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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 15366
13 septembre 2021

Représentation des femmes et des hommes à l'Assemblée parlementaire

Rapport[1]
Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles
Rapporteure: Mme Nicole TRISSE, France, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe

Résumé

Le présent rapport formule de nouvelles propositions concrètes visant à promouvoir davantage la représentation équilibrée des sexes à l'Assemblée, par une modification des dispositions de son Règlement. S'agissant de la composition des délégations nationales, le rapport soutient une approche progressive, en fixant dans un premier temps un seuil minimal d'un tiers de membres du sexe sous-représenté, avec en perspective une représentation de 40% au minimum et, ultimement, une parité des femmes et des hommes au sein de l'Assemblée. Le rapport invite les délégations nationales et les groupes politiques de l'Assemblée à promouvoir de manière plus volontariste la représentation et la participation équilibrée des femmes et des hommes dans les activités de l'Assemblée, notamment au sein des commissions et des organes décisionnels, ainsi que des groupes politiques. L'instauration d'un quota minimal de membres du sexe sous-représenté, reposant sur le principe de «un sur trois», doit s'appliquer dans les nominations dans les commissions désignées par les groupes politiques, les commissions ad hoc, ainsi que lors de la désignation des rapporteurs par les commissions.

1. Renvoi en commission: décision du Bureau, Renvoi 4493 du 31 janvier 2020.

Sommaire **Page**

A. Projet de résolution 3
B. Exposé des motifs, par Mme Nicole Trisse, rapporteure 6
1. Contexte 6
2. La promotion de l'égalité des sexes à l'Assemblée: des objectifs ambitieux, une réalité mitigée 7
3. Concept de parlement sensible au genre et politiques favorisant l'équilibre entre les sexes dans les parlements 8
3.1. Exemples d'audits qui ont été conduits par les parlements nationaux 9
3.2. Exemples de bonnes pratiques institutionnelles 10
4. Les systèmes de quotas et de parité entre les sexes: nécessaires mais insuffisants 11
5. Le principe d'égalité des sexes à l'Assemblée parlementaire 13
5.1. La composition des délégations nationales à l'Assemblée 13
5.2. Eléments d'analyse comparative 15
5.3. Eléments statistiques 15
5.4. Propositions 16
5.5. L'égalité des sexes dans les organes de l'Assemblée 18
5.6. Dispositions réglementaires 19
5.7. Eléments d'analyse comparative 19
5.8. Propositions 20
6. Autres mesures non réglementaires et bonnes pratiques 21
7. Conclusions 21
Annexe 23

A. Projet de résolution[2]

1. Le partage des responsabilités dans la prise de décision politique et publique entre les femmes et les hommes est un élément inhérent à toute démocratie véritable et effective, une question d'équité et de justice, et répond aux aspirations nécessairement légitimes qui s'expriment dans nos sociétés depuis des décennies. L'autonomisation des femmes et le renforcement de leurs capacités sont essentiels pour parvenir à une participation effective et active de celles-ci dans les institutions représentatives et les organes décisionnels. Nos sociétés sont composées à parité d'hommes et de femmes. Conjuguer cette réalité avec la représentation politique et instaurer la parité parlementaire est un objectif légitime; là où il existe une volonté politique et où l'impulsion est donnée au plus haut niveau institutionnel, la parité peut devenir la norme.

2. En dix ans, la proportion de femmes à l'Assemblée parlementaire a progressé pour atteindre 37%, reflétant ainsi les nets progrès réalisés dans la plupart des parlements nationaux des Etats membres, où l'entrée d'un plus grand nombre de femmes à chaque nouvelle législature a été rendue possible par des législations électorales volontaristes. Que ce soit à l'Assemblée ou dans les parlements nationaux, les femmes constituent néanmoins toujours le sexe sous-représenté; dans dix parlements nationaux seulement en Europe, elles occupent plus de 40% des sièges.

3. L'Assemblée félicite les Etats membres qui ont permis, par leur législation proactive, mais aussi des politiques de sensibilisation, d'accompagnement, de soutien et de formation, d'ouvrir plus largement et plus durablement les portes du pouvoir législatif aux femmes. Elle rappelle l'ensemble des recommandations qu'elle a formulées dans sa Résolution 2290 (2019) «Vers un agenda politique ambitieux du Conseil de l'Europe pour l'égalité de genre», sa Résolution 2111 (2016) «Évaluation de l'impact des mesures destinées à améliorer la représentation politique des femmes», sa Résolution 1781 (2010) «30% au moins de représentants du sexe sous-représenté au sein des délégations nationales de l'Assemblée» et sa Résolution 1585 (2007) «Principes d'égalité des sexes à l'Assemblée parlementaire». L'Assemblée invite à nouveau instamment les parlements nationaux des Etats membres, tout particulièrement les 16 parlements nationaux qui comprennent moins d'un quart de femmes, à faire de l'accès des femmes aux responsabilités électives une priorité, conformément aux recommandations de l'Assemblée et du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, telles qu'elles figurant dans la Recommandation Rec(2003)3 du Comité des Ministres sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique et la Recommandation CM/Rec(2007)17 du Comité des Ministres sur les normes et mécanismes d'égalité entre les femmes et les hommes.

4. En 2007, l'Assemblée avait fixé comme objectif aux parlements nationaux d'assurer que leurs délégations 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 %». 32 délégations nationales sur 47 comprennent un pourcentage de femmes supérieur ou égal à 30%, dont 21 délégations affichent un pourcentage supérieur ou égal à 40%. A cet égard, l'Assemblée félicite les parlements nationaux de l'Albanie, Andorre, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, la Finlande, l'Islande, l'Irlande, la Macédoine du Nord, la République de Moldova, Monaco, la Norvège, les Pays-Bas, Saint-Marin et la République slovaque de garantir la parité dans leurs délégations parlementaires à l'Assemblée, alors que certaines d'entre elles sont issues de parlements comprenant un pourcentage de femmes bien inférieur.

5. Toutes les délégations parlementaires satisfont à l'obligation fixée à l'article 7.1.b du Règlement de comprendre au moins une femme représentante (titulaire). Cette exigence, contraignante pour les petites délégations, est incontestablement minimale pour les délégations de taille moyenne et plus encore pour les grandes délégations de 20, 24 ou 36 membres. Si l'on veut promouvoir une avancée vers la parité, et inviter certains parlements à davantage d'exemplarité, il conviendra d'accroître les exigences réglementaires.

6. L'Assemblée entend donc redéfinir les critères de représentation qui s'imposent aux parlements nationaux lorsqu'ils constituent leur délégation à l'Assemblée. A cet égard, elle considère qu'une délégation composée intégralement de femmes ne respecte pas le principe d'égalité des sexes dans la représentation à l'Assemblée.

7. Enfin, l'Assemblée soutient l'objectif politique au Conseil de l'Europe visant à promouvoir un seuil à atteindre pour une participation des femmes et des hommes de 40 % au minimum pour chaque sexe. Pour autant, un tel objectif ne peut à l'heure actuelle avoir valeur de principe réglementaire dont la

2. Projet de résolution adopté par la commission le 8 septembre 2021.

méconnaissance par les délégations nationales serait sanctionnée. L'Assemblée s'engage donc formellement à accroître le seuil de représentation minimal de chaque sexe au sein de ses délégations à 40 % à compter de l'ouverture de sa session de 2026.

8. Afin de rendre l'Assemblée plus représentative et d'encourager les délégations nationales à promouvoir de manière plus effective l'objectif politique d'une représentation paritaire des femmes et des hommes au sein de l'Assemblée, dans le respect d'une approche non discriminatoire, en tenant compte de la taille des délégations, l'Assemblée décide de modifier son Règlement comme suit:

8.1. s'agissant de la *composition des délégations nationales*, à l'article 6.2.a, supprimer la deuxième phrase et ajouter le nouvel alinéa suivant [nouvel article 6.2.b]:

«Chaque délégation nationale doit comprendre des membres du sexe sous-représenté [note de bas de page 1] de sorte à assurer au minimum une représentation des sexes comme suit:

– *les délégations de deux sièges (4 membres) comprennent au minimum un(e) représentant(e) appartenant au sexe sous-représenté;*

– *les délégations de trois sièges (6 membres) comprennent un minimum de 2 membres appartenant au sexe sous-représenté, dont un(e) représentant(e) appartenant au sexe sous-représenté [note de bas de page 2];*

– *les délégations de quatre sièges (8 membres) comprennent un minimum de 3 membres appartenant au sexe sous-représenté, dont un(e) représentant(e) appartenant au sexe sous-représenté;*

– *les délégations de cinq sièges (10 membres) comprennent un minimum de 3 membres appartenant au sexe sous-représenté, dont deux représentant(e)s appartenant au sexe sous-représenté;*

– *les délégations de six sièges (12 membres) comprennent un minimum de 4 membres appartenant au sexe sous-représenté, dont deux représentant(e)s appartenant au sexe sous-représenté;*

– *les délégations de sept sièges (14 membres) comprennent un minimum de 5 membres appartenant au sexe sous-représenté, dont trois représentant(e)s appartenant au sexe sous-représenté;*

– *les délégations de dix sièges (20 membres) comprennent un minimum de 7 membres appartenant au sexe sous-représenté, dont quatre représentant(e)s appartenant au sexe sous-représenté;*

– *les délégations de douze sièges (24 membres) comprennent un minimum de 8 membres appartenant au sexe sous-représenté, dont quatre représentant(e)s appartenant au sexe sous-représenté;*

– *les délégations de dix-huit sièges (36 membres) comprennent un minimum de 12 membres appartenant au sexe sous-représenté, dont six représentant(e)s appartenant au sexe sous-représenté.»*

[note de bas de page 1: «Aux fins du présent Règlement, le sexe sous-représenté est considéré comme étant celui qui détient moins de 40% du nombre total des sièges à l'Assemblée.»

note de bas de page 2: «En application des Résolutions 1113 (1997) et 1376 (2004), la délégation de Chypre ne peut pourvoir que 4 des 6 sièges auxquels elle a droit; elle devra être considérée comme une délégation de quatre membres.»];

8.2. s'agissant de clarifier les *raisons formelles d'une contestation de pouvoirs d'une délégation nationale relatives à sa composition*, remplacer l'article 7.1.b par:

«les conditions énoncées à l'article 6.2.a et l'article 6.2.b»;

8.3. s'agissant de *l'élection des vice-présidents de l'Assemblée*, les délégations étant encouragées à présenter des candidatures du sexe sous-représenté, ajouter à la fin de l'article 16.3 la phrase suivante:

«Une délégation ne pourra présenter la candidature d'un membre du sexe sur-représenté que si elle comprend au moins 40% de membres du sexe sous-représenté.».

9. Afin d'encourager le rôle effectif des femmes dans les processus décisionnels et l'ensemble des travaux parlementaires, l'Assemblée demande aux groupes politiques de l'Assemblée de promouvoir de manière plus volontariste la représentation et la participation équilibrée des femmes et des hommes dans les organes décisionnels de l'Assemblée, et notamment:

9.1. de renforcer leur concertation lors de la désignation des candidatures aux bureaux des neuf commissions de l'Assemblée de façon à parvenir à une parité dans les fonctions de présidents et de vice-présidents;

9.2. de suivre le principe de «un sur trois» dans la désignation des femmes et des hommes comme porte-parole des groupes dans les débats de l'Assemblée;

9.3. d'établir le principe d'une alternance entre les sexes dans l'attribution des présidences des groupes, ainsi que le respect de la parité dans l'attribution des vice-présidences.

10. En outre, l'Assemblée considère que le principe du «un sur trois» doit s'appliquer dans la composition et le fonctionnement des commissions. Elle décide, en conséquence, de modifier son Règlement comme suit:

10.1. s'agissant de la nomination des membres de la commission de suivi, de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles et de la commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme, ajouter à la fin de l'article 44.3.a. la phrase suivante:

«Au début de chaque session ordinaire, les candidatures proposées par chaque groupe politique dans chacune de ces commissions doivent comprendre au moins 33% de membres du sexe sous-représenté lorsque le groupe y détient au moins trois sièges. Le Bureau procède à la désignation des membres en s'assurant que les commissions concernées comprennent toujours au moins 33% de membres du sexe sous-représenté»;

10.2. s'agissant de la *composition des commissions ad hoc*, y compris celles chargés de l'observation des élections, à l'article 44.4.c, après la deuxième phrase ajouter la phrase suivante:

«Une commission ad hoc doit comprendre au moins 33% de membres du sexe sous-représenté»;

10.3. s'agissant de la *désignation des rapporteurs par les commissions*, à l'article 50.1, après la troisième phrase, ajouter la phrase suivante:

«Une commission doit comprendre au moins 33% de membres du sexe sous-représenté parmi ses rapporteurs».

11. Enfin, l'Assemblée charge son Bureau de veiller à l'application de ce principe du «un sur trois» dans l'ensemble des décisions de nomination dont il a la compétence, en particulier dans la représentation institutionnelle de l'Assemblée.

12. L'Assemblée considère que la mise en œuvre des obligations définies et des objectifs fixés par la présente résolution relève de la responsabilité collective de chaque parlement national et de chaque parti ou groupe politique. Cette responsabilité doit être partagée de manière égale au sein de chaque délégation entre tous les partis politiques et, dans le cas de parlements bicaméraux, entre les deux chambres.

13. L'Assemblée décide que les modifications du Règlement figurant dans la présente résolution entreront en vigueur à l'ouverture de la partie de session de janvier 2023. Les organes concernés (délégations nationales, groupes, commissions) sont invités à procéder à des adaptations au fil des mois afin d'atteindre les objectifs de meilleure représentation du genre sous-représenté au plus tard à cette date.

B. Exposé des motifs, par M^me^ Nicole Trisse, rapporteure

1. Contexte

1. La contestation des pouvoirs de six délégations parlementaires, à l'ouverture de la session 2020 de l'Assemblée, au motif que ces délégations ne comprenaient pas un pourcentage de femmes au moins égal à celui que comptent leurs parlements respectifs, a conduit la Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles à s'interroger sur l'adéquation du cadre réglementaire actuel de l'Assemblée au regard des objectifs que celle-ci s'est fixés depuis de nombreuses années en matière de promotion de l'égalité des sexes.

2. Le partage des responsabilités dans la prise de décision politique et publique entre les femmes et les hommes est un élément inhérent à toute démocratie véritable et effective, une question d'équité et de justice. Chacun est donc conscient des enjeux s'agissant de promouvoir la représentation équitable des femmes et des hommes à l'Assemblée.

3. Le postulat de départ est que nos sociétés sont composées à parité: 50 % d'hommes et 50 % de femmes. Conjuguer cette réalité avec la représentation politique et instaurer la parité parlementaire est un objectif légitime. Considérée par certains comme utopique ou inatteignable, la parité tend pourtant à devenir la norme là où existe une volonté politique et où l'impulsion est donnée au plus haut niveau institutionnel.

4. L'objectif de mon rapport est double:

– Faire en sorte que l'Assemblée soit plus représentative (en termes d'égalité de genre) à tous les niveaux: les délégations nationales, mais également les groupes politiques de l'Assemblée, doivent être encouragés à promouvoir de manière tangible l'objectif politique d'une représentation paritaire des femmes et des hommes au sein de l'Assemblée.

– Parvenir à une participation effective des femmes dans les processus décisionnels et l'ensemble des travaux parlementaires: la simple augmentation arithmétique du sexe sous-représenté à l'Assemblée ne suffit pas à promouvoir une véritable égalité des sexes. Il faut garantir que les femmes soient «visibles», prennent leur part dans toutes les activités et missions de l'Assemblée et jouent un rôle effectif dans les organes décisionnels, les commissions et les groupes politiques. L'égalité entre les sexes ne se limite pas au nombre de femmes occupant un siège au sein d'une délégation parlementaire: il s'agit aussi des fonctions qu'elles occupent (discrimination verticale) et des secteurs d'activités ou domaines d'action (discrimination horizontale).

5. Cette réflexion nécessite en outre une démarche explicative auprès des groupes politiques et des délégations nationales. Il s'agit notamment d'anticiper les changements qui seront demandés aux parlements nationaux lorsqu'ils désignent leurs délégations à l'Assemblée en les invitant d'ores et déjà à tenir compte d'une meilleure représentativité des genres, en appliquant le principe du «1 sur 3»: il doit y avoir au minimum un membre du sexe sous représenté pour trois membres.

6. Ce rapport est le rapport de l'Assemblée: l'objectif est ambitieux, parce que ce n'est qu'une étape, et qu'il nécessite un changement de culture dans de nombreux parlements nationaux. C'est pourquoi il doit recueillir l'adhésion du plus grand nombre: les membres, les délégations et les groupes politiques. J'ai donc entrepris une large consultation des groupes politiques de l'Assemblée et tiens à leur exprimer ma gratitude pour leur accueil, leur écoute, la franchise de nos échanges et, j'espère, leur soutien à l'essentiel de mes propositions.

7. Enfin, je souhaite remercier les experts et intervenants ayant pris part à l'audition qui s'est tenue le 3 juin 2021, conjointement avec la commission sur l'égalité et la non-discrimination, saisie pour avis du présent rapport[3].

---

3. M. Dimitrios Papadimoulis, Vice-Président du Parlement européen, président du Groupe de haut niveau sur l'égalité des genres et la diversité; M^me^ Caroline Ressot, Chargée de mission au Haut Conseil à l'Egalité entre les femmes et les hommes (France); M^me^ Mariana Duarte Mutzenberg, Conseillère de programme, Programme du partenariat entre hommes et femmes, Union interparlementaire; M. Pierre Garrone, Chef de la Division II, Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Conseil de l'Europe.

Le procès-verbal de l'audition est disponible sur le site internet de l'Assemblée: https://assembly.coe.int/nw/Page-FR.asp?LID=ProDocs

2. La promotion de l'égalité des sexes à l'Assemblée: des objectifs ambitieux, une réalité mitigée

8. La dimension de l'égalité entre les femmes et les hommes est naturellement ancrée dans les trois piliers de la mission du Conseil de l'Europe, à savoir la promotion des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit. Le renforcement du mécanisme de promotion de l'égalité de genre est donc une mission prioritaire pour l'Organisation et son Assemblée parlementaire[4].

9. Depuis la Recommandation Rec(2003)3 sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique, par laquelle le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe recommandait aux Etats membres de s'engager à promouvoir la représentation équilibrée des femmes et des hommes, de nombreux changements ont été introduits non seulement au niveau des Etats membres mais aussi au sein de l'Organisation elle-même. La recommandation propose une série de mesures législatives et administratives (telles que des réformes législatives, une réforme des systèmes électoraux, des actions par le biais du financement des partis politiques, des mesures visant l'amélioration des conditions de travail et la conciliation des responsabilités publiques avec la vie familiale), des mesures de soutien (par exemple, des réseaux pour les représentantes élues, des programmes de tutorat et de formation), ainsi que dix indicateurs permettant de mesurer les progrès réalisés. Elle prône également «l'adoption de mesures législatives et/ou administratives permettant d'assurer une représentation équilibrée des femmes et des hommes dans toutes les délégations nationales auprès des organisations et des forums internationaux». Selon la recommandation, «la participation équilibrée des femmes et des hommes signifie que la représentation de chacun des deux sexes au sein d'une instance de décision dans la vie politique ou publique ne doit pas être inférieure à 40%»[5].

10. La Recommandation CM/Rec(2007)17 du Comité des Ministres sur les normes et mécanismes d'égalité entre les femmes et les hommes réitère que le concept de "démocratie paritaire" nécessite que les intérêts et les besoins des femmes et des hommes soient pleinement pris en compte dans l'élaboration des politiques et le fonctionnement de la société. La recommandation prévoit que le seuil de parité à atteindre pour une participation égale des femmes et des hommes doit être de «40 % au minimum pour chaque sexe».

11. L'Assemblée a recommandé une série de mesures garantissant l'égalité des sexes en matière de participation, de visibilité et d'accès au processus décisionnel à tous les niveaux. Sa Résolution 2290 (2019) et sa Recommandation 2157 (2019) ont notamment appelé à promouvoir la parité des sexes dans les organes de décision, y compris par des mesures positives visant à garantir que les femmes et les hommes sont représentés à égalité dans les organes élus et non élus, et ont fixé comme objectif de parvenir à une représentation égale des sexes dans les organes de décision d'ici 2030. La réalisation d'une participation équilibrée des femmes et des hommes dans la prise de décision politique et publique et l'intégration d'une perspective de genre dans toutes les politiques et mesures sont, entre autres, des domaines prioritaires de la Stratégie du Conseil de l'Europe pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2018-2023[6].

12. Parvenir à une participation équilibrée des femmes et des hommes dans toutes les activités est l'objectif qui a été assigné non seulement aux Etats membres du Conseil de l'Europe, mais aussi à l'Organisation elle-même, y compris à son Assemblée. Si l'Assemblée a intégré les principes généraux de la dimension de genre dans son cadre conceptuel et son Règlement, l'enjeu est de garantir leur mise en œuvre effective[7].

13. Pourtant, le constat est clair en ce qui concerne l'Assemblée:

– aucune femme ne siège au Comité présidentiel;

---

4. Voir le rapport de l'Assemblée «Vers un agenda politique ambitieux du Conseil de l'Europe pour l'égalité de genre» (Doc. 14907), la Résolution 2290 (2019) et la Recommandation 2157 (2019), rapporteure: M^me^ Elvira Kovács (Serbie, PPE/DC). Voir également le rapport «Promouvoir la diversité et l'égalité dans la vie politique» (Doc. 14556) et la Résolution 2222 (2018), le rapport «Evaluation de l'impact des mesures destinées à améliorer la représentation politique des femmes» (Doc. 14011) et la Résolution 2111 (2016), et le rapport «Partis politiques et représentation politique des femmes» (Doc. 13022) et la Résolution 1898 (2012).

5. Faisant suite à la Recommandation du Comité des Ministres, l'Assemblée, dans sa Résolution 1489 (2006) «Mécanismes visant à garantir la participation des femmes à la prise de décision», entendait promouvoir «l'application pleine et entière du principe de la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision au sein du Conseil de l'Europe, dans ses organes et ses instances», y compris à l'Assemblée afin d'accroître la représentation des femmes dans les délégations nationales et à des postes à responsabilités, notamment dans les bureaux des commissions et des sous-commissions, les bureaux des groupes politiques et aux fonctions de rapporteurs.

6. https://rm.coe.int/strategie-egalite-entre-les-femmes-et-les-hommes-2018-2023/168079125c

7. Voir les statistiques annuelles sur la répartition par sexe des fonctions à l'Assemblée, présentées au chapitre 6 du Rapport d'activité du Bureau de l'Assemblée et de la Commission permanente (31 janvier 2020-21 janvier 2021) – L'égalité de genre dans le fonctionnement de l'Assemblée (Doc. 15213). Les statistiques précédentes figurent dans les rapports d'activité précédents (Documents 15036, 14796, 14455, 14231).

– le Bureau de l'Assemblée est à 77% masculin: 8 femmes y siègent sur 35 membres;

– l'Assemblée compte seulement 6 femmes au nombre de ses 20 vice-présidences actuellement pourvues;

– 2 des 9 commissions sont présidées par une femme (c'était les deux tiers en 2018);

– 10 femmes siègent à la commission du Règlement (sur 33 sièges effectivement pourvus) et 21 femmes à la commission de suivi (sur 86 sièges effectivement pourvus);

– un tiers seulement des rapporteurs de l'Assemblée sont des femmes (43 sur 126); la commission de suivi compte 39 rapporteurs, dont 8 femmes (20%), la commission des questions juridiques et des droits de l'homme compte 18 rapporteurs, dont 3 femmes (16%)…. mais la commission sur l'égalité et la non-discrimination compte 9 femmes sur 14 rapporteurs (64%) et la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable compte 11 femmes sur 19 rapporteurs (58%).

14. Quant à la composition des délégations parlementaires, s'agissant de l'objectif recommandé d'au moins 40% de chaque sexe, des améliorations importantes ont eu lieu entre 2005 et 2016. Alors que seulement six délégations remplissaient cet objectif en 2005, 22 le respectaient en 2016. Mais la courbe vertueuse s'est inversée depuis: ce n'était plus que 17 délégations en 2017, 14 délégations en 2018 et 17 délégations en 2019; en 2021, 21 délégations affichent un pourcentage de femmes supérieur ou égal à 40. Actuellement, 16 délégations parlementaires comprennent moins d'un tiers de femmes. 18 des 47 délégations sont présidées par une femme (et deux délégations sur les six grandes de 36 membres ont une femme à leur tête).

15. La question de la représentation équilibrée des sexes est abordée, dans le Règlement, sous l'aspect de la sanction qui pèse sur les délégations parlementaires lorsqu'elles ne respectent pas la condition posée par le Règlement. L'article 6.2.a du Règlement fixe comme principe que «les délégations nationales doivent comprendre un pourcentage de membres du sexe sous-représenté au moins égal à celui que comptent actuellement leurs parlements et, au minimum, un membre du sexe sous-représenté désigné en qualité de représentant» et prévoit, à l'article 7.1.b de sanctionner, par la procédure de contestation des pouvoirs, l'absence dans une délégation d'«un représentant du sexe sous-représenté désigné en qualité de représentant».

16. Pour autant, accroître la représentation du sexe sous-représenté dans tous les organes de l'Assemblée, et notamment dans les organes décisionnels, réclame des mesures d'une toute autre envergure qu'une simple phrase dans un article du Règlement. La composition des délégations parlementaires, si elle est la base indispensable à un rééquilibrage de la représentation des sexes dans les organes de l'Assemblée, n'est pas seule en cause. Ce sont toutes les autres procédures – composition des commissions, nomination des bureaux des commissions, désignation des rapporteurs, notamment – qui doivent être examinées attentivement. L'action des groupes politiques pour promouvoir un meilleur partage des postes à responsabilités est, sur ce point, déterminante.

17. Il est donc essentiel d'examiner le fonctionnement des procédures actuelles (par exemple, la procédure de contestation des pouvoirs des délégations nationales, le mécanisme de composition des commissions, la nomination des bureaux des commissions et la désignation des rapporteurs) et d'analyser si ces procédures doivent être révisées et améliorées pour mieux réaliser l'objectif du Conseil de l'Europe dans ce domaine.

3. Concept de parlement sensible au genre et politiques favorisant l'équilibre entre les sexes dans les parlements

18. Depuis 2010, l'Union interparlementaire (UIP) a introduit un concept de parlement sensible au genre autour des objectifs suivants[8]: promouvoir et réaliser l'égalité réelle entre les femmes et les hommes dans toutes les instances parlementaires; élaborer un cadre politique d'égalité des sexes adapté au contexte parlementaire national; intégrer l'égalité des sexes dans tous les travaux; favoriser une culture interne qui respecte les droits des femmes, promeut l'égalité des sexes et répond à la fois aux réalités de la vie des parlementaires et à leur besoin d'équilibrer leurs responsabilités professionnelles et familiales; reconnaître et mettre à profit la contribution des membres masculins qui poursuivent et défendent l'égalité des sexes; encourager les partis politiques à jouer un rôle proactif dans la promotion et la réalisation de l'égalité des sexes; doter le personnel parlementaire des capacités et des ressources nécessaires pour promouvoir

8. https://www.ipu.org/fr/notre-impact/egalite-des-sexes/des-parlements-sensibles-au-genre .

l'égalité des sexes; encourager activement le recrutement et le maintien de femmes à des postes de haut niveau; et veiller à ce que l'égalité des sexes soit intégrée dans l'ensemble des travaux de l'administration parlementaire.

19. En 2012, les parlements membres de l'UIP ont adopté le Plan d'action pour des parlements sensibles au genre[9]. Depuis lors, de nombreux parlements ont évalué leur degré de sensibilité aux questions de genre, leurs pratiques et leurs politiques et ont mis en place des mécanismes pour suivre les progrès dans ce domaine.

20. En 2019, l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes (EIGE) a publié un rapport évaluant la sensibilité au genre des parlements nationaux des 28 États membres de l'Union européenne et du Parlement européen[10]. Celui-ci conclut que les femmes continuent d'être numériquement sous-représentées dans les parlements de l'Union européenne. Cependant, une tendance à la hausse est évidente, principalement en raison de l'augmentation des quotas électoraux de femmes dans un nombre croissant de pays[11]. En outre, si l'on examine la place accordée aux intérêts des femmes dans les programmes parlementaires, on constate que les structures d'égalité sont bien établies dans les chambres basses de la plupart des États membres (71 %), ainsi qu'au Parlement européen, sous la forme d'une commission parlementaire, d'un groupe de femmes ou d'un réseau interpartis. En revanche, l'intégration de la dimension de genre semble peu mise en œuvre dans le travail parlementaire des États membres, malgré la présence de structures officielles de promotion de l'égalité. Par exemple, peu de parlements des États membres ont mentionné l'égalité des sexes dans leur plan stratégique (21 %) ou ont mis en œuvre l'intégration de la dimension de genre dans le budget (18 %). Quant à la production d'une législation sensible au genre, 78,6 % des États membres disposent d'un organe spécialisé chargé de superviser l'égalité des sexes dans l'action gouvernementale et 75 % ont adopté un plan d'action ou un programme national pour la mise en œuvre de la plate-forme d'action de Pékin (qui a été signée par tous les pays de l'Union européenne).

21. Le Conseil de l'Europe a lancé la collecte en ligne de données électorales dans le cadre du projet "Égalité des sexes dans les parlements"[12]. Cette plate-forme montre les forces et les faiblesses des parlements en termes de sensibilité aux questions de genre et peut servir de point de départ pour analyser les progrès réalisés dans le renforcement de l'égalité des sexes dans les activités parlementaires.

3.1. Exemples d'audits qui ont été conduits par les parlements nationaux

22. Le rapport "Audit de genre du Parlement de la Moldova" contient les résultats de l'évaluation de la capacité du parlement à intégrer le genre, identifie les lacunes et les défis critiques, et fournit des recommandations sur la manière dont le parlement peut devenir une institution sensible au genre et intégrer le genre dans son travail[13]. Selon ce rapport, à l'instar des autres parlements nationaux, les femmes membres du Parlement de la République de Moldova ont été affectées à des commissions consacrées à ce qui est traditionnellement considéré comme des "questions féminines" telles que celles liées à la famille, à la santé, aux handicaps, à l'éducation et aux intérêts et besoins des femmes. Les commissions plus "prestigieuses et de haut niveau" – telles que la commission de l'économie, du budget et des finances, la commission de la sécurité nationale, de la défense et de l'ordre public, et la commission de l'agriculture – sont dominées par les hommes. Il a même été souligné que les ordres du jour des commissions attribuaient souvent la responsabilité de faire rapport sur les lois qui concernent l'économie aux membres masculins de la commission, tandis que les lois qui traitent des questions sociales et de santé étaient attribuées aux membres féminins de la commission. En outre, un examen détaillé du Règlement a révélé qu'il ne favorisait pas la participation égale des hommes et des femmes à la vie parlementaire, ne comportait pas de mesures systématiques et concrètes visant à encourager l'égalité des sexes parmi les députés, et ne contenait aucune obligation de prêter attention à la répartition des sexes en vue de parvenir à une représentation égale des hommes et des femmes dans la nomination des députés dans les commissions, les groupes de travail, ou aux différents postes.

---

9. https://www.ipu.org/fr/ressources/publications/reference/2016-07/plan-daction-pour-des-parlements-sensibles-au-genre.
10. https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/toolkits/gender-sensitive-parliaments.
11. Voir également les statistiques sur la composition des parlements nationaux, mis à jour trimestriellement https://eige.europa.eu/gender-statistics/dgs/indicator/wmidm_pol_parl__wmid_natparl .
12. https://www.coe.int/fr/web/electoral-assistance/gender-equality-in-parliaments.
13. Rapport "Gender Audit of Parliament of Moldova", élaboré dans le cadre du programme "Improving the Quality of Democracy in Moldova through Parliamentary and Electoral Support", financé par la Suède et mis en œuvre par le Progamme des Nations Unies pour le Développement (UNDP).
https://www.md.undp.org/content/moldova/en/home/library/effective_governance/auditul-de-gen-in-cadrul-parlamentului-republicii-moldova-spre-d.html .

23. En 2018, le Parlement britannique a tenu son audit parlementaire bicaméral sur l'égalité des sexes et a publié une série de données sur le nombre de femmes parlementaires et pairs ou appartenant au personnel administratif, le nombre de femmes occupant des postes de direction, sur la culture, l'environnement et les politiques du parlement dans une perspective de genre, et sur la manière dont le parlement prend en compte les questions de genre dans son travail[14]. Le rapport salue les progrès réguliers qui ont été réalisés pour augmenter la proportion de femmes parlementaires à 32 % et de femmes pairs à 26 %. Le rapport identifie également un certain nombre d'obstacles: la culture du parlement (y compris les brimades, le harcèlement et le harcèlement sexuel), la compatibilité du travail au parlement avec la vie de famille (l'imprévisibilité des obligations et les horaires potentiellement longs), l'intimidation, le harcèlement, les menaces en ligne et les menaces à la sécurité physique, et la violence fondée sur le genre. Le rapport relève également que les femmes parlementaires ne semblent pas avoir rencontré d'obstacle pour obtenir des postes de direction dans l'une ou l'autre chambre, mais qu'il y a un manque de diversité au sein du bureau des présidents. En général, le Parlement britannique a mis en place des processus qui lui permettent de prendre en compte les questions de genre dans ses fonctions législatives et de contrôle.

3.2. Exemples de bonnes pratiques institutionnelles

24. Dans de nombreux États, le parlement national dispose d'un organe spécialisé chargé des questions d'égalité entre les sexes. Les études de l'Union interparlementaire ont souligné que la création de groupes parlementaires de femmes est l'un des mécanismes qui a permis aux femmes de renforcer leur impact politique[15]. Les groupes parlementaires de femmes peuvent également contribuer à une plus grande égalité entre les hommes et les femmes dans le fonctionnement et le travail quotidien du parlement. Ces groupes ont été particulièrement efficaces pour modifier la législation et les politiques dans une perspective de genre et pour sensibiliser à l'égalité des sexes[16].

25. Dans presque tous les parlements en Europe, il existe des groupes parlementaires thématiques ou des assemblées de femmes interpartis. Souvent, ces formations n'ont pas de pouvoir officiel formel et elles jouent un rôle symbolique en tant que forum de discussion ou plate-forme de consolidation des nouveaux concepts d'égalité entre les sexes. Toutefois, au cours des dernières décennies, ces structures sont passées d'un réseau non formel de femmes parlementaires à des organes institutionnalisés. Dans les États nordiques, par exemple, il existe des commissions parlementaires sur les questions de genre constituées selon la procédure formelle.

26. Le Parlement français comprend, depuis 1999, au sein de chacune des deux Chambres – Assemblée nationale et Sénat – une Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes dont la mission consiste à ce que l'objectif d'égalité des sexes soit pris en compte dans la conception et la mise en œuvre de toutes les politiques publiques.

27. Le Parlement européen est souvent présenté comme un parlement sensible aux questions de genre. 39 % des parlementaires européens sont des femmes. Sa commission des droits des femmes et de l'égalité des genres a pour mission d'intégrer la dimension de l'égalité hommes-femmes dans tous les secteurs et toutes les politiques de l'Union européenne et d'en faire une priorité de l'Union; son mandat couvre, entre autres, la définition, la promotion et la défense des droits des femmes dans l'Union européenne et dans les pays tiers, et les mesures prises à cet égard par l'Union; la politique d'égalité des chances, y inclus la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes; à ce titre, elle s'est intéressée à la sous-représentation des femmes dans les organes de décision.

28. Aux niveaux international et européen, certaines assemblées interparlementaires ont également mis sur pied des structures similaires. L'Association parlementaire du Commonwealth a développé l'un des plus anciens réseaux, les «Femmes parlementaires du Commonwealth», fondé en 1989, avec pour mission d'accroître le nombre de femmes élues dans les parlements des Etats membres du Commonwealth et de faire en sorte que les questions concernant les femmes soient promues dans les débats parlementaires et la législation. L'Assemblée parlementaire de la Francophonie a adopté en 2006 les statuts d'un «réseau des femmes parlementaires de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie»[17]. L'Assemblée parlementaire de

---

14. UK Gender-Sensitive Parliament Audit: response published. https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/other-committees/house-of-commons-commission/news-parliament-2017/uk-gender-sensitive-parliament-audit-response/
15. https://www.ipu.org/fr/notre-impact/egalite-des-sexes/les-femmes-dans-les-parlements/luip-pole-de-connaissances-sur-les-femmes-en-politique
16. Lignes directrices pour forums de femmes parlementaires – https://www.ipu.org/fr/ressources/publications/reference/2016-07/lignes-directrices-pour-forums-de-femmes-parlementaires

l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe a créé un poste de Représentante spéciale pour les questions de genre, qui a pour mission de suivre la situation dans la zone de l'OSCE et au sein de l'Organisation, de promouvoir le débat sur les questions de genre au sein de l'OSCE et notamment de son Assemblée, et de développer un profil de l'Assemblée plus actif sur les questions de genre.

29. L'une des préoccupations majeures reste que l'accroissement de la représentation du sexe sous-représenté dans les parlements ne signifie pas que les femmes bénéficieront automatiquement d'une influence et d'un pouvoir accrus sur la décision parlementaire. Pour comprendre pourquoi le sexe sous-représenté a des difficultés à obtenir un pouvoir substantiel dans l'exercice du mandat parlementaire, il est important d'identifier chaque étape du processus législatif et d'évaluer le rôle effectif et l'implication des membres du sexe sous-représenté dans chacune de ces étapes.

4. Les systèmes de quotas et de parité entre les sexes: nécessaires mais insuffisants

30. La fixation de quotas pour promouvoir un nombre minimum de personnes du sexe sous-représenté à élire ou à nommer à un poste est devenue une mesure largement utilisée pour remédier à la participation déséquilibrée dans les parlements nationaux et autres organes de décision.

31. Le rapport de l'UIP montre que les quotas électoraux pour les femmes se sont désormais étendus à toutes les régions du monde, plus de 130 pays ayant adopté des politiques de quotas[18]. 75 % des États membres du Conseil de l'Europe disposent de certaines formes de systèmes de quotas législatifs ou volontaires[19]. En 2018, des femmes parlementaires de 100 pays se sont réunies à la Chambre des Communes britannique et ont, entre autres, débattu du système de quotas dans les parlements nationaux. Il a été admis que sans participation équilibrée entre les sexes dans les parlements nationaux, il ne peut y avoir de législation équitable émanant des parlements, et que si les femmes n'avaient pas pris la place qui leur revient au parlement, elles ne prendraient jamais la place qui leur revient dans la société[20].

32. Le système de quotas de femmes s'est considérablement développé dans les parlements nationaux du monde entier et a constitué l'une des étapes les plus essentielles de l'évolution de la politique d'égalité des sexes. Les progrès ne seraient pas significatifs sans une intervention directe sous forme de quotas, d'objectifs, reposant sur une collecte de données détaillées.

33. La Recommandation CM/Rec(2007)17 du Comité des Ministres sur les normes et mécanismes d'égalité entre les femmes et les hommes considère que le seuil de parité à atteindre pour une participation égale des femmes et des hommes doit être de 40 % au minimum pour chaque sexe[21].

34. La principale différence entre le système de quotas de femmes et le système de parité réside dans le fait que les lois sur les quotas de femmes sont des mesures juridiques temporaires prévoyant l'inclusion d'une proportion minimale (30 % ou 40 % par exemple) du sexe sous-représenté parmi les candidats à une élection. Au contraire, les systèmes de parité sont des règles permanentes qui visent à atteindre la parité 50/50 pour assurer la continuité de la représentation égale des femmes et des hommes dans les organes de décision[22].

---

17. Aux termes de l'article 13 des Statuts de l'APF, le réseau des femmes parlementaires réunit toutes les femmes des sections de l'Assemblée et a pour objectifs, notamment, «de promouvoir une meilleure participation des femmes à la vie politique, économique, sociale et culturelle et ce, tant au niveau national que dans l'ensemble de l'espace francophone; de renforcer la place et le rôle des femmes dans les parlements membres et dans les organisations internationales; de favoriser les échanges d'expérience et d'encourager la solidarité entre femmes parlementaires; de contribuer à la défense des droits de l'Homme, particulièrement ceux de la jeune fille, de l'enfant et de la mère». La présidente du Réseau est membre de droit du Bureau de l'APF.

18. Rapport de l'UIP «Les femmes au parlement en 2018: Regard sur l'année écoulée», https://www.ipu.org/fr/ressources/publications/rapports/2019-07/les-femmes-au-parlement-en-2018-regard-sur-lannee-ecoulee

19. Egalité entre les sexes dans les parlements (représentation minimale de 40 % de chaque sexe) – Parlementaires dans les États membres du Conseil de l'Europe, https://www.coe.int/fr/web/electoral-assistance/gender-equality-in-parliaments .

20. "House of Commons to hold first ever meeting of women MPs from every parliament in the world", *Media Release*, https://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/offices/commons/media-relations-group/news/house-of-commons-to-hold-first-ever-meeting-of-women-mps-from-every-parliament-in-the-world/ .

21. On rappellera, par exemple, que s'agissant de la procédure d'élection des juges à la Cour européenne de droits de l'homme, l'Assemblée peut prendre en considération les listes de candidats d'un seul sexe si ces candidats appartiennent au sexe sous-représenté à la Cour (c'est-à-dire le sexe auquel appartiennent moins de 40 % du nombre total de juges).

22. Assurer une participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique, Rapport analytique du Conseil de l'Europe, 2017, https://www.coe.int/fr/web/genderequality/balanced-participation .

35. Si les systèmes de quotas et de parité augmentent le niveau du sexe sous-représenté en politique et, dans certains contextes, entraînent même des changements substantiels, ils ne peuvent être considérés comme suffisants. La question clé reste de savoir si la représentation descriptive (quantitative) des sexes contribue à accroître le rôle substantiel du sexe sous-représenté et si le système classique de quotas de femmes et d'hommes garantit réellement l'égalité entre les sexes. Contrairement à l'approche quantitative, la représentation matérielle se réfère à l'impact d'un groupe spécifique sur le travail parlementaire. Or, il existe une idée fausse selon laquelle l'accroissement de la représentation quantitative augmente subséquemment l'influence du groupe du sexe concerné.

36. Comme le sexe sous-représenté est souvent en position d'être moins influent et manque de pouvoir substantiel, les chances de faire adopter des propositions législatives sont plus faibles. Cette déconnexion entre l'implication du sexe sous-représenté dans les processus législatifs et les résultats obtenus perpétue le stéréotype selon lequel les parlementaires du sexe sous-représenté ne sont pas aussi compétents et qualifiés que les parlementaires de l'autre sexe. Ces stéréotypes favorisent les perceptions négatives selon lesquelles le sexe sous-représenté, dans le cadre d'un système de quotas solide, n'a pas la capacité d'adopter une législation de premier plan, et ne peut promouvoir des propositions que sur un nombre de questions limité. Cela peut facilement expliquer pourquoi une majorité de femmes parlementaires sont affectées à des "commissions féminines".

37. Il n'y a rien d'incorrect à ce que des parlementaires souhaitent agir pour la promotion d'idées et de politiques dans un domaine déterminé si tel est leur centre d'intérêt. Cependant, la démarche doit être volontaire et les parlements devraient prévenir toute situation dans laquelle les femmes parlementaires se sentiraient obligées ou subiraient des pressions pour orienter leur carrière parlementaire sur les seules questions "axées sur les femmes". Les "commissions féminines" ne devraient pas exister dans un parlement sensible au genre. De plus, un autre stéréotype veut que seules les femmes aient les qualités et la compétence pour examiner les questions relatives aux «domaines féminins». Le système des quotas de femmes et d'hommes pourrait donc aboutir moins à égaliser la représentation des sexes qu'à accentuer les différences entre les sexes parmi les parlementaires.

38. La participation des parlementaires à toutes les activités parlementaires, que ce soit dans les commissions, les délégations ou dans les débats en séance plénière, et à toutes les missions traditionnelles du parlement, devrait, en principe, être guidée par leurs souhaits d'investir un domaine politique particulier, quel qu'il soit, en fonction de leurs centres d'intérêts et être basée sur leurs qualifications et compétences professionnelles, leur parcours personnel et professionnel et leur contribution effective au travail parlementaire. Les parlements, à tous les niveaux décisionnels, devraient mieux tenir compte de ces facteurs dans l'organisation des activités parlementaires, plutôt que de chercher à individualiser les membres du groupe du sexe sous-représenté.

39. Ainsi que le mentionne Elvira Kovács dans son rapport de 2019 «Vers un agenda politique ambitieux du Conseil de l'Europe pour l'égalité de genre», «la notion de dignité est fondamentale dans notre conception de la politique. La participation au processus politique, le fait d'avoir son mot à dire, d'être écouté et d'avoir une influence politique en sont des éléments essentiels. (…) Toutefois, une petite mise en garde est peut-être nécessaire: si les quotas peuvent être exprimés en des termes numériques (étant donné qu'ils visent généralement à instaurer un seuil minimum), la «parité» au sens de «moitié-moitié» ne doit pas se concevoir comme une exigence purement arithmétique. Concrètement, il ne s'agit pas de diviser par deux le nombre de sièges dans un organe de décision donné et d'en allouer exactement le même nombre aux hommes et aux femmes, mais plutôt d'assurer une représentation équilibrée et proportionnée des électeurs. En outre, une répartition exacte du nombre de sièges entre les hommes et les femmes serait préjudiciable pour les personnes ayant une identité non binaire. La parité ne doit pas être conçue d'une manière susceptible d'exclure ces citoyens»[23]. Et la Résolution 2290 (2019) de conclure que «l'égalité en matière de participation ne se résume pas à une question de chiffres. L'autonomisation des femmes est fondamentale pour parvenir à l'égalité de genre: non seulement elle leur permet de prendre conscience du déséquilibre des rapports de pouvoir, mais aussi elle les dote des moyens nécessaires pour surmonter les inégalités dans tous les domaines de la vie».

40. La simple augmentation de la présence du sexe sous-représenté dans les parlements ne suffit pas à promouvoir une véritable égalité des sexes. Si les quotas sont généralement envisagés comme des mesures temporaires spéciales, les systèmes de parité devraient être des règles permanentes suffisamment

23. Rapport «Vers un agenda politique ambitieux du Conseil de l'Europe pour l'égalité de genre» (Doc. 14907).

développées pour garantir, dans des dimensions quantitatives et qualitatives, le principe de l'égalité des chances dans les organes de décision à tous les niveaux de pouvoir. Aujourd'hui, le défi est de parvenir à un équilibre entre les sexes dans les travaux de fond des parlements dans tous les domaines.

5. Le principe d'égalité des sexes à l'Assemblée parlementaire

41. L'Assemblée n'a cessé d'affirmer son engagement de principe à promouvoir la représentation équilibrée des femmes et des hommes dans la prise de décision politique et publique et à appliquer le principe de l'égalité des sexes dans son Règlement, s'agissant de la représentation dans les délégations parlementaires et ses organes internes.

5.1. La composition des délégations nationales à l'Assemblée

5.1.1. Dispositions réglementaires

42. En 2003, l'Assemblée examinait un rapport sur la représentation paritaire au sein de l'Assemblée[24] et adoptait la Résolution 1348 (2003). L'absence de l'inclusion d'au moins un représentant de chaque sexe dans une délégation nationale était alors expressément reconnue par l'article 7.1 du Règlement comme un motif justifiant la contestation des pouvoirs des délégations nationales[25].

43. L'Assemblée réaffirmait son approche dans la Résolution 1585 (2007) «Principes d'égalité des sexes à l'Assemblée parlementaire»[26], en exhortant les parlements nationaux à assurer que leurs délégations nationales à l'Assemblée «comprennent un pourcentage de femmes au moins égal à celui que compte leur parlement national, en se fixant comme objectif une proportion de 30 % au minimum, tout en gardant à l'esprit que le seuil devrait être de 40 %».

44. C'est la Résolution 1781 (2010) «30% au moins de représentants du sexe sous-représenté au sein des délégations nationales de l'Assemblée» qui a établi la rédaction actuelle des articles 6.2.a et 7.1.b du Règlement, en fixant de nouvelles conditions concernant la représentation des sexes et en renforçant les dispositions existantes pour assurer une participation plus équilibrée des femmes et des hommes. L'article 6.2.a prévoit que «les délégations nationales doivent comprendre un pourcentage de membres du sexe sous-représenté au moins égal à celui que comptent actuellement leurs parlements et, au minimum, un membre du sexe sous-représenté désigné en qualité de représentant» La non-inclusion d'au moins «un membre du sexe sous-représenté désigné en qualité de représentant» dans une délégation nationale est explicitement reconnue à l'article 7.1.b du Règlement comme pouvant justifier une contestation des pouvoirs d'une délégation.

45. A l'ouverture de la session de l'Assemblée en janvier 2020, les pouvoirs des délégations parlementaires de la Macédoine du Nord, de la Pologne, du Portugal, de Saint-Marin, de la Suède et de la Suisse ont été contestés au motif que ces délégations nationales devaient comprendre un pourcentage de membres du sexe sous-représenté au moins égal à celui que comptent leurs parlements. Appliquant sa jurisprudence constante en la matière[27], la commission du Règlement avait relevé que la condition posée à l'article 6.2 du Règlement de l'Assemblée («les délégations nationales doivent comprendre un pourcentage de membres du sexe sous-représenté au moins égal à celui que comptent actuellement leurs parlements et, au minimum, un membre du sexe sous-représenté désigné en qualité de représentant») n'était pas «sanctionnée par l'article 7.1.*b* puisque seule l'exigence de la présence d'au moins une femme en qualité de

24. Doc. 9870 .
25. La Résolution 1348 (2003) invitait, en outre, les parlements nationaux «à faire en sorte que les délégations nationales auprès de l'Assemblée parlementaire comprennent un pourcentage de femmes au moins égal à celui que compte leur parlement national, en se fixant pour objectif une proportion de 30 % au minimum». Elle modifiait également l'article 6 du Règlement, en stipulant que «Les délégations nationales doivent comprendre un pourcentage de membres du sexe sous-représenté au moins égal à celui que comptent actuellement leurs parlements et, en tout état de cause, un représentant de chaque sexe. Chaque parlement informe l'Assemblée des méthodes d'attribution des sièges au sein de sa délégation et du nombre de femmes qu'il compte parmi ses membres.»
26. Doc. 11432 .
27. La commission a examiné plusieurs contestations des pouvoirs portant sur l'absence de représentation équilibrée des sexes, sur la base du Règlement dans sa version actuelle, s'agissant des délégations du Monténégro, de Saint-Marin et de la Serbie, en janvier 2011, de l'Islande en juin 2013, de la République slovaque en janvier 2017, et de l'Andorre en janvier 2018, au motif qu'elles ne comprenaient aucune femme en qualité de représentante.

représentante dans chaque délégation peut faire l'objet d'une contestation des pouvoirs présentés.» Elle avait toutefois relevé que «cette condition, très minimale en matière de représentation des femmes, peut légitimement être considérée comme non satisfaisante»[28].

46. Cette contestation des pouvoirs a mis en évidence une contradiction dans la rédaction du Règlement, entre le principe affirmé à l'article 6.2, et sa traduction dans le cadre de la procédure de contestation des pouvoirs (article 7.1.b). Au cours de la discussion en commission, il est nettement apparu qu'il était nécessaire d'harmoniser le texte afin de déterminer avec plus de clarté les obligations des parlements nationaux dans la composition de leurs délégations à l'Assemblée.

47. L'obligation pour les délégations de comprendre un pourcentage de femmes au moins égal à celui que comptent leurs parlements nationaux n'est pas sanctionnable par la procédure de contestation des pouvoirs. La commission du Règlement a eu une lecture constante des dispositions de l'article 7.1, en liaison avec l'article 6.2.*a.:* elle n'a sanctionné que l'absence de femme en qualité de représentante.

48. Dans sa Résolution 1585 (2007) «Principes d'égalité des sexes à l'Assemblée parlementaire», l'Assemblée avait arrêté une position de principe suivant laquelle les parlements nationaux devaient s'assurer que les délégations nationales à l'Assemblée comprennent un pourcentage de femmes au moins égal à celui que compte leurs parlements nationaux «en se fixant comme objectif une proportion de 30 % au minimum, tout en gardant à l'esprit que le seuil devrait être de 40 %».

49. La commission du Règlement avait analysé, dans un rapport de 2010, la proposition de modifier le Règlement afin d'y inclure une exigence renforcée, celle d'instaurer une obligation pour chaque délégation nationale de comprendre 30 % au moins de représentants de chaque sexe[29]. La commission avait alors observé que «fixer à 30 % le seuil de représentation induirait une discrimination entre les délégations, suivant une simple logique arithmétique. En effet, un seuil d'au moins 30 % reviendrait à obliger, en pratique, les petites délégations à nommer deux personnes du sexe sous-représenté sur leurs quatre membres (soit 50 %). Cette obligation «renforcée» jouerait également au détriment – mais dans une moindre mesure – des délégations de 8 et 14 membres.»

50. Ainsi, où se situe «l'équité» du point de vue de l'égalité des sexes, pour les délégations de quatre membres (deux représentants et deux suppléants)? Si l'on prend l'exemple du Liechtenstein, qui comprend une seule femme, soit 25 % de la délégation, alors que 28 % de femmes siègent au parlement, avoir deux femmes – soit 50 % de la délégation – augmenterait le pourcentage bien au-delà de l'objectif affiché[30].

51. Qui plus est, les délégations issues de parlements nationaux qui laissent une large place à la représentation des femmes en leur sein seraient davantage pénalisées que des délégations issues de parlements où la représentation des femmes est résiduelle. Ainsi, une délégation dont la composition n'est pas au même niveau que la représentation des femmes au parlement – par exemple un parlement composé de 49 % de femmes, mais dont la délégation comprendrait 47 % de femmes seulement – pourrait faire l'objet d'une contestation de ses pouvoirs si l'on modifiait l'article 7.1.b en retenant la formulation de l'article 6.2. Inversement, une délégation composée de 15 % de femmes, mais issue d'un parlement comportant 10 % d'élues, ne pourrait voir ses pouvoirs contestés.

52. Enfin, on relèvera que dans sa rédaction actuelle, le Règlement considère comme parfaitement valide la composition d'une délégation entièrement féminine. Tel est le cas de la délégation slovène dont les pouvoirs ont été ratifiés par la Commission permanente le 15 septembre 2020. Ce fait – une première à l'Assemblée – conduit toutefois à s'interroger sur la conformité de cette délégation avec le principe d'égalité des sexes dans la représentation à l'Assemblée.

---

28. Voir le Rapport préparé par la Présidente de la commission, document AS/Pro (2020) 04 def, 28 janvier 2020.
29. Rapport de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles intitulé «30% au moins de représentants de chaque sexe au sein des délégations nationales de l'Assemblée», Doc. 12260 (rapporteur: M. John Greenway, Royaume-Uni, GDE). Le rapporteur relevait que le Règlement de l'Assemblée ne pouvait «comprendre de simples objectifs politiques qui n'auraient pas force obligatoire» et que, précisément, il n'existait alors pas «de majorité nette au sein de l'Assemblée pour modifier l'article 7.1.b et prévoir la sanction d'un manque de respect d'une condition de représentation renforcée»; «modifier le Règlement immédiatement en incorporant une obligation que la quasi-totalité des délégations souhaiterait voir appliquer graduellement n'a pas davantage de sens».
30. On soulignera les efforts réalisés par les trois autres délégations de quatre membres – Andorre, Monaco, Saint-Marin – qui, en 2021, sont à parité complète et comprennent toutes deux femmes dont une représentante.

53. A privilégier une stricte équation numérique, on oublie que la composition des délégations obéit à plusieurs critères, dont la représentation équitable des partis et groupes politiques, et qu'il n'est pas aisé pour les parlements nationaux de constituer leurs – parfois nombreuses – délégations interparlementaires, en assurant le respect de critères multiples et parfois concurrents.

5.2. Eléments d'analyse comparative

54. Il est intéressant, dans une perspective comparative, de constater que les autres assemblées interparlementaires n'ont pas développé de normes très précises pour garantir une meilleure prise en compte de l'égalité des genres dans leur composition et la composition de leurs organes.

55. Ainsi, le Règlement de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE se borne à disposer que «chaque délégation nationale doit être composée de représentants des deux sexes» (article 1.4). Le Règlement de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN mentionne que «les délégations sont fortement encouragées à rechercher une représentation diversifiée des genres en leur sein» (article 1). L'article 11 des Statuts de l'Assemblée parlementaire de la Méditerranée dispose que «les délégations seront composées à la fois d'hommes et de femmes parlementaires» et l'article 2.4 du Règlement de l'Assemblée parlementaire de l'Union pour la Méditerranée que «les parlements membres s'engagent à garantir que les femmes parlementaires sont représentées dans leur délégation, conformément aux dispositions juridiques de chaque pays». L'Assemblée parlementaire du processus de coopération en Europe du Sud-est est plus progressiste, puisqu'elle établit que chaque délégation devrait être composée d'au moins 30% du sexe moins représenté.

56. D'autres organisations (Assemblée parlementaire de la Coopération économique de la Mer Noire (PABSEC), Assemblée baltique, Assemblée parlementaire de la Francophonie, Assemblée Interparlementaire Benelux, Commonwealth Parliamentary Association) ne comportent aucune disposition relative à la prise en compte de l'égalité des sexes dans la représentation ou la composition des organes.

5.3. Eléments statistiques

57. Pour ce qui est de notre Assemblée parlementaire, les statistiques, au 1er septembre 2021, font état des données suivantes:

– 6 délégations ont moins de 25% de femmes

– 10 délégations ont entre 25% et 29% de femmes

– 11 délégations ont entre 30% et 39% de femmes

– 5 délégations ont entre 40% et 49% de femmes

– 15 ont 50% ou plus de femmes (une délégation compte 100% de femmes).

Quatre délégations ne comptent qu'une seule femme (Chypre, Liechtenstein, Malte et Monténégro).

58. On ne peut tirer aucune règle générale reliant la grande ou la moindre représentativité des femmes à la taille des délégations. Ainsi, s'agissant du pourcentage de femmes dans les délégations:

– dans les délégations ayant dix-huit sièges (36 membres) à l'Assemblée:

Inférieur à 25 %: -

Entre 25 et 29 %: Fédération de Russie, Turquie, Royaume-Uni

Entre 30 et 39 %: Allemagne, Italie

Supérieur ou égal à 40%: France

– dans les délégations ayant dix ou douze sièges (20 ou 24 membres) à l'Assemblée:

Inférieur à 25 %: Pologne

Entre 25 et 29%: -

Entre 30 et 39 %: Roumanie

Supérieur ou égal à 40%: Espagne, Ukraine

– dans les délégations ayant six, sept ou huit sièges (12, 14 ou 16 membres) à l'Assemblée:

Inférieur à 25 %: République tchèque

Entre 25 et 29 %: Bulgarie, Hongrie, Suisse

Entre 30 et 39 %: Azerbaïdjan, Grèce, Portugal, Serbie

Supérieur ou égal à 40%: Autriche, Belgique, Pays-Bas, Suède

– dans les délégations ayant cinq sièges (10 membres) à l'Assemblée:

Inférieur à 25 %: Danemark

Entre 25 et 29 %: Géorgie

Entre 30 et 39 %: –

Supérieur ou égal à 40%: Bosnie-Herzégovine, Croatie, Finlande, République de Moldova, Norvège, République slovaque

– dans les délégations ayant entre deux et quatre sièges (4 à 8 membres) à l'Assemblée:

Inférieur à 25%: Malte, Monténégro

Entre 25 et 29 %: Arménie, Chypre, Liechtenstein

Entre 30 et 39 %: Estonie, Lettonie Lituanie, Luxembourg

Supérieur ou égal à 40%: Albanie, Andorre, Islande, Irlande, Macédoine du Nord, Monaco, Saint-Marin.

100% des membres de la délégation de la Slovénie sont des femmes.

59. On ne peut pas non plus tirer une règle générale affirmant que la moindre présence de femmes dans une délégation serait due à la moindre représentation des femmes au sein du parlement national dont la délégation est issue. Certes, la plupart des 16 délégations parlementaires qui comptent moins de 30% de femmes à l'Assemblée sont issues de parlements qui n'ont pas une forte proportion de femmes non plus: 15 des 16 délégations concernées sont issues de parlements ayant également moins de 30% de femmes (Arménie, Bulgarie, Chypre, République tchèque, Géorgie, Hongrie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Malte, Monténégro, Pologne, Roumanie, Fédération de Russie, Turquie). Il est clair que pour ces 15 délégations, accroître la représentation des femmes dans leur délégation au-delà de 30% représente un effort évident. Mais pour le Danemark, la Suisse et le Royaume-Uni, qui comptent également moins de 30% de femmes dans leur délégation mais davantage dans leur parlement, un tel effort est loin d'être insurmontable.

60. Certaines délégations montrent à cet égard l'exemple: l'Albanie (71 % de femmes dans la délégation alors qu'il n'y a que 29 % de femmes au parlement), l'Azerbaïdjan, la Bosnie-Herzégovine (60% de femmes dans la délégation et 24% de femmes au parlement), la Grèce, l'Ukraine (42% de femmes dans la délégation et 21% au parlement), ou encore la Croatie, la République de Moldova et la République slovaque (50% de femmes dans leur délégation et respectivement 20%, 25% et 17,5% au parlement).

61. Par ailleurs, il convient d'être attentif aux sièges qui sont occupés par le sexe sous-représenté au sein de la délégation, selon qu'il s'agisse d'exercer une fonction de représentante ou de suppléante. On peut se féliciter du fait que, globalement à l'Assemblée, il y ait un peu plus de femmes représentantes (122) que de femmes suppléantes (113). Toutefois, la parité – au moins autant de femmes que d'hommes occupant un siège de représentant – n'est assurée que dans 17 délégations sur 47 (une 18ème délégation, la Slovénie, assurant une représentation intégralement féminine). Dans 7 délégations, les femmes occupent moins d'un quart des sièges de représentants (Azerbaïdjan, Belgique, Bulgarie, Danemark, Géorgie, Pologne, Fédération de Russie).

5.4. Propositions

62. Toutes les délégations parlementaires satisfont à l'obligation réglementaire de comprendre au moins une femme représentante. Cette exigence, incontestablement très minimale pour les délégations de 20, 24 ou 36 membres, est par contre moins évidente à satisfaire pour les petites délégations. L'effort incombe incontestablement aux premières qui doivent faire montre de davantage d'exemplarité. Si l'on veut promouvoir une avancée vers la parité, il conviendra d'accroître les exigences en fixant la barre plus haut.

63. Afin de promouvoir une mixité réelle et d'avancer vers l'objectif immédiat d'une représentation minimale du sexe sous-représenté d'un tiers, il faut redéfinir les critères réglementaires qui s'imposent aux parlements nationaux lorsqu'ils constituent leur délégation à l'Assemblée.

64. Pour obtenir des résultats en matière de représentation équilibrée des sexes dans les délégations nationales, la **fixation de quotas est nécessaire**:

– Le Règlement doit énoncer un principe clair (seuil minimal de représentation) s'agissant des obligations des parlements nationaux dans la composition de leurs délégations à l'Assemblée et rendre les conditions de respect de ce principe compréhensibles et réalistes dans leur mise en œuvre.

– Il faut tenir compte de la **réalité «quantitative»**: les quotas devraient être différenciés selon la taille des délégations – on ne peut pas demander le même effort aux plus petites délégations de 4 membres.

– Il faut une **progressivité** dans la mise en œuvre du principe retenu, à savoir établir des paliers temporels successifs: la progression en termes de pourcentages fixés devrait être définie si possible dans le Règlement ou à défaut dans une Résolution de l'Assemblée; on pourrait fixer une **obligation pour chaque délégation d'être composée d'un tiers de membres du sexe sous-représenté à l'Assemblée à compter de l'ouverture de la session 2022 et porter ce quota à 40 % d'ici 4 à 5 ans**.

– Il faut pouvoir octroyer une certaine **marge de flexibilité**, pour ne pas mettre en difficulté les plus petites délégations qui ne peuvent pas s'acquitter avec autant de facilité des mêmes obligations que les grandes délégations (les délégations de 4 membres sont en sous-capacité numérique pour suivre les activités des commissions; leurs membres ne sont pas parlementaires à temps plein et exercent une activité professionnelle en parallèle): un seuil d'au moins un tiers reviendrait à obliger, en pratique, ces petites délégations à nommer deux personnes du sexe sous-représenté sur leurs quatre membres (soit une parité de 50 %). Pour ces délégations, on exigera donc au minimum une femme désignée en qualité de représentante, mais sans leur faire peser une contrainte de parité qui n'est pas demandé aux autres délégations. On pourrait également fixer une entrée en vigueur différée pour certaines délégations.

– Une **réévaluation du dispositif** pourrait être conduite 4 ou 5 ans après son entrée en vigueur.

65. Il est donc proposé d'établir un double critère numérique, en ayant à l'esprit un souci d'équité entre les délégations: l'un reposant sur le nombre total de membres appartenant au sexe sous-représenté dans une délégation – fixé à 25 % pour les petites délégations et à 33% pour les autres délégations – et l'autre sur le nombre de représentant(e)s appartenant au sexe sous-représenté fixé à 33 % pour les délégations de taille moyenne et les grandes délégations (pour les petites délégations, l'obligation actuelle de comprendre un membre du sexe sous-représenté en qualité de représentant(e) est maintenue).

66. Concrètement, chaque délégation nationale assurera une représentation équilibrée des sexes, dans une première phase, sur la base suivante, étant précisé que les femmes constituent actuellement le sexe sous-représenté à l'Assemblée:

– les délégations ayant 4 membres (2 sièges) devront comprendre au minimum une femme en qualité de représentante/titulaire

– 2 femmes dans les délégations de 6 membres, dont 1 représentante/titulaire (sur 3 sièges)[31]

– 3 femmes dans les délégations de 8 membres, dont 1 représentante/titulaire (sur 4 sièges)

– 3 femmes dans les délégations de 10 membres, dont 2 représentantes/titulaires (sur 5 sièges)

– 4 femmes dans les délégations de 12 membres, dont 2 représentantes/titulaires (sur 6 sièges)

– 5 femmes dans les délégations de 14 membres, dont 3 représentantes/titulaires (sur 7 sièges)

– 7 femmes dans les délégations de 20 membres, dont 4 représentantes/titulaires (sur 10 sièges)

– 8 femmes dans les délégations de 24 membres, dont 4 représentantes/titulaires (sur 12 sièges)

– 12 femmes dans les délégations de 36 membres, dont 6 représentantes/titulaires (sur 18 sièges).

31. La délégation de Chypre, bien que comprenant 6 sièges, n'en pourvoit que 4, en application des résolutions de l'Assemblée; elle devra être considérée comme une délégation de 4 membres.

67. L'analyse des statistiques actuelles (voir annexe et paragraphes 57 à 61) permet de se montrer confiant dans la réalisation par les délégations de cet objectif réaliste. Ce qui n'était guère envisageable il y a dix ans pour la grande majorité des délégations l'est à présent[32]. L'enjeu doit rester, naturellement, de progresser vers la parité en accroissant au fur et à mesure les seuils réglementaires.

68. Par ailleurs, l'existence d'une délégation composée intégralement de femmes – la délégation slovène ne comporte aucun membre masculin – ouvre une perspective inédite qui mérite réflexion s'agissant de l'obligation qui incombe aux parlements nationaux lorsqu'ils constituent leur délégation à l'Assemblée de respecter le principe d'égalité des sexes dans la représentation à l'Assemblée. Puisqu'une délégation entièrement masculine ne peut pas être ratifiée par l'Assemblée, je propose également que l'Assemblée ne puisse pas valider une délégation dont la composition serait entièrement féminine.

69. La question de sanctionner le non-respect du principe d'égalité des sexes dans la composition des délégations a été vivement discutée avec certaines délégations et les groupes politiques. Certain·e·s membres considèrent qu'aucun progrès ne sera effectif s'il n'y a pas l'épée de Damoclès de la sanction, et, en premier lieu, par le biais de la procédure de contestation des pouvoirs des délégations. Je considère que l'approche visant à clarifier et à harmoniser les dispositions prévues par le Règlement est déjà un gage suffisant de contrainte des parlements nationaux quant à l'obligation de respecter un certain quota dans leurs délégations.

70. Le projet de résolution propose donc de revoir la rédaction des articles 6.2 et 7.1. La nouvelle formulation proposée de l'article 6.2 permet aux délégations nationales, et ultimement à la commission du Règlement lorsqu'elle est chargée d'examiner une contestation de pouvoirs, d'évaluer plus clairement le respect du principe de représentation équilibrée des sexes ainsi défini, et de retrouver une cohérence dans la formulation du principe (article 6.2) et sa sanction (article 7.1.b). La détermination de fourchettes de représentation des sexes selon la taille des délégations permet une définition plus précise et plus équitable des critères à respecter.

71. Encadrer l'obligation de représentation équilibrée des sexes par des seuils différenciés et raisonnables permet de répondre aux objections qui ont pu être formulées par les délégations (notamment l'existence d'un faible nombre de femmes au sein du parlement, le manque de disponibilité ou de volonté des femmes parlementaires pour siéger dans des délégations interparlementaires, l'absence de coordination entre les groupes politiques des parlements dans la désignation des délégations, la priorité donnée à des membres qui ont les compétences, notamment linguistiques, pour s'investir effectivement dans leur fonction à l'Assemblée, le risque de laisser un siège vacant dans la délégation s'il ne peut pas être pourvu par un membre du sexe sous-représenté). De tels seuils ont l'avantage de pouvoir être révisés graduellement afin de parvenir à l'objectif fixé de parité.

72. Toutefois, il est crucial qu'une telle obligation ne crée pas de clivage au sein des délégations, parce que la charge de remplir l'objectif serait laissée à certains partis politiques «vertueux», ou, dans le cas de parlements bicaméraux, à celle des deux chambres qui comporte le plus de membres du sexe sous-représentés[33]: cette obligation relève de la responsabilité collective du parlement et elle doit être partagée de manière égale entre tous les partis; il faut éviter un phénomène de compensation.

73. De même, nombre de membres ont considéré que le critère de la représentation équitables des partis politiques au sein des délégations était primordial, notamment pour les partis de l'opposition ou les petits partis. Ils craignent donc que ceux-ci fassent les frais des nouveaux critères.

5.5. L'égalité des sexes dans les organes de l'Assemblée

74. L'instauration d'un système de quotas garantit la présence du sexe sous-représenté, par une représentation quantitative, mais trouve ses limites s'agissant de la participation effective dans les processus décisionnels.

---

32. Voir Doc. 12260, chapitre 3 de l'exposé des motifs, qui présente une analyse des réponses des délégations nationales à un questionnaire sur la proposition de les obliger à comprendre au moins 30 % de représentants de chaque sexe et des obstacles à la mise en œuvre concrète d'une telle mesure. A l'époque, 19 des 31 délégations qui avaient répondu au questionnaire soutenaient cette mesure et même 11 d'entre elles se déclaraient favorables à l'application d'un seuil supérieur.

33. Par exemple, en Irlande, la chambre haute (Seanad Éireann) comprend 40% de femmes et la chambre basse (Dáil Éireann) 22,5%; en Suisse, le Conseil des Etats comprend 27 % de femmes et le Conseil national 42%.

75. Le dernier rapport que la commission du Règlement a consacré à la représentation des sexes à l'Assemblée, en 2010, était centré sur la composition des délégations nationales. Il faut remonter aux deux rapports précédents (2003 et 2007) pour trouver quelques pistes de réflexion s'agissant de promouvoir le principe d'égalité entre les sexes dans les différents organes de l'Assemblée, en mettant notamment en avant le rôle des groupes politiques dans la désignation des candidats aux présidences et vice-présidences des commissions et des candidatures aux commissions dont ils nomment les membres. Dans la Résolution 1585 (2007) et la Résolution 1898 (2012) susmentionnées, l'Assemblée a reconnu le rôle clé joué par les groupes politiques pour donner au sexe sous-représenté davantage de responsabilités et de visibilité. La Résolution 1898 (2012) invitait les groupes politiques de l'Assemblée à prendre en compte la répartition par sexe lors des négociations pour l'attribution des sièges dans les bureaux des commissions et la nomination des candidats à présenter par les groupes, «pour s'assurer que la répartition globale par sexe des bureaux des commissions inclut 40 % du sexe sous-représenté, à la fois pour les présidences et les vice-présidences des commissions», ainsi qu'à porter une attention accrue à la répartition par sexe des personnes désignées ou élues par les groupes à des postes de l'Assemblée et des commissions en vue de parvenir à une égale représentation des femmes et des hommes à tous les postes de responsabilité clés.

5.6. Dispositions réglementaires

76. Le Règlement comporte d'ores et déjà un certain nombre de dispositions qui promeuvent l'égalité des sexes et concourent à la représentation équilibrée des sexes au sein des organes de l'Assemblée:

– *Élection des vice-présidents* – aux termes de l'article 16.3, «aucun représentant ou suppléant ne peut être élu Vice-Président s'il n'a pas été proposé par écrit par le Président de sa délégation nationale au nom de celle-ci, tout en tenant compte du principe d'égalité entre les sexes».

– *Nomination des commissions* – les désignations des membres de la commission de suivi, de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles et de la commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme s'effectuent «sur la base des candidatures proposées par les groupes politiques et en tenant compte de l'équilibre entre les sexes et de l'équilibre régional» (article 44.3.a). Toutefois, les groupes politiques, quand ils désignent leurs représentants à la commission sur l'élection des juges «doivent s'attacher à y faire figurer au moins 40 % de femmes, ce qui est le seuil de parité jugé nécessaire par le Conseil de l'Europe de manière à exclure toute éventualité de préjugé sexuel dans le processus de prise de décision» (Résolution 1366 (2004)) sur les candidats à la Cour européenne des droits de l'homme). S'agissant des commissions ad hoc d'observation des élections, «les groupes politiques garderont à l'esprit que toute nomination à une commission ad hoc doit respecter le principe de l'égalité entre les sexes compte tenu de la répartition hommes/femmes au sein de leurs groupes respectifs».

– *Bureau des commissions* – aux termes de l'article 46.1, «le Bureau de chaque commission se compose du président et de trois vice-présidents, élus en principe lors de la première réunion de la commission de chaque session ordinaire, tout en tenant compte du principe d'égalité entre les sexes». La même disposition s'applique aux sous-commissions (article 49.7).

– *Désignation des rapporteurs* – pour la désignation des rapporteurs, «les commissions prennent en considération les critères suivants par ordre de priorité: la compétence et la disponibilité, la représentation équitable des groupes politiques (sur la base du système D'Hondt), la représentation équilibrée des sexes, l'équilibre géographique et national» (article 50.1).

– *Constitution des sous-commissions permanentes ou ad hoc* – «Une représentation équitable des délégations nationales et des partis ou groupes politiques doit être recherchée» (article 49.2).

5.7. Eléments d'analyse comparative

77. Une perspective comparative permet d'observer que peu d'assemblées interparlementaires possèdent des dispositions réglementaires permettant de promouvoir la représentation équilibrée des sexes dans leurs organes ou dans les postes et positions à responsabilité. L'article 15.2 du Règlement intérieur du Parlement européen dispose que «Lors de l'élection du Président, des vice-présidents et des questeurs, il convient de tenir compte de façon globale d'une représentation équitable des tendances politiques, ainsi que de l'équilibre entre les hommes et les femmes et de l'équilibre géographique.» La même approche prévaut pour la constitution des délégations interparlementaires du Parlement européen pour laquelle «Les groupes politiques veillent, autant que possible, à ce qu'il y ait une représentation équitable des États membres, des tendances politiques ainsi que des hommes et des femmes» (article 223.2).

78. L'Union interparlementaire est un rare exemple d'assemblée qui entend promouvoir résolument la participation des femmes dans ses organes. Ainsi, les délégations membres de l'Assemblée de l'UIP «incluent des hommes et des femmes parlementaires … et s'efforcent d'assurer une représentation égale des deux sexes». De même, chaque Etat membre de l'UIP est représenté au Conseil directeur «par trois parlementaires, sous réserve que sa représentation compte des hommes et des femmes», mais une délégation exclusivement masculine ou féminine sera limitée à un seul membre. La désignation des rapporteurs par l'Assemblée «se fait compte tenu des principes de parité hommes-femmes». Enfin, la composition du Comité des droits de l'homme des parlementaires doit respecter la parité des sexes: il «compte en principe cinq hommes et cinq femmes. En tout état de cause, il ne comptera pas moins de quatre membres du même sexe».

5.8. Propositions

79. Il existe un large consensus sur le fait que les groupes politiques jouent un rôle central pour promouvoir de manière plus volontariste la représentation et la participation équilibrée des femmes et des hommes au sein des organes décisionnels de l'Assemblée et un changement de culture dans ce domaine; l'impact de leurs décisions peut être plus important que les changements normatifs pour promouvoir un changement de culture favorable à l'égalité entre les femmes et les hommes. Mais les faits et les statistiques semblent démontrer que certains groupes politiques s'investissent peu dans une telle démarche, rendant ainsi nécessaire de renforcer l'approche réglementaire. Toutefois, il faut là encore tenir compte de la réalité des chiffres et se réserver une certaine marge de flexibilité vis-à-vis des groupes politiques de taille réduite.

80. De même, certains groupes politiques ont rappelé qu'ils sont tributaires de la composition des partis nationaux affiliés. S'agissant des nominations dans les commissions, y compris les commissions ad hoc, elles reposent sur une démarche volontaire des membres qui souhaitent en faire partie, et il arrive que peu de femmes expriment un intérêt. Par ailleurs, certains groupes ont mis en avant l'obstacle que constituent certaines conditions fixées par le Règlement (compétences et expérience juridiques pour les nominations à la commission sur l'élection des juges; limitation du nombre de membres appartenant à un Etat sous suivi ou post-suivi pour la commission de suivi).

81. Je souhaite formuler les propositions suivantes:

– Un principe de «un sur trois» doit s'appliquer dans les nominations à la commission de suivi, la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles et la commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme*:* les trois commissions désignées par les groupes politiques devront comprendre un quota minimal d'au moins un tiers de membres du sexe sous-représenté; au début de chaque session ordinaire, au moins une candidature sur trois présentée par chaque groupe politique à ces commissions (lorsque le groupe détient au moins trois sièges dans la commission concernée) devra appartenir au sexe sous-représenté[34]; pour les nominations ultérieures, le Bureau procédera à la désignation des membres en s'assurant que les commissions concernées comprennent toujours au moins un tiers de membres du sexe sous-représenté.

– **Nomination des bureaux des commissions:** les groupes politiques doivent renforcer leur concertation lors de la désignation des candidatures aux bureaux des neuf commissions de l'Assemblée de façon à parvenir à une parité dans les fonctions de présidents et de vice-présidents[35].

– **Constitution des commissions ad hoc de l'Assemblée et sous-commissions ad hoc du Bureau***:* le Bureau devra veiller à nommer au moins un tiers de membres du sexe sous-représenté dans les commissions ad hoc d'observation des élections et autres commissions ou sous-commissions ad hoc; lorsque les candidatures à ces commissions sont soumises par les groupes politiques, chaque groupe politique veillera à ce qu'une candidature sur trois appartienne au sexe sous-représenté.

– **Débats** à l'Assemblée: les groupes politiques devront respecter une alternance entre les sexes dans la désignation de leurs porte-parole lors des débats en séance plénière (au moins une femme sur trois).

---

34. La condition fixée aux groupes politiques par la Résolution 1366 (2004) sur les candidats à la Cour européenne des droits de l'homme de s'attacher à y faire figurer au moins 40 % de femmes n'a, en pratique, jamais été respectée.

35. La Résolution 1898 (2012) «Partis politiques et représentation politique des femmes» invitait les groupes politiques de l'Assemblée à prendre en compte la répartition par sexe lors des négociations pour l'attribution des sièges dans les bureaux des commissions et la nomination des candidats à présenter par les groupes, «pour s'assurer que la répartition globale par sexe des bureaux des commissions inclut 40 % du sexe sous-représenté, à la fois pour les présidences et les vice-présidences des commissions».

– **Désignation des rapporteurs** par les commissions: une commission ne pourra désigner comme rapporteur un membre du sexe sur-représenté que si elle compte déjà au moins un tiers de membres du sexe sous-représenté parmi ses rapporteurs.

– **Élection des vice-présidents de l'Assemblée**: les délégations sont encouragées à présenter la candidature d'un membre du sexe sous-représenté; une délégation ne pourra présenter la candidature d'un membre du sexe sur-représenté que si elle comprend au moins 40% de membres du sexe sous-représenté.

Il convient donc de modifier les articles 44.3, 44.4 et 50.1 du Règlement.

82. Enfin, il appartient au Bureau de l'Assemblée de veiller à l'application de ce principe du «un sur trois» dans l'ensemble des décisions de nomination dont il a la compétence, en particulier dans la représentation institutionnelle de l'Assemblée.

6. Autres mesures non réglementaires et bonnes pratiques

83. J'ai effectué un tour d'horizon des procédures et pratiques dans d'autres sphères parlementaires. J'ai envisagé d'autres pistes de réflexion, que je n'ai finalement pas retenues à l'issue de mes discussions préliminaires avec des membres de l'Assemblée: par exemple l'idée de réduire le droit de vote d'une délégation dont la composition ne répond pas aux minimas requis (ou au contraire d'accroître le nombre de voix d'une délégation qui comporterait plus de 40% de femmes) – ce qui serait contraire au Statut du Conseil de l'Europe; l'idée d'alterner femme et homme à la Présidence de l'Assemblée; ou encore celle d'obliger à une alternance entre les sexes à la présidence des groupes, ainsi que la parité dans leurs vice-présidences.

84. En revanche, certaines **mesures positives** d'encouragement peuvent être envisagées. Par exemple, s'agissant des **débats à** l'Assemblée, les délégations «vertueuses» (représentation de 40/60) pourraient se voir allouer des orateurs supplémentaires ou être remontées sur la liste des orateurs. Les mesures inverses, visant à pénaliser les délégations «non vertueuses» – par exemple en limitant le nombre de leurs orateurs appartenant au sexe sur-représenté, ou les candidatures comme rapporteur de commission ou observateur d'élections – pourraient également être mises en œuvre, mais je n'entends pas les promouvoir à ce stade.

85. Certaines démarches sont inspirantes et méritent d'être relayées dans mon rapport, indépendamment de toute modification des dispositions règlementaires:

– la mise sur pied de structures spécifiques pour promouvoir la mise en œuvre de l'égalité des sexes, telles que la création de groupes parlementaires de femmes interpartis, d'un Forum des femmes ou d'un réseau de femmes parlementaires;

– la reconnaissance de l'implication individuelle dans la promotion de l'égalité des sexes (à l'instar des «Champions internationaux de l'égalité des sexes des Nations Unies »);

– les mesures de sensibilisation, d'accompagnement, de soutien et de formation (sur le modèle de la boîte à outils de l'UIP);

– une formation complémentaire sur le sexisme et la violence envers les femmes (Résolution 2274 (2019));

– des bonnes pratiques pour l'organisation ou la participation à des évènements (conférence, séminaire, panel, etc.), reposant sur le respect d'un équilibre dans les intervenants et experts (par exemple, les membres devraient refuser d'assister à un évènement où ne participerait aucune femme).

7. Conclusions

86. L'Assemblée parlementaire a intégré dans son Règlement le principe d'égalité des sexes il y a 17 ans, et faisait partie des assemblées pionnières à l'époque. L'enjeu consiste désormais à développer pour les membres du sexe sous-représenté leur participation effective à toutes les activités de l'Assemblée et notamment aux fonctions de responsabilité. Les groupes politiques ont un rôle essentiel à jouer en la matière.

87. Un Comité présidentiel entièrement masculin, deux femmes présidentes de commissions sur neuf, six femmes vice-présidentes de l'Assemblée sur 20 sièges: les statistiques sont éloquentes et guère satisfaisantes. La marge de progression est large et il faut s'atteler à trouver des solutions pragmatiques. Demeurer uniquement dans le «politiquement correct» n'est clairement pas suffisant.

88. La commission du Règlement est invitée à examiner les propositions suivantes:

– s'agissant de la composition des délégations nationales, modifier l'article 6.2 et l'article 7.1 du Règlement afin d'harmoniser la formulation du principe d'égalité des sexes dans la composition des délégations nationales, de rendre les conditions de respect de ce principe claires, compréhensibles et réalistes dans leur mise en œuvre, en accroissant le seuil minimal de représentation, et en simplifiant la procédure de contestation des pouvoirs sur ce fondement;

– s'agissant de promouvoir la représentation équilibrée des sexes au sein des organes de l'Assemblée, modifier les articles 44.3, 44.4 et 50.1 du Règlement afin de fixer un quota minimal de membres du sexe sous-représenté dans les trois commissions désignées par les groupes politiques, les commissions ad hoc, ainsi que lors de la désignation des rapporteurs par les commissions.

89. Les présentes propositions ne sont que la première étape d'une approche progressive ambitieuse, avec en perspective une représentation de 40% au minimum et, ultimement, une parité. Il est donc indispensable de procéder à une évaluation de la mise en œuvre des décisions de l'Assemblée avant de franchir le cap suivant.

90. Une telle évaluation devrait être conduite annuellement, dans un rapport d'information qui inclurait non seulement des critères de performance – les statistiques sur la composition des délégations et des organes de l'Assemblée notamment – mais également les nouvelles bonnes pratiques mises en œuvre, et qui serait de nature à informer l'Assemblée sur les progrès accomplis.

Annexe

Représentation des sexes dans les délégations nationales à l'Assemblée (au 1/9/2021)

Délégations nationales	Nombre total de membres	Hommes	Femmes	Pourcentage de femmes dans la délégation	Pourcentage de femmes au parlement	Nombre de représentantes	Nombre de suppléantes	Pourcentage de femmes parmi les représentant.e.s
Albanie	7 (8)	2	5	**71%**	29%	2	3	**50%**
Andorre	4	2	2	**50%**	46,5%	1	1	**50%**
Arménie	8	6	2	25%	23%	1	1	25%
Autriche	12	7	5	**42%**	43%	2	3	**33%**
Azerbaïdjan	12	8	4	**33%**	18,5%	1	3	17%
Belgique	14	8	6	**43%**	44,5%	1	5	14%
Bosnie-Herzégovine	10	4	6	**60%**	24,5%	4	2	**80%**
Bulgarie	12	9	3	25%	27%	1	2	17%
Croatie	10	5	5	**50%**	31%	3	2	**60%**
Chypre	4 (6)	3	1	25%	21,5%	1	0	**50%**
République tchèque	14	11	3	21%	18,5%	2	1	29%
Danemark	10	8	2	20%	39%	1	1	20%
Estonie	6	4	2	**33%**	28%	1	1	**33%**
Finlande	10	3	7	**70%**	46%	3	4	**60%**
France	36	20	16	**44%**	38%	6	10	**33%**
Géorgie	8 (10)	6	2	25%	19,5%	1	1	20%
Allemagne	35 (36)	23	12	**34%**	31,5%	5	7	28%
Grèce	14	9	5	**36%**	21%	3	2	**43%**
Hongrie	14	10	4	28%	12,5%	3	1	**43%**
Islande	6	3	3	**50%**	40%	1	2	**33%**
Irlande	8	4	4	**50%**	31%	1	3	25%
Italie	36	23	13	**36%**	37%	8	5	**44%**
Lettonie	6	4	2	**33%**	27%	1	1	**33%**
Liechtenstein	4	3	1	25%	28%	1	0	**50%**
Lituanie	8	5	3	**37%**	28%	2	1	**50%**
Luxembourg	6	3	3	**33%**	32%	1	1	**33%**
Malte	6	5	1	17%	13,5%	1	0	**33%**
République de Moldova	10	5	5	**50%**	25%	2	3	**40%**
Monaco	4	2	2	**50%**	33,5%	1	1	**50%**
Monténégro	5 (6)	4	1	20%	26%	1	0	**33%**
Pays-Bas	13 (14)	5	8	**61%**	41%	6	2	**86%**

Délégations nationales	Nombre total de membres	Hommes	Femmes	Pourcentage de femmes dans la délégation	Pourcentage de femmes au parlement	Nombre de représentantes	Nombre de suppléantes	Pourcentage de femmes parmi les représentant.e.s
Macédoine du Nord	6	3	3	**50%**	39%	1	2	**33%**
Norvège	10	5	5	**50%**	44,5%	3	2	**60%**
Pologne	23 (24)	18	5	22%	24%	2	3	18%
Portugal	14	9	5	**36%**	40%	3	2	**43%**
Roumanie	20	14	6	30%	18,5%	3	3	30%
Fédération de Russie	36	27	9	25%	17,5%	4	5	22%
Saint-Marin	4	2	2	**50%**	33,5%	1	1	**50%**
Serbie	14	9	5	**36%**	39,5%	4	1	**57%**
République slovaque	8 (10)	4	4	**50%**	17,5%	2	2	**50%**
Slovénie	6	0	6	**100%**	27%	3	3	**100%**
Espagne	24	13	11	**46%**	42%	5	6	**42%**
Suède	12	7	5	**42%**	46%	3	2	**50%**
Suisse	12	9	3	25%	34,5%	3	0	**50%**
Turquie	36	27	9	25%	17,5%	5	4	28%
Ukraine	24	14	10	**42%**	21%	7	3	**58%**
Royaume-Uni	35 (36)	25	10	28%	34%	5	5	29%
Total	**636**	**400**	**236**	**37%**		**122**	**113**	

Représentation des sexes dans les organes de l'Assemblée

Fonction	Hommes	Femmes
Président·e	1	
Vice-Président·e·s	14	6
Comité présidentiel	7	0
Bureau de l'Assemblée	27	8
Président·e·s de commission	7	2
Vice-président·e·s de commission	16	11
Commission des questions politiques et de la démocratie		
Président·e	1	
Vice-président·e·s	3	
Rapporteur·e	10	4
Rapporteur·e pour avis		1
Rapporteur·e général·e	-	-
Président·e de sous-commission	1	1
Vice-président·e de sous-commission		1
Commission des questions juridiques et des droits de l'homme		
Président·e	1	
Vice-Président·e·s	3	
Rapporteur·e	14	5
Rapporteur·e pour avis	3	1
Rapporteur·e général·e	2	1
Président·e de sous-commission	3	
Vice-président·e de sous-commission		
Commission des questions sociales, de la santé et du développement durable		
Président·e	1	
Vice-Président·e·s	2	1
Rapporteur·e	9	10
Rapporteur·e pour avis		5
Rapporteur·e général·e		1
Président·e de sous-commission	1	3
Vice-président·e de sous-commission	1	
Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées		
Président·e	1	
Vice-Président·e·s	2	1
Rapporteur·e	7	4
Rapporteur·e pour avis	2	1
Rapporteur·e général·e	-	-
Président·e de sous-commission	2	
Vice-président·e de sous-commission	1	1
Commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias		
Président·e	1	
Vice-Président·e·s	1	2
Rapporteur·e	7	2
Rapporteur·e pour avis	1	
Rapporteur·e général·e	2	
Président·e de sous-commission	2	1
Vice-président·e de sous-commission	2	1
Commission sur l'égalité et la non-discrimination		
Président·e		1
Vice-Président·e·s		3

Fonction	Hommes	Femmes
Rapporteur·e	5	9
Rapporteur·e pour avis		1
Rapporteur·e général·e	2	1
Président·e de sous-commission		2
Vice-président·e de sous-commission		1
Commission pour le respect des obligations des États membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi)		
Président·e	1	
Vice-Président·e·s	1	2
Rapporteur·e	31	8
Rapporteur·e pour avis	-	-
Rapporteur·e général·e	-	-
Président·e de sous-commission	1	
Vice-président·e de sous-commission		
Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles		
Président·e		1
Vice-Président·e·s	3	
Rapporteur·e	3	4
Rapporteur·e pour avis		1
Rapporteur·e général·e	1	
Commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme		
Président·e	1	
Vice-Président·e·s	1	2
Rapporteur·e	-	-