

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 274-2018
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2018.RRGR.734

Déposée le: 28.11.2018

Motion de groupe: Oui
Motion de commission: Non
Déposée par: PS-JS-PSA (Funicello, Bern) (porte-parole)

Cosignataires: 8

Urgence demandée: Non
Urgence accordée:

N° d'ACE: 549/2019 du 29 mai 2019
Direction: Chancellerie d'Etat
Classification: –
Proposition du Conseil-exécutif: **Rejet**



Quota de femmes sur les listes électorales

Le Conseil-exécutif est chargé de modifier la loi sur les droits politiques du canton de Berne de telle sorte qu'au moins 50 pour cent des personnes qui se présentent sur les listes électorales soient des femmes.

Développement :

« Female Empowerment » est devenu une expression à la mode. La réalité est cependant bien différente : dans le monde politique, les femmes sont systématiquement sous-représentées. Au Grand Conseil (état au 25 mars 2018), les femmes sont au nombre de 57 sur un total de 160 membres. La situation se présente mieux au Conseil-exécutif : trois des sept membres de l'exécutif sont des femmes.

Diverses raisons sont à l'origine de l'inégale représentation des femmes et des hommes dans la politique. Les femmes s'engagent souvent plus que les hommes dans le travail familial et bénévole, tandis que les hommes sont plus souvent et mieux intégrés dans les réseaux influents des

groupements de défense d'intérêts et des partis. Les femmes ont donc globalement moins de chances d'être élues que les hommes. La condition pour améliorer – rendre plus équitable – la représentation des femmes dans nos parlements est avant tout de proposer suffisamment de candidates aux électrices et aux électeurs.

Aujourd'hui, 47 ans après l'introduction du droit de vote pour les femmes au niveau fédéral et plus de 20 ans après l'entrée en vigueur de la loi sur l'égalité, il est plus que temps de se préoccuper enfin de l'égalité des chances en politique. Pour ce faire, la pression à exercer sur les partis doit elle aussi augmenter : au moins 50 pour cent des personnes qui se présentent au nom d'un parti doivent être des femmes.

Réponse du Conseil-exécutif

1.1 Etat des lieux

La part des femmes au Grand Conseil n'a cessé de croître entre 1970 (0 %) et 1998 (30 %). De 1998 à 2014, la part des femmes a stagné autour de 30 pour cent (elle est retombée à 26,3 % en 2010) pour remonter un peu plus sensiblement lors des élections de 2018 (35,6 %). Le Grand Conseil compte actuellement environ 35,6 pour cent de femmes. La part des candidates se situe depuis 20 ans aux alentours de 34 pour cent.

Lors des élections de 2018 au Grand Conseil, 2110 femmes et hommes se sont présenté-e-s sur 146 listes dans neuf cercles électoraux. La part des candidates avoisinait les 34,6 pour cent. Des différences de taille existent toutefois en ce qui concerne les candidat-e-s et les élu-e-s suivant les partis et les cercles électoraux. Ainsi, certaines listes ne présentaient aucune candidate, tandis que d'autres affichaient 60 pour cent de candidatures féminines. La part des femmes élues dépend entre autres du parti, mais aussi du cercle électoral. Ainsi, lors des élections de 2018 par exemple, la part des femmes était de 20 pour cent pour le PLR et l'UDF dans l'ensemble du canton, alors qu'elle était de 60 pour cent pour le PS. Dans le cercle électoral de Berne, la part des femmes élues est de 60 pour cent, et de 13,3 pour cent dans le cercle électoral de l'Emmental.

Sans analyse approfondie et compte tenu de la différence de structure des cercles électoraux et des partis, il n'est pas possible de dire si une part plus importante de candidates se traduit aussi effectivement par une plus grande part d'élues. Sur le fond, les statistiques indiquent que la part des femmes qui se présentent à l'élection a été entre 1974 et 1994 à chaque fois de quelque 10 pour cent supérieure à la part des femmes élues. Depuis 1998, ces pourcentages se rapprochent, à l'exception d'une chute lors des élections de 2010. Lors des dernières élections au Grand Conseil (2018), la part des candidates s'est établie à 34,6 pour cent, tandis que celles des élues atteignait même 35,6 pour cent.

1.2 Contexte juridique

Le principe de l'égalité de droit et de fait entre la femme et l'homme est inscrit à l'article 8, alinéa 3 de la Constitution fédérale (Cst.). La Suisse s'est en outre engagée à mettre en œuvre les dispositions de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard

des femmes (CEDAW¹) et de veiller, par des mesures législatives ou autres, à concrétiser dans les faits le principe de l'égalité.

Du fait de la répartition des compétences prévue par la Cst., tous les partenaires de l'Etat fédéral – Confédération, cantons et communes – sont responsables de la mise en œuvre de ces engagements dans leur domaine de compétences. L'article 10, alinéa 3, de la Constitution du canton de Berne impose à ce dernier de promouvoir l'égalité de fait en plus de l'égalité de droit.

Dans le cadre de l'« initiative soleuroise sur les quotas », le Tribunal fédéral (TF) s'est exprimé pour la première fois en 1997 sur la constitutionnalité des quotas politiques. L'initiative précitée exigeait une représentation des femmes au parlement, au gouvernement et dans les tribunaux qui corresponde à leur part dans la population². Le but de cette initiative était de parvenir à une égalité de résultat grâce à des quotas (quotas de résultat et quotas de mandats). D'après les explications du TF, le quota proposé représente une atteinte disproportionnée à l'interdiction de discrimination selon l'article 4, alinéa 2, phrase 1 aCst. Dans la mesure où cette règle s'applique à des autorités élues par le peuple, elle viole le droit général et égal d'élire et d'être élu-e, garanti par le droit constitutionnel de la Confédération, puisque le rattachement à un sexe ne constitue pas en principe un critère valable³.

En 1996, un comité d'initiative a déposé dans le canton d'Uri une initiative populaire cantonale intitulée « Pour des chances égales aux élections ». L'initiative comportait deux demandes : premièrement un quota de résultat de 50 pour cent, mais au moins d'un tiers pour les autorités et les commissions élues indirectement par le peuple. Deuxièmement un quota de listes de 50 pour cent pour les élections selon le mode proportionnel (ce qu'il est convenu d'appeler quotas de listes ou quotas de nomination). Dans son arrêt du 7 octobre 1998, le Tribunal fédéral a déclaré que les quotas de listes prévus pour les élections au Grand Conseil selon le système proportionnel étaient conformes à la Constitution. D'après les considérants de cet arrêt du TF, ce type de quotas n'augmente que les chances des personnes du sexe sous-représenté d'être nommé-e-s sur une liste. La représentation des deux sexes dans un parlement dépend du vote des électrices et des électeurs.

Selon les principes développés par le Tribunal fédéral dans ses arrêts sur les quotas en lien avec les cantons de Soleure et d'Uri, des mesures de promotion des femmes comme les quotas de nomination sont possibles dans le cadre du principe de l'égalité (art. 8, al. 3, 2^e phrase Cst.), dans la mesure où ils se fondent sur une base légale et respectent le principe de proportionnalité.

2. Comparaison cantonale

Le Conseil-exécutif n'a pas connaissance de règlements cantonaux concernant les quotas pour les listes électorales. En février 2018, une intervention a été adoptée sous forme de postulat dans le canton de Neuchâtel, intervention aux termes de laquelle la moitié des personnes élues au parlement doivent être des femmes. Le postulat propose par exemple une élection séparée des femmes et des hommes pour chaque moitié du Grand Conseil⁴. D'ici à l'automne 2019, le Grand Conseil du canton de Neuchâtel devrait avoir examiné cette affaire, y compris une propo-

¹ [RS 0.108](#).

² Cf. 125 I 21

³ Cf. 123 I 152

⁴ 17.116 Postulat. Hunkeler Baptiste. Plus de femmes au Grand Conseil !

sition de modification de la Constitution et de la loi en vue de mettre en œuvre l'idée d'une élection séparée. Dans le canton du Jura, une intervention en suspens demande une augmentation de la part des femmes au parlement⁵.

3. Au niveau fédéral

S'il n'y a pas de dispositions légales au niveau fédéral concernant des quotas de listes pour les élections au Conseil national, des interventions visant à renforcer la représentation des femmes en politique ne cessent d'être déposées, à l'instar de l'intervention de 2015 visant à augmenter la représentation féminine (15.3517 Postulat. Feri Yvonne. Augmentation du pourcentage des femmes sur les listes électorales). La députée y demandait que les femmes soient représentées à hauteur de 40 pour cent minimum sur les listes. Le Conseil fédéral y a répondu en proposant de rejeter le postulat, qui a été retiré par la suite.

En 2018, trois initiatives parlementaires ont même été traitées. La Commission des institutions politiques du Conseil national s'était prononcée par 16 voix contre neuf contre une initiative parlementaire qui demandait de compléter l'article 175 de la Constitution fédérale de telle façon qu'en plus des diverses régions et des communautés linguistiques, les sexes soient eux aussi représentés équitablement au Conseil fédéral (17.411 Iv.pa. Graf Maya. Pour une représentation équitable des sexes au sein du Conseil fédéral). L'intervention a été retirée.

Par 18 voix contre cinq, et une abstention, la Commission des institutions politiques du Conseil national a rejeté une autre initiative parlementaire, qui visait à inscrire dans la loi sur les droits politiques que les listes des candidat-e-s au Conseil national devaient compter au moins un tiers d'hommes et un tiers de femmes, quel que soit le parti (17.430 Iv.pa. Arslan. Pour une représentation plus équilibrée des sexes au Parlement). Le Conseil national a refusé de donner suite à cette initiative parlementaire.

Par 20 voix contre 17, le Conseil des Etats s'est prononcé en faveur d'une initiative parlementaire qui demandait une représentation équitable des genres dans les autorités fédérales (17.484 Iv.pa. Comte. Pour une représentation équitable des genres dans les autorités fédérales). La commission d'examen préalable avait clairement rejeté cette initiative parlementaire, par neuf voix contre quatre. Début février 2019, la Commission des institutions politiques du Conseil national s'y était elle aussi opposée, par 13 voix contre dix, et une abstention. Le Conseil national a finalement décidé à la session de printemps 2019 de ne pas donner suite à cette initiative parlementaire, par 107 contre 72, et une abstention.

4. Conséquences d'un quota de nomination

Il convient de noter préalablement qu'une adaptation de la loi sur les droits politiques du canton de Berne ne permettrait la constitution de listes paritaires que pour les élections au Grand Conseil et les élections au Conseil du Jura bernois. Des quotas applicables aux listes pour l'élection du Conseil national devraient être introduits par la législation fédérale. Il n'y a pas de listes pour les élections au système majoritaire dans le canton de Berne.

Avec l'introduction d'un quota de nomination, les électrices et les électeurs conserveraient la liberté de voter pour toutes les personnes qui se portent candidates sur une liste électorale.

⁵ No. 385 Postulat. Terrier Christophe. Vers une meilleure représentativité femmes-hommes au Parlement jurassien

Toutefois, les quotas constituent une atteinte à la liberté d'action des partis. Un tel système pourrait nuire en particulier aux petits partis, qui pourraient dans certains cas peiner à trouver suffisamment des femmes éligibles dans tous les cercles électoraux, tandis que les candidatures masculines disponibles ne pourraient pas toutes être prises en considération.

Du point de vue de l'égalité du droit, on peut d'ailleurs se demander si le système de quotas réclamé, qui prévoit un minimum de 50 pour cent de femmes sur les listes électorales – et qui imposerait donc une représentation féminine comprise entre 50 et 100 pour cent et une représentation masculine comprise entre 0 et 50 pour cent – serait conforme au droit.

En outre, avec les quotas demandés, les listes exclusivement masculines ne seraient pas acceptées. De telles listes masculines devraient impérativement être compensées par une liste exclusivement féminine du même parti. Une liste « Männer-Partei » (parti des hommes) telle qu'elle a été déposée pour les élections au Conseil national en 2007 ne serait plus envisageable à l'avenir pour les élections au Grand Conseil.

Un système légal de quotas pourrait de plus conduire à la recherche de solutions de contournement, en inscrivant certes par exemple 50 pour cent de femmes au moins sur une liste électorale, mais en y faisant ensuite figurer les hommes plusieurs fois.

5. Conclusion

La représentation politique équilibrée des sexes est une préoccupation du Conseil-exécutif. Par contre, il n'est pas convaincu que l'introduction de quotas pour les listes soit le bon moyen pour augmenter la part des femmes au Grand Conseil.

Le droit électoral en vigueur offre dès aujourd'hui aux partis diverses possibilités d'établissement des listes électorales en vue de promouvoir les femmes. Les partis peuvent ainsi par exemple faire figurer plusieurs fois les femmes sur leur liste et les placer systématiquement en tête de liste. Ils peuvent en outre apporter un soutien particulier à leurs candidates avant et pendant les élections, leur réserver une place de choix dans les manifestations publiques et dans les médias, ainsi qu'améliorer leurs chances d'être élues grâce à des mesures ciblées de promotion. De même, les partis peuvent librement se donner des objectifs chiffrés pour la constitution des listes. Par ailleurs, les candidatures féminines peuvent être encouragées au moyen de campagnes d'information et de sensibilisation. Le Conseil-exécutif propose par conséquent de rejeter la présente motion.

Destinataire

- Grand Conseil