



Doc. 12367

28 septembre 2010

Augmenter la représentation des femmes en politique par les systèmes électoraux

Réponse à Recommandation¹: Recommandation 1899 (2010)
Comité des Ministres

1. Le Comité des Ministres a examiné avec attention la [Recommandation 1899 \(2010\)](#) de l'Assemblée parlementaire «Augmenter la représentation des femmes en politique par les systèmes électoraux». Il a porté ce texte à l'attention des gouvernements des Etats membres. Il l'a également communiqué à son Comité directeur pour l'égalité entre les femmes et les hommes (CDEG) et à la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), dont les commentaires figurent en annexe à la présente réponse.

2. Le Comité des Ministres partage largement les préoccupations exprimées par l'Assemblée parlementaire dans sa recommandation. Considérant que l'égalité entre les femmes et les hommes fait partie intégrante des droits humains et est un critère fondamental de la démocratie, le Comité est déterminé à poursuivre son action en faveur d'une participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décisions politiques et publiques. Sur ce point, il rappelle que dans la Déclaration intitulée «Faire de l'égalité entre les femmes et les hommes une réalité dans les faits», adoptée le 12 mai 2009 à l'occasion de la 119^e Session ministérielle, le Comité des Ministres a demandé instamment aux Etats membres de s'engager fermement à combler le fossé entre l'égalité en fait et en droit. Dans ce texte, il identifie clairement les politiques à mettre en œuvre pour atteindre cet objectif et demande au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe de superviser et d'évaluer tous les trois ans les progrès de la mise en œuvre de ces politiques.

3. Le Comité des Ministres est conscient qu'en dépit de nombreux exemples d'une reconnaissance formelle et des progrès accomplis, la participation équilibrée des femmes et des hommes dans la prise de décision politique, n'est pas encore une réalité. Les inégalités entre les femmes et les hommes dans la vie politique sont le résultat de constructions sociales qui se fondent sur les nombreux stéréotypes présents, notamment, dans la famille, l'éducation, la culture, les médias, le monde du travail et l'organisation de la société. Autant de domaines dans lesquels des changements structurels sont nécessaires pour assurer une réelle égalité entre les femmes et les hommes.

4. Le Comité des Ministres soutient les efforts entrepris par ses Etats membres pour réformer les systèmes électoraux en vue de les rendre plus favorables à la représentation des femmes. Il encourage les Etats membres à mettre pleinement en œuvre la Recommandation Rec(2003)3 sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision dans la vie politique et publique. Cette recommandation fournit des lignes directrices aux Etats membres du Conseil de l'Europe en vue d'augmenter et renforcer la participation des femmes. Il invite l'Assemblée à prendre connaissance d'une étude conduite par le CDEG portant sur la mise en œuvre de cette recommandation et intitulée «Démocratie paritaire: une réalité encore lointaine». Cette étude fournit des indications précises sur les types de quotas et de normes suggérées par l'Assemblée parlementaire.

1. Adoptée à la 1091^e réunion des Délégués des Ministres (16 septembre 2010).



5. Il rappelle par ailleurs que, lors du cinquième Forum du Conseil de l'Europe pour l'avenir de la démocratie sur le sujet «Systèmes électoraux: renforcer la démocratie au 21e siècle», tenu à Kiev (Ukraine) du 21 au 23 octobre 2009 les participants ont indiqué que «Les femmes devraient être représentées de manière équitable à toutes les étapes du processus électoral. Les préjugés doivent être éliminés. Les Etats membres et les partis politiques devraient prendre des mesures pour améliorer les conditions de participation et de représentation des femmes tout au long du processus électoral. Ces mesures devraient inclure une éducation civique prenant en compte les questions homme/femme et l'adaptation éventuelle des systèmes électoraux pour les rendre plus ouverts à la représentation des femmes en politique, y compris par l'introduction de quotas pour les candidatures».

6. Concernant les actions positives en faveur du sexe sous-représenté, le Comité des Ministres rappelle que dans sa Déclaration du 12 mai 2009 susmentionnée, il a déjà demandé instamment aux Etats membres d'agir pour permettre l'adoption de telles mesures. Des propositions d'action dans ce domaine devraient être mises en œuvre par le CDEG dans le cadre de son futur programme d'activités.

7. En ce qui concerne la rédaction d'un nouveau protocole à la Convention européenne des droits de l'homme, le Comité des Ministres partage l'avis du CDEG et estime qu'il existe des instruments du Conseil de l'Europe qui offrent déjà un cadre juridique pour combattre toutes les formes de discrimination à l'encontre des femmes et proposent des normes et mécanismes pour réaliser l'égalité entre les femmes et les hommes. Ceci inclut l'interdiction générale de la discrimination qui ressort du Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme. Sur ce point, le Comité des Ministres rappelle que lors de la Conférence des Présidents de Parlement qui s'est tenue du 10 au 12 juin 2010 à Chypre, une recommandation a été faite aux parlements nationaux de promouvoir la signature et/ou la ratification du Protocole n° 12 par les autorités nationales compétentes en vue d'assurer le plein respect du principe de non-discrimination.

Annexe 1 à la réponse

Commentaires du Comité directeur pour l'égalité entre les femmes et les hommes (CDEG)

Le CDEG a pris note avec intérêt de cette recommandation de l'Assemblée parlementaire qui rejoint ses préoccupations quant à la participation équilibrée des femmes et des hommes à la vie politique et publique.

Concernant les mesures proposées par l'Assemblée sur la réforme du système électoral, le CDEG informe l'Assemblée qu'il a procédé à une étude des deux cycles de suivi de la mise en œuvre de la Recommandation Rec(2003)3 en 2005 et 2008. Les résultats de l'étude «Démocratie paritaire: une réalité encore lointaine»² lui ont permis de constater que le pourcentage de femmes élues était passé de 21,1 % en 2005 à 21,7 % en 2008 et que dans les pays ayant mis en place des règles/règlementations de quotas, le pourcentage de femmes élues était de 21,7 % en 2005 et de 27,1% en 2008.

Outre les quotas imposés par la loi, les règles de quotas mis en place dans 11 États membres par les partis politiques pour leurs listes électorales démontrent que, le pourcentage moyen d'élues était de 25,7 % en 2005 et de 28,4 % en 2008, soit une augmentation de 2,7 %.

De plus, les données recueillies en 2005 et 2008 relatives à l'impact des systèmes électoraux sur la participation politique des femmes, semblent indiquer que les systèmes de représentation proportionnelle, qui sont les plus fréquents dans les pays européens, sont les plus propices à une participation équilibrée des femmes et des hommes.

Cependant, l'étude souligne aussi que la diversité des types de quotas et des normes adoptées, les dispositions concernant l'ordre de placement sur les listes, l'existence de sanctions, la date d'adoption des lois et réglementations, le fait que les quotas soient mis en place par un parti ou plusieurs et d'autres facteurs encore constituent une liste de variables qui nécessiteraient une analyse plus approfondie.

Bref, l'avancée de la participation politique des femmes, quoiqu'évidente, reste assez limitée. Il en ressort que les obstacles ne peuvent se réduire aux systèmes électoraux et à l'absence de quotas, mais sont également liés au fonctionnement de la vie politique, à ses coutumes et ses calendriers, dont les modèles d'organisation sociale restent marqués par la suprématie masculine. Ils peuvent aussi être liés aux règles traditionnelles implicites des partis politiques qui, trop souvent encore, fonctionnent comme des «clubs de vieux camarades». Enfin, les obstacles les plus tenaces sont liés aux facteurs éducatifs, sociaux et culturels, qui perpétuent la vision d'un domaine public et politique essentiellement masculin.

Par conséquent, le CDEG partage l'avis de l'Assemblée que des changements législatifs et/ou réglementaires ne sauraient à eux seuls contribuer à une participation équilibrée des femmes et des hommes à la vie politique et publique et à la prise de décision. Il s'appuie en cela sur les conclusions de son étude et préconise, entre autres, de s'attaquer concrètement:

- aux rôles et aux responsabilités dévolus traditionnellement aux femmes et aux hommes dans nos sociétés et aux processus de socialisation des filles et des garçons, des femmes et des hommes, inspirés par ces stéréotypes, en vue d'un changement social et culturel remettant en cause les conceptions stéréotypées induites par ce processus de socialisation,
- au processus politique lui-même et mettre en place les politiques et programmes visant à créer les conditions sociales de la participation équitable des femmes et des hommes dans la vie publique et politique, y compris des mesures concrètes permettant de concilier responsabilités familiales et publiques.

Eu égard à l'utilisation d'actions positives (terme que l'on rencontre essentiellement dans les documents du Conseil de l'Europe) ou mesures temporaires spéciales (mentionnées dans la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes à laquelle tous les États membres du Conseil de l'Europe sont parties), celles-ci pourraient être un outil légitime pour accélérer le processus d'établissement de l'égalité d'accès aux organes de décision politiques et publics.

Les questions des actions positives et des stéréotypes de genre ont été examinées à Bakou les 24-25 mai 2010, dans le contexte des deux sous-thèmes de la conférence ministérielle sur l'égalité entre les femmes et les hommes. Ces discussions ont abouti à un certain nombre de propositions d'action que le CDEG devrait mettre en œuvre, avec les organes concernés, dans le cadre de son futur programme d'activité.

2. Etude démocratie paritaire: une réalité encore lointaine (CDEG (2009) 17), par M^{me} Régina Tavarès da Silva, 2009, éd. du Conseil de l'Europe.

Enfin, concernant la rédaction d'un nouveau protocole à la Convention européenne des droits de l'homme, le CDEG rappelle sa position, exprimée dans des avis précédents, à savoir qu'il existe des instruments du Conseil de l'Europe qui offrent déjà un cadre juridique pour combattre toutes les formes de discrimination à l'encontre des femmes et proposent des normes et mécanismes pour réaliser l'égalité entre les femmes et les hommes. Ceci inclut Protocole n° 12 à la Convention (interdiction générale de discrimination). Une première étape consisterait pour les États membres à appliquer concrètement ces normes et mettre en place les mécanismes idoines pour leur application. Il se réserve cependant la possibilité d'examiner la question d'un nouveau protocole avec le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH).

Annexe 2 à la réponse

Commentaires de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise)

1. Par le présent document, la Commission de Venise donne suite à la demande du Comité des Ministres formulée lors de sa 1077e réunion (24 février 2010), relative à la [Recommandation 1899 \(2010\)](#) de l'Assemblée parlementaire «Augmenter la représentation des femmes en politique par les systèmes électoraux».
2. Ce document a été adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 32e réunion (Venise, 11 mars 2010) et par la Commission lors de sa 82e session plénière (Venise, 12-13 mars 2010).
3. La Commission de Venise a élaboré plusieurs documents sur la participation des femmes aux élections. Il faut d'abord relever le point I.2.5 du Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023rev) et la Déclaration relative à la participation des femmes aux élections (CDL-AD(2006)020), selon lesquels «Les règles juridiques imposant un pourcentage minimal de personnes de chaque sexe parmi les candidats ne devraient pas être considérées comme contraires à l'égalité du suffrage, si elles ont une base constitutionnelle».
4. La Commission attire ensuite l'attention sur le Rapport sur «L'impact des systèmes électoraux sur la représentation des femmes en politique» (CDL-AD(2009)029), qui a été élaboré à la demande de la Commission sur l'égalité des chances pour les hommes et les femmes de l'Assemblée parlementaire.
5. L'Assemblée parlementaire recommande une réforme du système électoral dans le sens qui semble théoriquement le plus favorable à la représentation des femmes (cf. CDL-AD(2009)029, paragraphe 121).
6. Cela dit, il faut être conscient d'une part que toute une série de facteurs socio-économiques, culturels et politiques peuvent gêner ou faciliter l'accès des femmes au parlement; et d'autre part, que le système électoral peut poursuivre d'autres buts que la promotion de la représentation des femmes, notamment permettre la formation de majorités gouvernementales stables et veiller à conserver un rapport étroit entre l'électeur et son représentant. Certains objectifs étant antagonistes, aucun système électoral ne répond complètement à toutes les exigences. Le caractère approprié d'un système dépend donc des objectifs politiques dont la poursuite apparaît prioritaire dans un contexte socioculturel et politique particulier (CDL-AD(2009)029, paragraphe 126).