Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 11432
11 octobre 2007

Principes d'égalité des sexes à l'Assemblée parlementaire

Rapport
Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles
Rapporteure: Mme Ana Catarina MENDES, Portugal, Groupe socialiste

Résumé

Cela fait plusieurs années que l'Assemblée parlementaire s'est efforcée d'accroître la représentation des femmes en son sein. C'est dans cet objectif qu'elle a décidé en 2003 de modifier plusieurs de ses règles de procédure. Elle a notamment établi que les délégations nationales devaient comprendre un pourcentage de membres du sexe sous-représenté au moins égal à celui que compte leur parlement national, et en tout état de cause un représentant de chaque sexe. Au cours des quatre dernières années, le nombre de femmes à l'Assemblée est passé de 19,4 % à 24,5 %. Cependant, le principe de la représentation équilibrée ne s'applique pas encore dans toute sa dimension aux structures internes de l'Assemblée ni à ses procédures de travail.

Le présent rapport analyse la situation au regard du respect de l'égalité des sexes dans les délégations nationales et les structures de l'Assemblée et présente de nouvelles propositions visant à améliorer celle-ci.

De surcroît, pour donner suite à la Résolution 1489 (2006), la question de l'égalité des sexes a été examinée s'agissant des candidatures aux postes de Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, de Secrétaire Général et de Secrétaire Général adjoint du Conseil de l'Europe, et de Secrétaire général de l'Assemblée. Bien que l'Assemblée soit impliquée dans les procédures d'élection en question, le Comité des Ministres ou les gouvernements des Etats membres jouent en la matière un rôle de premier plan. La commission du Règlement et des immunités a examiné différentes propositions visant à améliorer la situation à cet égard ; toutefois elle a décidé, en définitive, de ne pas promouvoir de recommandations visant à modifier les procédures d'élection et de se limiter à suggérer d'autres améliorations.

Sommaire **Page**

A. Projet de résolution 3
B. Projet de recommandation 6
C. Exposé des motifs, par Mme Ana Catarina MENDONÇA 7
1. Introduction 7
2. La situation des femmes dans l'Assemblée et ses organes : évolution depuis 2003 8
3. Propositions concernant l'équilibre des sexes dans les délégations des parlements nationaux et dans les structures de l'Assemblée 11
4. Propositions concernant les procédures d'élection dans lesquelles l'Assemblée est impliquée 15
5. Egalité des sexes et comités subordonnés du Comité des Ministres 18
6. Remarques finales 19
Annexe 20

A. Projet de résolution

1. Les chefs d'Etat et de gouvernement se sont engagés, lors du 3e Sommet du Conseil de l'Europe, à parvenir à une égalité réelle entre les femmes et les hommes.

2. L'Assemblée parlementaire a souligné à plusieurs reprises que les femmes doivent avoir une réelle chance d'accéder aux postes dirigeants de la vie publique et politique nationale et européenne afin d'assurer une participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique.

3. L'Assemblée est consciente de l'importance des systèmes électoraux et partisans nationaux pour la représentation des femmes dans les délégations parlementaires nationales à l'Assemblée. A cet égard, elle se félicite de l'adoption par la Commission de Venise d'une déclaration relative à la participation des femmes aux élections, qui renforce le Code de bonne conduite en matière électorale. Elle rappelle également sa Résolution 1546 (2007) sur le code de bonne conduite des partis politiques, qui inclut des bonnes pratiques pour le renforcement de l'égalité entre les hommes et les femmes au sein des partis politiques.

4. Dans sa Recommandation 1738 (2006) sur les mécanismes visant à garantir la participation des femmes à la prise de décision, l'Assemblée a invité le Comité des Ministr es à poursuivre le suivi de la Recommandation Rec(2003)3 sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique. Elle se félicite de l'intention du Comité des Ministres d'intensifier ses efforts pour atteindre le pourcentage minimal de 40 % de femmes, préconisé dans cette recommandation, au sein des comités directeurs et des autres instances de travail du Conseil de l'Europe. L'Assemblée encourage également l'ensemble des organes et institutions de l'Organisation à conserver pour point de mire l'égalité entre les sexes et l'approche intégrée *(gender mainstreaming)* en tant qu'aspect spécifique de sa politique d'égalité des chances.

5. Dans sa Résolution 1489 (2006) sur les mécanismes visant à garantir la participation des femmes à la prise de décision, l'Assemblée est convenue de poursuivre ses efforts en vue d'assurer une représentation paritaire au sein de l'Assemblée et, le cas échéant, de la renforcer par des dispositions contraignantes en modifiant le Règlement de l'Assemblée si nécessaire.

6. Dans cette même résolution, l'Assemblée a décidé de préparer un rapport sur la représentation des deux sexes concernant les candidatures au Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) et aux postes de Commissaire aux Droits de l'Homme, de Secrétaire Général et de Secrétaire Général adjoint du Conseil de l'Europe, et de Secrétaire général de l'Assemblée parlementaire. 11 conviendrait d'introduire de nouvelles dispositions pour que ces postes et celui de Président de l'Assemblée ne soient pas occupés en permanence par des représentants d'un seul sexe.

7. S'agissant des candidats à la Cour européenne des Droits de l'Homme, l'Assemblée a déjà exprimé sa position dans les Résolutions 1366 (2004) et 1426 (2005). En outre, dans sa Résolution 1540 (2007), l'Assemblée a établi la procédure pour les candidatures au Comité européen pour la prévention de la torture (CPT).

8. Par conséquent, en ce qui concerne la nomination des membres à l'Assemblée et dans les délégations parlementaires nationales, l'Assemblée décide:

8.1. de lancer un nouvel appel aux parlements nationaux à faire en sorte que les délégations nationales à l'Assemblée parlementaire comprennent un pourcentage de femmes au moins égal à celui que compte leur parlement national, en se fixant comme objectif une proportion de 30 % au minimum, tout en gardant à l'esprit que le seuil devrait être de 40 %;

8.2. d'inviter les partis/groupes politiques dans les parlements nationaux qui interviennent dans la nomination des délégations à l'Assemblée parlementaire à prendre en compte les pourcentages susmentionnés, surtout dès lors qu'ils ont le droit de proposer deux membres au moins, et à encourager la participation active des femmes dans les partis politiques et les affaires européennes.

9. En ce qui concerne l'équilibre des sexes applicable à la présidence et aux Vice-Présidents de l'Assemblée, au Bureau de l'Assemblée, aux bureaux des commissions et des sous-commissions de l'Assemblée, aux commissions *ad hoc* du Bureau et à la nomination des rapporteurs des commissions, l'Assemblée décide :

9.1. de demander aux délégations nationales à l'Assemblée parlementaire ainsi qu'à toute autorité nationale concernée :

9.1.1. de mettre en œuvre la Résolution 1348 (2003) sur la représentation paritaire au sein de l'Assemblée parlementaire, en appliquant le principe de l'égalité entre les sexes aux candidatures aux vice-présidences de l'Assemblée;

9.1.2. de nommer davantage de femmes à la présidence des délégations nationales;

9.2. de demander aux commissions générales de l'Assemblée d'élire davantage de femmes à leurs présidences et vice-présidences, afin de garantir que ces postes soient pourvus par des représentants des deux sexes, en proportion au moins égale à leur représentation respective au sein de la commission[1];

9.3. de demander, de surcroît, aux groupes politiques de l'Assemblée :

9.3.1. d'offrir plus de chances aux femmes d'accéder à des postes dirigeants au sein des groupes eux-mêmes, y compris dans la sélection des candidatures au poste de Président de l'Assemblée;

9.3.2. de désigner davantage de femmes comme porte- parole dans les débats de politique générale de l'Assemblée;

9.3.3. de prévoir dans leur règlement interne des mesures garantissant que leurs candidat(e)s aux présidences et vice-présidences des commissions incluent des membres du sexe sous-représenté en proportion au moins égale à leur représentation au sein du groupe[2];

9.3.4. de garantir que les femmes sont représentées au sein de la commission de suivi en proportion au moins égale à leur représentation au sein de leur groupe politique respectif;

9.4. de modifier l'article 48.7 du Règlement de l'Assemblée en ajoutant à la fin de la seconde phrase les mots suivants : «en tenant compte du principe d'égalité entre les sexes»;

9.5. d'inviter le Bureau à prendre en compte le principe de l'égalité des sexes lorsqu'il désigne les présidents des commissions ad hoc du Bureau;

9.6. d'ajouter à la fin de l'article 49.1 du Règlement la phrase suivante : «Pour la désignation des rapporteurs, les commissions prennent en considération les critères suivants par ordre de priorité : la compétence et la disponibilité, la représentation équitable des groupes politiques (sur la base du "système D'Hondt"), la représentation équilibrée des sexes, l'équilibre géographique et national.»

10. En outre, s'agissant de l'équilibre des sexes dans les procédures d'élection à des postes dirigeants au Conseil de l'Europe, dans lesquelles l'Assemblée et le Comité des Ministres sont impliqués, l'Assemblée décide :

10.1. d'encourager les gouvernements et les personnalités ayant le droit de soumettre des candidatures aux postes de Secrétaire Général et de Secrétaire Général adjoint du Conseil de l'Europe, et de Secrétaire général de l'Assemblée (les fonctionnaires «hors cadre») à présenter des candidats des deux sexes, quand il y a plus d'un candidat ;

10.2. d'encourager les groupes politiques de l'Assemblée, quand ils procèdent à des votes indicatifs sur des candidats pour des postes «hors cadre», à prendre en compte le nécessaire équilibre entre les sexes ;

10.3. de trouver un accord avec le Comité des Ministres pour que la liste des trois candidats pour le poste de Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe que le Comité des Ministres établit conformément à sa Résolution (99) 50 comprenne toujours des candidats des deux sexes.

---

1. Disposition à adopter sous réserve de l'adoption du paragraphe 3.8.1 du projet de résolution sur l'application et l'amendement de diverses dispositions du Règlement de l'Assemblée (rapporteur: M. Jurgens), Doc. 11431.
2. Disposition à adopter si le paragraphe 3.8.1 du projet de résolution sur l'application et l'amendement de diverses dispositions du Règlement de l'Assemblée n'est pas adopté.

11. L'Assemblée décide que les modifications du Règlement figurant dans la présente résolution entreront en vigueur le premier jour de la partie de session de janvier 2008.

B. Projet de recommandation

1. L'Assemblée parlementaire se réfère à sa Résolution ... (2007) sur les principes d'égalité des sexes à l'Assemblée parlementaire.

2. Elle rappelle que, dans sa Recommandation 1738 (2006) sur les mécanismes visant à garantir la participation des femmes à la prise de décision, l'Assemblée a invité le Comité des Ministres à poursuivre le suivi de la Recommandation Rec(2003)3 sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique. Elle se félicite de l'intention du Comité des Ministres d'intensifier ses efforts pour atteindre le pourcentage minimal de 40 % de femmes, préconisé dans cette recommandation, au sein des comités directeurs et des autres instances de travail du Conseil de l'Europe. Elle encourage également l'Organisation à conserver pour point de mire l'égalité entre les sexes et l'approche intégrée *(gender mainstreaming)* en tant qu'aspect spécifique de sa politique d'égalité des chances.

3. L'Assemblée invite le Comité des Ministres :

3.1. à appliquer une politique d'égalité des sexes qui assure une représentation équilibrée des femmes et des hommes aux postes de Secrétaire Général et de Secrétaire Général adjoint du Conseil de l'Europe, et de Secrétaire général de l'Assemblée. Si, conformément au paragraphe *5.a* du Règlement relatif à la nomination du Secrétaire Général, du Secrétaire Général adjoint et du Secrétaire général de l'Assemblée, le Comité des Ministres établit une liste, il s'efforcera de présenter des candidats des deux sexes;

3.2. à charger le comité directeur compétent d'élaborer une liste des bonnes pratiques nationales visant à promouvoir l'élection de femmes comme membres des parlements;

3.3. en ce qui concerne les comités subordonnés du Comité des Ministres, à encourager les Etats membres, selon les termes des Recommandations n° R (81) 6 et Rec(2003)3, à assurer la participation de femmes et d'hommes en proportion équitable aux comités directeurs et autres instances de travail du Conseil de l'Europe en vue d'atteindre le seuil de 40 %.

C. Exposé des motifs, par Mme Ana Catarina MENDONÇA

1. Introduction

1. Le 1cr septembre 2005, la Commission permanente a, sur proposition du Bureau de l'Assemblée, renvoyé pour rapport à la commission du Règlement et des immunités et pour avis à la commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes la proposition de résolution sur l'introduction de principes d'égalité dans les mécanismes internes de travail et de prise de décision de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (Doc. 10624).

2. La proposition de résolution relève en particulier que «la représentation équilibrée des hommes et des femmes n'est pas encore assurée à tous les niveaux des procédures internes de travail de l'Assemblée. Bien qu'aujourd'hui les délégations nationales soient tenues de comporter des représentants des deux sexes, cette règle ne s'applique par exemple pas à la composition du Bureau de l'Assemblée, ni à celle de ses commissions et de ses groupes de travail. Nous proposons par conséquent que l'Assemblée examine les lacunes de son Règlement en vue de proposer des modifications pour corriger la situation».

3. L'Assemblée parlementaire, dans sa Résolution 1489 (2006) basé sur un rapport de la commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes :

– est convenue de poursuivre ses efforts en vue d'assurer une représentation paritaire au sein de l'Assemblée et de la renforcer par des dispositions contraignantes, le cas échéant en modifiant le Règlement de l'Assemblée;

– a décidé de préparer un rapport sur la représentation des deux sexes concernant les candidatures au Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) et aux postes de Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, de Secrétaire Général et de Secrétaire Général adjoint du Conseil de l'Europe, et de Secrétaire général de l'Assemblée parlementaire.

La commission du Règlement et des immunités, qui a été saisie de la seconde question, a décidé d'inclure son examen dans le présent rapport.

4. On relèvera que, dans les textes concernant l'amélioration des procédures de sélection des membres du CPT (Résolution 1540 (2007), paragraphe 7.2) et les candidats à la Cour européenne des Droits de l'Homme (Résolutions 1366 (2004) et 1426 (2005), paragraphe 5), l'Assemblée a établi sa position s'agissant du respect de l'équilibre des sexes dans les listes de candidats à ces postes. Le 17 avril 2007, l'Assemblée a débattu à nouveau de la question des candidats à la Cour européenne des Droits de l'Homme, mais elle a rejeté le projet de résolution contenu dans le document 11208.

5. Malgré certains progrès, les femmes sont encore sous-représentées aux postes de direction et à responsabilité dans les organes auxquels il appartient de prendre les décisions politiques à l'Assemblée, en particulier au Bureau et au Comité des présidents.

6. Le présent rapport examinera d'abord l'évolution de la situation par rapport à 2003[3] en ce qui concerne la représentation des femmes au niveau de l'Assemblée, des délégations nationales, des groupes politiques, du Bureau de l'Assemblée et des Vice-Présidents de l'Assemblée. Votre rapporteur présentera ensuite de nouvelles propositions visant à modifier la procédure et la pratique de l'Assemblée et de ses organes en la matière. Conformément aux souhaits exprimés par les membres de la commission, le rapporteur s'efforcera de donner les raisons pour lesquelles des organes de l'Assemblée ont un nombre insuffisant de membres féminins. Enfin, sera examinée la prise en compte de la représentation paritaire pour les procédures d'élection à des postes dirigeants au Conseil de l'Europe. Les propositions faites sur ce point s'inspirent dans une large mesure des discussions qui ont eu lieu durant une réunion jointe avec la commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes et la commission du Règlement et des immunités, le 18 avril 2007.

3. En 2003, la commission du Règlement et des immunités a présenté un rapport sur la représentation paritaire au sein de l'Assemblée (Doc. 9870 et Résolution 1348 (2003)).

2. La situation des femmes dans l'Assemblée et ses organes : évolution depuis 2003

2.1. Composition de l'Assemblée

7. Depuis l'adoption de la Résolution 1348 (2003) sur la représentation paritaire au sein de l'Assemblée, l'absence de l'inclusion d'au moins un représentant de chaque sexe dans une délégation nationale est expressément reconnue par l'article 7.1./; du Règlement comme un motif qui justifie la contestation des pouvoirs de cette délégation. C'est ce qui est arrivé lors de la partie de session de janvier 2004.

8. En 2003, le pourcentage des femmes parmi les membres de l'Assemblée était d'environ 19 %. En 2005, ce pourcentage s'est élevé à environ 22,5 % (voir le tableau 31 du rapport «Sex-disaggregated statistics on the participation of women and men in political and public decision-making in Council of Europe member states», document CDEG (2006)15[4]). En janvier 2006, mai 2007 et août 2007, l'Assemblée comptait respectivement 24,48 %, 24,84 % (155) et 24,52 % (154) de femmes. Cette tendance entre 2003 et 2006 constitue une évolution importante. Toutefois, depuis janvier 2006, les progrès marquent le pas. On notera qu'au 15 août 2007 il y a 73 titulaires (sur 316) et 81 suppléantes (sur 312)[5]. Le Parlement européen compte actuellement 30,3 % de femmes parmi ses membres (et il n'y a pas de membres féminins maltais et chypriotes). Environ 40 % des membres du Conseil nordique sont des femmes.

2.2. Délégations nationales

9. La Résolution 1348 (2003) a aussi invité les parlements nationaux, lorsqu'ils élisent leurs représentants à l'Assemblée, à faire en sorte que les délégations nationales auprès de l'Assemblée comprennent un pourcentage de femmes au moins égal à celui que compte leur parlement national, en se fixant pour objectif une proportion de 30 % au minimum. Selon les statistiques au 31 août 2007:

– 7 délégations nationales incluent entre 50 % et 66 % de femmes;

– 11 délégations nationales incluent entre 30 % et 49 % de femmes;

– 13 délégations nationales incluent entre 20 % et 29 % de femmes;

– 11 délégations nationales incluent entre 10 % et 19 % de femmes;

– 5 délégations nationales incluent moins de 10 % de femmes.

10. De surcroît, il peut se produire au cours d'une même année des fluctuations significatives dans une délégation nationale. Début 2007, la délégation islandaise présentait un pourcentage de femmes de 66,66 %. En août 2007, ce pourcentage est tombé à 16,66 %. Douze délégations nationales ne comptent qu'une seule femme (Andorre, Arménie, Chypre, Hongrie, Irlande, Islande, Malte, Monaco, Monténégro, Saint-Marin, Suisse et «l'ex- République yougoslave de Macédoine»), La délégation slovaque ne compte aucune femme, mais le siège actuellement vacant devrait être occupé par une femme.

11. En 2003,11, en 2005, 13, et en 2007, 18 délégations nationales comptaient parmi leurs membres 30 % (ou plus) de femmes. On relève donc une amélioration de la situation. En revanche, le nombre des délégations qui ont respectivement entre 10 % et 19 % (onze) et moins de 10 % de femmes (cinq) est resté stable, comparé à 2006. Neuf des 47 délégations parlementaires nationales sont présidées par une femme (19,15 %).

12. La représentation plus équilibrée des sexes au niveau des délégations nationales dépend évidemment de la composition des parlements nationaux et de leurs groupes politiques et, en fin de compte, des systèmes électoraux nationaux. L'Assemblée se félicite donc que la Commission de Venise du Conseil de l'Europe ait adopté une déclaration relative à la participation des femmes aux élections, qui renforce le Code de bonne conduite en matière électorale.

13. Sur l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe le pourcentage des femmes dans les parlements monocaméraux et les chambres basses des parlements nationaux a augmenté et atteint maintenant 19,8 % (source : UIP).

---

4. Disponible en version anglaise uniquement sur le site web du Conseil de l'Europe - Droits de l'Homme, égalité entre les femmes et les hommes (http://www.coe.int/t/E/Human_Rights/Equality/PDF_CDEG(2006) 15_E.pdf).
5. A cette date, deux sièges de titulaires et six suppléances étaient vacants.

2.3. Groupes politiques

14. Depuis mars 2002, aucun des cinq groupes politiques de l'Assemblée n'a été et n'est présidé par une femme. Quant aux vice-présidences, on notera qu'un groupe politique a nommé 6 vice-présidentes (sur 15), dont l'une est première vice-présidente, un autre groupe, 3, et un troisième groupe 2. Au sein d'un autre groupe la présidence honoraire est occupée par une femme. Un dernier groupe politique, dont seulement huit femmes font partie, n'a aucune femme vice-présidente. A titre comparatif, au Parlement européen (au 2 mai 2007), 2 des 8 groupes politiques ont une femme coprésidente. Environ un tiers des vice-présidents des groupes politiques sont des femmes.

15. Sur un total de 55 vice-présidents (y compris les premiers vice-présidents), 11 (10 en 2006 et 7 en 2005) sont des femmes, soit 20 %. En général, l'augmentation du nombre des femmes vice-présidentes des groupes est un bon signe pour l'avenir.

16. En août 2007, le nombre des membres féminins des groupes variait entre 16,3 % et 31,4 %. A cet égard les groupes sont tributaires des désignations faites par les parlements nationaux et les groupes politiques nationaux. Les cinq groupes politiques avaient respectivement 31,4 %, 28,11 %, 26,7 %, 22,9 % et 16,3 % de membres féminins. Six parlementaires femmes n'appartenaient à aucun groupe politique de l'Assemblée. Un des groupes politiques de l'Assemblée compte un pourcentage de membres féminins qui est bien au-dessous de la moyenne. Ce sont donc d'autres groupes politiques qui apportent une contribution importante pour assurer un nombre convenable de femmes au sein de l'Assemblée.

17. Il existe 11 trésoriers et commissaires aux comptes dans quatre groupes politiques. Parmi eux, on dénombre quatre femmes (soit 3 pour le Groupe socialiste et une pour le Groupe PPE/DC).

2.4. Bureau de l'Assemblée, vice-présidences de l'Assemblée, Comité des présidents

18. Le Bureau, qui compte 36 membres, se compose du Président, de 20 Vice-Présidents de l'Assemblée et des présidents (ou de leurs représentants) des groupes politiques et des commissions générales de l'Assemblée (article 12.2 du Règlement).

19. Le/la Président(e) de l'Assemblée est élu(e) par l'Assemblée. Il/elle est généralement soit un Président sortant, soit un dirigeant d'un groupe politique. Les Vice-Présidents de l'Assemblée sont proposés par les présidents des délégations nationales au nom de celles-ci, tout en tenant compte du principe d'égalité entre les sexes (article 14.3 du Règlement).

20. Actuellement, le Bureau compte trois femmes, dont une Vice-Présidente de l'Assemblée et deux présidentes de commission. Quant à la représentation des femmes, le Bureau est tributaire:

– des délégations nationales quant à l'élection des Vice- Présidents de l'Assemblée, membres du Bureau;

– des propositions des groupes politiques quant à l'élection des présidents des commissions, membres du Bureau.

21. Rappelons que le rapport de M. Jurgens sur l'application et l'amendement de diverses dispositions du Règlement de l'Assemblée propose que les Vice- Présidents de l'Assemblée ne soient désormais plus membres du Bureau. Il incombera aux groupes politiques de désigner un certain nombre de membres du Bureau sur la base du système D'Hondt de sorte que chaque groupe puisse nommer au moins un membre. Dans la mesure où le nombre de membres le permet, le sexe sous-représenté devrait être inclus en proportion au moins égale à sa représentation dans les groupes respectifs.

22. Quelles que soient les suites qui seront données à cette proposition, le rapporteur espère sincèrement que la représentation des femmes au sein du Bureau s'améliorera de façon significative dans le proche avenir. La question des vice-présidences mentionnée au paragraphe 9.2.1 du projet de résolution contenu dans le présent rapport a été adaptée à la proposition de M. Jurgens.

23. Le Comité des présidents, qui est une commission ad hoc du Bureau, est composé du (de la) Président(e) de l'Assemblée et des président(e)s des groupes politiques. Aucune femme ne figure actuellement parmi ses membres.

2.5. Commissions et sous-commissions de l'Assemblée

24. Le bureau de chaque commission générale de l'Assemblée comprend le président et les trois vice-présidents élus par les commissions sur la base de désignations faites par les groupes politiques, tout en tenant compte du principe d'égalité entre les sexes (article 45.1) Au 31 août 2007, 2 des 10 présidents de commission (20 %) et 12 des 30 vice-présidents (40 %) sont des femmes. En avril 2005, il n'y avait qu'une femme présidente mais déjà 12 vice-présidentes. Elles se répartissent actuellement ainsi:

– 4 commissions ont deux femmes vice-présidentes;

– 4 commissions ont une femme comme vice-présidente;

– 2 commissions n'ont aucune femme vice-présidente.

25. Le rapport de M. Jurgens sur l'application et l'amendement de diverses dispositions du Règlement de l'Assemblée propose que les groupes politiques s'accordent sur les commissions pour lesquelles les présidences et vice-présidences reviendront à un membre de leur groupe mais qu'ils ne pourront plus y présenter nominalement des candidats.

26. S'agissant des membres des deux sexes dans les commissions, la situation au 20 avril 2007 est assez différente. La commission des questions sociales, de la santé et de la famille et la commission sur l'égalité des chances poulies hommes et les femmes comptent parmi leurs membres respectivement 34,5 % et 62,7 % de femmes. Toutefois les chiffres correspondants pour la commission des questions économiques et du développement, la commission des questions politiques et la commission du Règlement et des immunités sont respectivement de 20,2 %, 21,4 % et 22,2 %. La commission de suivi, qui est composée de membres désignés par les groupes politiques, compte actuellement 20,24 % de femmes. Deux groupes politiques ont désigné proportionnellement beaucoup moins de femmes que celles présentes dans ces groupes.

27. En ce qui concerne les sous-commissions, leurs membres se recrutent parmi les membres des commissions, ceux-ci étant proposés par les délégations nationales. Les dispositions réglementaires relatives à l'élection des présidents et vice-présidents des 25 sous-commissions permanentes actuelles ne mentionnent pas expressément la nécessité de prendre en compte le principe d'égalité des sexes. En juin 2007, six des 24 présidents élus (25 %) et 8 des 23 vice-présidents (34,8 %) élus par des sous-commissions étaient des femmes. On dénombrait exactement les mêmes chiffres en avril 2005. En octobre 2006, 6 des 25 présidences de sous-commissions (25 %) et 4 des 22 vice-présidences (18,2 %) étaient pourvues par des femmes.

2.6. Rapporteurs

28. Rappelons que, dans sa Résolution 1348 (2003), l'Assemblée avait invité les commissions à désigner davantage de femmes comme rapporteurs.

29. Le recueil *Rapports en cours d'élaboration au sein des commissions de l'Assemblée* montre qu'à la date du 16 juillet 2007, 19,7 % des rapporteurs de l'ensemble des commissions étaient des femmes (16,6 %, en juillet 2006 et 20 % en février 2007).

2.7. Orateurs

30. La liste des orateurs des débats tenus par l'Assemblée en avril 2007 montre que les groupes politiques ont désigné 43 hommes et 10 femmes (18,87 %) pour prendre la parole en leur nom. En janvier 2005, le pourcentage était de 17 %. Les femmes sont rarement désignées porte- parole pour les débats de politique générale, et plutôt poulies débats de politique sociale.

2.8. Missions d'observation électorale

31. Les femmes sont également sous-représentées dans les missions d'observation d'élections menées par l'Assemblée par rapport à l'objectif d'une proportion de 30 % au minimum. Evidemment la participation aux observations d'élections dépend beaucoup des disponibilités et des candidatures des membres de l'Assemblée. Entre janvier 2005 et mai 2007, 17 commissions ad hoc du Bureau ont été créées pour observer des élections, dont une a été présidée par une femme (voir AS/Bur (2007)30).

32. On ne peut dès lors que se féliciter de ce que le Bureau ait adopté, le 24 mai 2007, l'amendement suivant aux «Lignes directrices pour l'observation des élections par l'Assemblée parlementaire»:

> *«Les groupes politiques garderont à l'esprit que toute nomination à une commission ad hoc pour l'observation des élections devrait veiller à assurer le principe de l'égalité entre les femmes et les hommes au sein d'une telle commission. Les groupes politiques devraient s'efforcer d'inclure dans la liste des représentants nommés des membres du sexe sous-représenté en proportion équivalente au pourcentage de leur représentation au sein du groupe.»*

3. Propositions concernant l'équilibre des sexes dans les délégations des parlements nationaux et dans les structures de l'Assemblée

33. La portée des propositions qui peuvent être faites dépend pour l'essentiel de plusieurs facteurs, selon que l'Assemblée a le pouvoir de modifier elle-même la pratique ou les dispositions existantes (par exemple l'équilibre des sexes dans les bureaux des sous-commissions) ou qu'elle ne l'a pas (par exemple la désignation des membres de l'Assemblée par les parlements nationaux).

3.1. i. Composition de l'Assemblée et des délégations nationales à l'Assemblée, rôle des parlements nationaux

34. La composition de l'Assemblée repose principalement sur les dispositions du Statut du Conseil de l'Europe (articles 25 et 26) et celles relatives à la désignation des membres de l'Assemblée par les parlements nationaux, sur la base des propositions des partis ou groupes politiques représentés dans les parlements nationaux. Des dispositions complémentaires figurent dans le Règlement de l'Assemblée parlementaire (articles 6 à 9). Avant d'étudier toute proposition, il peut s'avérer utile d'examiner les raisons de la présence insuffisante des femmes dans les délégations nationales et les solutions trouvées dans d'autres institutions parlementaires internationales ou organes représentatifs du Conseil de l'Europe (par exemple le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux).

3.1.1. a. Raisons de la représentation insuffisante des femmes dans les délégations nationales

35. Lors de plusieurs réunions de la commission du Règlement et des immunités, de telles raisons ont été évoquées. Les membres ont considéré en particulier :

– que les différences entre les systèmes politiques et électoraux des Etats membres du Conseil de l'Europe sont importantes; leurs conséquences éventuelles sur la représentation des femmes dans les parlements sont énoncées dans le rapport «Sex-disaggregated statistics on the participation of women and men in political and public decision-making in Council of Europe member states», document CDEG (2006) 15 susmentionné (paragraphe 8);

– que les systèmes politiques nationaux n'incitent pas suffisamment les femmes à participer à la vie politique; moins de femmes sont attirées par une carrière politique; dans certains pays, les femmes parlementaires ne maîtrisent pas suffisamment les langues étrangères;

– que les parlements nationaux ne comptent pas suffisamment de femmes susceptibles d'être candidates aux délégations nationales à l'Assemblée parlementaire; actuellement, les parlements nationaux de 23 Etats membres du Conseil de l'Europe ont moins de 19,8 % de femmes, ce qui est la moyenne en Europe;

– que moins de femmes parlementaires (parfois pour des raisons familiales) que d'hommes sont intéressées à participer aux travaux de l'Assemblée parlementaire qui implique de passer au moins un mois chaque année pour participer aux sessions plénières de l'Assemblée et aux réunions de ses commissions; la majorité des parlementaires femmes préfère rester dans la politique nationale.

36. Enfin, relevons que les groupes/partis politiques nationaux qui interviennent dans la désignation des délégations à l'Assemblée parlementaire et qui ne peuvent proposer qu'un seul membre ont des difficultés pour respecter l'équilibre entre les sexes.

37. Certains des 8 Etats membres ayant moins de 10 femmes dans leurs parlements font valoir que plusieurs des femmes parlementaires ont d'importantes tâches nationales, par exemple au sein du gouvernement, ou des contraintes familiales, et ne sont donc pas disponibles pour être membres de l'Assemblée.

3.1.2. Dispositions prises au sein d'autres institutions parlementaires internationales pour assurer une représentation équilibrée des sexes

38. Des informations sur la situation concernant la représentation des femmes dans les délégations parlementaires nationales au Conseil nordique, au Parlement européen, à la nouvelle Assemblée euro-méditerranéenne et à l'Union interparlementaire (UIP) se trouvent dans une version précédente de ce rapport (AS/Pro (2006) 5).

3.1.3. Propositions du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe relatives à la représentation équilibrée des sexes

39. Dans l'annexe à sa Recommandation 162 (2005) sur la révision de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, le Congrès a recommandé, entre autres, au Comité des Ministres que la composition de la délégation de chaque Etat membre du Congrès assure «une représentation équitable des femmes et des hommes présents dans les organes des collectivités locales et régionales de l'Etat membre, c'est-à-dire que l'ensemble des délégations doit comprendre, avant trois ans (2008), des représentants des deux sexes avec une participation d'au moins 30 % du sexe sous-représenté». Le 2 mai 2007, le Comité des Ministres acceptait, entre autres, cette disposition, qui est devenue l'article *2.d* de la Charte révisée (voir la réponse du Comité des Ministres à la Recommandation 162, CM/Cong (2007) 162 final).

40. L'article *2.d* de la Charte du Congrès va plus loin que les textes des institutions parlementaires susmentionnées. Celle-ci pourrait donc être prise en compte pour l'action à moyen terme de l'Assemblée. Sur ce point, il convient de garder à l'esprit les Résolutions 209 (2006) et 234 (2007) du Congrès. La Résolution 234 (2007) sur la vérification des pouvoirs des nouveaux membres et des nouvelles procédures de désignation contient des propositions précises quant à la représentation des femmes dans certaines délégations nationales. De plus, ce texte rappelle la nécessité pour toutes les délégations nationales de comprendre, à partir de 2008, des représentants des deux sexes avec une participation d'au moins 30 % du sexe sous-représenté.

3.1.4. Conséquences à tirer de la situation actuelle à l'Assemblée

41. Il est important d'encourager la participation active des femmes dans les partis politiques et dans les affaires européennes, à l'instar de la Résolution 1546 (2007) de l'Assemblée sur le code de bonne conduite des partis politiques. Il faut également promouvoir la mise en œuvre efficace de bonnes pratiques pour un meilleur équilibre des sexes entre femmes et hommes dans les affaires politiques. Le rapporteur se félicite également de ce que les avis de l'Assemblée au Comité des Ministres sur l'adhésion de nouveaux Etats membres aient régulièrement contenu une clause invitant l'Etat concerné à prendre les mesures nécessaires pour assurer l'égalité entre les hommes et les femmes dans les législations et les politiques.

42. De surcroît, il faut demander aux parlements nationaux de poursuivre leurs efforts pour élire davantage de femmes comme membres des délégations nationales à l'Assemblée. Le rapporteur considère que l'existence d'un nombre limité de femmes dans les parlements nationaux n'empêche pas nécessairement ceux-ci de faire des efforts pour élire des femmes au sein des délégations parlementaires à l'Assemblée parlementaire.

43. Si l'on analyse la situation des délégations nationales à l'Assemblée issues de parlements qui comprennent moins de 25 femmes parlementaires, il ressort :

– que huit parlements comprenant entre 5 et 8 femmes ont des délégations à l'Assemblée incluant respectivement 16,66 % de femmes (Malte, Monténégro), les six autres délégations (Andorre, Bosnie-Herzégovine, Chypre, Liechtenstein, Monaco, Saint-Marin) comptant toutes au moins 25 % de femmes ; un tiers des élues du Parlement de Bosnie-Herzégovine et du Liechtenstein sont également membres de l'Assemblée parlementaire;

– que six parlements comprenant entre 10 et 19 femmes ont des délégations à l'Assemblée incluant respectivement 12,50 % de femmes (Arménie) et au moins 25 % de femmes pour les autres (Albanie, Azerbaïdjan, Lettonie, Luxembourg, Slovénie); plus d'un tiers des élues du Parlement slovène sont également membres de l'Assemblée parlementaire;

– les cinq parlements comprenant entre 20 et 24 femmes ont des délégations à l'Assemblée comptant respectivement 12,50 % (Irlande), 16,6 % (Islande), 20 % (Moldova) ou plus de 50 % de femmes (Estonie, Géorgie); plus d'un quart des élues au Parlement géorgien sont également membres de l'Assemblée parlementaire.

44. A l'inverse, les statistiques montrent que deux Etats membres dont les parlements nationaux comptent respectivement 163 et 153 parlementaires femmes ont des délégations nationales à l'Assemblée qui incluent respectivement 3[6] et 5 femmes. Deux autres parlements comprenant 61 et 40 femmes ne comptent qu'une seule femme dans leur délégation à l'Assemblée.

45. Dans ces conditions la commission pourrait proposer :

– d'adresser un nouvel appel aux parlements nationaux d'élire les membres de leur délégation à l'Assemblée de sorte que cette délégation comprenne un pourcentage de femmes au moins égal à celui que compte leur parlement national, en se fixant pour objectif une proportion de 30 % au minimum, tout en gardant à l'esprit que le seuil devrait être de 40 %;

– de lancer une action ciblée auprès des délégations nationales qui pourraient «faire mieux» sur le plan de l'inclusion de femmes parlementaires.

46. Etant donné que des membres de la commission se sont exprimés contre la fixation de dates butoirs pour favoriser des changements de la situation et ont souligné que l'Assemblée ne s'occupe pas de la nomination des délégations nationales dans le détail, votre rapporteur ne soumettra pas de propositions allant dans ce sens. Cependant, ainsi que cela a été mentionné (voir les paragraphes 39 et 40 ci-dessus), on pourrait envisager à moyen terme d'introduire au niveau de l'Assemblée une disposition concernant l'équilibre des sexes dans les délégations nationales à l'Assemblée similaire à celle adoptée par le Comité des Ministres le 2 mai 2007 pour le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux et au terme de laquelle (voir article *2.d* de la Charte révisée du Congrès) «toutes les délégations doivent comprendre, à partir de 2008, des représentants des deux sexes avec une participation d'au moins 30 % du sexe sous-représenté».

3.2. Présidence, Comité des présidents de l'Assemblée et équilibre des sexes

47. Depuis 1949, une seule femme a exercé les fonctions de Présidente de l'Assemblée parlementaire (de janvier 1996 à janvier 1999). Depuis sa création en 1993, une femme a siégé au sein du Comité des présidents, entre juin 1994 et janvier 1999, et une autre de janvier 1999 à mars 2002. Actuellement, quatre des cinq groupes politiques de l'Assemblée se sont accordés sur un système de rotation de la présidence de l'Assemblée entre eux. La pratique au sein des groupes politiques montre que l'accession aux postes dirigeants prend du temps.

48. Il convient, notamment, de prendre en compte ces circonstances pour toute proposition. Au cours de la réunion jointe que la commission a tenue avec la commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes, le 18 avril 2007, la proposition suivante a été examinée :

– introduction d'un cycle de trois périodes de mandat de Président de l'Assemblée;

– conformément à la pratique établie, une période de mandat correspond à trois années (élection pour un an et deux réélections d'une année chacune);

– au cours de ce cycle, le mandat doit être détenu au moins par un représentant de chaque sexe;

– si des représentants d'un seul sexe ont occupé le poste de Président de l'Assemblée au cours de deux périodes continues de mandat au cours d'un même cycle, seules les candidatures de l'autre sexe seront admissibles à l'élection à ce poste pour la troisième période du cycle.

49. Lors de l'examen de l'avant-projet de résolution, le 14 septembre 2007, la commission du Règlement et des immunités a rejeté cette proposition à une très nette majorité. La commission a par contre demandé aux groupes politiques d'offrir plus de chances aux femmes dans la sélection des candidatures au poste de Président de l'Assemblée.

3.3. Présidences des commissions générales de l'Assemblée et des commissions ad hoc du Bureau

50. Depuis l'adoption de la Résolution 1348 en 2003, il n'y a que peu de progrès vers l'objectif de faire élire davantage de femmes comme présidentes de commission ; cela est en contradiction avec l'esprit de l'article 45.1 du Règlement. Etant donné que les propositions pour les présidences des commissions émanent des groupes politiques, le rôle important qui leur incombe pour modifier la situation devrait être rappelé.

---

6. Notons que la nouvelle délégation parlementaire désignée à la suite d'élections inclut sept femmes.

51. Dans son rapport sur l'application et l'amendement de diverses dispositions du Règlement de l'Assemblée, M. Jurgens propose que les groupes politiques s'accordent sur les commissions pour lesquelles les présidences et vice-présidences reviendront à un membre de leur groupe mais qu'ils ne puissent plus désigner nominalement un candidat. Il n'est pas certain que cette proposition ralliera les suffrages lors de la Commission permanente de novembre 2007; le projet de résolution inclus dans le présent rapport doit en conséquence envisager les deux possibilités du maintien ou de l'amendement des dispositions actuelles existantes concernant l'élection des présidents et vice-présidents de commission. S'agissant de la première possibilité, les groupes politiques sont invités à adopter dans leur règlement interne des mesures garantissant que leurs candidat(e)s aux présidences et vice-présidences des commissions incluent des membres du sexe sous-représenté en proportion au moins égale à leur représentation au sein du groupe. S'agissant de la seconde possibilité (la modification des dispositions actuelles), les commissions de l'Assemblée sont invitées à élire davantage de femmes aux présidences et vice-présidences des commissions, afin de garantir que ces postes soient pourvus par des membres du sexe sous-représenté en proportion au moins égale à sa représentation au sein de la commission correspondante.

52. Il convient d'inviter le Bureau de l'Assemblée à garder à l'esprit le principe de l'équilibre des sexes s'agissant de la nomination des président(e)s des commissions ad hoc du Bureau.

3.4. Sous-commissions

53. Etant donné le manque de progrès obtenus depuis 2003 au niveau des sous-commissions, il convenait :

– soit de rappeler aux commissions la nécessité de désigner davantage de femmes comme présidentes et vice- présidentes de sous-commissions;

– soit de proposer d'amender comme suit l'article 48.7, seconde phrase, du Règlement : «L'élection se déroule selon les modalités fixées aux paragraphes 2 à 6 de l'article 45, en tenant compte du principe d'égalité entre les sexes.»

La commission du Règlement et des immunités s'est exprimée en faveur de la seconde variante.

3.5. Groupes politiques

54. Il faudrait également rappeler aux groupes politiques la nécessité de donner davantage de chances et de possibilités aux femmes d'accéder à des positions dirigeantes en leur sein. Bien entendu, cela est plus difficile aux groupes qui ne comptent que peu de femmes. Des propositions concernant l'intervention des groupes politiques dans l'élection des présidents et des vice-présidents de commission sont présentées ci-dessus (paragraphe 51). Par ailleurs, les groupes politiques doivent nommer davantage de femmes au sein de la commission de suivi, afin de garantir, en tant que de besoin et d'ici une période donnée, que les femmes seront représentées dans cette commission au moins en proportion équivalente au pourcentage de leur représentation au sein de leur groupe respectif.

55. De même, dans la mesure où la situation n'a pas évolué depuis 2005, les groupes politiques devraient être invités à désigner davantage de femmes comme porte-parole dans les débats de l'Assemblée.

56. Au cours de la réunion jointe que la commission du Règlement et des immunités a tenue avec la commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes, le 18 avril 2007, certains participants ont considéré que le présent rapport n'allait pas suffisamment loin. Ils se sont prononcés en faveur de l'application du système de rotation par cycle pour garantir l'équilibre des sexes (voir paragraphe 48) aux présidences des groupes politiques (et même aux vice-présidences de l'Assemblée). Bien que reconnaissant à cette proposition une certaine logique, le rapporteur a renoncé à présenter des propositions supplémentaires de grande portée. Ainsi qu'il ressort du vote en commission, le 14 septembre 2007, le moment pour une réforme d'envergure n'est pas encore venu.

3.6. Délégations nationales/vice-présidences de l'Assemblée

57. La pratique des délégations nationales concernant la désignation de candidat(e)s pour les vice-présidences de l'Assemblée n'est pas satisfaisante sous l'angle du principe de l'égalité entre les sexes (voir paragraphe 20 ci-dessus et l'article 14.3. du Règlement). Les délégations pourraient donc être invitées à respecter davantage cette disposition, d'autant plus que la composition du Bureau de l'Assemblée dépend d'eux à l'heure actuelle. Certains membres estiment que la procédure d'élection des Vice- Présidents devrait être modifiée en vue d'offrir un choix entre plusieurs candidats, ce qui pourrait améliorer la représentation des

deux sexes. Le rapport de M. Jurgens sur l'application et l'amendement de diverses dispositions du Règlement de l'Assemblée propose que les Vice- Présidents de l'Assemblée ne soient plus membres du Bureau; il comporte également des propositions visant à améliorer l'équilibre des sexes au sein du Bureau.

58. En outre, les délégations nationales, ou les autorités nationales compétentes le cas échéant, devraient être invitées à désigner ou élire davantage de femmes comme présidentes.

59. Enfin, il serait utile de prendre contact avec les délégations concernées pour connaître les raisons pour lesquelles peu de parlementaires femmes sont désignées comme candidates aux postes susmentionnés.

3.7. Rapporteurs

60. En janvier 2003, le Président de l'Assemblée a adressé aux présidents des commissions générales de l'Assemblée une lettre les informant de quatre critères à prendre en considération pour la nomination des rapporteurs. Ces critères sont, dans l'ordre de priorité :

– la compétence et la disponibilité d'un éventuel rapporteur;

– l'équilibre politique dans la distribution des tâches de rapporteur au sein d'une commission (sur la base du système D'Hondt tel qu'appliqué à la composition d'une commission);

– la représentation équilibrée des sexes;

– l'équilibre géographique et national.

61. En tenant compte de ces critères, il était possible :

– soit de rappeler dans une résolution la lettre susmentionnée du Président et la nécessité de prendre en considération la représentation équilibrée des sexes;

– soit d'introduire dans l'article 49.1 du Règlement relatif à la désignation des rapporteurs la nécessité de prendre en compte les quatre critères susmentionnés dans la désignation des rapporteurs.

La commission du Règlement et des immunités a appuyé la seconde variante.

4. Propositions concernant les procédures d'élection dans lesquelles l'Assemblée est impliquée

4.1. Sur le plan général

62. Dans le souci de créer un meilleur équilibre entre les sexes pour les postes dirigeants au Conseil de l'Europe, l'Assemblée a toujours insisté sur l'importance des critères de sélection pour les candidatures aux postes à pourvoir par élection par l'Assemblée.

63. Outre son Président et les Vice-Présidents, l'Assemblée élit les juges à la Cour européenne des Droits de l'Homme, le Commissaire aux Droits de l'Homme ainsi que le Secrétaire Général et le Secrétaire Général adjoint du Conseil de l'Europe, et le Secrétaire général de l'Assemblée. En outre, l'Assemblée est impliquée dans la procédure de nomination des membres du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT).

64. Au cours de la réunion jointe que la commission du Règlement et des immunités a tenue avec la commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes, le 18 avril 2007, un participant a souligné que la représentation des deux sexes ne devait pas être améliorée seulement pour les juges à la Cour européenne des Droits de l'Homme et les membres du CPT, mais également pour la Banque de développement du Conseil de l'Europe, le Comité des Ministres, les Délégués des Ministres (qui comptent actuellement 9 femmes sur 47 ambassadeurs ou chargés d'affaires), la Commission de Venise (avec 7 femmes parmi les 47 représentants (titulaires) des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe), etc. Ces questions dépassent le mandat de la commission du Règlement et des immunités et peuvent faire l'objet d'un suivi de la commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes. Les statistiques de la représentation des sexes dans les institutions du Conseil de l'Europe figurent dans le rapport «Sex-disaggregated statistics on the participation of women and men in political and public decisionmaking in Council of Europe member states», document CDEG (2006)15, déjà mentionné.

4.2. Situation concernant les juges à la Cour européenne des Droits de l'Homme, le Commissaire aux Droits de l'Homme, les membres du CPT, le Secrétaire Général et le Secrétaire Général adjoint du Conseil de l'Europe, et le Secrétaire général de l'Assemblée

4.2.1. Juges à la Cour européenne des Droits de l'Homme

65. L'Assemblée a déjà réglé la question de l'élection des juges à la Cour européenne des Droits de l'Homme pour ce qui concerne la prise en compte de l'égalité des sexes. Dans la Résolution 1366 (2004) telle que modifiée par la Résolution 1426 (2005), elle a décidé qu'elle ne prendrait pas en considération les listes de candidats ne comportant pas au moins un candidat de chaque sexe, excepté lorsque les candidats appartiennent au sexe sous-représenté à la Cour, c'est-à-dire représentant moins de 40 % du nombre total des juges. Une nouvelle situation s'est présentée à la fin 2006, lorsque la commission des questions juridiques et des droits de l'homme a considéré que la règle fixée dans les Résolutions 1366 (2004) et 1426 (2005) pouvait générer des problèmes dans des cas exceptionnels, ainsi qu'il en était de la liste de candidats pour Malte. Après que le Bureau de l'Assemblée eut examiné en premier lieu la question des dérogations exceptionnelles aux Résolutions 1366 et 1426, un rapport a été préparé sur cette question et débattu par l'Assemblée le 17 avril 2007.

66. Les points suivants, notamment, ont été évoqués lors du débat :

– que devrait-il se passer si, à la suite de procédures nationales et transparentes pour l'élection des juges à la Cour, un Etat membre ne réussit pas à identifier une candidate féminine dont les qualifications répondent aux critères de l'article 21 de la Convention européenne des Droits de l'Homme?

– entre 1998 et 2004, quelque 90 % des candidats à un poste de juge ont été uniquement des hommes;

– en 2005 et 2006, la sous-commission ad hoc pour l'élection des juges a recommandé des candidates féminines comme son premier choix dans trois cas sur six, et elles ont toutes été élues;

– la composition de tous les organes de sélection des candidat(e)s à un poste de juge est dominée par les hommes;

– par ailleurs, les réseaux informels au sein de la justice des Etats membres sont également dominés par des hommes;

– 14 des 45 juges actuels à la Cour (en août 2007) sont des femmes.

Le projet de résolution contenu dans le rapport ayant été rejeté par l'Assemblée, les dispositions des Résolutions 1366 et 1426 sont donc maintenues[7].

4.2.2. Commissaire aux Droits de l'Homme

67. S'agissant du Commissaire aux Droits de l'Homme, la procédure de son élection présente une différence majeure par rapport à celle de l'élection des juges. En effet, la liste des candidats au poste de commissaire *(short list)* est présentée à l'Assemblée par le Comité des Ministres et non pas par les Hautes Parties contractantes comme pour les juges. Un éventuel refus par l'Assemblée d'examiner une liste de candidats «unisexuée» pour le poste de commissaire est susceptible de provoquer une crise institutionnelle au Conseil de l'Europe. Le problème réside dans le fait que la Résolution (99) 50 du Comité des Ministres sur le commissaire détermine bien, dans son article 9, paragraphe 3, que les Etats membres peuvent proposer des candidatures par lettre adressée au Secrétaire Général, mais l'article 10 sur les qualifications demandées aux candidats est muet au sujet de l'équilibre entre les sexes.

68. A ce jour, l'Assemblée a procédé à l'élection de deux commissaires, tous deux de sexe masculin. Alors que la liste présentée à l'Assemblée en 1999 (Doc. 8509) comportait le nom de deux candidates féminines, celle de 2005 n'incluait que des candidatures masculines (Doc. 10661).

69. S'agissant de l'amélioration de la représentation des sexes pour le poste de commissaire, l'Assemblée a deux possibilités. Elle peut exprimer ses attentes et ses espoirs, mais elle peut aussi s'efforcer de trouver un accord avec le Comité des Ministres visant à obtenir que la liste des trois candidats pour le poste de commissaire que le Comité des Ministres soumet à l'Assemblée contienne des candidats des deux sexes. En outre, l'Assemblée peut proposer au Comité des Ministres la modification de la Résolution (99) 50.

---

7. En juillet 2007, le Comité des Ministres a décidé, conformément à l'article 47 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, de solliciter un avis consultatif de la Cour européenne des Droits de l'Homme concernant certains aspects de l'élection par l'Assemblée des juges à la Cour.

70. Le changement proposé pourrait être le suivant:

– introduction d'un cycle de trois périodes de mandat (de six ans chacun) pour le poste de commissaire;

– au cours de ce cycle, le mandat doit être détenu au moins par un représentant de chaque sexe;

– si des représentants d'un seul sexe ont occupé le poste au cours de deux périodes continues de mandat au cours d'un même cycle, seules les candidatures de l'autre sexe seront admissibles à l'élection à ce poste pour la troisième période du cycle.

Le 14 septembre 2007, une majorité nette des membres a voté en faveur de la recherche d'un accord avec le Comité des Ministres visant à obtenir que la liste des candidats pour le poste de commissaire contienne toujours des candidats des deux sexes.

4.3. Membres du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT)

71. Quant aux membres du CPT, l'article 5 de la Convention pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (STE n° 126) précise que la délégation nationale à l'Assemblée de chaque Haute Partie contractante présente trois candidats dont deux au moins sont de sa nationalité. Sur cette base, le Bureau de l'Assemblée dresse une liste des candidats et la communique au Comité des Ministres. Etant donné que les délégations parlementaires nationales ont le droit d'initiative pour les candidatures et en l'absence de dispositions sur l'équilibre entre les sexes dans la Convention n° 126, l'Assemblée n'a pas manqué de régler elle-même la question. En effet, dans trois textes (Recommandation 1323 (1997), Directive n° 530 (1997), Résolution 1248 (2001)), l'Assemblée a insisté sur la nécessité pour les délégations parlementaires nationales de veiller à l'équilibre des sexes en établissant les listes de candidats pour le CPT. Enfin, la Commission permanente a adopté, en mars 2007, une Résolution 1540 (2007) sur l'amélioration des procédures de sélection des membres du CPT sur la base d'un rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme (Doc. 11182).

72. Sur les 45 membres actuels du CPT (au 3 juillet 2007), 13 sont des femmes. Les sièges de deux Parties contractantes (Bosnie-Herzégovine et Ukraine) sont actuellement vacants.

73. Dans ce contexte il convient de rappeler que les besoins du CPT concernant la qualification de ses membres changent souvent et que la population carcérale est de majorité masculine.

74. La dernière résolution en date de l'Assemblée - Résolution 1540 (2007) - rappelle, aux Etats membres, leur obligation de présenter des listes de candidats pour le CPT qui respectent l'équilibre des sexes et, au Bureau de l'Assemblée, la nécessité de refuser régulièrement des listes qui ignorent ce principe.

4.4. Secrétaire Général et Secrétaire Général adjoint du Conseil de l'Europe, Secrétaire général de l'Assemblée parlementaire

75. Le Règlement relatif à la nomination du Secrétaire Général, du Secrétaire Général adjoint du Conseil de l'Europe et du Secrétaire général de l'Assemblée de 1956 contient bien une disposition spécifique relative aux critères à retenir pour le choix des candidats. Or, cette disposition est muette au sujet de l'équilibre entre les sexes. Le Règlement, qui a été adopté par le Comité des Ministres avec l'accord de l'Assemblée, n'a plus été modifié depuis 1962. Certaines de ses dispositions étant très favorables à l'Assemblée, il faut examiner s'il est opportun de demander sa modification pour y inclure une clause sur l'égalité des sexes.

76. Toutefois-, le problème n'existe plus depuis que le Comité des Ministres a décidé, le 11 mai 2007, de réviser la procédure relative à la nomination du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, afin de renforcer la visibilité des activités de l'Organisation et ses relations avec l'Union européenne.

77. Une particularité de ce Règlement provient du fait que pour les différents postes (Secrétaire Général, Secrétaire Général adjoint, Secrétaire général de l'Assemblée) des instances et personnalités différentes peuvent soumettre des candidatures. Parfois il y a accord sur une candidature unique pour un de ces postes (par exemple pour l'élection du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en 1989 ou pour des élections du Secrétaire général de l'Assemblée).

78. Dans ces conditions la commission du Règlement et des immunités pourrait :

– lancer un appel aux gouvernements et aux personnalités habilitées à soumettre des candidatures, à présenter des candidats des deux sexes, quand il y a plus d'un candidat;

– ou bien proposer de modifier la réglementation, afin d'introduire un cycle de trois périodes de mandat (de cinq ans chacun) pour les postes de Secrétaire Général, de Secrétaire Général adjoint du Conseil de l'Europe et de Secrétaire général de l'Assemblée; au cours de ce cycle, le mandat devrait être détenu par au moins un représentant de chaque sexe. Si des représentants du même sexe ont occupé l'un de ces postes au cours de deux périodes continues de mandat, durant un même cycle, alors seules les candidatures du sexe opposé seraient recevables pour ce poste pour la troisième période de mandat;

– ou suggérer que si le Comité des Ministres, conformément au paragraphe 5.*a* du Règlement relatif à la nomination du Secrétaire Général, du Secrétaire Général adjoint et du Secrétaire général de l'Assemblée, établit une liste des candidats, celle-ci devrait toujours contenir des membres des deux sexes.

79. Le Président de l'Assemblée et le Commissaire aux Droits de l'Homme n'ont pas la possibilité de renouveler leur mandat (de trois ans et six ans respectivement). La situation est différente pour le Secrétaire Général et le Secrétaire Général adjoint du Conseil de l'Europe et le Secrétaire général de l'Assemblée qui, après un premier mandat de cinq ans, peuvent être candidats à un nouveau mandat. Dans un passé plus lointain, deux Secrétaires généraux de l'Assemblée et un Secrétaire Général adjoint du Conseil de l'Europe ont servi pendant un total de quinze ans. Si le détenteur d'un de ces postes décidait, après avoir été en fonction pendant deux périodes (dix ans) de se présenter pour un troisième et dernier mandat de cinq ans, cela soulèverait un problème si la méthode des «cycles» était introduite. Toutefois, dans une telle situation le cycle devrait simplement être prolongé par une quatrième période de cinq ans afin de permettre l'élection d'un(e) candidat(e) du sexe opposé. Etant donné que depuis 1988 un tel cas ne s'est plus présenté, il n'est pas nécessaire de mentionner cette possibilité dans le projet de résolution.

80. Lors de sa réunion du 14 septembre 2007, la commission du Règlement et des immunités a examiné ces variantes et a voté à une nette majorité pour :

– encourager les gouvernements et les personnalités ayant le droit de soumettre des candidatures aux postes de Secrétaire Général et de Secrétaire Général adjoint du Conseil de l'Europe, et de Secrétaire général de l'Assemblée (les fonctionnaires «hors cadre») à présenter des candidats des deux sexes;

– inviter le Comité des Ministres à appliquer une politique d'égalité des chances qui assure une représentation équilibrée des femmes et des hommes aux postes de Secrétaire Général et de Secrétaire Général adjoint du Conseil de l'Europe, et de Secrétaire général de l'Assemblée. Si, conformément au paragraphe *5.a* du Règlement relatif à la nomination du Secrétaire Général, du Secrétaire Général adjoint et du Secrétaire général de l'Assemblée, le Comité des Ministres établit une liste, il s'efforcera de présenter des candidats des deux sexes.

5. Egalité des sexes et comités subordonnés du Comité des Ministres

81. Dans sa Recommandation n° R (81) 6 relative à la participation de femmes et d'hommes en proportion équitable aux comités et autres organismes établis dans le cadre du Conseil de l'Europe, le Comité des Ministres a invité les Etats membres à assurer la participation de femmes et d'hommes en proportion équitable aux comités directeurs et autres instances de travail du Conseil de l'Europe. Conformément à la Recommandation Rec(2003)3 du Comité des Ministres, le seuil à atteindre à cet égard est de 40 %. L'Assemblée pourrait encourager les gouvernements à donner un suivi approprié à ces textes.

82. En outre, il est rappelé que le dernier rapport du Secrétaire Général sur l'égalité entre hommes et femmes au Conseil de l'Europe a été publié en 2001. Dans ses commentaires sur ce rapport et pour ce qui concerne la participation des femmes dans les comités d'experts et autres instances de travail du Conseil de l'Europe, l'organe compétent (CDEG) a noté que le nombre des femmes dans plusieurs comités intergouvernementaux a augmenté. Il serait utile qu'un nouveau rapport du Secrétaire Général soit préparé qui évaluerait la situation actuelle de la participation des hommes et des femmes aux comités directeurs et autres instances de travail de l'Organisation, comme suite à la Recommandation n" R (81) 6 du Comité des Ministres. Un tel rapport pourrait aussi examiner combien de femmes ont été élues présidentes et vice-présidentes dans les comités intergouvernementaux ou comme membres de leurs bureaux en vue d'assurer une participation équilibrée des hommes et des femmes à la prise des décisions.

6. Remarques finales

83. L'Assemblée a souligné à plusieurs reprises la nécessité que les femmes aient une réelle chance d'accéder aux postes élevés de la vie politique et publique nationale et européenne. Cela est particulièrement important au niveau de l'Assemblée parlementaire. Pendant les dernières années des progrès ont été obtenus et l'équilibre des sexes dans les délégations parlementaires nationales à l'Assemblée et dans les structures de celle-ci a été amélioré. Toutefois, de nouvelles avancées sont possibles et nécessaires, et différentes propositions à cet effet ont été discutées par la commission dans le cadre de la préparation du présent rapport.

84. Dans certains cas le rapporteur aurait préféré présenter des propositions allant plus loin que celles qui sont incluses dans le projet de résolution (voir par exemple le paragraphe 56 ci-dessus). Toutefois, elle s'est abstenue de le faire, doutant que de telles suggestions soient soutenues par la majorité en commission. Le vote en commission, le 14 septembre 2007, a clairement démontré que le moment pour une réforme d'envergure n'est pas encore venu. Certaines autres propositions faites dans le cadre de la préparation du présent rapport (voir paragraphe 64 ci-dessus) tombent clairement sous la compétence de la commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes.

85. La commission a en outre examiné les moyens de mieux sensibiliser les délégations nationales et les groupes politiques à l'Assemblée à la nécessité de réaliser une représentation plus équilibrée des deux sexes à l'Assemblée, notamment au regard de quelques situations peu satisfaisantes (voir paragraphes 45, 50, 54 et 59 ci-dessus).

86. Il importe également pour l'Assemblée de suivre les développements au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe s'agissant de la mise en œuvre, à compter de 2008, de l'obligation pour les délégations nationales de comprendre des représentants de chaque sexe en respectant un seuil minimal de 30 % pour le sexe sous-représenté (voir paragraphe 46).

87. Les changements du Règlement proposés dans le projet de résolution devraient entrer en vigueur à l'ouverture de la partie de session de janvier 2008.

Annexe

Représentation des femmes dans les délégations parlementaires nationales à l'APCE (Au 31 Août 2007) et dans les parlements nationaux[8](au 31 juillet 2007)

PAYS	Assemblée parlementaire				Parlements nationaux	
	Nombre statutaire des membres (titulaires et suppléants) Total (entre parenthèses nombre effectif)	Délégation nationale		Pourcentage de femmes à l'Assemblée	Pourcentage de femmes dans les parlements à Chambre unique ou Chambre basse	Pourcentage de femmes dans la 2e Chambre ou Sénat
		Hommes	Femmes			
Albanie	8	6	2	25,00	7,10	-
Allemagne	36	26	10	27,77	31,60	21,70
Andorre	4	3	1	25,00	28,60	-
Arménie	8	7	1	12,50	9,20	-
Autriche	12	8	4	33,33	32,20	27,40
Azerbaïdjan	12	9	3	25,00	11,30	-
Belgique	14	11	3	21,43	34,70	30,00
Bosnie-Herzégovine	10	6	4	40,00	14,30	13,30
Bulgarie	12	6	6	50,00	22,10	-
Chypre	6 (4)	3	1	25,00	14,30	-
Croatie	10	7	3	30,00	21,70	-
Danemark	10	8	2	20,00	36,90	-
Espagne	24	16	8	33,33	36,00	23,20
Estonie	6	4	2	33,33	23,80	-
"Ex-république yougoslave de macédoine"	6	5	1	16,66	28,30	-
Finlande	10	6	4	40,00	42,00	-
France	36(35)	32	3	8,57	12,20	16,90
Géorgie	10	4	6	60,00	9,40	-
Grèce	14	9	5	35,71	13,00	-
Hongrie	14	13	1	7,14	10,40	-
Irlande	8	7	1	12,50	13,30	16,70
Islande	6	5	1	16,66	31,70	-
Italie	36	31	5	13,88	17,30	13,70
Lettonie	6	4	2	33,33	19,00	-
Liechtenstein	4	2	2	50,00	24,00	-
Lituanie	8	5	3	37,50	24,80	-
Luxembourg	6	4	2	33,33	23,30	-
Malta	6	5	1	16,66	9,20	-
Moldova	10	8	2	20,00	21,80	-
Monaco	4	3	1	25,00	20,80	-
Monténégro	6	5	1	16,66	8,60	-
Norvège	10	5	5	50,00	37,90	
Pays-bas	14	11	3	21,43	36,70	34,70
Pologne	24	20	4	16,66	20,40	13,00
Portugal	14	10	4	28,57	21,30	-
République tchèque	14	7	7	50,00	15,50	14,80

PAYS	Assemblée parlementaire				Parlements nationaux	
	Nombre statutaire des membres (titulaires et suppléants) Total (entre parenthèses nombre effectif)	Délégation nationale		Pourcentage de femmes à l'Assemblée	Pourcentage de femmes dans les parlements à Chambre unique ou Chambre basse	Pourcentage de femmes dans la 2e Chambre ou Sénat
		Hommes	Femmes			
Roumanie	20	16	4	20,00	11,20	9,50
Royaume-Uni	36	29	7	19,44	19,70	18,90
Russie	36	31	5	13,89	9,80	3,40
Saint-Marin	4	3	1	25,00	11,70	-
Serbie	14(13)	8	5	38,46	20,40	-
Slovaquie	10(9)	9	0	00,00	19,30	-
Slovénie	6	2	4	66,66	12,20	7,50
Suède	12	5	7	58,33	47,30	-
Suisse	12	11	1	8,33	25,00	23,90
Turquie	24 (21)	19	2	9,52	9,10	-
Ukraine	24	20	4	16,66	8,70	-

Commission chargée du rapport : Commission du Règlement et des Immunités

Renvoi en Commission: Doc. 10624, renvoi n° 3123 du 1er septembre 2005 ; Résolution 1489 (2006), renvoi n° 3261 du 30 juin 2006

Projets de résolution et de recommandation approuvés unanimement par la commission le 14 septembre 2007

Membres de la Commission: M. Andreas Gross (Président), M. Andrea Manzella (1er Vice-Président), Mme Maria Postoico (2ème Vice-Présidente), M. Erol Aslan Cebeci (3ème Vice-Président), M. Miloljub Albijanić (remplaçant : M. Miloš Aligrudić), M. Lars Barfoed, Mr Ivan Brajović, Mme Anne Brasseur (remplaçante : Mme Lydie Err), M. Jonas Čekuolis, Mme Helen d'Amato, M. Miljenko Dorić, M. Vanghel Dule, M. Herbert Frankenhauser, M. John Greenway, Mme Arlette Grosskost, M. Attila Gruber, M. Sefer Halilović, M. Gerd Höfer, M. Serhiy Holovaty, M. Ali Huseynov, M. Luchezar Ivanov, M. Morgan Johansson, M. Armand Jung, M. Erik Jurgens, Mme Mojca Kucler-Dolinar, Mme Irine Kurdadzé, M. Jan Filip Libicki, M. Alan Meale, M. Miloš Melčák, Mme Ana Caterina Mendonça, M. Peter Mitterer, M. Nikolaos Nikolopoulos, Mme Kristiina Ojuland, M. Alexey Ostrovsky, Mme Eli Sollied Øveraas, M. Julio Padilla, M. Christos Pourgourides, M. Armen Rustamyan, M. Ellert B. Schramm, M. Yuri Sharandin, Mme Tuulilli Ukkola, M. Vasile Ungureanu, M. Giuseppe Valentino (remplaçant : M. Andrea Rigoni), M. Karim Van Overmeire, M. G. V. Wright, M. Blagoj Zasov

N.B.: Les noms des membres présents à la réunion figurant en gras.

Secrétariat de la Commission : M. Heinrich, Mme Clamer

8. Source : Union Interparlementaire [http://www.ipu.org]