

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2010-2011

18 JANVIER 2011

Proposition de loi spéciale modifiant l'article 34 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, en vue de garantir une présence équilibrée des femmes et des hommes au sein de cette Cour

(Déposée par Mmes Sabine de Bethune et Cindy Franssen)

DÉVELOPPEMENTS

La présente proposition de loi spéciale et la proposition de loi modifiant les articles 129 et 142 du Code judiciaire et l'article 69 des lois coordonnées sur le Conseil d'État en vue de garantir une présence équilibrée des femmes et des hommes au sein des juridictions supérieures (doc. Sénat, n° 5-652/1) visent à assurer une présence équilibrée des deux sexes au sein des plus hautes juridictions de notre pays : la Cour constitutionnelle, la Cour de cassation et le Conseil d'État.

La présente proposition de loi spéciale contient uniquement le régime applicable à la Cour constitutionnelle, compte tenu de l'exigence d'une majorité spéciale, imposée dans l'article 142 de la Constitution. Le régime applicable au Conseil d'État et à la Cour de cassation pourra en revanche être fixé par une loi bicamérale ordinaire.

La magistrature s'est considérablement féminisée ces dernières années. Selon certains chiffres officiels de la Justice, les femmes magistrates représentaient en moyenne 30 % de l'effectif en 1995. Ce pourcentage correspond environ à la proportion de femmes avocates, qui était de 35 % pour la même année (1). En 2007, 45 % des 2 446 membres de la magistrature étaient des femmes.

(1) Rapport belge pour la quatrième conférence des femmes de l'ONU à Pékin, 1995.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2010-2011

18 JANUARI 2011

Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van artikel 34 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, om een evenwichtige aanwezigheid van vrouwen en mannen in dat Hof te waarborgen

(Ingediend door de dames Sabine de Bethune en Cindy Franssen)

TOELICHTING

Dit voorstel van bijzondere wet en het wetsvoorstel tot wijziging van de artikelen 129 en 142 van het Gerechtelijk Wetboek en van artikel 69 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, om een evenwichtige aanwezigheid van vrouwen en mannen in de hogere rechtscolleges te waarborgen (Senaat, stuk nr. 5-652/1) beogen de evenwichtige samenstelling inzake geslacht van de hoogste rechtscolleges van ons land: het Grondwettelijk Hof, het Hof van Cassatie en de Raad van State.

Dit voorstel van bijzondere wet omvat enkel de regeling voor het Grondwettelijk Hof, gelet op de vereiste van een bijzondere meerderheid, opgelegd in artikel 142 van de Grondwet. De regeling voor de Raad van State en het Hof van Cassatie kan wel bij gewone bicamerale wet worden vastgelegd.

De magistratuur is de voorbije jaren sterk vervrouwelijkt. Uit officiële cijfers van Justitie blijkt dat het aandeel vrouwelijke magistraten in 1995 gemiddeld 30 % bedroeg. Dit percentage stemt ongeveer overeen met het aandeel vrouwelijke advocaten dat in hetzelfde jaar 35 % bedroeg (1). In 2007 lag het aantal vrouwelijke magistraten op 45 % van de 2 446 in totaal.

(1) Belgisch verslag voor de vierde VN-vrouwenconferentie te Peking, 1995.

Le rapport « Justice en chiffres 2010 », commentant l'évolution des collaborateurs de la justice, fait état d'une « progression sensible des femmes dans une magistrature plus jeune ». On peut également y lire que la proportion hommes-femmes est pratiquement en équilibre.

Selon une enquête effectuée au mois d'août 2002 par le groupe de travail Femme et Société du CD&V, ces chiffres généraux sont en net contraste avec la présence des femmes au sein des plus hautes juridictions de notre pays. En 2010, les femmes sont toujours notablement moins présentes que les hommes au sein de ces juridictions :

— la Cour constitutionnelle compte douze juges. La répartition actuelle par sexe est de onze hommes pour une seule femme. De la mi-2001 à la mi-2007 la Cour constitutionnelle était composée uniquement d'hommes.

— à la Cour de cassation, quatre conseillers sur vingt-huit, soit 14 %, sont des femmes; au ministère public, il y a une femme sur un effectif de quinze unités, soit 7 % du nombre total;

— au Conseil d'État, trente conseillers sur cent vingt-sept, soit 23 % de l'effectif total, sont des femmes;

— au sein des cours d'appel en Belgique (y compris les parquets généraux), la proportion est de 70 % d'hommes pour 30 % de femmes;

— au sein des cours du travail, on compte 63 % d'hommes et 37 % de femmes;

— au parquet fédéral, la proportion hommes-femmes est de 73 % contre 27 %.

(Sources : « Justice en chiffres 2010 », SPF Justice, p. 10 et « *V/M-vertegenwoordiging in de juridische wereld* », 18 septembre 2008, *Nederlandstalige Vrouwenraad VZW*).

En ce qui concerne la Cour constitutionnelle, en vingt-cinq années d'existence, seulement trois femmes ont fait partie de cette juridiction qui doit statuer sur la constitutionnalité de normes législatives et veiller au respect des droits de l'homme, y compris au respect des principes d'égalité et de non-discrimination. Les auteurs de la présente proposition de loi estiment, par conséquent, qu'il est étrange que les juges de la Cour constitutionnelle soient presque exclusivement des hommes. Alors que la loi spéciale prévoit un équilibre linguistique ainsi qu'un équilibre entre juristes et politiques éminents, elle reste vague en disposant que la Cour doit être composée « de juges de sexe différent » (*cf.* article 34, § 5).

Het rapport « Justitie in cijfers 2010 » maakt bij de evolutie van de medewerkers van het gerecht melding van een « geleidelijke opmars van de vrouw binnen een jongere magistratuur. » Het rapport stelt daarbij ook dat de man-vrouw verhouding bijna in evenwicht is.

Uit een onderzoek door de CD&V-werkgroep Vrouw en Maatschappij in augustus 2002 bleek dat deze algemene cijfers in sterk contrast staan met de vrouwelijke aanwezigheid in onze hoogste rechtbanken. Anno 2010 is er nog steeds een opmerkelijk verschil in de aanwezigheid van vrouwen in deze rechtscolleges.

— het Grondwettelijk Hof telt twaalf rechters. Momenteel zijn er hierbij elf mannen en slechts één vrouw. In de periode van midden 2001 tot midden 2007 was het Grondwettelijk Hof enkel samengesteld uit mannen.

— bij het Hof van Cassatie zijn vier raadsheren op achtentwintig of 14 % van het totaal vrouwen; bij het openbaar ministerie is er één vrouw op de vijftien leden, of 7 % van het totaal;

— bij de Raad van State zijn dertig raadsheren op honderdzeventwintig (23 %) vrouwen;

— bij de hoven van beroep in België (inclusief de parketten-generaal) is er een verhouding van 70 % mannen tegenover 30 % vrouwen;

— bij de arbeidshoven is de man-vrouwverhouding 63 % tegenover 37 %;

— bij het federaal parket ligt de verhouding op 73 % tegenover 27 %.

(Bronnen : « Justitie in cijfers 2010 », FOD Justitie, p. 10 en « *V/M-vertegenwoordiging in de juridische wereld* », 18 september 2008, *Nederlandstalige Vrouwenraad VZW*).

Wat het Grondwettelijk Hof betreft, maakten in de vijftientwintig-jarige geschiedenis slechts drie vrouwen deel uit van het Hof dat uitspraak moet doen over de grondwettigheid van wetgevende normen en dat moet toezien op het respecteren van de mensenrechten, inclusief het toezicht op het naleven van gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel. Daarom menen de indieners dat het merkwaardig is dat het Grondwettelijke Hof zo goed als uitsluitend uit mannelijke rechters is samengesteld. Waar er in de bijzondere wet in een taalevenwicht en een evenwicht tussen vooraanstaande juristen en politici voorzien is, blijft de wet algemeen door te stellen dat het Hof moet samengesteld zijn uit « rechters van verschillend geslacht » (*cf.* artikel 34, § 5).

L'on peut donc conclure qu'ici aussi, un «plafond de verre» empêche les femmes d'accéder aux fonctions les plus importantes.

L'opinion publique mondiale prend de plus en plus conscience qu'il est indispensable que ces juridictions soient composées de manière équilibrée si l'on veut créer un climat de confiance dans le pouvoir judiciaire. Or, un tel climat est essentiel pour que l'État de droit démocratique puisse continuer à compter sur l'assentiment des citoyens.

La parité dans la justice est une exigence fondamentale. Le caractère démocratique des institutions, y compris le pouvoir judiciaire, requiert une composition équilibrée dans une perspective de société.

De plus, de telles mesures s'inscrivent parfaitement dans le cadre de la législation belge en matière de représentation équilibrée des hommes et des femmes dans les organes consultatifs, sur les listes électorales, au Conseil supérieur de la Justice, ...

Le débat en cours dans notre pays accuse un retard par rapport aux évolutions que l'on observe à l'échelle internationale. La Cour pénale internationale qui, depuis le 1^{er} juillet 2002, a juridiction permanente sur les violations les plus graves du droit humanitaire international et des droits de l'homme, a inscrit dans son statut des garanties en vue d'assurer une représentation équilibrée. L'article 36.8 du Statut dispose que dans le choix des juges, les États parties tiennent compte de la nécessité d'assurer, dans la composition de la Cour, outre la représentation des principaux systèmes juridiques du monde et une représentation géographique équitable, «une représentation équitable des hommes et des femmes».

En outre, les chiffres en provenance d'autres pays européens montrent que la Belgique est en retard. La composition de la Cour constitutionnelle au Luxembourg (quatre femmes sur neuf juges) et en Suède (huit femmes sur dix-huit juges) approche la parité. La Belgique occupe la vingt-quatrième place dans un classement européen.

Les auteurs sont dès lors convaincus que la juridiction qui statue sur la constitutionnalité des lois et contrôle leur conformité aux droits et libertés fondamentaux doit afficher une composition respectueuse de la diversité et d'une représentation équilibrée entre les hommes et les femmes. Cela doit également accroître la confiance dans le pouvoir judiciaire.

Afin de mettre en pratique le principe énoncé dans la présente proposition de loi, il est recommandé de prévoir un délai d'exécution strict. D'autre part, il y a lieu d'éviter que la légalité des décisions des juridictions suprêmes ne soit contestée au cours de la période transitoire ou pendant une période temporaire de

Er mag dus worden besloten dat er ook in deze sector sprake is van een «glazen plafond» dat vrouwen tegenhoudt om toe te treden tot de belangrijkste functies.

De publieke opinie overal ter wereld is zich steeds meer bewust van het belang van een evenwichtige samenstelling van dergelijke rechtscolleges voor het scheppen van een klimaat van vertrouwen in de rechterlijke macht. Een dergelijk klimaat is essentieel opdat de democratische rechtsstaat blijvend zou kunnen rekenen op de instemming van de burgers.

Pariteit in justitie is een grondeis. Het democratisch karakter van de instellingen, ook die van de rechterlijke macht, vereist een evenwichtige samenstelling in verhouding tot de samenleving.

Dergelijke maatregelen zijn bovendien coherent met de Belgische wetgeving inzake de evenwichtige vertegenwoordiging van mannen en vrouwen in adviesorganen, op de kieslijsten, in de Hoge Raad voor de Justitie, ...

Het debat in ons land loopt achter op de ontwikkelingen op internationaal niveau. Het Internationaal Strafhof, dat sinds 1 juli 2002 permanente rechtsmacht heeft over de meest ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht en van de mensenrechten, heeft in zijn Statuut waarborgen voor een evenwichtige samenstelling ingebouwd. Artikel 36.8 van het Statuut bepaalt dat de Staten in de keuze van de rechters voor de samenstelling van het Hof, naast een geografisch evenwicht en een evenwicht tussen de verschillende juridische systemen in de wereld, ook rekening moeten houden met een «billijke vertegenwoordiging van mannen en vrouwen».

Bovendien tonen cijfers uit andere Europese landen aan dat België achterop loopt. Luxemburg (vier vrouwen op negen rechters) en Zweden (acht vrouwen op achttien rechters) benaderen de pariteit in de samenstelling van hun Grondwettelijk Hof. In een Europese rangschikking komt België op de vierentwintigste plaats.

De indieners zijn daarom overtuigd dat het rechtscollege dat uitspraak doet over de grondwettigheid van de wetten en deze moet toetsen aan de fundamentele rechten en vrijheden, in zijn samenstelling blijk moet geven van diversiteit en een evenwichtige vertegenwoordiging van mannen en vrouwen. Dit moet ook leiden tot een verhoogd vertrouwen in de rechterlijke macht.

Om het beginsel, verwoord in deze wet, in de praktijk te brengen, verdient het aanbeveling de uitvoering ervan aan een strikte termijn te binden. Anderzijds dient te worden voorkomen dat de legaliteit van de beslissingen van de hoogste rechtscolleges tijdens de overgangperiode of gedurende een

composition déséquilibrée, à la suite de l'éméritat, de la démission, de la maladie ou du décès d'un juge.

La présente proposition prévoit une période prenant fin le 31 décembre 2015, au cours de laquelle l'équilibre entre les genres peut être atteint spontanément. Si l'équilibre prévu dans la loi n'est pas atteint à l'issue de cette période ou s'il s'avère que cet équilibre ne peut plus être atteint ultérieurement, une nomination sur deux sera automatiquement accordée au sexe sous-représenté, jusqu'à ce que l'équilibre soit de nouveau atteint.

Le but du mécanisme précité est de garantir le bon fonctionnement de la Cour de cassation et du Conseil d'État ainsi que la légalité de leurs décisions, tout en faisant en sorte qu'en cas de composition déséquilibrée, l'équilibre puisse être rétabli après un certain temps. L'absence d'une femme ou d'un homme dans la composition ne peut donc pas être invoquée comme motif pour contester la validité d'un jugement.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

La présente proposition de loi spéciale règle une matière visée à l'article 77, 3^o, de la Constitution, et plus exactement la composition de la Cour constitutionnelle, visée à l'article 142 de la Constitution. Il convient de l'adopter à une majorité prévue à l'article 4, alinéa 3, de la Constitution.

Article 2

Cet article vise à adapter l'article 34 de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle, afin que les hommes et les femmes soient présents de façon équilibrée au sein de cette Cour.

L'article 34 prévoira que la Cour constitutionnelle pourra compter au maximum deux tiers de juges du même sexe.

Le texte prévoit une période de transition jusqu'au 31 décembre 2015, afin que cette proportion puisse être atteinte spontanément. Si elle n'est pas atteinte à cette date, un mécanisme consistant à accorder obligatoirement une nomination sur deux à un candidat du sexe sous-représenté s'enclenchera. De cette manière, l'équilibre visé dans la loi spéciale pourra être atteint progressivement.

tijdelijke onevenwichtige samenstelling, ingevolge emeritaat, ontslag, ziekte of overlijden van een rechter, wordt betwist.

Er wordt een periode ingelast, tot 31 december 2015, waarbinnen er een spontane invulling kan komen van het genderevenwicht. Als na het verstrijken van deze periode het in de wet voorziene evenwicht niet bereikt is, of op een later tijdstip het voorziene evenwicht niet meer gehaald zou worden, treedt een mechanisme in werking waarbij er per twee benoemingen er één ten goede moet komen aan het ondervertegenwoordigde geslacht, tot het evenwicht opnieuw bereikt is.

Het hierboven bedoelde mechanisme heeft als doel de goede werking van het Grondwettelijk Hof en de wettelijkheid van zijn beslissingen te garanderen en toch te voorzien in een mechanisme dat ingeval van onevenwichtige samenstelling er toe te komen dat na verloop van tijd deze verhouding terug hersteld wordt. Het ontbreken van een vrouw of man in de samenstelling kan dus geen grond zijn om de geldigheid van een uitspraak te betwisten.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1

Dit voorstel van bijzondere wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77, 3^o, van de Grondwet, met name een wetsvoorstel dat de samenstelling regelt van het Grondwettelijk Hof, zoals bedoeld in artikel 142 van de Grondwet. Dit wetsvoorstel dient te worden aangenomen met een meerderheid zoals bepaald in artikel 4, derde lid, van de Grondwet.

Artikel 2

Dit artikel beoogt de aanpassing van artikel 34 van de bijzondere wet op het Grondwettelijk Hof, met het oog op het bekomen van een evenwichtige aanwezigheid van mannen en vrouwen bij dat Hof.

Artikel 34 zal bepalen dat ten hoogste twee derden van de rechters van het Grondwettelijk Hof mogen van hetzelfde geslacht zijn.

Er wordt voorzien in een overgangperiode tot 31 december 2015 om op een spontane wijze tot deze verhouding te komen. Indien deze verhouding niet bereikt is op 31 december 2015, dan treedt een mechanisme in werking waarbij er per twee benoemingen er minstens één ten goede moet komen aan een kandidaat van het ondervertegenwoordigde geslacht. Zo zal geleidelijk aan het in de bijzondere wet bedoelde evenwicht kunnen worden bereikt.

S'il s'avère, à un moment donné, que l'équilibre déjà atteint ne pourra plus l'être, ce même mécanisme s'enclenchera temporairement jusqu'à ce que l'équilibre visé à l'alinéa 2 soit rétabli.

*
* *

PROPOSITION DE LOI SPÉCIALE

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

Art. 2

L'article 34, § 5, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, inséré par la loi spéciale du 9 mars 2003, est complété par les deux alinéas suivants :

«La Cour constitutionnelle compte au maximum deux tiers de juges du même sexe.

Si la proportion prévue à l'alinéa 1^{er} n'est pas atteinte au 31 décembre 2015 ou si elle n'est plus atteinte ultérieurement, au moins une nomination sur deux devra revenir, à compter de cette date, à un candidat du sexe le moins représenté.»

30 novembre 2010.

Ingeval op een bepaald ogenblik het reeds bereikte evenwicht niet meer bereikt wordt, dan treedt tijdelijk ditzelfde mechanisme in werking tot het ogenblik dat het in het tweede lid bedoelde evenwicht opnieuw bereikt is.

Sabine de BETHUNE.
Cindy FRANSSEN.

*
* *

VOORSTEL VAN BIJZONDERE WET

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

Art. 2

Artikel 34, § 5, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, ingevoegd bij de bijzondere wet van 9 maart 2003, wordt aangevuld met de volgende twee leden :

«Ten hoogste twee derden van de rechters in het Grondwettelijk Hof zijn van hetzelfde geslacht.

Indien de verhouding bepaald in het eerste lid niet bereikt is op 31 december 2015 of ingeval deze verhouding op een later ogenblik niet meer bereikt wordt, dient vanaf dat ogenblik voor elke twee benoemingen er ten minste één ten goede te komen aan een kandidaat van het minst vertegenwoordigde geslacht.»

30 november 2010.

Sabine de BETHUNE.
Cindy FRANSSEN.