



Doc. 12388

05 octobre 2010

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

Avis de commission¹

Commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes

Rapporteure: Mme Birgen KELEŞ, Turquie, Groupe socialiste

A. Conclusions de la commission

La commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes a considéré avec intérêt les propositions de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, et félicite son rapporteur, M. Greenway (Royaume-Uni, GDE), pour le travail approfondi qu'il a réalisé. Toutefois, la commission considère que la mesure principale proposée par la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles pourrait être renforcée en vue de promouvoir une participation plus équilibrée des femmes et des hommes dans les délégations nationales et, par ricochet, à l'Assemblée. Elle rappelle sa [Résolution 1585 \(2007\)](#) et réaffirme que les délégations nationales ont pour objectif de comprendre une proportion de 30 % au minimum de représentants du sexe sous-représenté. Elle propose dans cette perspective quelques amendements au projet de résolution.

B. Amendements proposés au projet de résolution

Amendement A (au projet de résolution)

Après le paragraphe 2, ajouter un nouveau paragraphe libellé comme suit:

«Néanmoins, l'Assemblée déplore le fait que cette évolution positive reste lente, limitée à certaines délégations nationales, et que la présence de 30 % de représentants du sexe sous-représenté dans toutes les délégations nationales demeure un objectif loin d'être atteint.»

Amendement B (au projet de résolution)

Dans le paragraphe 5, après les mots «visant à promouvoir une participation plus équilibrée des femmes et des hommes,» ajouter les mots suivants:

«ainsi que de les renforcer, en vue d'encourager les délégations nationales à atteindre l'objectif minimum établi par sa Résolution 1585 (2007).».

1. Renvoi en commission: [Doc. 11664](#), Renvoi 3522 du 26 janvier 2009. Commission saisie du rapport: commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles. Voir [Doc. 12260](#). Avis approuvé par la commission le 4 octobre 2010.



Amendement C (au projet de résolution)

A l'alinéa 5.1, après les mots «et, au minimum, un membre du sexe sous-représenté désigné en qualité de représentant», ajouter la phrase suivante:

«Chaque délégation devrait se fixer pour objectif de comprendre au minimum 30 % de représentants du sexe sous-représenté, gardant à l'esprit que le seuil devrait être 40 %.»

Amendement D (au projet de résolution)

Après l'alinéa 5.1, ajouter le nouvel alinéa suivant:

«à l'article 6.2.a, remplacer la troisième phrase par la phrase suivante:

“Chaque parlement informe l'Assemblée des méthodes d'attribution des sièges au sein de sa délégation, du nombre de représentants et remplaçants par sexe, et des progrès accomplis en vue d'atteindre l'objectif minimum de 30 % de représentants du sexe sous-représenté parmi les membres de chaque délégation nationale.”»

Amendement E (au projet de résolution)

Modifier l'alinéa 5.2 comme suit:

«A l'article 7.1.b, après les mots “un représentant de chaque sexe désigné en qualité de représentant”, ajouter les mots: “et chaque membre du sexe sous-représenté en qualité de représentant jusqu'à ce que la délégation comprenne au minimum 30 % de représentants du sexe sous-représenté pour les délégations comptant plus de quatre membres, gardant à l'esprit que le seuil devrait être 40 %”.»

Amendement F (au projet de résolution)

Après le paragraphe 5, ajouter un nouveau paragraphe libellé comme suit:

«L'Assemblée invite le Bureau à considérer la révision de ses lignes directrices pour récompenser les délégations nationales qui auront contribué à promouvoir une participation plus équilibrée des femmes et des hommes, et à amender les Dispositions complémentaires relatives aux débats de l'Assemblée dans le sens suivant: “l'Assemblée décide que les membres des délégations nationales qui, au moment d'une partie de session, comprendront au minimum 30 % de membres du sexe sous-représenté, seront placés trois rangs plus hauts sur les listes des orateurs sur laquelle ils sont inscrits.”»

Amendement G (au projet de résolution)

A la fin du paragraphe 7 ajouter la phrase suivante:

«Dans ce contexte, elle encourage les groupes politiques de l'Assemblée et les parlements nationaux à favoriser l'accès des femmes aux postes de décision et aux fonctions électives, et à participer à la prochaine édition du prix de l'égalité entre les femmes et les hommes de l'Assemblée parlementaire.»

C. Exposé des motifs, par Mme Keleş, rapporteuse pour avis

1. La participation des femmes dans les instances de décision politique, en lien avec la proportion de la population qu'elles représentent, est un préalable pour réaliser la démocratie pluraliste et participative. Néanmoins, la participation et la représentation équitable des femmes en politique sont entravées par nombre d'obstacles et de discriminations. Cela a rendu nécessaire l'introduction de quotas au niveau national, en tant que mesure transitoire visant à remédier à ces difficultés d'accès, comme cela est soutenu par l'Assemblée parlementaire².

1. L'objectif de l'Assemblée: atteindre 30 % de représentants du sexe sous-représenté

2. De son côté, soucieuse d'appliquer en son sein les principes qu'elle entend promouvoir par ailleurs, l'Assemblée a adopté plusieurs résolutions visant à améliorer la participation des femmes, notamment la [Résolution 1348 \(2003\)](#) sur la représentation paritaire au sein de l'Assemblée parlementaire et la [Résolution](#)

2. [Résolution 1706 \(2010\)](#) «Augmenter la représentation des femmes en politique par les systèmes électoraux».

1585 (2007) sur les principes d'égalité des sexes à l'Assemblée parlementaire. Pour ce qui concerne la composition des délégations nationales, la [Résolution 1585 \(2007\)](#) a exhorté 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 %». En avril 2010, 23 délégations nationales n'atteignaient pas cet objectif. C'est un fait que l'Assemblée devrait déplorer, et qui devrait motiver l'adoption de mesures plus affirmées (voir les amendements A et B).

3. Les dispositions réglementaires en vigueur, c'est-à-dire l'obligation, pour les délégations nationales, de comprendre un représentant de chaque sexe en leur sein, ont eu un impact inégal sur la présence des femmes à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Le pourcentage des femmes membres de l'APCE est certes passé de 19 % en 2003 à 28,5 % en avril 2010, mais cette progression masque des situations nationales très diverses. A mon avis, au regard des résultats limités produits par les mesures incitatives mises en place jusqu'à maintenant par l'Assemblée, il faudrait renforcer les dispositions réglementaires afin d'inciter les délégations nationales à atteindre l'objectif du seuil de 30 %. Les femmes ne sont pas prêtes à attendre encore des années avant de pouvoir occuper dans les assemblées politiques, y compris l'Assemblée parlementaire, la place qui leur revient.

4. Cette situation a mené Lydie Err (Luxembourg, SOC) et d'autres collègues à déposer une proposition de résolution pour exiger «30 % au moins de représentants de chaque sexe au sein des délégations nationales de l'Assemblée: un nouvel impératif»³, s'inspirant des modifications réglementaires adoptées par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe⁴.

5. Je remercie la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles pour son travail documenté et félicite M. Greenway (Royaume-Uni, GDE) pour son rapport détaillé. Certains faits énoncés, concernant la faible représentation des femmes dans certains parlements, sont une réalité, mais cela ne devrait pas justifier des mesures *a minima*.

6. De même, bien que les réponses au questionnaire présentent un grand intérêt pour comprendre la situation spécifique de chaque délégation dans son contexte national, elles ne devraient pas être considérées comme une entrave à l'élaboration de modifications au règlement: au contraire, notre Assemblée parlementaire a eu dans le passé le courage de fixer des règles qui ont fait progresser la démocratie interne de notre institution, qui ont représenté un modèle pour les parlements nationaux et ont donné un message politique fort, même si cela implique, de la part des délégations nationales, un effort pour s'adapter aux nouvelles conditions.

7. Maintenant il s'agit d'opérer un bond pour promouvoir une nette amélioration dans la participation et la représentation des femmes au sein de l'Assemblée. Malheureusement, les mesures proposées par la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles ne permettent pas de réaliser un progrès aussi significatif.

8. Je note que certaines réponses des délégations nationales s'apparentent à des excuses pour «justifier» la faible représentation des femmes dans leurs délégations et l'impossibilité d'assurer une représentation de 30 % de femmes. Par ailleurs, je constate aussi que 61 % des délégations nationales ayant répondu au questionnaire font valoir qu'elles sont favorables à ce seuil⁵.

9. Je suis particulièrement déçue de lire que 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»⁶. Comme le rappelle M. Greenway, l'Assemblée s'est prononcée à plusieurs reprises sur la question des quotas par sexe, qui sont un mal nécessaire, durant un laps de temps donné, pour rétablir un équilibre.

3. [Doc. 11664](#).

4. Depuis 2007, la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (annexe à la Résolution statutaire CM/Res(2007)6) stipule que la composition de la délégation de chaque Etat membre du Congrès devrait assurer «une représentation équitable des femmes et des hommes présents dans les organes statutaires des collectivités locales et régionales de l'Etat membre, c'est-à-dire que 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» (article 2.2.d).

5. [Doc. 12260](#) de l'Assemblée, paragraphes 16 et 17. Les réponses au questionnaire montrent un très large éventail de positions parmi les délégations. A la question «Faut-il instaurer une obligation pour chaque délégation nationale de comprendre 30 % au moins de représentants de chaque sexe?», 19 des 31 délégations (c'est-à-dire 61 %) indiquent soutenir cette proposition, 9 étaient contre, et 3 autres n'ont pu donner une position claire.

6. [Doc. 12260](#) de l'Assemblée, paragraphe 5 de l'exposé des motifs.

10. Pour ma part, je suis sceptique sur le fait que les «délégations nationales doivent comprendre un pourcentage de membres du sexe sous-représenté au moins égal à celui que comptent actuellement leurs parlements», sachant que le pourcentage de femmes dans certains parlements est loin d'être exemplaire, et très éloigné des critères du Conseil de l'Europe: en avril 2010, 22 parlements comptaient moins de 20 % de femmes, et six pays (l'Arménie, la Turquie, la Géorgie, la Roumanie, Malte et l'Ukraine) moins de 10 %! Comme le montre bien le rapport de M. Greenway, le pourcentage des femmes dans les délégations nationales peut être sans rapport avec celui des femmes dans les parlements nationaux, dans un sens comme dans un autre. M. Greenway le souligne: «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, Slovaquie, en particulier)»⁷.

11. Je constate, par ailleurs, que l'obligation, pour les délégations nationales, de «comprendre un pourcentage de membres du sexe sous-représenté au moins égal à celui que comptent actuellement leurs parlements», qui constitue un principe énoncé dans l'article 6.2 (voir le paragraphe 7.1.b du Règlement), n'a jamais été invoquée pour contester les pouvoirs d'une délégation nationale qui ne respecterait pas cette exigence minimale (ce qui est le cas à l'heure actuelle pour la Belgique, le Danemark, l'Irlande, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, notamment⁸) – contrairement à l'obligation, pour toutes les délégations nationales, de comprendre «au minimum un membre du sexe sous-représenté».

12. Je comprends, en revanche, la préoccupation des petites délégations nationales de ne pas se voir infliger une exigence plus forte par l'instauration d'une mesure qui aboutirait à les obliger, dans les faits, à comprendre un pourcentage de 50 % du sexe sous-représenté et à faire peser sur elles une obligation «renforcée». Aussi, je propose de spécifier que seules les délégations comportant plus de quatre membres seront concernées par cette règle des 30 %. Les délégations composées de quatre membres comprennent en effet automatiquement 25 % de représentants du sexe sous-représentés, compte tenu de l'obligation qui leur est faite de comporter au minimum un représentant du sexe sous-représenté.

13. J'estime pour ma part que l'objectif de toutes les délégations nationales devrait être de comprendre une proportion de 30 % de membres du sexe sous-représenté au minimum, tout en gardant à l'esprit que le seuil devrait être de 40 %, pour rappeler les termes de la [Résolution 1585 \(2007\)](#). C'est la raison pour laquelle je propose de préciser, dans l'article 6.2 du Règlement, que chaque délégation devrait viser la participation de 30 % de représentants du sexe sous-représenté au minimum (amendements B et C). Par ailleurs, les parlements devraient rendre compte des progrès accomplis en vue d'atteindre l'objectif minimal de 30 % de représentants du sexe sous-représenté parmi les membres de chaque délégation nationale (amendement D).

2. En attendant d'atteindre cet objectif, garantir la désignation de chaque membre du sexe sous-représenté en qualité de représentant

14. La principale mesure proposée par la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles concerne la désignation d'au moins un membre du sexe sous-représenté en tant que représentant et non en qualité de suppléant.

15. Compte tenu du contexte budgétaire restrictif que connaissent les Etats membres, cette mesure constitue indéniablement un progrès pour assurer une meilleure participation effective des femmes aux travaux de l'Assemblée.

16. Cette mesure aurait toutefois aujourd'hui un effet limité: à l'heure actuelle, seules sept délégations nationales (Belgique, Chypre, Malte, Monaco, Monténégro, Saint-Marin, Serbie) ne remplissent pas déjà ce critère.

17. Aussi je propose de renforcer cette mesure, en prévoyant que tous les membres du sexe sous-représentés, et au minimum un membre, soient désignés en qualité de représentants dès lors que la délégation ne comprend pas au minimum 30 % de représentants du sexe sous-représenté pour les délégations comptant plus de quatre membres (voir le paragraphe 12). Cette disposition devrait figurer à l'article 7.1.b du Règlement, pour en souligner le caractère contraignant (voir l'amendement E).

7. *Ibid.*

8. [Doc. 12260](#), paragraphe 12.

3. Renforcer les mesures d'accompagnement

18. Je souscris pleinement aux conclusions de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles au sujet des mesures d'accompagnement qui pourraient être mises en œuvre, telles que «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»⁹. Ces mesures s'inscrivent pleinement dans l'esprit du prix de l'égalité entre les femmes et les hommes créé par l'Assemblée parlementaire, auxquels les groupes politiques à l'Assemblée et les parlements nationaux devraient participer activement (voir l'amendement G).

19. J'aimerais également souligner le rôle clé joué par les partis politiques, et le besoin d'améliorer l'égalité entre les femmes et les hommes dans leurs structures en tant qu'étape préliminaire et nécessaire pour améliorer l'égalité entre les femmes et les hommes dans le système politique dans son ensemble. A cet effet, je rappelle et recommande le Code de bonne conduite en matière de partis politiques, adopté par la Commission de Venise et fortement soutenu par l'Assemblée, qui contient des recommandations en ce sens¹⁰.

20. Enfin, il serait utile de promouvoir des mesures positives au sein de l'Assemblée, et d'accorder un «bonus» aux délégations nationales qui font l'effort d'inclure au moins 30 % de membres du sexe sous-représenté, en permettant aux membres des délégations nationales «vertueuses» d'être placés trois rangs plus haut sur la liste des orateurs sur laquelle ils sont inscrits, une disposition qui s'applique déjà aux 10 membres qui, au cours de la partie de session précédente, ont pris part au plus grand nombre de votes en séance¹¹. Le Bureau de l'Assemblée devrait être invité à réviser ses lignes directrices dans ce sens (amendement F).

4. Conclusions

21. L'exigence d'un seuil de représentation de 30% de représentants du sexe sous-représenté constitue un «nouvel impératif», voulu par l'Assemblée. Ce pourcentage me semble très raisonnable s'il existe une volonté réelle d'assurer une participation minimale des femmes dans les organisations internationales et la vie politique. Dans ce domaine, l'Assemblée doit clairement montrer le chemin et proposer des mesures progressistes qui auront un effet d'entraînement sur les parlements nationaux et donneront un message politique clair et net.

22. De plus, la commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes exprime sa disponibilité pour envisager des mesures ciblées et concrètes de sensibilisation des délégations nationales qui n'incluent pas encore 30 % de représentants du sexe sous-représenté.

9. [Doc. 12260](#), paragraphe 7 du projet de résolution.

10. Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Code de bonne conduite en matière de partis politiques, 2008; [Résolution 1736 \(2010\)](#) de l'Assemblée sur le Code de bonne conduite en matière de partis politiques.

11. Dispositions complémentaires relatives aux débats de l'Assemblée (adoptées par le Bureau de l'Assemblée le 25 mars 2002 et le 17 décembre 2007) concernant l'organisation des débats, paragraphe 9.6.