming), maar ook de uitoefeningsvoorwaarden betreft. — <i>«Égal accès aux fonctions» est plus restreint que «participation égale au processus de décision politique», qui ne vise pas seulement les conditions d'accès (élection/nomination), mais aussi les conditions d'exercice.</i></p>	<p>— Politieke besluitvorming is te onbepaald. — <i>«Processus de décision politique» est trop largement indéterminé</i></p>	<p>Alle mandaten die direct of indirect worden verleend op grond van een uitoefening van het algemeen kiesrecht en, in het algemeen, alle publieke organen samengesteld uit benoemde, zelfs verkozen leden. — <i>Tous les mandats relevant directement ou indirectement d'une manifestation du suffrage universel et de manière générale, tous les organes publics constitués de membres nommés, voire élus.</i></p> <p>— Politieke besluitvorming: vage omtrekken en te verregaand: houdt het risico van een schending van het proportionaliteitsbeginsel in (bijvoorbeeld sociale partners die deelnemen aan de politieke besluitvorming). — <i>«Processus de décision politique»: contours flous → va trop loin → risque de violation du principe de proportionnalité (exemple: les partenaires sociaux concourent au processus de décision politique).</i></p>

	Professor Lemmens — <i>Professeur Lemmens</i>	Professor Velaers — <i>Professeur Velaers</i>	Professor Verdussen — <i>Professeur Verdussen</i>	Professor Uyttendaele — <i>Professeur Uyttendaele</i>
	<p>— Onnodig melding te maken van het ruimere begrip deelname aan de politieke besluitvorming. Nochtans geen echt grondwettelijke bezwaren (nrs. 17 en 33). — <i>Inutile de mentionner le concept plus large de participation au processus de décision politique. Néanmoins pas vraiment d'objections constitutionnelles (n<sup>os</sup> 17 et 33).</i></p>	<p>— «Door verkiezing verkregen mandaten en overheidsmandaten» is ruimer dan politieke besluitvorming tenzij men dit laatste zeer ruim interpreteert (cf. sociale verkiezingen). — «Mandats électifs et publics» est plus large que «processus de décision politique» sauf si on interprète ce dernier concept très largement (cf. élections sociales).</p>	<p>— Een quotum opleggen aan de Ministerraad, voor elke taalgroep, en niet aan de regering. — <i>Imposer le quota au Conseil des ministres, pour chaque groupe linguistique, et non au gouvernement.</i></p> <p>— Ook de parlementen viseren: in de Grondwet de pariteit op de kandidatenlijsten opleggen. — <i>Viser aussi les parlements → imposer dans la Constitution la parité sur les listes électorales.</i></p>	<p>— Ministerraad: <i>idem</i> als Verdussen. — <i>Conseil des ministres: idem Verdussen.</i></p> <p>— Vraag naar de toepasbaarheid op de colleges van de gemeenschapscommissies regelen (Brussels Hoofdstedelijk Gewest): dit zijn geen regeringsorganen van de gewesten (oplossing: splitsing en wijziging van titel III, artikel 136 van de Grondwet). — <i>Régler la question de l'applicabilité aux collèges des commissions communautaires (Région de Bruxelles-Capitale): ne sont pas des organes gouvernementaux des régions (solution: scission et modification du titre III, article 136, de la Constitution).</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Minimumvertegenwoordiging: een vertegenwoordiger of lid van elk geslacht. — <i>Représentation minimale: un représentant ou membre de chaque sexe</i></li> </ul>		<p>Een lid van elk geslacht. — <i>Un membre de chaque sexe.</i></p>	<p>Betere formulering: personen van verschillende sekse (men «vertegenwoordigt» geen sekse). — <i>Meilleure formulation: «personnes de sexe différent» (on ne «représente» pas un sexe).</i></p>	

	Professor Lemmens — Professeur Lemmens	Professor Velaers — Professeur Velaers	Professor Verdussen — Professeur Verdussen	Professor Uyttendaele — Professeur Uyttendaele
--	--	--	--	--

- Impact van de quota naar gelang van de omvang van het orgaan. — *Impact du quota selon la taille de l'organe*

Vereiste van één lid van elk geslacht. — *Exigence d'un membre de chaque sexe*:  
— relatief grote regeringen: biedt geen waarborg. — *dans les gouvernements relativement grands: n'offre aucune garantie*  
— relatief kleine regeringen: groter zichtbaar effect. — *dans les gouvernements relativement petits: plus grand effet visible.*

Voorstel: deze kwestie overlaten aan de wetgever die geval per geval een beslissing kan nemen (nr. 29). — *Proposition: laisser cette question au législateur qui prendra une décision au cas par cas (n° 29).*

Vergelijking tussen de federale regering (1 op 15 ministers en x staatssecretarissen: averechts signaal) en de regering van de Duitstalige Gemeenschap (1 op 3: ernstige beperking van de vrijheid van de raad om regeringsleden te kiezen) (nr. 25). — *Comparaison entre le gouvernement fédéral (1 sur 15 ministres et x secrétaires d'État: effet inverse) et le gouvernement de la Communauté germanophone (1 sur 3: limitation sérieuse de la liberté du conseil de choisir les membres du gouvernement) (n° 25).*

Impact van het quotum «ten minste een»: bijvoorbeeld Vlaamse regering: 1 op 11 (= 9%) en regering van de Duitstalige Gemeenschap: 1 op 3 (= 33%). — *Impact du quota «au moins un»: exemple: gouvernement flamand: 1 sur 11 (= 9%); gouvernement de la Communauté germanophone: 1 sur 3 (= 33%).*

4. Faciliteitengemeenten. — *Problème des communes à facilitiés*

Wijziging van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. — *Modification de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980.*