



Doc. 14556

04 mai 2018

Promouvoir la diversité et l'égalité dans la vie politique

Rapport¹

Commission sur l'égalité et la non-discrimination

Rapporteur: M. Killion MUNYAMA, Pologne, Groupe du Parti populaire européen

Résumé

Partout en Europe, de grandes parties de l'électorat n'ont pas confiance dans les institutions élues. Il est reproché aux parlements d'être distants, de ne pas comprendre les vraies préoccupations des gens et de ne pas être représentatifs de la population. Les femmes, les personnes handicapées, les minorités visibles, les jeunes, les personnes issues de l'immigration et les personnes LGBTI sont encore sous-représentés dans la vie politique aux niveaux local, régional, national et européen. Ce défaut de représentation perpétue l'idée que les institutions politiques sont réservées à un groupe spécifique, composé principalement d'hommes hétérosexuels blancs de plus de cinquante ans.

Le moment est venu d'adopter une approche holistique et d'aborder la question de la diversité, de l'égalité et de l'inclusion dans tous les domaines, afin de veiller à ce que les parlements et d'autres institutions élues reflètent pleinement la diversité complexe des sociétés européennes. Une plus grande diversité dans la vie politique serait bénéfique pour le système politique dans son ensemble, renforçant sa légitimité et sa représentativité. Cela contribuerait également à prévenir et à lutter contre la discrimination et les stéréotypes négatifs.

1. Renvoi en commission: [Doc 13981](#), Renvoi 4207 du 27 mai 2016.



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Exposé des motifs, par M. Killion Munyama, rapporteur	5
1. Introduction	5
2. Portée du rapport	5
3. Méthode	6
4. Avantages de la diversité et de l'égalité dans la vie politique	6
5. Diversité et égalité sur la scène politique: aperçu de la situation dans les États membres du Conseil de l'Europe	7
5.1. Apparition de figures emblématiques	7
5.2. Participation et représentation des jeunes	8
5.3. Femmes et hommes issus de l'immigration, minorités visibles et Roms	9
5.4. Difficultés rencontrées par les candidats d'origines diverses	10
6. Mécanismes généraux visant à encourager la diversité et l'égalité dans la vie politique	11
6.1. Le rôle des partis politiques	11
6.2. Législation	12
6.3. Éducation	13
7. Mesures spéciales visant à promouvoir la participation et la représentation des minorités nationales dans la vie politique	13
8. Conclusions	15

A. Projet de résolution²

1. La diversité fait partie intégrante des sociétés européennes et contribue à leur richesse. Or, il arrive trop souvent que les institutions élues ne reflètent pas une telle diversité. Cette situation renforce la perception stéréotypée que la politique est réservée à une certaine catégorie de personnes et en exclut d'autres. Les femmes, les minorités visibles, les personnes issues de l'immigration, les minorités nationales, les jeunes, les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexes (LGBTI) et les personnes handicapées sont encore sous-représentés dans la vie politique aux niveaux local, régional, national et européen. Cet écart de représentation perpétue l'idée que la politique est réservée à un groupe restreint, composé principalement d'hommes blancs hétérosexuels de plus de cinquante ans.
2. L'Assemblée parlementaire est convaincue qu'une plus grande représentativité des institutions élues renforcerait leur caractère démocratique, améliorerait la qualité et la légitimité de leur prise de décisions et rehausserait la confiance des citoyens dans le système politique. Cela contribuerait en outre à prévenir et combattre la discrimination, en envoyant un message fort en faveur de l'égalité et de l'inclusion.
3. Un large éventail de mesures s'impose pour promouvoir une plus grande représentativité du système politique, dont quelques-unes appellent des changements législatifs ou impliquent la mise en place de politiques spécifiques. Certaines mesures pourraient obtenir de meilleurs résultats grâce à un respect effectif des instruments du Conseil de l'Europe, tandis que d'autres relèvent de la compétence des partis politiques qui, dans une large mesure, filtrent l'accès aux institutions politiques.
4. L'Assemblée a déjà adopté une multitude de résolutions contenant des recommandations qui visent à accroître la représentativité des organes élus, l'accent étant plus particulièrement mis sur la représentation équilibrée des femmes et des hommes, la participation et la représentation politiques des minorités nationales, la participation politique des jeunes, les droits politiques des personnes handicapées et la participation politique des non-citoyens.
5. Cette approche sectorielle est très utile pour identifier des mesures spécifiquement ciblées sur la situation de tel ou tel groupe. Cela étant, l'Assemblée estime que le moment est venu d'avoir une approche plus holistique et d'aborder la question de la diversité, de l'égalité et de l'inclusion dans tous les domaines afin de veiller à ce que les parlements et d'autres institutions élues reflètent pleinement la diversité complexe des sociétés européennes.
6. Au vu de ces considérations, l'Assemblée appelle les États membres à créer les conditions nécessaires pour améliorer la participation et la représentation des personnes d'origines diverses dans le système politique et, pour ce faire:
 - 6.1. à mettre en œuvre sa [Résolution 2111 \(2016\)](#) sur l'évaluation de l'impact des mesures destinées à améliorer la représentation politique des femmes;
 - 6.2. à mettre en œuvre sa [Résolution 2155 \(2017\)](#) «Les droits politiques des personnes handicapées: un enjeu démocratique»;
 - 6.3. à mener une réflexion sur la limitation du nombre de mandats électifs pouvant être détenus par une personne et envisager l'introduction d'un âge d'éligibilité correspondant à l'âge de la majorité, en vue d'encourager la participation des jeunes;
 - 6.4. à signer et à ratifier la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE n° 157) et la Convention européenne sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (STE n° 144), s'ils ne l'ont pas encore fait, et à les mettre effectivement en œuvre, de même que la Charte européenne révisée sur la participation des jeunes à la vie locale et régionale;
 - 6.5. à dispenser des cours d'éducation civique à tous les élèves, quel que soit le programme d'études;
 - 6.6. à diffuser des informations sur la participation à la vie politique, y compris dans les langues étrangères les plus courantes;
 - 6.7. à soutenir la création et le fonctionnement de parlements de jeunes par la société civile;
 - 6.8. à lancer des campagnes de sensibilisation sur les avantages de la diversité en politique et sur la déconstruction des stéréotypes concernant la participation active des personnes d'origines diverses en politique.

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 23 avril 2018.

7. L'Assemblée appelle les parlements nationaux à rendre leurs travaux plus ouverts, transparents et inclusifs, tout en déployant en interne des mesures destinées à lutter efficacement contre le discours de haine, et, en particulier:

- 7.1. à organiser de vastes consultations publiques pour prendre des décisions pleinement éclairées sur les politiques à mener;
- 7.2. à renforcer la coopération et l'échange d'informations avec les organismes nationaux de promotion de l'égalité;
- 7.3. à introduire, lorsqu'il n'en existe pas, des codes de conduite pour les parlementaires assortis de sanctions disciplinaires efficaces contre le discours de haine, la violence et l'incitation à la violence;
- 7.4. à organiser des formations à l'attention des nouveaux membres du parlement pour les guider dans l'exercice de leurs nouvelles responsabilités;
- 7.5. à mettre en place des programmes de stages et s'assurer que les bénéficiaires de ces programmes soient issus de milieux divers et variés;
- 7.6. à convier les parlements de jeunes à des échanges réguliers sur leurs activités et la coopération avec eux.

8. Enfin, l'Assemblée invite les partis politiques à promouvoir la diversité et l'égalité dans leur fonctionnement interne et, pour ce faire:

- 8.1. à encourager la progression des personnes d'origines diverses au sein des structures de partis;
- 8.2. à mettre en place des programmes de mentorat et s'assurer que les bénéficiaires de ces programmes soient d'origines diverses et variées;
- 8.3. à soutenir la création de forums dédiés à des groupes spécifiques dans leurs rangs;
- 8.4. à veiller à ce que l'égalité dans tous les domaines soit intégrée dans leurs programmes politiques et dans le discours public de leurs dirigeants;
- 8.5. à garantir la diversité à tous les niveaux dans la composition de leurs listes électorales;
- 8.6. à veiller à ce que, pendant les campagnes électorales, les candidats d'origines diverses aient des possibilités et des moyens équivalents pour se faire connaître et mener campagne;
- 8.7. à s'abstenir d'instrumentaliser la diversité à des fins politiques;
- 8.8. à mettre en place des mécanismes internes, s'ils font défaut, pour prévenir et sanctionner dans leurs propres rangs les propos haineux, l'incitation à la violence et le recours à la violence.

B. Exposé des motifs, par M. Killion Munyama, rapporteur

1. Introduction

1. En 2017, Leo Varadkar est devenu Premier ministre de l'Irlande à l'âge de 38 ans. Il est le plus jeune Premier ministre, le premier leader politique d'origine indienne et le premier Premier ministre ouvertement gay du pays. «Si une personne qui a mon âge, mes origines métissées et tout ce qui constitue ma personnalité peut être appelée à prendre la tête de notre pays, je pense que cela envoie le message à tous les enfants nés aujourd'hui qu'il n'y a pas de fonction en Irlande à laquelle ils ne peuvent aspirer», a déclaré Leo Varadkar aux médias³.

2. En effet, le paysage politique est en train de changer en Europe, mais cela prend du temps. En 2018, les femmes, les personnes handicapées, les minorités visibles, les jeunes, les personnes issues de l'immigration et les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexes (LGBTI) sont encore peu représentés dans la vie politique aux niveaux local, régional, national et européen. Ce défaut de représentation perpétue l'idée que les institutions politiques sont la chasse gardée d'un groupe restreint composé principalement d'hommes blancs hétérosexuels de plus de cinquante ans.

3. Ces derniers temps, les parlements se sont vus reprocher de plus en plus fréquemment leur distance de l'électorat et leur manque de compréhension des préoccupations réelles des citoyens. Cette situation a contribué à exacerber le manque de confiance d'importants segments de l'électorat dans les institutions élues traditionnelles et à faire le terreau des partis et des mouvements populistes, qui prétendent exprimer véritablement la voix du peuple. Comme l'a souligné Thorbjørn Jagland, Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, les partis populistes «prospèrent très facilement lorsque la population a perdu confiance dans le gouvernement, le parlement et la justice, lorsque le journalisme qui fait preuve d'esprit critique et les ONG ont du mal à se faire entendre, lorsque les minorités ne sont pas intégrées dans la société et lorsque des pans entiers de citoyens ont le sentiment d'être privés d'opportunités»⁴.

4. Pour conserver une légitimité démocratique, les parlements doivent être plus ouverts et refléter davantage les sociétés qu'ils représentent. La promotion d'une participation et d'une représentation accrues des femmes, des jeunes, des personnes issues de l'immigration, des personnes handicapées, des minorités visibles et des personnes LGBTI dans la vie politique est un moyen de garantir non seulement que les institutions sont reconnues comme reflétant véritablement la société mais aussi que les préoccupations de cette dernière sont bien prises en compte dans les processus de prises de décisions politiques.

2. Portée du rapport

5. La diversité dans la vie politique est un vaste sujet. Soucieuse de s'attaquer au caractère systémique de la discrimination à l'égard des femmes et aux conséquences de la représentation déséquilibrée des femmes en politique, l'Assemblée parlementaire a traité le sujet à plusieurs reprises, récemment dans sa [Résolution 2111 \(2016\)](#) sur l'évaluation de l'impact des mesures destinées à améliorer la représentation politique des femmes⁵. L'Assemblée a souligné que la représentation des femmes en politique était encore largement disproportionnée dans la plupart des États membres du Conseil de l'Europe et a expliqué que les quotas électoraux sont les mesures positives les plus efficaces lorsqu'ils sont assortis de sanctions en cas de non-respect et accompagnés de mesures spécifiques.

6. L'Assemblée s'est aussi penchée récemment sur la question des droits politiques des personnes handicapées dans sa [Résolution 2155 \(2017\)](#)⁶. Elle a souligné que bon nombre de personnes handicapées continuaient de se heurter à de multiples difficultés lorsqu'elles voulaient exercer leurs droits politiques. L'Assemblée a analysé ces difficultés et a proposé des mesures concrètes visant à renforcer la participation politique des personnes handicapées, notamment la suppression du lien entre le droit de vote et la capacité juridique, l'aide au vote, la garantie d'accessibilité des bâtiments publics et de l'information sur les processus

3. «Leo Varadkar Set to Become Ireland's First Openly Gay Prime Minister» (Leo Varadkar en passe de devenir le premier Premier ministre irlandais ouvertement homosexuel), www.nbcnews.com/feature/nbc-out/leo-varadkar-set-become-ireland-s-first-openly-gay-prime-n767686, 2 juin 2017.

4. Rapport 2017 du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe sur la «Situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit».

5. Voir également [Doc. 13571](#).

6. Voir également [Doc. 14268](#), «Les droits politiques des personnes handicapées: un enjeu démocratique».

électorales, les procédures de vote et les programmes politiques. Elle a attiré l'attention également sur le fait que cela contribuerait à éliminer les stéréotypes et à combattre la discrimination contre les personnes handicapées.

7. Dans ce rapport, je n'ai pas l'intention de répéter les conclusions et recommandations de la [Résolution 2111 \(2016\)](#) et de la [Résolution 2155 \(2017\)](#), que je partage pleinement. Mon idée est plutôt d'aborder la question de la diversité, de l'égalité et de l'inclusion dans la politique à tous les niveaux. Cet exposé des motifs est axé sur la participation et la représentation politiques des minorités visibles, des femmes et des hommes issus de l'immigration, des jeunes et des personnes LGBTI dans le but de faire la lumière sur un sujet peu examiné.

3. Méthode

8. Dans le cadre de la préparation de ce rapport, j'ai envoyé aux parlements nationaux des 47 États membres du Conseil de l'Europe un questionnaire comprenant une série de questions sur la diversité et l'égalité au sein des parlements et sur les mesures prises à cet égard par les partis politiques. J'ai reçu des informations de 32 parlements⁷ sur les mesures adoptées pour promouvoir la participation et la représentation de personnes d'origines diverses dans la vie politique. Alors que la plupart des parlements ont pu communiquer des données sur le nombre de femmes et d'hommes élus et sur l'âge de leurs membres, pratiquement aucun d'entre eux n'a été en mesure de fournir des statistiques ventilées par origine ethnique. J'ai reçu également quelques réponses au sujet de l'orientation sexuelle.

9. Outre ces études documentaires, j'ai effectué une visite d'information les 13 et 14 juin 2017 à Bruxelles, au cours de laquelle j'ai tenu des réunions bilatérales avec des représentants d'ONG et du Secrétariat du Parlement européen, ainsi qu'avec quelques personnalités politiques belges.

10. J'ai participé à un atelier sur le thème «Renforcer la diversité dans les fonctions de leadership, la participation et la représentation des Roms, y compris les femmes et les jeunes, dans la vie publique et politique» organisé les 27 et 28 mars 2017 au Parlement européen, à Bruxelles, par le Point de contact de l'OSCE/BIDDH pour les questions relatives aux Roms et aux Sinti. J'ai également tenu un entretien bilatéral avec M. Valeriu Nicolae, ancien Représentant spécial du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe pour les questions relatives aux Roms, le 27 avril 2017, à Strasbourg. Une consultante a travaillé à l'élaboration d'une note d'information sur la participation des minorités nationales à la vie politique dans les Balkans occidentaux.

4. Avantages de la diversité et de l'égalité dans la vie politique

11. Il est dans l'intérêt de l'ensemble du système politique d'accroître la diversité, l'égalité et l'inclusion dans la vie politique. Cela permet de sensibiliser fortement l'ensemble de la population au fait que la diversité n'est pas quelque chose d'exceptionnel mais bien une réalité dans l'Europe d'aujourd'hui et qu'elle contribue à prévenir et à combattre la discrimination et les stéréotypes négatifs.

12. De plus, le développement de la diversité, de l'égalité et de l'inclusion dans la vie politique encourage un plus grand nombre de personnes à prendre part aux élections et à la vie politique⁸ et conduit au renouvellement des représentants politiques dans les organes élus.

13. La participation d'un plus grand nombre de femmes et d'hommes d'origines diverses à la préparation des programmes politiques et des campagnes électorales directement depuis l'intérieur des partis et des mouvements politiques peut aussi avoir des effets bénéfiques sur les programmes politiques.

14. La diversité et l'égalité peuvent être sources d'avantages importants dans la vie politique, mais il faut les favoriser de manière à ne pas en faire une simple mesure superficielle qui, en fait, ne changerait rien. Il ne peut y avoir de diversification durable de l'origine des candidats aux élections si les partis politiques n'encouragent pas la diversité, l'égalité et l'inclusion dans leurs structures, de l'échelon local jusqu'aux organes décisionnels.

7. AS/Ega/Inf (2017) 07 du 7 mars 2017. Ces informations ont été transmises par les parlements nationaux de 30 États membres du Conseil de l'Europe et de deux États observateurs (Canada et Israël) en janvier et février 2017.

8. «Qui représentent les élus de la "diversité"?», *Revue française de science politique*, 2010/4 (vol. 60), p. 745-767.

5. Diversité et égalité sur la scène politique: aperçu de la situation dans les États membres du Conseil de l'Europe

5.1. Apparition de figures emblématiques

15. Il n'est pas facile de présenter une vue d'ensemble de la situation dans les États membres du Conseil de l'Europe, car on ne dispose que d'informations limitées sur la participation des minorités visibles, des femmes et des hommes issus de l'immigration et des personnes LGBTI à la vie politique. J'ai pour cette raison voulu donner plusieurs exemples concrets d'élus pouvant être considérés comme des figures emblématiques qui pourraient inciter des personnes d'origines diverses à jouer un rôle plus actif dans la vie politique.

16. Plusieurs exemples notables montrent que la diversité est aujourd'hui présente sur la scène politique en Europe. L'élection de Sadiq Khan, né dans une famille anglo-pakistanaise, aux fonctions de maire de Londres est un message positif et puissant à cet égard. Je tiens à citer également Khadija Arib, ancienne membre de notre Assemblée, née au Maroc, qui est devenue présidente de la Chambre des représentants des Pays-Bas. Toutefois, les dirigeants politiques ou les élus appartenant à une minorité visible ou nés dans un pays autre que celui où ils mènent leur carrière politique sont encore trop souvent perçus comme des exceptions. On pense en France à Rachida Dati, dont les parents sont nés en Algérie et au Maroc, à Christiane Taubira, née en Guyane française, anciennes ministres de la Justice, ou à Najat Vallaud-Belkacem, ancienne ministre de l'Éducation, née au Maroc.

17. La situation varie très fortement selon le groupe et le pays considéré. Dans certains pays, par exemple, on compte un certain nombre de personnalités politiques LGBTI – qui sont ou peuvent être ouvertes au sujet de leur identité LGBTI – alors que, dans d'autres pays, parler ouvertement de son identité LGBTI signifie prendre un risque politique. En Irlande, le référendum sur l'égalité d'accès au mariage a conduit de nombreuses personnalités politiques à déclarer ouvertement leur orientation sexuelle. Ce pays compte actuellement deux ministres qui ont déclaré publiquement être gay ou lesbienne, à savoir le Premier ministre et M^{me} Katherine Zappone, ministre de l'Enfance et de la Jeunesse et ancienne membre de notre commission. Xavier Bettel est le premier Premier ministre ouvertement gay du Luxembourg et son mariage avec son partenaire a été couvert par la presse. Ana Brnabić a été la première femme ouvertement lesbienne à être nommée ministre au sein d'un gouvernement serbe. Sa nomination comme ministre de l'Administration publique, puis comme Premier ministre en juin 2017 a été saluée par la communauté LGBTI et au-delà comme un important pas en avant⁹. Le fait que des chefs de gouvernement déclarent publiquement leur orientation sexuelle représente une contribution à la lutte contre les préjugés et la discrimination à l'égard des personnes LGBTI et au changement des mentalités.

18. L'année 2017 a été notable du point de vue de la participation des jeunes avec l'émergence de plusieurs leaders relativement jeunes en Europe. Sebastian Kurz, 31 ans, ancien ministre des Affaires étrangères, a été nommé Chancelier en Autriche. Emmanuel Macron a été élu Président de la République française à 39 ans. Jüri Ratas est devenu Premier ministre de l'Estonie à 39 ans.

19. Selon Sophie Gaston, directrice adjointe du groupe de réflexion britannique Demos, les nouveaux jeunes dirigeants «partagent une compréhension commune des dynamiques modernes qui entrent en jeu lors des campagnes – en particulier par leur maîtrise des médias numériques et sociaux – et savent les utiliser pour établir un lien direct avec les électeurs»¹⁰. Ils ont transformé en atout ce qui était auparavant un handicap. Ils s'adressent rapidement, via les médias sociaux comme Facebook ou Instagram, à un public qui n'est en général pas très intéressé par la politique. Ils abrègent leur communication, l'adaptent aux médias sociaux et utilisent la puissance des photographies pour communiquer rapidement sans passer par les médias traditionnels. On peut toutefois se demander si les jeunes, dans leur hétérogénéité, se sentent représentés par les nouveaux jeunes dirigeants ou si leur élection et leur accession au pouvoir traduisent une volonté de changement formulée par l'ensemble de la population.

9. «Serbia gets its first female – and gay – prime minister», *The Guardian*, 15 juin 2017, www.theguardian.com/world/2017/jun/15/serbia-gains-its-first-female-and-gay-prime-minister-ana-brnabic.

10. «Kurz and charisma: What propels young leaders to power?», BBC News, 17 octobre 2017, www.bbc.com/news/world-europe-41640326.

5.2. Participation et représentation des jeunes

20. Les parlements nationaux ont envoyé des éléments sur la participation et la représentation des jeunes¹¹ qui me permettent de donner des informations plus détaillées sur ce groupe. Alors que dans certains États l'âge d'éligibilité correspond à celui de la majorité, dans d'autres États, un âge minimum différent est fixé pour pouvoir se présenter aux élections. Il peut aussi y avoir des différences en fonction des types d'élections, l'âge minimum étant souvent plus élevé pour les élections à la chambre haute du parlement et les élections présidentielles.

21. Pour ne citer que quelques exemples, le Danemark, la Finlande, l'Allemagne, le Luxembourg, la Norvège, la Slovaquie et la Suède fixent l'âge de l'éligibilité (aptitude à être élu) à 18 ans pour les élections législatives, soit l'âge de la majorité. En Géorgie, différentes limites d'âge sont appliquées selon le type d'élections. Un citoyen doit avoir 21 ans pour se présenter aux élections législatives, 25 ans pour devenir maire et 35 ans pour être candidat aux élections présidentielles. Au Portugal, l'âge minimum est de 18 ans pour les élections législatives, mais de 35 ans pour la présidence de la République. En Roumanie, les candidats doivent avoir au moins 23 ans pour se présenter aux élections à la Chambre des députés, 33 ans au Sénat et 35 ans à la présidence de la République. En Pologne, les candidats aux élections doivent avoir plus de 21 ans pour le Sejm, plus de 30 ans pour le Sénat et plus de 35 ans pour la présidence de la République. En Turquie, il faut être âgé de 25 ans pour se porter candidat à la fonction de maire et de 18 ans pour se présenter aux élections législatives.

22. Le Danemark, où l'on a le droit de voter et d'être élu à partir de 18 ans, compte deux parlementaires âgés entre 20 et 24 ans¹², et cinq entre 25 et 29 ans (à la suite des élections législatives de 2015). En Lituanie, 16 parlementaires ont moins de 35 ans. Au Luxembourg, ils sont cinq entre 31 et 35 ans. Le Parlement du Monténégro comprend six membres de moins de 30 ans, contre trois pour le Parlement hellénique (l'âge minimum pour se présenter aux élections législatives est fixé à 25 ans), qui compte aussi 33 membres âgés entre 31 et 40 ans. Depuis les dernières élections, qui ont eu lieu en 2017, l'âge moyen au sein de l'Assemblée nationale française est désormais de 48 ans, contre 54 ans pendant la dernière législature, et les deux députés les plus jeunes ont respectivement 23 et 24 ans. L'âge moyen des sénateurs a diminué également, passant de 64 à 60 ans¹³.

23. En Pologne, à l'issue des élections, le plus jeune député avait 23 ans et le plus âgé 77 ans. Dix-sept parlementaires avaient moins de 30 ans. Au Portugal, 14 parlementaires (sur 230) étaient âgés de 21 à 30 ans (après les élections), 44 de 31 à 40 ans, 35 de 61 à 70 ans et 3 de plus de 70 ans. En République slovaque, on compte 3 parlementaires de moins de 30 ans, 37 âgés de 31 à 40 ans, 23 de 61 à 70 ans et un de plus de 71 ans. En Suisse, 14,6 % des membres du parlement (comprenant deux chambres) ont moins de 40 ans (36 parlementaires). Dix-huit membres de l'Assemblée nationale turque ont moins de 36 ans and 125 ont entre 37 et 46 ans (sur un total de 550 membres).

24. L'âge lui-même peut devenir un programme politique. Citons à cet égard l'exemple d'un parti politique spécialement consacré à la jeunesse, le Parti des jeunes de Slovaquie, qui a été représenté par quatre députés à l'Assemblée nationale slovaque de 2004 à 2008.

25. Au niveau mondial, moins de 2 % des parlementaires ont moins de 30 ans¹⁴. L'Union interparlementaire (UIP) observe qu'en revanche 12,3 % des parlementaires suédois, 10,5 % des parlementaires finlandais et 10 % des parlementaires norvégiens ont un âge inférieur à cette limite. Elle souligne en outre qu'«environ 30 % des chambres uniques et des chambres basses dans le monde ne comptent aucun membre de moins de 30 ans. Plus de 80 % des chambres hautes n'ont aucun membre de moins de 30 ans»¹⁵.

26. La participation des jeunes à la vie politique est encore loin d'être systématique. Je reste toutefois optimiste, car la participation politique n'est pas seulement une question de candidature aux élections, mais englobe aussi ce que nous pourrions appeler la participation des citoyens, qui se concrétise de différentes manières, par exemple, par l'activité sur les réseaux sociaux, où les jeunes sont particulièrement présents.

11. Bien qu'il existe plusieurs définitions du mot «jeune», j'ai décidé de ne pas être trop strict dans la détermination d'un âge spécifique. On considère généralement les moins de 40 ans comme de jeunes responsables politiques.

12. L'âge indiqué est l'âge d'entrée des élus au parlement à la suite des dernières élections.

13. «Un tiers de femmes et de nouveaux, 60 ans de moyenne d'âge: un léger coup de jeune au Sénat», *Le Monde*, 25 septembre 2017, www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2017/09/25/un-tiers-de-femmes-et-de-nouveaux-60-ans-de-moyenne-d-age-un-leger-coup-de-jeune-au-senat_5191188_4355770.html.

14. Rapport de l'UIP sur la représentation des jeunes dans les parlements nationaux, 2016, <http://archive.ipu.org/pdf/publications/youthrep-f.pdf>.

15. *Ibid.*, Conclusions principales, p. 3.

27. Encourager la participation active des jeunes ne veut pas dire rejeter les groupes d'âge plus âgés. Les personnes âgées représentent une catégorie importante et active d'électeurs qui s'intéressent à la politique, participent aux élections et dont les intérêts pèsent dans l'élaboration des programmes politiques. Des partis de retraités se présentent aux élections dans plusieurs États membres du Conseil de l'Europe¹⁶. Bien que l'âge ne constitue pas, selon moi, le principal facteur clivant dans la vie politique, il importe de garder à l'esprit que les intérêts des différentes classes d'âge doivent être pris en compte¹⁷.

28. Enfin, je tiens à citer une étude de l'Union interparlementaire¹⁸, dont il ressort que les pays qui comptent le plus grand nombre de parlementaires de moins de 30 ans sont aussi ceux où la représentation des femmes est la plus élevée.

5.3. Femmes et hommes issus de l'immigration, minorités visibles et Roms

29. Outre les exemples de figures emblématiques susmentionnés, je tiens à présenter ici quelques informations figurant dans les réponses des parlements nationaux au questionnaire que je leur ai envoyé. La plupart des parlements recueillent des données uniquement sur l'âge, le genre, la profession et la formation des parlementaires et ne peuvent donc fournir de renseignements sur l'origine ethnique et l'orientation sexuelle. La collecte de ce type d'informations est même illégale dans certains États comme la France. Les informations que je présente ici sont donc nécessairement partielles.

30. L'Europe compte actuellement des femmes et des hommes qui n'ont pas la nationalité du pays où ils vivent car ils ne remplissent pas les critères établis pour cela, alors même que leur famille est installée dans le pays d'accueil depuis des générations. Dans ce contexte, il y a lieu de préciser que le droit de voter et d'être élu pour les non-citoyens reste rare dans les États membres du Conseil de l'Europe. Cela dépend du type d'élection (local, régional, national) et de la durée de résidence. La législation de l'Union européenne permet à tout ressortissant de l'Union de voter et de se présenter aux élections locales. Certains pays ont établi des accords bilatéraux spécifiques et d'autres vont au-delà en accordant à tous les non-citoyens le droit de voter et de se présenter aux élections locales.

31. En Finlande, par exemple, les non-citoyens ont le droit de voter et de se présenter aux élections municipales s'ils résident dans la commune depuis au moins deux ans. En Norvège, les non-citoyens peuvent voter aux élections locales s'ils résident sur le territoire depuis au moins trois ans. Au Luxembourg, les non-citoyens peuvent se présenter aux élections locales s'ils disposent du droit de vote dans leur pays d'origine et résident depuis cinq ans au moins dans le pays. Une campagne de communication a été lancée en vue des élections locales d'octobre 2011 pour encourager les résidents étrangers à s'inscrire sur les listes électorales (www.jepeuxvoter.lu).

32. Ce rapport donne l'occasion de rappeler la **Recommandation 1500 (2001)** de l'Assemblée sur la participation des immigrés et des résidents étrangers à la vie politique dans les États membres du Conseil de l'Europe, qui souligne que la participation au processus décisionnel politique contribue à l'intégration en général et favorise une coexistence harmonieuse, ce qui va dans le sens des intérêts aussi bien des citoyens du pays hôte que des non-ressortissants.

33. Le Conseil de l'Europe dispose d'un instrument spécifique à cette fin, à savoir la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (STE n° 144)¹⁹. Aux termes de cette convention, les États Parties doivent «accorder le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales à tout résident étranger, pourvu que celui-ci remplisse les mêmes conditions que celles qui s'appliquent aux citoyens et, en outre, ait résidé légalement et habituellement dans l'État en question pendant les cinq années précédant les élections». Les États Parties doivent également veiller à ce que des informations soient disponibles pour les résidents étrangers en ce qui concerne leurs droits et obligations dans le cadre de la vie publique locale.

34. Les personnes issues de l'immigration qui ont acquis la nationalité par naissance ou par naturalisation ont le droit de participer aux élections et d'être élues. J'ai reçu des informations selon lesquelles, en Suède, 29 parlementaires sont nés en dehors du pays, 11 sont nés en Suède de parents nés en dehors du pays et 25 sont nés en Suède d'un parent né à l'étranger.

16. Par exemple, le Parti démocratique des retraités de Slovénie compte quant à lui onze députés pour la législature en cours (2014-2018).

17. «How will ageing populations affect politics?», Forum économique mondial, Hernan Winkler, 18 juin 2015, www.weforum.org/agenda/authors/hernan-winkler.

18. Rapport de l'UIP sur la représentation des jeunes dans les parlements nationaux, 2016.

19. On compte neuf ratifications à ce jour (Albanie, Danemark, Finlande, Islande, Italie, Norvège, Pays-Bas, Suède et République tchèque).

35. En Espagne, sur un total de 350 parlementaires, huit sont nés en dehors du pays (depuis les élections de décembre 2015). La plupart d'entre eux sont des enfants ou des petits-enfants d'émigrés espagnols arrivés en Espagne à un très jeune âge, qui avaient la nationalité espagnole et sont revenus vivre en Espagne avec leurs familles. Citons aussi le cas de non-citoyens (originaires notamment d'Uruguay et de Guinée équatoriale) qui ont acquis la nationalité espagnole et remporté des élections législatives.

36. Je tiens par ailleurs à évoquer la situation particulière des minorités visibles, qui ont la nationalité du pays concerné et ne sont pas nécessairement issues de l'immigration. Ces minorités se distinguent par la couleur de leur peau, différente de celle de la majorité de la population. Comme indiqué précédemment dans le rapport, on considère trop souvent la scène politique européenne comme étant «réservée» aux blancs. La situation évolue pourtant, quoique très lentement. Par exemple, au Royaume-Uni, les élections législatives de 2017 ont abouti au parlement le plus diversifié à ce jour, avec 52 députés non blancs²⁰.

37. Il me semble important en outre de donner des informations spécifiques sur la participation des Roms et des Sinti, qui font partie des groupes les plus sous-représentés dans la vie politique et sont le groupe qui subit le plus de discriminations en Europe. Il n'existe qu'un petit nombre de personnalités politiques roms de premier plan au niveau européen et au niveau national dans certains pays. Juan de Dios Ramirez Heredia a été, en 1983, le premier membre rom de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe; il avait été élu au Parlement espagnol en 1977. Lors de notre entretien bilatéral, M. Nicolae a déclaré que, lorsqu'il était Secrétaire d'État au ministère du Travail, de la Famille, de la Protection sociale et des Personnes âgées en Roumanie, il s'agissait du poste le plus élevé jamais occupé par un Rom au niveau national. Le Parlement roumain compte actuellement deux députés roms et le Parlement européen deux députés européens roms (de Hongrie). En Slovaquie, outre le droit de vote général, les Roms disposent dans 20 communes d'un droit spécial de vote aux élections locales en vue d'élire un conseiller rom à partir d'une «liste spéciale d'électeurs roms éligibles».

38. Dans l'affaire *Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine*²¹, les requérants se sont plaints de ne pas avoir la possibilité, en raison de leurs origines rom et juive, de se porter candidats aux élections à la Chambre des peuples et à la présidence de Bosnie-Herzégovine. Ils ont soutenu qu'une différence de traitement fondée explicitement sur la race ou l'origine ethnique ne pouvait être justifiée et constituait une discrimination directe. La Cour européenne des droits de l'homme a reconnu qu'il y avait eu violation de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5).

5.4. Difficultés rencontrées par les candidats d'origines diverses

39. S'il y a de nombreux avantages à renforcer la diversité, l'égalité et l'inclusion en politique, il importe toutefois de souligner que cette tâche n'est pas simple. Les femmes et les hommes issus de l'immigration, les minorités visibles, les personnes LGBTI et les Roms rencontrent des difficultés lorsqu'ils entrent dans la vie politique. Ils n'ont pas nécessairement développé les réseaux requis pendant leurs études ou leur carrière professionnelle pour avancer dans la hiérarchie de partis comme d'autres membres.

40. Ces personnes sont souvent la cible de critiques et de propos haineux lors des campagnes électorales et une fois élues, et elles ne peuvent pas toujours compter sur le soutien de leur parti.

41. Les membres de ces groupes figurent parfois sur des listes de candidats lors des élections, mais pas nécessairement à un niveau éligible. Leur participation au sein du parti politique ne signifie pas toujours qu'un changement s'est produit dans les structures du parti, mais reflète parfois uniquement la volonté de la direction du parti de montrer qu'il y a une certaine diversité en son sein, sans toutefois l'inclure totalement.

42. En s'ouvrant à la diversité et à l'égalité, les partis politiques peuvent recueillir un plus grand nombre de voix, mais risquent aussi d'être critiqués par certains pans de la population qui n'approuveraient pas cette politique et envisageraient de ne plus voter pour eux.

43. Enfin et surtout, il existe un risque que l'on attende des femmes et les hommes d'origines diverses qu'ils travaillent sur des questions concernant spécifiquement leur groupe. Un parlementaire rom, par exemple, se voit presque toujours attribuer des dossiers ou des tâches concernant les Roms, alors que ce n'est pas forcément son domaine de prédilection. On attend trop souvent des élus appartenant à des groupes sous-représentés qu'ils deviennent en quelque sorte les porte-paroles de ces groupes, alors même qu'ils pourraient vouloir mettre à profit leur expertise dans d'autres domaines.

20. «UK general election delivers most diverse parliament in history», *Financial Times*, 11 juin 2017.

21. Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 22 décembre 2009, Requêtes n°s 27996/06 et 34836/06.

6. Mécanismes généraux visant à encourager la diversité et l'égalité dans la vie politique

44. Différents mécanismes ont été mis en place pour encourager la diversité et l'égalité dans la vie politique. Ils peuvent être de caractère général ou s'appliquer spécifiquement à un groupe. Mon intention en l'occurrence n'est pas de décrire un modèle applicable à toutes les situations, mais de faire mieux connaître certaines bonnes pratiques qui ont donné des résultats satisfaisants et qui pourraient être adaptées à différents contextes.

6.1. Le rôle des partis politiques

45. Il me semble nécessaire tout d'abord d'insister sur le rôle déterminant des partis politiques pour promouvoir la diversité et l'égalité dans la vie politique. Les partis politiques ont, selon moi, une responsabilité particulière par rapport à l'entrée en politique et à l'avancement de la carrière politique de femmes et d'hommes d'origines diverses. Ils doivent avoir la volonté et la souplesse nécessaires pour s'ouvrir aux groupes sous-représentés. Ce sont eux, en effet, qui choisissent les candidats et qui facilitent la progression des membres au sein de leurs structures. Ils peuvent veiller à ce que la diversité soit prise en compte dans leurs programmes. Leur engagement pour la promotion de la diversité et l'égalité peut faire la différence.

46. Les partis politiques peuvent dispenser une formation, par exemple sur la conduite d'une campagne électorale, la communication politique, l'expression orale et l'élaboration de stratégies politiques. Ils peuvent accompagner les jeunes dans le développement de leurs compétences et organiser des sessions de mentorat.

47. Étant donné l'importance de leur rôle, j'estime que les partis politiques devraient encourager autant que possible en leur sein la création de groupes ou de forums de jeunes, ou de structures similaires, en s'appuyant sur le modèle des plateformes LGBTI ou des forums de la diversité. Les partis politiques devraient consacrer des fonds suffisants au fonctionnement de ces enceintes spécifiques, sans toutefois considérer que la participation des jeunes doit s'y limiter, mais au contraire en permettant une communication et des échanges entre les structures des partis.

48. Je tiens à souligner que l'existence de structures consacrées à la jeunesse et le soutien qui leur est apporté ne doivent pas nous faire oublier l'importance d'impliquer les jeunes générations dans les activités des structures traditionnelles des partis et d'encourager leur participation aux élections pour qu'ils intègrent les parlements. Les partis politiques, lors de la préparation des listes de candidats aux élections, devraient tenir compte de l'ancienneté des candidats au sein des partis, mais aussi de l'énergie et de la valeur ajoutée que les jeunes candidats peuvent apporter au débat politique, en gardant à l'esprit le slogan «Toute personne en âge de voter n'est pas trop jeune pour être candidate»²².

49. La Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) considère comme de bonnes pratiques la création de comités consultatifs sur les questions liées aux minorités au sein des partis politiques et la mise sur pied de programmes de formation et de recrutement axés sur les minorités nationales²³.

50. La diversité et l'égalité en politique, au moyen de nominations en ce sens, peuvent être encouragées en amont par l'exercice d'un leadership fort au sein des partis. Il incombe par conséquent aux chefs de partis en particulier de mettre la diversité et l'égalité au premier plan de leurs priorités politiques. On entre bien souvent dans un parti politique en raison de contacts personnels ou avec le soutien d'un réseau²⁴. Par un dialogue stratégique, les partis peuvent inciter les femmes et les hommes d'origines diverses à rejoindre leurs rangs. Les chefs de partis jouent aussi un rôle crucial lorsqu'il s'agit de défendre des candidats d'origines diverses qui pourraient être victimes de racisme et de propos haineux lors des campagnes électorales.

51. Les partis politiques peuvent prendre des mesures pour encourager la participation et la représentation d'un groupe particulier. Par exemple, mon parti politique Plateforme civique, a décidé que, pour les élections au parlement, l'un des cinq premiers candidats devait avoir moins de 35 ans.

22. Document final de la Quatrième Conférence mondiale des jeunes parlementaires, «Les jeunes parlementaires, vecteurs d'inclusion», Ottawa, Canada, 17-18 novembre 2017.

23. Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques établies par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise, adoptées par la Commission de Venise lors de sa 84^e session plénière (Venise, 15-16 octobre 2010).

24. La diversité dans les programmes, l'organisation et la représentation des partis politiques, projet DIVPOL, 2012-2014.

52. Un membre de la commission a signalé que le Parti Pirate tchèque a fait d'importants efforts pour atteindre la population et a présenté les actions concrètes du parti à cette fin. Les réunions étaient généralement ouvertes à tous et souvent avec le streaming en ligne, encourageant une large participation. Les membres de ce parti, quel que soit leur âge, leur position dans le parti ou la structure, peuvent aborder les questions qui les intéressent en utilisant des outils de démocratie directe.²⁵ Les représentants élus utilisent les médias sociaux pour rendre compte des activités. Les événements principaux du parti ont généralement lieu pendant le week-end afin de permettre une participation plus large. Des services de garde d'enfants peuvent être offerts en cas de besoin.

53. Au Royaume-Uni, la loi sur l'égalité (Equality Act 2010, article 104) autorise les partis politiques enregistrés à prendre des dispositions particulières lors de la désignation des candidats aux élections pour remédier aux inégalités en matière de représentation. Les partis politiques ont la possibilité de réserver certains sièges à pourvoir au cours d'élections partielles au profit de groupes sous-représentés.

6.2. Législation

54. Les systèmes de représentation proportionnelle permettent généralement, selon l'UIP, une plus grande diversité et égalité au sein des parlements: «Certains pays ont réussi à élire un nombre important de jeunes parlementaires, ce qui semble indiquer que des facteurs contextuels comme les systèmes électoraux proportionnels, des mouvements de jeunes dynamiques et des environnements politiques plus inclusifs, pourraient intervenir dans le développement des possibilités de participation des jeunes²⁶.» Ces systèmes permettent une participation et une représentation plus diversifiées des jeunes et d'autres groupes. Les systèmes de sièges réservés sont aussi un moyen d'assurer la représentation des minorités au parlement. L'abaissement des seuils électoraux peut contribuer également à une représentation plus diversifiée. On peut aussi considérer que les systèmes de vote double renforcent la participation et la représentation des minorités²⁷.

55. Le fait de fixer un âge d'éligibilité correspondant à l'âge de la majorité, ou à un âge relativement bas, peut contribuer à encourager la participation des jeunes. Dans le cadre de leur campagne mondiale «Not too young to run» (*Pas trop jeune pour être candidat*)²⁸, les Nations Unies insistent sur le lien étroit qui existe entre la définition d'un âge minimum bas pour se porter candidat et la participation des jeunes. Dans sa [Résolution 1874 \(2012\)](#) sur la promotion d'une citoyenneté active en Europe, l'Assemblée appelle les États membres «à mettre en place, autant que possible, des conseils indépendants de jeunes – statutaires ou informels – qui seraient en relation avec leurs instances de décision locales ou nationales, afin de donner aux jeunes la possibilité d'intervenir dans les décisions les concernant». Je souhaiterais aller encore plus loin. Les jeunes devraient non seulement exprimer leurs intérêts et leurs points de vue au sein de structures spécifiques qui leur sont consacrées, mais aussi participer activement aux travaux des instances décisionnelles elles-mêmes. La génération du millénaire risque d'être moins disposée à se conformer aux structures partisans traditionnelles et de se désintéresser de la vie interne des partis si cela implique de suivre les schémas classiques d'évolution au sein des partis.

56. L'établissement de quotas pour certaines catégories est un moyen efficace de diversifier le profil des parlementaires. Je ne suis personnellement pas favorable aux quotas, bien qu'ils soient recommandés par l'UIP dans le cas des jeunes candidats²⁹. Il est nécessaire, à mon avis, de créer des conditions qui rendent possible et encouragent activement la participation des minorités visibles, des jeunes, des femmes et des hommes issus de l'immigration et des personnes LGBTI à l'échelon le plus haut, sachant que l'imposition de quotas, même temporaires, pourrait envoyer un message ambigu. L'élection d'un candidat devrait être due au succès de sa campagne électorale, à la solidité de son programme, au soutien des partis politiques et à sa mobilisation en faveur des électeurs. Il convient d'intensifier les efforts pour encourager les candidats d'origines diverses à se présenter aux élections, notamment au niveau local.

57. La limitation du nombre de mandats pouvant être détenus par une seule personne est aussi un moyen de permettre à un plus grand nombre d'individus de participer activement à la vie politique et de susciter un renouvellement de cette dernière.

25. Contribution de M. František Kopřiva (République tchèque, NI).

26. Rapport de l'UIP «La représentation des jeunes dans les parlements nationaux», 2016, <http://archive.ipu.org/pdf/publications/youthrep-f.pdf>.

27. Voir la partie 7 sur les mesures spéciales visant à encourager la participation des minorités nationales à la vie politique.

28. www.nottooyoungtorun.org/about/.

29. La participation des jeunes au processus démocratique, résolution adoptée par la 122^e assemblée de l'IUP, Bangkok, 1^{er} avril 2010.

58. En Finlande, la loi sur l'autonomie locale prévoit certaines possibilités pour les jeunes, les personnes âgées et les personnes handicapées de participer à la prise de décision au niveau local. Avant chaque élection, afin de mobiliser une partie importante de la population, le ministère de la Justice finlandais produit et diffuse des informations sur les élections dans les 20 langues étrangères les plus couramment utilisées dans le pays. Il envoie aussi à toutes les personnes qui peuvent voter pour la première fois un courrier sur la procédure électorale et le système démocratique. Pour toucher le plus grand nombre, il communique via les réseaux sociaux. Tous les quatre ans, le Gouvernement finlandais nomme les membres du Conseil consultatif pour les relations interethniques (ETNO), qui est composé de représentants des ministères, de membres des partis politiques et de représentants des minorités, des municipalités et des ONG. Cet organe a été créé en vue de promouvoir le dialogue entre les différents groupes, la coopération et la participation. Le ministère de la Justice et l'ETNO ont organisé plusieurs sessions régionales de formation d'«ambassadeurs de la démocratie», qui sont chargés de diffuser des informations sur la participation aux élections au sein de leurs organisations et de leurs réseaux.

6.3. Éducation

59. La formation des citoyens est le premier pas vers une plus grande diversité et égalité à long terme dans la vie politique. Par conséquent, on ne saurait trop insister sur l'importance de l'éducation et sur la nécessité de veiller à ce que l'éducation civique soit accessible à tous, quel que soit le programme d'études. Selon la Charte européenne révisée sur la participation des jeunes à la vie locale et régionale (2013) adoptée par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, «[i]l est essentiel que les jeunes se familiarisent avec la participation et la démocratie pendant leur scolarité et bénéficient de cours bien documentés sur la démocratie, la participation et la citoyenneté. L'école doit être aussi un lieu où les jeunes vivent la démocratie en action et où leur participation à la prise des décisions est soutenue, encouragée et considérée comme utile».

60. L'ouverture des parlements aux visites de groupes de jeunes et la mise en place de programmes de stages au sein des parlements où cela n'a pas encore été fait peuvent également contribuer à accroître la diversité dans la vie politique sur le long terme³⁰. En France, l'Institut d'études politiques de Paris a créé des classes préparatoires à l'examen d'entrée dans des zones urbaines défavorisées.

61. Les parlements de jeunes établis par des organisations de la société civile peuvent aider les jeunes à acquérir une expérience politique significative en vue de se présenter aux élections par la suite. Il convient de les soutenir et de leur donner l'occasion de rencontrer les membres de parlements et d'échanger avec ces derniers.

7. Mesures spéciales visant à promouvoir la participation et la représentation des minorités nationales dans la vie politique

62. La question de la participation et de la représentation des minorités nationales dans la vie politique mériterait de faire l'objet d'un rapport distinct. J'évoque ce point dans ce rapport afin de mettre en lumière quelques principes de base et d'illustrer certains mécanismes.

63. La participation des minorités nationales en politique appelle des mesures ciblées. L'article 15 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE n° 157) dispose que les États parties s'engagent à «créer les conditions nécessaires à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, en particulier celles les concernant». S'il existe des limites à ce qu'un système électoral peut apporter en termes de représentation des minorités nationales, les États devraient toutefois veiller à ce que les minorités nationales disposent d'un véritable droit de participation à la conduite des affaires publiques et puissent affronter les autres candidats aux élections. En d'autres termes, si les États sont souverains pour décider de leur système électoral, ils sont aussi tenus de faire respecter le droit de vote et le droit d'éligibilité, sans discrimination³¹.

64. L'adoption d'un système électoral donné n'est pas neutre du point de vue de la représentation des minorités nationales. Les systèmes qui sont proportionnels ou qui tiennent compte de la concentration géographique des minorités sont d'ordinaire jugés plus favorables à la représentation des minorités

30. «Améliorer la participation politique des jeunes à travers tout le cycle électoral Guide de bonne pratique», Programme des Nations Unies pour le développement, janvier 2013.

31. Voir le paragraphe 7 des Recommandations de Lund.

nationales. Des dispositions particulières peuvent être prises pour renforcer la participation des minorités nationales, notamment l'abaissement du seuil pour les minorités, la réserve de sièges ou le découpage des circonscriptions électorales.

65. Des seuils inférieurs³² ou l'exemption d'obligations de seuil pour que des partis politiques siègent au parlement peuvent renforcer l'inclusion des minorités nationales dans la gouvernance³³.

66. Un système de sièges réservés permettant aux électeurs issus de minorités ou de «circonscriptions minoritaires» spéciales d'élire leurs représentants constitue généralement un moyen de s'assurer que les communautés plus petites ou les minorités historiques soient représentées au parlement. Je tiens à souligner que la surreprésentation d'une minorité nationale par rapport à la taille de la population peut s'avérer nécessaire pour garantir la présence de cette minorité au parlement. Un membre de la commission s'inquiète cependant de l'impact éventuel d'une surreprésentation d'une minorité nationale ou linguistique sur le fonctionnement d'un parlement. Selon lui, une surreprésentation pourrait ne pas se justifier d'un point de vue démocratique.³⁴

67. Dans la pratique, les dispositifs de sièges réservés peuvent être efficaces dans la mesure où ils permettent une représentation descriptive formelle, mais ils peuvent aussi donner lieu à des débats ou susciter des préoccupations quant à la représentation substantielle des minorités nationales³⁵. Il convient d'assurer une concurrence libre et équitable entre les organisations qui représentent les minorités nationales.

68. Le découpage des circonscriptions électorales peut être essentiel pour renforcer la participation des minorités nationales. Les États ne devraient pas s'en servir pour modifier l'équilibre entre la population majoritaire et les minorités dans les zones où celles-ci habitent (article 16 de la Convention-cadre), mais ils peuvent en faire une obligation positive pour faciliter la représentation équitable des minorités nationales.

69. Le vote double permet aux électeurs inscrits appartenant à des minorités de voter pour les partis politiques nationaux et pour leurs représentants à la même assemblée. Le vote double soulève des problèmes d'égalité du suffrage, voire de proportionnalité des moyens utilisés pour faciliter la participation des minorités nationales. La Commission de Venise considère le vote double comme une mesure exceptionnelle, c'est-à-dire comme une mesure qui peut être envisagée lorsqu'aucun autre moyen moins restrictif ne peut être utilisé pour assurer la représentation des minorités nationales. Il est considéré comme une mesure à caractère transitoire et ne doit concerner que les minorités peu nombreuses³⁶.

70. Les mécanismes de consultation peuvent servir d'instruments de dialogue entre les pouvoirs publics et les minorités nationales. Ils permettent d'exprimer les intérêts des minorités et de soulever avec les décideurs les problèmes que les minorités rencontrent. Ils peuvent être composés uniquement de minorités nationales ou de quelques minorités ou se limiter à un groupe minoritaire³⁷. Leur composition peut aussi être mixte et associer les pouvoirs publics et les minorités.

71. Alors que l'utilisation de mécanismes spécifiques en faveur de la participation des minorités nationales en politique devrait être saluée, il me semble que nous devrions également réfléchir à la façon dont la diversité est prise en compte au sein des communautés minoritaires.

32. Pour un examen de ces seuils, voir le rapport de la Commission de Venise «Rapport comparatif sur les quorums et autres aspects des systèmes électoraux restreignant l'accès au parlement», CDL-AD(2008)037, 15 décembre 2008.

33. Voir le paragraphe 9 des Recommandations de Lund.

34. Contribution de M. Damien Thiéry (Belgique, ADLE).

35. Par représentation descriptive, il faut entendre la représentation des caractéristiques des minorités; tandis que la représentation substantielle renvoie à la représentation des intérêts des minorités. La question sous-jacente est la suivante: les sièges réservés ne risquent-ils pas de privilégier la «personne» représentée plutôt que le «mode» de représentation?

36. Voir le rapport de la Commission de Venise sur le vote double des personnes appartenant à des minorités nationales, CDL-AD(2008)013, 16 juin 2008.

37. Voir, par exemple, en Bosnie-Herzégovine, où un Conseil des Roms a été créé en tant qu'organe consultatif auprès du Conseil des Ministres au niveau national. Ce conseil comprend un nombre égal de représentants de Roms et du gouvernement. En Slovaquie, un Conseil de la communauté rom a été créé en 2007, avec le statut d'organe consultatif auprès du parlement, du gouvernement et d'autres instances étatiques. Deux tiers des sièges sont toutefois réservés à une organisation faîtière, l'Union des Roms de Slovaquie, ce qui ne reflète pas la diversité au sein de la communauté rom.

8. Conclusions

72. Ce rapport donne l'occasion de sensibiliser à la nécessité d'améliorer la représentativité de la sphère politique et de faire en sorte que les parlements et les partis politiques reflètent véritablement nos sociétés de plus en plus diverses. La politique ne doit plus être considérée comme la seule prérogative d'une certaine catégorie de personnes.

73. De profonds changements sont nécessaires pour promouvoir la diversité et l'égalité mais aussi pour que ces dernières fassent partie du paysage politique. Une série de mesures doit accompagner ce processus ainsi qu'un changement d'état d'esprit parmi les hauts responsables, les élus et l'ensemble de la population à l'égard des candidats et des élus appartenant à des groupes sous-représentés. Jusqu'à présent, l'Assemblée a traité des questions d'égalité et de non-discrimination en utilisant une approche sectorielle. Cette approche sectorielle est importante pour identifier des mesures spécifiques ciblant la situation de groupes spécifiques. Néanmoins, j'estime que le moment est venu de développer une approche plus holistique et d'aborder la question de la diversité, de l'égalité et de l'inclusion dans tous les domaines, afin de veiller à ce que les parlements et d'autres institutions élues reflètent la diversité complexe des sociétés européennes.

74. La déconstruction des stéréotypes selon lesquels l'âge, l'origine et les compétences sont indissociables demandera des efforts considérables. Ce sont généralement les partis politiques qui ouvrent la voie à la diversité et à l'égalité en politique et qui peuvent prendre des mesures concrètes. Les jeunes, les personnes LGBTI, les minorités visibles et les femmes et les hommes issus de l'immigration ne devraient plus être ignorés en tant que candidats crédibles aux élections ou à des fonctions de responsabilité au sein des partis politiques. Une fois élus, il convient de les soutenir pour leur donner les moyens d'agir. La solidarité des hauts responsables politiques, notamment pour lutter contre les attaques racistes et les propos haineux, et le mentorat peuvent être considérés comme des éléments essentiels de ce soutien. On ne soulignera jamais assez l'importance des figures emblématiques en ce qui concerne la diversité dans la vie politique. Plus il y aura de femmes et d'hommes d'âges, d'expériences, d'origines et de milieux divers et variés qui se présenteront aux élections, plus la diversité et l'égalité seront présentes dans le paysage politique au niveau national et européen.