



**Doc. 12260**  
17 mai 2010

## **30% au moins de représentants de chaque sexe au sein des délégations nationales de l'Assemblée**

### **Rapport<sup>1</sup>**

Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles  
Rapporteur: M. John GREENWAY, Royaume-Uni

### *Résumé*

La commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles se félicite de l'accroissement régulier de la proportion de femmes tant dans les parlements nationaux des Etats membres qu'à l'Assemblée parlementaire, et de l'évolution positive vers le respect de l'objectif que l'Assemblée s'est fixé: atteindre une proportion de 30 % de femmes au minimum dans les délégations nationales à l'Assemblée.

Les parlements nationaux, en particulier ceux dont les délégations nationales sont loin de remplir les objectifs fixés, doivent soutenir résolument leurs efforts en faveur de la promotion d'une représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein des délégations nationales.

La commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles constate que, dans les délégations nationales, les femmes figurent trop souvent en position de suppléantes et non de représentantes. Elle considère que le Règlement pourrait être modifié afin de promouvoir la participation effective des femmes aux travaux de l'Assemblée et de ses commissions, en limitant leur nomination comme suppléantes dans les délégations.

---

1. Renvoi en commission: [Doc. 11664](#), Renvoi 3522 du 26 janvier 2009.



**Sommaire**

**Page**

A. Projet de résolution .....	3
B. Exposé des motifs, par M. Greenway, rapporteur .....	4
1. Introduction .....	4
2. Situation des femmes dans les délégations nationales à l'Assemblée parlementaire .....	4
3. Analyse des réponses reçues au questionnaire adressé aux délégations nationales .....	5
3.1. Position des délégations nationales quant à l'obligation de comprendre un pourcentage défini de représentants de chaque sexe .....	5
3.2. Explications données par les délégations nationales qui ne comprennent pas à l'heure actuelle au moins 30 % de représentants de chaque sexe .....	8
4. Conclusions .....	9
4.1. Synthèse des réponses .....	9
4.2. Propositions .....	10
Annexe 1 – Questionnaire adressé aux délégations parlementaires nationales .....	12
Annexe 2 – Représentation des femmes dans les parlements nationaux et dans les délégations nationales à l'Assemblée parlementaire – Statistiques à jour (au 21 avril 2010) .....	14

## A. Projet de résolution<sup>2</sup>

1. L'Assemblée parlementaire rappelle sa [Résolution 1585 \(2007\)](#) relative aux principes d'égalité des sexes à l'Assemblée parlementaire et sa position de principe suivant laquelle les parlements nationaux doivent assurer que les délégations nationales à l'Assemblée 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 %».
2. Elle se félicite de l'accroissement régulier de la proportion de femmes tant dans les parlements nationaux qu'à l'Assemblée et de l'évolution positive vers le respect de l'objectif qu'elle s'est fixé, puisque 24 délégations nationales sur 47 comprennent un pourcentage de femmes supérieur ou égal à 30 %, 12 d'entre elles incluant au moins 40 % de femmes. L'Assemblée félicite plus particulièrement les délégations qui répondent à ce critère en dépit du nombre restreint de femmes siégeant dans leur parlement national.
3. L'Assemblée réitère les termes de sa [Résolution 1585 \(2007\)](#) et exhorte une nouvelle fois les parlements nationaux, en particulier ceux dont les délégations nationales sont loin de remplir les objectifs fixés, à soutenir résolument leurs efforts en faveur de la promotion d'une représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein des délégations nationales.
4. L'Assemblée constate que, si toutes les délégations nationales satisfont bien à l'obligation réglementaire de comprendre un représentant de chaque sexe en leur sein, les femmes figurent trop souvent en position de suppléantes et non de représentantes, ce qui peut parfois les priver de toute participation effective aux travaux de l'Assemblée et de ses commissions, notamment en raison des restrictions budgétaires des parlements nationaux.
5. Afin de clarifier les dispositions existantes visant à promouvoir une participation plus équilibrée des femmes et des hommes, l'Assemblée décide de modifier son Règlement comme il suit:
  - 5.1. à l'article 6.2.a, remplacer la deuxième phrase par la phrase suivante:
 

*«Les délégations nationales doivent comprendre un pourcentage de membres du sexe sous-représenté au moins égal à celui que comptent actuellement leurs parlements et, au minimum, un membre du sexe sous-représenté désigné en qualité de représentant»;*
  - 5.2. à l'article 7.1.b, remplacer les mots «un représentant de chaque sexe» par les mots «un membre du sexe sous-représenté désigné en qualité de représentant.»
6. L'Assemblée considère que l'objectif d'accroître la proportion de femmes ne pourra être atteint sans une sensibilisation du public et des acteurs de la vie politique et parlementaire, au niveau national, à la participation active et effective des femmes dans les institutions représentatives. Elle se félicite des mesures prises dans les Etats membres pour promouvoir une meilleure représentation des femmes au sein des parlements nationaux, y compris par la mise en œuvre d'un quota sur les listes électorales. Elle considère que d'autres mesures pourraient être envisagées afin que les parlements nationaux soient encore davantage sensibilisés à cet impératif.
7. L'Assemblée décide, en conséquence, de renforcer son dialogue avec les parlements nationaux sur cette question et de poursuivre sa réflexion sur les mesures qui pourraient être mises en œuvre dans les parlements nationaux pour accroître la représentation des femmes à l'Assemblée. Ces mesures pourraient inclure des programmes de sensibilisation des parlementaires, le développement de bonnes pratiques dans les parlements nationaux reposant, par exemple, sur une meilleure concertation entre leurs groupes politiques lorsqu'ils procèdent aux nominations dans les délégations, ou encore des initiatives destinées à encourager les femmes à se porter candidates et à promouvoir leur participation active dans les délégations parlementaires. L'Assemblée considère par ailleurs que des actions ciblées de sensibilisation pourraient être aussi utilement menées auprès de certaines délégations nationales.

---

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 28 avril 2010.

## B. Exposé des motifs, par M. Greenway, rapporteur

### 1. Introduction

1. L'article 6.2.a du Règlement de l'Assemblée parlementaire stipule: «Les délégations nationales doivent comprendre un pourcentage de membres du sexe sous-représenté au moins égal à celui que comptent actuellement leurs parlements et, en tout état de cause, un représentant de chaque sexe.»

2. L'Assemblée a examiné la question de la représentation équilibrée des sexes en dernier lieu en 2007; elle a alors adopté la [Résolution 1585](#) relative aux principes d'égalité des sexes à l'Assemblée parlementaire, dans laquelle elle exhorte «les parlements nationaux à assurer 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 %». 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.b du Règlement comme un motif qui justifie la contestation des pouvoirs de cette délégation.

3. Une proposition de résolution intitulée «30 % au moins de représentants de chaque sexe au sein des délégations nationales de l'Assemblée: un nouvel impératif» ([Doc. 11664](#)), présentée le 25 juin 2008 par M<sup>me</sup> Err et plusieurs de ses collègues, a été renvoyée à la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles pour rapport, et à la commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes pour avis. Cette initiative vise à modifier le Règlement de l'Assemblée afin d'exiger des délégations nationales qu'elles comprennent au minimum 30 % de représentants de chaque sexe.

4. Il est important de relever que le mandat de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles est strictement circonscrit à l'examen de la question de la représentation des sexes dans les délégations parlementaires; il exclut donc, dans le cadre du présent rapport, la considération d'autres points, tels que la promotion de l'égalité des sexes dans les autres organes et structures de l'Assemblée (groupes politiques, commissions, Bureau, vice-présidences, etc.).

5. Par ailleurs, la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles n'entend pas examiner dans le cadre du présent rapport le bien-fondé des quotas dans la promotion de la représentation du sexe sous-représenté. Cette question a été abordée dans plusieurs rapports de l'Assemblée, en dernier lieu en janvier 2010<sup>3</sup>. La commission s'est engagée dans une démarche pragmatique, en tentant d'analyser, avant toute décision éventuelle, la faisabilité d'une telle proposition à l'échelle de l'Assemblée. Elle a procédé à une consultation des délégations nationales, afin de réunir les informations nécessaires à l'élaboration d'un rapport sur la question et de déterminer dans quelle mesure il peut être donné suite à cette proposition. Elle a donc approuvé un questionnaire sur la représentation des femmes dans les délégations nationales à l'Assemblée qui a été adressé aux délégations nationales en mai 2009 (voir l'annexe I).

### 2. Situation des femmes dans les délégations nationales à l'Assemblée parlementaire<sup>4</sup>

6. En janvier 2010, le pourcentage de femmes parmi les membres de l'Assemblée était de 28,57 % (180 femmes sur 630 membres). Ce chiffre est en progression régulière (il s'élevait à environ 24,84 % en janvier 2007, à 24,48 % en janvier 2006, et à 22,5 % en janvier 2005. Il était d'environ 19 % en 2003, date de l'adoption par l'Assemblée de la révision de son Règlement). Les progrès sont lents, mais ils sont réels. Ces chiffres démontrent une tendance de fond depuis 2003 qui ne saurait plus s'inverser à l'avenir.

7. On relèvera toutefois que 78 femmes sont représentantes (43,33 %) et 102 sont suppléantes (56,67 %) à l'Assemblée, alors que les hommes se répartissent globalement de manière égale entre les deux statuts (236 représentants [soit 52,44 %] et 214 suppléants). Dans le contexte actuel de restrictions budgétaires, alors que plusieurs parlements nationaux ont d'ores et déjà arrêté des mesures restreignant la participation des membres de leurs délégations aux seuls représentants, cette statistique n'est pas sans incidence s'agissant d'analyser le degré de participation véritable des femmes aux travaux de l'Assemblée et de ses commissions.

---

3. Voir le rapport de la commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes «Augmenter la représentation des femmes en politique par les systèmes électoraux» ([Doc. 12097](#)), la [Résolution 1706 \(2010\)](#) et la [Recommandation 1899 \(2010\)](#).

4. S'agissant des statistiques et des analyses sur les années antérieures, se reporter au rapport «Principes d'égalité des sexes à l'Assemblée parlementaire» ([Doc. 11432](#), et [Résolution 1585 \(2007\)](#) et [Recommandation 1819 \(2007\)](#)), ainsi qu'au rapport sur la représentation paritaire au sein de l'Assemblée parlementaire ([Doc. 9870](#) et [Résolution 1348 \(2003\)](#)).

8. S'agissant du respect de l'objectif d'une proportion de 30 % au minimum du sexe sous-représenté, les statistiques au 21 avril 2010 sont encourageantes (voir l'annexe II). Elles se ventilent de la manière suivante:

- 12 délégations nationales incluent au moins 40 % de femmes (dont 8 entre 50 % et 67 %);
- 12 délégations nationales incluent entre 30 % et 39 % de femmes;
- 13 délégations nationales incluent entre 20 % et 29 % de femmes;
- 9 délégations nationales incluent entre 10 % et 19 % de femmes;
- 1 seule délégation nationale inclut moins de 10 % de femmes.

9. Huit délégations nationales ne comptent qu'une seule femme (Andorre, Chypre, Hongrie, Irlande, Malte, Monaco, Monténégro, Saint-Marin). A l'exception des délégations irlandaise et andorrane, ces femmes figurent dans ces délégations en position de suppléantes.

10. C'est donc plus de la moitié des délégations (24 sur 47) qui respectent à l'heure actuelle l'objectif affiché dans la [Résolution 1585 \(2007\)](#) d'une proportion minimale de 30 % de femmes. Rappelons qu'elles étaient 18 dans ce cas en 2007, 13 en 2005 et 11 en 2003. On relève également une amélioration de la situation dans le «bas du tableau», puisqu'il n'y a plus qu'une seule délégation qui comporte moins de 10 % de femmes (elles étaient 5 en 2007). Onze des 47 délégations parlementaires nationales sont présidées par une femme; elles étaient 9 en 2007<sup>5</sup>.

11. Sur l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe, le pourcentage des femmes dans les parlements nationaux a augmenté et atteint maintenant 21,43 %.

12. Si, dans l'ensemble, le pourcentage de femmes à l'Assemblée reflète celui du parlement national, il ressort également des statistiques que certains parlements qui comportent peu de femmes ont fourni un effort réel pour assurer la représentation des femmes à l'Assemblée (Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Chypre, Géorgie, Liechtenstein, Luxembourg, Malte, Monaco, Monténégro, Slovénie, en particulier). A l'inverse, d'autres délégations comprennent comparativement peu de femmes, sans rapport aucun avec leur forte importance numérique dans la représentation nationale (Belgique, Danemark, Irlande, Pays-Bas, Royaume-Uni, notamment).

### 3. Analyse des réponses reçues au questionnaire adressé aux délégations nationales

13. 31 délégations nationales (sur les 47 interrogées) ont répondu au questionnaire qui leur a été adressé: Allemagne, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Chypre, Croatie, Danemark, Estonie, France, Hongrie, Islande, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Monaco, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Fédération de Russie, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse, «l'ex-République yougoslave de Macédoine» et Royaume-Uni.

14. Le rapporteur tient naturellement à adresser à ces délégations et à leurs présidents ses remerciements pour leur coopération.

15. Douze des 26 délégations qui comportaient, lors de l'envoi du questionnaire, un nombre de femmes inférieur à 30 % ont répondu au questionnaire, ce qui permet de dégager certaines pistes de réflexion à partir des réponses fournies aux questions qui leur étaient spécifiquement adressées.

#### **3.1. Position des délégations nationales quant à l'obligation de comprendre un pourcentage défini de représentants de chaque sexe**

16. A titre liminaire, on relèvera l'extrême diversité des positions des délégations telles qu'elles ressortent des réponses au questionnaire.

##### *3.1.1. Faut-il instaurer une obligation pour chaque délégation nationale de comprendre 30 % au moins de représentants de chaque sexe?*

17. Dix-neuf des 31 délégations (soit 61 %) ont indiqué soutenir cette proposition<sup>6</sup>. Neuf délégations se sont déclarées contre<sup>7</sup> et trois autres ne sont pas parvenues à dégager une position nette en leur sein<sup>8</sup>.

---

5. Pour être complet sur la question, signalons que les trois délégations dont les parlements ont le statut d'observateurs – Canada, Israël et Mexique – respectent, bien qu'elles ne s'imposent pas à elles, les conditions prévues à l'article 6 du Règlement, puisqu'elles comprennent respectivement 25 %, 33,33 % et 33,33 % de femmes.

18. Trois des délégations qui se sont déclarées favorables ou plutôt favorables à cette proposition ont également tenu à préciser qu'elles ne pourraient pas la mettre en œuvre (Chypre, Hongrie et Monaco).

19. Les précisions données par certaines délégations à leurs réponses méritent d'être mentionnées:

- les délégations polonaise et russe considèrent que la règle devrait être d'assurer une représentation des femmes dans les délégations nationales à l'Assemblée parlementaire proportionnelle au pourcentage de femmes siégeant dans leurs parlements nationaux respectifs, quel qu'il soit;
- la délégation polonaise considère, en outre, qu'il appartient à chaque parlement, individuellement, de se déterminer quant à la mise en œuvre de la proposition;
- la délégation allemande considère que, si l'objectif de 30 % est effectivement raisonnable, la mise en place d'un mécanisme contraignant assorti de sanctions pourrait mener au résultat contraire au but recherché, en ce qu'un tel dispositif interfère dans la souveraineté des parlements nationaux;
- la délégation estonienne s'est déclarée en faveur d'un seuil obligatoire de 20 %;
- la délégation du Liechtenstein considère que le seuil de 30 % devrait être réduit à 25 % pour les petites délégations;
- la délégation suisse se déclare majoritairement favorable à une meilleure représentation des sexes, mais contre un mécanisme de quotas, jugé trop rigide, non nécessaire et contraire à la culture politique suisse qui privilégie le dialogue et la concertation. Si, pour certains membres de la délégation, il peut contribuer de manière transitoire à améliorer la représentation des femmes, d'autres le jugent dégradant pour les femmes;
- la délégation britannique considère que l'objectif est louable et l'aspiration légitime, mais que l'approche retenue – celle d'un seuil obligatoire et arbitrairement fixé à 30 % – n'est pas réaliste et ne pourrait pas être mis en pratique, sauf si l'on ne constituait pas une délégation complète ou si les femmes y figuraient artificiellement pour remplir le quota, sans garantie de pouvoir participer de manière effective aux travaux de l'Assemblée;
- enfin, la délégation lituanienne considère qu'il est autrement plus important que l'Assemblée s'attache à promouvoir la participation active des délégations à ses travaux et à contribuer à la consolidation de la démocratie, plutôt qu'à instaurer une représentation obligatoire des sexes.

### 3.1.2. Existe-t-il des obstacles à la mise en œuvre immédiate de la mesure?

20. La majorité des délégations (19) ne fait état d'aucun obstacle à la mise en œuvre de la mesure<sup>9</sup>. La plupart d'entre elles précisent qu'elles respectent d'ores et déjà l'exigence d'une proportion de 30 % au moins de représentants de chaque sexe. Certaines rappellent que la mise en œuvre d'une telle mesure peut toutefois être remise en cause par les résultats électoraux des élections à venir, lorsqu'il n'existe pas de législation électorale contraignante.

#### – le mode de fonctionnement des parlements

21. Pour plusieurs délégations – cet argument ayant été mentionné dans les réponses formulées par l'Allemagne, l'Arménie, l'Autriche, la Belgique, la Lituanie, les Pays-Bas, notamment –, la mise en œuvre d'un seuil obligatoire de représentation se heurterait aux règles internes parlementaires, à savoir que les délégations sont composées à partir de désignations faites en toute indépendance par chaque parti politique ou groupe parlementaire, selon des règles qui leur sont propres, et sans qu'il existe de concertation entre les groupes sur lesdites désignations. Il n'existe donc pas dans les parlements nationaux de réglementation spécifique contraignante qui s'imposerait aux partis ou groupes politiques afin de promouvoir davantage de candidatures féminines.

---

6. Allemagne, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Croatie, France, Hongrie, Islande, Liechtenstein, Luxembourg, Monaco, Portugal, Roumanie, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Suède et «l'ex-République yougoslave de Macédoine».

7. Arménie, Danemark, Estonie, Malte, Pays-Bas, Pologne, Fédération de Russie, Suisse et Royaume-Uni.

8. Chypre, République tchèque et Lituanie (plutôt défavorable).

9. Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Danemark, Estonie, France, Islande, Liechtenstein, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, République tchèque, Roumanie, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse et «l'ex-République yougoslave de Macédoine».

22. La délégation chypriote relève que l'application d'un quota de parlementaires de sexe féminin dans les délégations internationales revient à instaurer une discrimination à l'encontre des parlementaires de sexe masculin qui seraient ainsi pénalisés en n'étant pas admis à participer à leurs travaux.

*– le faible nombre de femmes parlementaires*

23. Certaines délégations (Chypre, Hongrie, Malte, Monaco) font état de la réalité statistique brute, celle d'une faible représentation des femmes dans leur parlement qui, consécutivement, ne permet pas une représentation plus forte des femmes dans les délégations parlementaires internationales (voir également le paragraphe 34).

*– l'indisponibilité ou la réticence des femmes parlementaires à être membres des délégations parlementaires*

24. Les délégations hongroise et maltaise indiquent que plusieurs parlementaires de sexe féminin occupent des positions importantes soit au sein du parlement (Hongrie), soit au sein du gouvernement (Malte), qui ne leur permettent pas d'intégrer des délégations parlementaires. Monaco rappelle que les parlementaires exercent une activité professionnelle en parallèle à leur mandat qui, en sus des contraintes personnelles quotidiennes, ne leur permet pas toujours d'exercer des mandats représentatifs internationaux. La délégation chypriote souligne que l'investissement des parlementaires dans leurs obligations internationales suppose une grande disponibilité et se fait au détriment de leur présence dans leur circonscription nationale.

25. La délégation hongroise relève que la non-maîtrise des langues officielles du Conseil de l'Europe est un obstacle à la participation des femmes dans les délégations internationales. La délégation chypriote souligne également que l'appartenance aux délégations suppose de posséder un bon niveau d'expertise et de compréhension des questions internationales et la connaissance des langues de travail internationales.

*3.1.3. La mesure doit-elle être mise en œuvre de manière graduelle?*

26. Celles des délégations qui ont répondu positivement à l'instauration d'un quota de 30 % sont également favorables à sa mise en œuvre graduelle (Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Croatie, France, Hongrie, Islande, Liechtenstein, Luxembourg, Portugal, République tchèque, Roumanie, Serbie, Slovaquie, Slovénie). La Suède considère que la réforme doit être mise en œuvre dès que possible, et l'Islande est favorable à sa mise en œuvre sur trois ans. «L'ex-République yougoslave de Macédoine» estime qu'une mise en œuvre graduelle n'est pas une mesure utile. Chypre est d'avis que toute mesure de quota doit être mise en œuvre selon la volonté de chaque délégation et que, en cas d'instauration d'une obligation réglementaire, sa mise en œuvre doit s'inscrire dans le cadre d'un calendrier très large.

27. Celles des délégations ayant indiqué leur opposition à l'instauration d'un seuil de 30 % ne sont pas davantage favorables à son échelonnement dans le temps (Arménie, Danemark, Malte, Pays-Bas).

28. La délégation roumaine encourage la mise en œuvre de la mesure envisagée moyennant un délai équivalent à une législature, de sorte que les Etats membres mettent en place les mesures nécessaires à la promotion des femmes dans la vie politique et parlementaire. La délégation suisse, quant à elle, soutient «une politique des petits pas» dans la promotion de la représentation des sexes.

*3.1.4. Faut-il instaurer une représentation obligatoire du sexe sous-représenté supérieure à 30 %?*

29. Il va de soi que les délégations qui ne soutiennent pas la proposition d'instaurer un quota de 30 % ne soutiennent pas la proposition de pousser ce quota au-delà (Arménie, Danemark, Estonie, Malte, Pays-Bas). Les délégations ayant une position partagée ne la soutiennent pas davantage (Chypre, Lituanie, République tchèque). Certaines délégations favorables à un quota de 30 % ne sont, en revanche, pas favorables à un quota plus élevé (Liechtenstein, Portugal, «l'ex-République yougoslave de Macédoine»). La délégation suisse trouve qu'une telle mesure serait prématurée.

30. S'agissant des délégations qui soutiennent la proposition:

- l'Autriche, la Belgique, la Croatie, la France, l'Islande, le Luxembourg, la Roumanie, la Serbie, la Slovaquie et la Suède sont en faveur d'un seuil supérieur, la délégation suédoise étant la plus progressiste, en proposant une proportion obligatoire de 40 % du sexe sous-représenté d'ici à 2014 et de 50 % d'ici à 2018;

- d'autres délégations sont plus mesurées (l'Azerbaïdjan conditionne les progrès à l'amélioration de la représentativité des femmes au parlement à l'issue des élections législatives à venir; la Bosnie-Herzégovine considère que tous les parlements ne peuvent satisfaire actuellement à une telle exigence, conditionnée par la modification de la législation électorale nationale; la Hongrie et la Slovaquie indiquent être en principe favorables à la mesure mais ne pouvoir la mettre en œuvre pour des raisons pratiques et non par manque de volonté politique).

### *3.1.5. Le non-respect de la condition d'une représentation obligatoire du sexe sous-représenté à hauteur de 30 % doit-il être sanctionné?*

31. La majorité des délégations (16) ayant répondu à la question se déclare hostile à ce que le Règlement de l'Assemblée instaure une sanction, qu'il s'agisse de délégations ne soutenant pas la mesure envisagée d'instaurer un quota de 30 % (Arménie, Danemark, Estonie, Malte, Pays-Bas, Fédération de Russie, Royaume-Uni) ou qui y sont plutôt défavorables (Lituanie), ou de délégations la soutenant (Allemagne, Belgique, France, Hongrie, Monaco, Roumanie, Slovaquie) ou y étant plutôt favorable (Chypre). La délégation polonaise n'a pas pris expressément position mais, à l'évidence, ne soutient pas la proposition. La délégation tchèque a indiqué être neutre sur le sujet.

32. Les autres délégations (12) soutiennent l'instauration d'un mécanisme de sanction:

- l'Autriche, la Croatie et «l'ex-République yougoslave de Macédoine» souscrivent aux deux mesures indiquées à titre d'exemple (modification de l'article 7.1.b du Règlement, de sorte qu'il soit possible de contester les pouvoirs d'une délégation qui ne comprend pas au moins 30 % de représentants du sexe sous-représenté; ou une sanction automatique telle que l'obligation de laisser vacant un siège de titulaire pour chaque membre manquant du sexe sous-représenté);
- l'Azerbaïdjan, la Bosnie-Herzégovine et le Luxembourg sont en faveur d'une sanction automatique (telle que l'obligation de laisser vacant un siège de titulaire pour chaque membre manquant du sexe sous-représenté, citée en exemple);
- l'Islande, le Liechtenstein, la Serbie, la Slovaquie, la Suède et la Suisse sont seulement en faveur d'une sanction non automatique (possibilité de contester les pouvoirs d'une délégation qui ne comprend pas au moins 30 % de représentants du sexe sous-représenté);
- le Luxembourg mentionne également dans sa réponse d'autres sanctions possibles (retrait du droit de vote pour chaque membre manquant du sexe sous-représenté; obligation pour le président de la délégation nationale défaillante de devenir membre actif de la commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes) ainsi que des mesures complémentaires (traitement plus favorable, sur la liste des orateurs, des membres des délégations nationales composées de manière paritaire; instauration d'une double présidence homme/femme des délégations);
- la Suisse fait également référence à la possibilité de sanctionner une délégation selon la règle en vigueur pour la sélection des candidats au poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme.

33. Enfin, la Fédération de Russie et le Portugal considèrent que, si l'article 7.1.b devait être modifié, cela devrait être pour permettre la contestation des pouvoirs d'une délégation seulement si la proportion du sexe sous-représenté était inférieure à celle existant dans le parlement concerné.

### **3.2. Explications données par les délégations nationales qui ne comprennent pas à l'heure actuelle au moins 30 % de représentants de chaque sexe**

34. Au moment de l'envoi du questionnaire, 26 délégations nationales sur les 47 comportaient une proportion de femmes inférieure à 30 %. Certaines questions leur étaient plus spécifiquement adressées afin de cerner les raisons pour lesquelles elles ne parviennent pas à respecter l'objectif fixé dans la [Résolution 1585 \(2007\)](#) de l'Assemblée d'une proportion de 30 % au minimum de représentants de chaque sexe. Seules 12 des 17 délégations ayant adressé une réponse au questionnaire ont également fourni des éléments d'explication complémentaires plus précis<sup>10</sup>:

- l'Azerbaïdjan n'indique pas de raison particulière qui explique que la délégation n'atteigne pas le seuil de 30 % de femmes, précisant simplement que tout progrès est fonction de la politique générale d'amélioration de la représentation des femmes dans la société;

---

10. L'Allemagne, la France, l'Islande, la Pologne et la Fédération de Russie n'ont pas répondu à cette partie du questionnaire.

- la Belgique considère que le nombre de femmes dans la délégation est «le fruit du hasard», puisque sa composition est arrêtée par désignation des groupes politiques, sans concertation entre eux;
- Chypre rappelle que le parlement comprend neuf femmes et que le pourcentage de femmes dans la délégation (25 %) est déjà bien supérieur au pourcentage de femmes dans le parlement (16 %). En l'absence de législation instaurant un quota lors des élections, les parlementaires sont élus sur la base de leur programme politique et non de leur sexe. En raison de leur faible nombre, les parlementaires femmes sont très sollicitées, afin que le parlement satisfasse aux exigences de représentation paritaire dans les délégations internationales; elles n'ont pas toujours suffisamment de disponibilité et redoutent que ce ne soit au détriment de leur investissement dans les affaires nationales et leurs relations avec l'électorat;
- la Hongrie indique que nombre de parlementaires de sexe féminin occupent déjà des positions importantes au sein du Parlement hongrois, ce qui ne leur permet pas d'intégrer des délégations parlementaires. Elle relève également que la non-maîtrise des langues officielles du Conseil de l'Europe est un obstacle à leur participation dans les délégations;
- Malte rappelle que le parlement ne comprend que six femmes, dont deux occupent un poste ministériel;
- Monaco rappelle que son parlement de 24 membres ne comprend que six femmes. Les parlementaires, outre leur mandat, exercent une activité professionnelle en parallèle, qui ne leur permet pas toujours d'exercer des mandats représentatifs internationaux;
- les Pays-Bas indiquent vouloir promouvoir les candidatures de parlementaires ayant l'expertise nécessaire. Les partis politiques sont constamment sensibilisés à la nécessité de promouvoir de nouveaux talents politiques chez les femmes;
- le Portugal précise que la loi sur la parité adoptée en 2006, instaurant un quota minimal de 33,33 % de représentants de chaque sexe, n'a pu s'appliquer à la délégation actuelle mais que la délégation issue des élections à venir devra respecter cette exigence;
- la Roumanie rappelle que la délégation est constituée selon les désignations librement effectuées par les groupes parlementaires, selon leurs propres critères, y inclus le critère de la représentation des sexes;
- la Serbie rappelle également que la délégation est constituée selon les désignations effectuées par les groupes politiques. Toutefois, le règlement du Parlement serbe est en cours de révision et une disposition stipulant que tous les organes parlementaires devront comprendre un minimum de 30 % de représentants de chaque sexe devrait prochainement y figurer;
- la Slovaquie relève le peu d'intérêt chez les femmes parlementaires de s'investir dans les travaux d'une organisation internationale;
- le Royaume-Uni relève que la délégation comprend des parlementaires très expérimentés et qu'elle est composée à parité entre la Chambre des communes et la Chambre des Lords dont les membres sont plus âgés, issus de générations où les femmes sont moins représentées. La tendance démontre clairement une amélioration de la représentation des femmes à chaque nouvelle législature.

## 4. Conclusions

### 4.1. Synthèse des réponses

35. Sur la base des réponses reçues, qui traduisent un éventail très large et hétérogène de positions – et en ayant à l'esprit que les réponses qu'auraient pu donner les délégations qui n'ont pas répondu au questionnaire auraient permis d'éclaircir davantage la commission –, on peut formuler les conclusions suivantes:

- parmi les délégations qui ont répondu, il existe une majorité d'avis favorables à une évolution du Règlement de l'Assemblée (article 6.2.a) vers l'instauration d'un seuil minimal de représentation des sexes fixé à 30 %;
- il existe également une majorité d'avis favorables à ce qu'une telle réforme soit mise en œuvre graduellement;
- la majorité des délégations qui ont répondu ne soutient pas la proposition de sanctionner le non-respect de la condition d'une représentation obligatoire du sexe sous-représenté à hauteur de 30 %;

- la majorité des délégations consultées ne soutient pas la proposition d’instaurer un quota supérieur à 30 %.

36. Les délégations rappellent qu’aucune avancée ne peut intervenir sur la question tant que des progrès effectifs dans la représentation des femmes dans la sphère politique et parlementaire – et plus généralement dans la société – n’interviendront pas au niveau national. Elles font valoir que l’amélioration de la représentation du sexe sous-représenté est conditionnée par une politique de promotion de la parité lors des élections parlementaires (modification de la législation électorale avec adoption de dispositions contraignantes et instauration de quotas) et au sein des partis politiques (promotion aux postes de direction). Certaines délégations se déclarent ainsi favorables à un changement de la législation électorale nationale – lorsqu’elle ne le prévoit pas déjà – afin que les partis politiques incluent un pourcentage obligatoire de femmes sur leurs listes, voire une parité complète, y compris en cas de scrutin de liste pour les positions éligibles du début de liste. Toutefois, la seule adoption d’un cadre législatif ou réglementaire garantissant la participation égalitaire dans la vie politique, publique et sociale ne permet pas à elle seule des progrès significatifs.

37. On ne peut, toutefois, établir une corrélation absolue entre la représentation des femmes dans les parlements nationaux et dans les délégations parlementaires. L’argument susmentionné est contredit par les chiffres mêmes de la représentation des femmes au sein de l’Assemblée parlementaire. Ainsi, si l’Assemblée parlementaire ne compte qu’une seule députée hongroise (sur 43 élues au parlement national), une seule parlementaire irlandaise (sur 36 élues), quatre parlementaires roumaines (sur 46 élues), quatre parlementaires russes (sur 71 élues), comment expliquer que deux des six femmes élues au Parlement du Liechtenstein, deux des neuf femmes élues au Parlement géorgien, ou encore quatre des dix femmes membres du Parlement de Bosnie-Herzégovine figurent dans la délégation de leur pays à l’Assemblée?

38. Certaines délégations considèrent également qu’il est nécessaire de sensibiliser de manière plus volontariste les délégations parlementaires concernées ainsi que les partis et groupes politiques dans les parlements nationaux – qui procèdent aux nominations dans les délégations – aux exigences posées par l’article 6.2.a du Règlement de l’Assemblée. Une coordination entre les groupes dans les parlements nationaux serait également souhaitable.

39. A l’inverse, certaines délégations considèrent que la législation doit respecter une stricte égalité de droit entre les sexes, dans le respect des règles démocratiques. La composition des parlements résulte du libre choix des électeurs, quel qu’il soit.

40. Une délégation relève que, en l’absence de règles contraignantes de cette nature dans les parlements nationaux, il ne serait pas correct de mettre en œuvre une mesure de quota au sein de l’Assemblée parlementaire. Une autre délégation avance l’argument contraire: si l’Assemblée adoptait un quota de 30 %, cette mesure phare pourrait servir de modèle aux parlements nationaux.

#### **4.2. Propositions**

41. Modifier l’article 6.2.a du Règlement, en remplaçant la condition d’une composition des délégations en proportion de la représentation des sexes au sein du parlement – avec une exigence minimale d’au moins un représentant de chaque sexe – par une représentation d’au moins 30 % de représentants de chaque sexe, ou tout autre pourcentage à définir, n’a guère de sens si cette obligation n’est pas sanctionnée. Or, il n’existe pas de majorité nette au sein de l’Assemblée pour modifier l’article 7.1.b et prévoir la sanction d’un manque de respect d’une condition de représentation renforcée. De plus, modifier le Règlement immédiatement en incorporant une obligation que la quasi-totalité des délégations souhaiterait voir appliquer graduellement n’a pas davantage de sens.

42. Rappelons que le Règlement de l’Assemblée, qui regroupe les règles qui gouvernent le fonctionnement de celle-ci, comporte notamment les obligations qui s’imposent à ses membres et aux délégations nationales. Il ne peut comprendre de simples objectifs politiques qui n’auraient pas force obligatoire.

43. De surcroît, fixer à 30 % le seuil de représentation induirait une discrimination entre les délégations, suivant une simple logique arithmétique. En effet, un seuil d’au moins 30 % reviendrait à obliger, en pratique, les petites délégations à nommer deux personnes du sexe sous-représenté sur leurs quatre membres (soit 50 %) <sup>11</sup>. Cette obligation «renforcée» jouerait également au détriment – mais dans une moindre mesure – des délégations de 8 et 14 membres.

---

11. Pour satisfaire à l’exigence de 30 %, il faudrait désigner:  
– 2 représentants du sexe sous-représenté dans les délégations se composant de 6 membres (soit 33,33 %),

44. Par ailleurs, instaurer formellement dans le Règlement un seuil inférieur (de 20 % ou 25 % par exemple) aurait un effet d'annonce négatif au regard de l'objectif plus ambitieux que l'Assemblée s'est fixé – et a fixé aux parlements nationaux – dans ses résolutions antérieures.

45. Aussi, compte tenu des éléments d'analyse qui précèdent, et en ayant à l'esprit les décisions prises par l'Assemblée notamment dans la [Résolution 1585 \(2007\)](#), la commission considère que les dispositions du Règlement en vigueur (articles 6.2 et 7.1.b) sont satisfaisantes, mais pourraient être clarifiées, de sorte à renforcer la participation effective des femmes dans les délégations et à limiter leur nomination comme suppléantes.

46. La commission pourrait donc proposer de modifier le Règlement comme il suit:

- à l'article 6.2.a, remplacer la deuxième phrase par la phrase suivante:

*«Les délégations nationales doivent comprendre un pourcentage de membres du sexe sous-représenté au moins égal à celui que comptent actuellement leurs parlements et, au minimum, un membre du sexe sous-représenté désigné en qualité de représentant»;*

- à l'article 7.1.b, remplacer les mots «un représentant de chaque sexe» par les mots «un membre du sexe sous-représenté désigné en qualité de représentant».

47. Enfin, il va de soi que l'examen d'autres mesures qui n'impliquent pas de modifier le Règlement et ne concernent pas le mode de fonctionnement institutionnel de l'Assemblée relève moins de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles que de la commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes, dans le cadre de son mandat général lui conférant le suivi de la mise en œuvre des recommandations de l'Assemblée dans ce domaine. De telles mesures, reposant sur le renforcement du dialogue avec les parlements nationaux sur la question de la représentation des femmes à l'Assemblée, pourraient inclure des programmes de sensibilisation des parlementaires, le développement de bonnes pratiques dans les parlements nationaux reposant, par exemple, sur une meilleure concertation entre leurs groupes politiques lorsqu'ils procèdent aux nominations dans les délégations, ou encore des initiatives destinées à encourager les femmes à se porter candidates et à promouvoir leur participation active dans les délégations parlementaires. La commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes pourrait également réfléchir à l'utilité d'entreprendre des actions ciblées de sensibilisation auprès de certaines délégations nationales, en y associant, par exemple, les membres de délégations «modèles» qui remplissent les objectifs fixés.

- 
- 3 représentants dans les délégations de 8 membres (soit 37,50 %),
  - 3 représentants dans les délégations de 10 membres (soit 30 %),
  - 4 représentants dans les délégations de 12 membres (soit 33,33 %),
  - 5 représentants dans les délégations de 14 membres (soit 35,70 %),
  - 6 représentants dans les délégations de 20 membres (soit 30 %),
  - 8 représentants dans les délégations de 24 membres (soit 33,33 %),
  - 11 représentants dans les délégations de 36 membres (soit 30,50 %).

## Annexe 1 – Questionnaire adressé aux délégations parlementaires nationales

### A. Questions à l'ensemble des délégations

1. Quelle est la position de votre délégation concernant la proposition susmentionnée suivant laquelle toute délégation nationale doit comprendre au minimum 30 % de représentants de chaque sexe?
2. Existe-t-il à l'heure actuelle dans votre parlement des obstacles de nature à empêcher une mise en œuvre immédiate de cette mesure? Si oui, lesquels?
3. Votre délégation serait-elle en faveur de cette mesure si elle était mise en œuvre de manière graduelle (par exemple, un seuil obligatoire de 20 % dans un an, de 25 % dans deux ans, de 30 % dans trois ans), ou moyennant un délai plus long?
4. Votre délégation serait-elle en faveur d'une mesure qui irait encore plus loin (par exemple, une proportion obligatoire de 40 % du sexe sous-représenté)?
5. Si l'Assemblée devait modifier l'article 6.2 de son Règlement et y intégrer la condition d'une représentation obligatoire du sexe sous-représenté à hauteur de 30 %, le non-respect de cette obligation devrait-elle entraîner une sanction?
6. Si oui:
  - a. Votre délégation est-elle favorable à la modification de l'article 7.1.b du Règlement, de sorte qu'il soit possible de contester les pouvoirs de la délégation parlementaire concernée du fait qu'elle ne comprend pas au moins 30 % de représentants du sexe sous-représenté<sup>12</sup> ?
  - b. Votre délégation est-elle favorable à l'application d'une sanction automatique (par exemple, l'obligation de laisser vacant un siège de titulaire pour chaque membre manquant du sexe sous-représenté)?
7. Votre délégation a-t-elle d'autres propositions pour promouvoir une meilleure représentation des deux sexes dans les délégations nationales?

### B. Questions aux seules délégations qui ne comprennent pas au moins 30 % de représentants de chaque sexe <sup>13</sup>

8. Veuillez indiquer les raisons pour lesquelles votre délégation ne comporte pas à l'heure actuelle davantage de femmes.
9. Quelles sont les mesures concrètes prises au sein de votre parlement afin de remédier à cette situation et promouvoir à l'avenir une meilleure représentation des femmes au sein de la délégation parlementaire conformément à la [Résolution 1585](#)?

### Annexe au questionnaire

(à jour au 27/04/2009)

	APCE 2009			Total % Femmes	Parlements nationaux 2009			
	Femmes	Hommes	% Femmes		Chambre basse/ Chambre unique		Chambre haute	
					Sièges	Femmes	Sièges	Femmes
Suède	7	5	58,33	46,99	349	164		
Bulgarie	6	5	54,55	21,67	240	52		
Andorre	2	2	50,00	25,00	28	7		
Estonie	3	3	50,00	20,79	101	21		
Liechtenstein	2	2	50,00	24,00	25	6		
République tchèque	7	7	50,00	16,37	200	32	81	14
Espagne	10	14	41,66	33,38	350	125	264	80

12. A l'heure actuelle, l'article 7.1.b prévoit que les pouvoirs d'une délégation parlementaire peuvent être contestés par tout membre présent si celle-ci ne comprend pas «un représentant de chaque sexe».

13. La liste des délégations nationales concernées figure dans le tableau en annexe.

	APCE 2009			Total	Parlements nationaux 2009			
	Femmes	Hommes	% Femmes		Chambre basse/ Chambre unique		Chambre haute	
				% Femmes	Sièges	Femmes	Sièges	Femmes
Bosnie-Herzégovine	4	6	40,00	10,52	42	4	15	2
Croatie	4	6	40,00	21,56	153	33		
Finlande	4	6	40,00	41,50	200	83		
Norvège	4	6	40,00	36,68	169	62		
Albanie	3	5	37,50	7,14	140	10		
Arménie	3	5	37,50	9,20	131	12		
Lituanie	3	5	37,50	17,73	141	25		
Autriche	4	8	33,33	27,75	183	52	62	16
Lettonie	2	4	33,33	19,00	100	19		
Luxembourg	2	4	33,33	23,33	60	14		
Slovénie	2	4	33,33	10,00	90	12	40	1
Suisse	4	8	33,33	27,64	200	58	46	10
«L'ex-République yougoslave de Macédoine»	2	4	33,33	31,67	120	38		
Danemark	3	7	30,00	37,99	179	68		
Grèce	4	10	28,57	14,67	300	44		
Pays-Bas	4	10	28,57	38,66	150	61	75	26
Portugal	4	10	28,57	28,26	230	65		
Serbie	4	10	28,57	22,40	250	56		
Allemagne	10	26	27,78	31,13	612	197	69	15
Pologne	6	16	27,00	18,39	460	94	100	9
Azerbaïdjan	3	9	25,00	11,38	123	14		
Chypre	1	3	25,00	14,29	56	8		
France	9	27	25,00	19,67	577	106	343	75
Monaco	1	3	25,00	25,00	24	6		
Saint-Marin	1	3	25,00	15,00	60	9		
Turquie	5	19	20,83	9,11	549	50		
Géorgie	2	8	20,00	5,07	138	7		
Moldova	2	8	20,00	21,78	101	22		
Roumanie	4	16	20,00	9,76	334	38	137	8
Italie	7	29	19,44	20,27	630	134	322	59
Royaume-Uni	7	29	19,44	19,66	637	123	741	148
Islande	1	5	16,67	36,50	63	23		
Malte	1	5	16,67	8,70	69	6		
Monténégro	1	5	16,67	11,11	81	9		
Ukraine	4	20	16,67	8,22	450	37		
Irlande	1	7	12,50	15,49	166	22	60	13
Fédération de Russie	4	32	11,11	11,47	450	64	169	8
Slovaquie	1	9	10,00	19,33	150	29		
Belgique	1	13	7,14	38,00	150	57	71	27
Hongrie	1	13	7,14	11,16	385	43		
<b>Total</b>	<b>169</b>	<b>462</b>	<b>26,78</b>	<b>21,15</b>				

**Annexe 2 – Représentation des femmes dans les parlements nationaux et dans les délégations nationales à l'Assemblée parlementaire – Statistiques à jour (au 21 avril 2010)**

	APCE 2010			Total % Femmes	Parlements nationaux 2010			
	Femmes	Hommes	% Femmes		Chambre basse/ chambre unique		Chambre haute	
					Sièges	Femmes	Sièges	Femmes
Islande	4	2	66,66	42,85	63	27		
Norvège	6	4	60,00	39,64	169	67		
Suède	7	5	58,33	46,42	349	162		
Liechtenstein	2	2	50,00	24,00	25	6		
Albanie	3	3	50,00	16,43	140	23		
Lituanie	4	4	50,00	19,15	141	27		
République tchèque	7	7	50,00	16,01	200	31	81	14
Grèce	7	7	50,00	17,33	300	52		
Espagne	10	14	41,66	34,09	350	128	263	81
Finlande	4	6	40,00	40,00	200	80		
Croatie	4	6	40,00	23,53	153	36		
Bosnie-Herzégovine	4	6	40,00	17,54	42	8	15	2
Allemagne	14	22	38,88	31,69	622	204	69	15
Arménie	3	5	37,50	9,16	131	12		
Moldova	3	5	37,50	23,76	101	24		
Portugal	5	9	35,71	27,39	230	63		
Autriche	4	8	33,33	28,28	183	51	61	18
Suisse	4	8	33,33	27,64	200	58	46	10
«L'ex-République yougoslave de Macédoine»	2	4	33,33	32,50	120	39		
Estonie	2	4	33,33	22,77	101	23		
Lettonie	2	4	33,33	22,00	100	22		
Luxembourg	2	4	33,33	20,00	60	12		
Slovénie	2	4	33,33	10,77	90	13	40	1
Danemark	3	7	30,00	37,99	179	68		
Pays-Bas	4	10	28,57	39,55	150	63	75	26
<b>Serbie</b>	4	10	28,57	21,60	250	54		
France	10	26	27,78	20,00	577	109	343	75
Azerbaïdjan	3	9	25,00	11,38	123	14		
Andorre	1	3	25,00	35,71	28	10		
<b>Chypre</b>	1	3	25,00	12,50	56	7		
<b>Monaco</b>	1	3	25,00	26,08	23	6		
<b>Saint-Marin</b>	1	3	25,00	16,66	60	10		
Pologne	5	18	21,73	17,85	460	92	100	8
Turquie	5	19	20,83	9,11	549	50		
Slovaquie	2	8	20,00	18,00	150	27		
Géorgie	2	8	20,00	6,52	138	9		
<b>Roumanie</b>	4	16	20,00	9,76	334	38	137	8
Italie	7	29	19,44	20,27	630	134	322	59
Bulgarie	2	10	16,67	20,83	240	50		
Royaume-Uni	6	30	16,67	19,80	646	126	733	147
<b>Monténégro</b>	1	5	16,67	11,11	81	9		
<b>Malte</b>	1	5	16,67	8,70	69	6		
Ukraine	4	20	16,67	8,00	450	36		

	APCE 2010			Total % Femmes	Parlements nationaux 2010			
	Femmes	Hommes	% Femmes		Chambre basse/ chambre unique		Chambre haute	
					Sièges	Femmes	Sièges	Femmes
<b>Belgique</b>	2	12	14,28	38,91	150	57	71	29
Irlande	1	7	12,50	16,07	165	23	59	13
Fédération de Russie	4	32	11,11	11,47	450	63	169	8
<b>Hongrie</b>	1	13	7,14	11,14	386	43		
<b>Total</b>	<b>180</b>	<b>450</b>	<b>28,57</b>	<b>21,43</b>				

**Nom du pays:** délégations dont le (ou les) membre(s) appartenant au sexe sous-représenté a (ont) la qualité de suppléant au sein de la délégation