



Albanian Chairmanship
Council of Europe
May - November 2012



Présidence albanaise
Conseil de l'Europe
mai - novembre 2012



Strasbourg, le 11 septembre 2012

CDL-UD(2012)007

Or . fr.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

**en coopération avec
l'Assemblée nationale de l'Albanie
et la Commission électorale centrale d'Albanie**

**dans le cadre de
la présidence albanaise du Comité des Ministres
du Conseil de l'Europe**

CONFERENCE SUR

**« LE PATRIMOINE ELECTORAL EUROPEEN :
DIX ANS DE CODE DE BONNE CONDUITE
EN MATIERE ELECTORALE »**

**Tirana, Albanie, 2-3 juillet 2012
Hotel Tirana International
Skanderbeg Square, bâtiment 8, entrée 1**

LA REPRESENTATION DES FEMMES DANS LES ORGANES ELUS

**par Mme Lydie ERR
Médiateure du Grand-Duché de Luxembourg**

La démocratie paritaire, les partis politiques et les systèmes électoraux

1. La démocratie c'est-à-dire la souveraineté du peuple, implique la séparation des pouvoirs, l'Etat de droit et les droits de l'Homme.
2. Le terme « parité » vient du latin paritas ; « par » signifie égal, semblable.
3. La parité tend à une représentation juste de l'électorat qui, comme nous le savons, se compose de plus d'un genre, soit les hommes et les femmes, sans la différence sexuelle desquels le genre humain ne se perpétuerait pas.
4. La différence des sexes, que personne ne conteste, est affublée d'une attribution des activités humaines qui, si elle était compréhensible quand ces activités se limitaient à la chasse et la cueillette, n'a plus de raison d'être depuis longtemps.
5. Or, la spécificité des activités des hommes et des femmes continue.
6. Les activités pas du tout rémunérées (travail domestique et bénévole) voire moins bien rémunérées sont encore réservées aux femmes alors que celles plus valorisantes et mieux rémunérées sont en grande majorité exercées par les hommes.
7. L'activité politique fait partie de cette dernière catégorie d'activité dans lesquelles les femmes sont encore largement minoritaires.
8. Ce fait est incontestable et il importe d'en explorer les raisons. La première de ces raisons est certainement le travail non rémunéré accompli en grande partie par les femmes au sein de la famille.
9. La famille constitue donc non seulement une unité de consommation mais aussi une unité de production de travail. Or ce travail, inséparable de l'organisation du travail en général, n'est pas considéré en tant qu'activité économique ni rémunéré ni valorisé socialement. Il n'est partant pas pris en compte pour le calcul de la richesse d'un peuple exprimée dans le PIB.
10. Cette partie ignorée du travail humain est pourtant considérable.
11. La Suisse a procédé à l'évaluation en terme marchand du travail domestique et ce montant a été estimé en 1998 à 215 mia de FS ce qui équivaut à plus de la moitié du PIB (172 mia pour le travail domestique + 43 mia pour la prise en charge de personnes dépendantes) et le temps qui lui est consacré (à 7,25 mia d'heures en 2000) est supérieur à celui du travail rémunéré (6,7 mia d'heures).
12. La société entière profite de la prise en charge par les femmes du travail domestique en ce sens que les budgets étatiques font d'importantes économies dans le domaine de la santé et de l'éducation, qu'il s'agisse de travail personnel ou de travail externalisé. Ce travail non pris en compte s'il est accompli à titre personnel dans la famille l'est cependant s'il est fait par d'autres femmes dont les mêmes activités sont (mal) rémunérées et pris en compte dans les activités économiques des pays.
13. Belle cohérence et logique économiques !
14. Pourquoi cette diversion voire excursion dans le monde du travail quand on parle de politique ? Pour expliquer pourquoi l'accès à la politique des femmes est plus difficile que tel est le cas pour les hommes parce qu'elles accomplissent en grande majorité le travail domestique indispensable pour la famille et la société non rémunéré et peu valorisé socialement même s'il

ne s'agit pas moins d'un travail qui demande une variété de savoir-faire techniques, éthiques et organisationnels.

15. On peut donc en conclure que l'échelle de valorisation des travaux est défavorable aux femmes et que celles-ci accomplissent en fait la quasi-totalité du travail non-rémunéré et une grande partie du travail bénévole.

16. Finalement, les systèmes électoraux favorisent souvent les élus en place qui sont en majorité des hommes.

17. Si les professions en général sont devenues mixtes, elles restent ségréguées en ce sens que surtout celles qui sont les plus sollicitées et valorisées socialement et économiquement restent très difficiles d'accès aux femmes.

18. Parmi celles-ci compte l'activité politique qui a tendance à rester « la chasse gardée des hommes » si la volonté politique de changer cet état de fait regrettable et injuste n'amène pas à plus d'égalité dans la répartition dans la charge des travaux, dont notamment le travail politique.

19. Le nombre des femmes en politique augmente mais le taux de progression « naturel » est trop lent pour qu'elles puissent y avoir une capacité d'influence satisfaisante.

20. En guise d'explication d'un état de fait peu satisfaisant de la démocratie paritaire, permettez-moi de mentionner

1. que les femmes accomplissent $\frac{3}{4}$ du travail au monde dont la quasi-totalité du travail indispensable mais non rémunéré et qui n'est pas pris en compte en termes économiques dans le PIB ;
2. que les femmes qui ont une activité professionnelle gagnent un salaire 20% inférieur à celui de leurs collègues masculins et ce à compétence égale pour un travail égal ou un travail de même valeur - sans parler du fait que
3. le système de rémunération des travaux non-qualifiés est beaucoup moins bien favorable quand il s'agit de travail accompli par les femmes que celui accompli par leurs collègues masculins de nettoyage.

21. Il en résulte que les hommes ne sont pas plus actifs mais plus riches que les femmes qui ne possèdent que 1% de la richesse du monde, les lois civiles sur l'héritage n'y étant pas étrangères. Par ailleurs, les femmes accèdent plus difficilement à la formation nécessaire pour accéder au marché du travail en dehors du foyer alors qu'elles y sont cantonnées souvent dès leur plus jeune âge.

22. Un autre fait incontestable est celui que les femmes ont été trop longtemps exclues du droit vote actif et passif et qu'elles subissent des discriminations structurelles diverses telles que la violence domestique dont le coût pour elles et pour la société dans son ensemble mériterait d'être connu afin de l'employer à combattre ce fléau le mieux partagé au monde.

23. Les femmes sont donc discriminées par rapport aux hommes dans leur vie quotidienne mais il n'en reste pas moins vrai qu'elles ont le droit et les Etats le devoir de les inclure dans la prise de décision privée et publique.

24. Les quotas, que ce soit en politique ou dans le monde économique, constituent le moyen efficace d'augmenter la présence des femmes. Ils traduisent la prise de conscience du fait incontestable que l'humanité est plurielle par rapport au sexe et que la démocratie doit permettre à tous les genres de participer à la gestion d'un pays.

25. Il n'y a en effet aucune raison objective à ce que la politique déroge à la réalité que les femmes et les hommes sont complémentaires dans la vie courante, que ce soit dans la famille, les écoles ou au travail.

26. Tant que la participation des femmes à la prise de décision publique n'est pas établie, la démocratie est inachevée. Or la représentation des femmes en politique est insuffisante en fait et en droit.

27. Pour remédier à cet état de fait inacceptable dans une démocratie qui se respecte et qui respecte la population, il faut améliorer la présence des femmes dans une proportion telle qu'elles puissent exercer une influence réelle dans le travail législatif.

28. Cette présence significative des femmes en politique est nécessaire notamment parce que l'absence de représentation équilibrée des femmes et des hommes menace la légitimité démocratique et constitue une violation du droit fondamental à l'égalité. Il va de soi que l'activité des responsables politiques reflète les priorités des élus qui sont déterminées par leur expérience de vie différente selon leur appartenance à l'un ou l'autre sexe. C'est pour cette raison que l'humanité étant sexuée doit participer dans ses deux composantes à la prise de décision sur la chose commune (*res publica*) car l'intérêt général concerne toute la société qui est composée d'hommes et de femmes.

29. Selon les statistiques de l'UIP le pourcentage des femmes élues en 35 ans depuis la première conférence mondiale des femmes en 1975 a augmenté de 7%, c'est-à-dire d'1% tous les cinq ans. Si cette progression était linéaire, quod non, puisqu'il y a des chutes et des augmentations des taux de représentation, il faudrait encore attendre 160 ans pour atteindre la parité parfaite. En 2010 le pourcentage des femmes élues était de 19%, il peut être estimé en 2012 à quelque 20%. Cette proportion étant insuffisante, l'UIP a conclu que les quotas sont le moyen par excellence pour faire avancer le nombre des femmes dans les instances décisionnelles.

30. Dans l'ordre juridique, les quotas sont une conséquence logique de la dualité sexuée de l'humanité et du principe de l'égalité inscrite normalement dans la constitution.

31. Mentionnons à ce sujet le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, adopté en 2002 : « Les règles juridiques imposant un pourcentage minimal de personnes de chaque sexe parmi les candidats ne devraient pas être considérées comme contraires à l'égalité du suffrage, si elles ont une base constitutionnelle ».

32. Pour arriver dans un laps de temps décent à une proportion acceptable d'un minimum de représentation du sexe actuellement sous-représenté et pour l'avenir à une masse critique des deux sexes, il faut fixer des quotas pour les unes et pour les autres pour l'avenir.

33. Il s'ensuit que les quotas à introduire doivent concerner les hommes et les femmes pour assurer une masse critique qui a été estimée par le Comité CEDAW de l'ONU (*Committee on the Elimination of Discrimination against Women*) en 1997 entre 30-35% et par le Parlement Européen en 2001 à 40%. Comme le Parlement Européen, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, dans deux recommandations de 2003 et 2004, préconise la parité comprise comme la présence d'au moins 40% de représentants de chaque sexe dans les instances élues.

34. Il reste à souligner que cette proportion adéquate d'hommes et de femmes n'est pas un but en soi mais un moyen pour changer la politique de telle sorte que ses décisions tiennent compte des priorités des deux moitiés de l'humanité dans son ensemble.

35. S'il est vrai que les lois électorales n'ont pas comme première aspiration l'égalité des sexes mais plutôt une représentation adéquate de la population et des partis en lice, il n'en est pas moins indispensable que les deux moitiés de l'humanité dans leur ensemble, c'est-à-dire les hommes et les femmes différentes et égales, soient représentées de façon égale dans les institutions du pays.

36. Sachant que les deux moitiés de l'humanité comprennent par ailleurs chacune en son sein toutes les catégories de la société, qu'elles soient socioprofessionnelles, qu'elles concernent l'âge ou l'activité professionnelle ou l'état de santé, retenons le fait incontestable que les femmes qui sont majoritaires dans la population mondiale ne sont PAS une catégorie mais une composante existentielle de l'humanité.

37. Pour cette raison, l'introduction de quotas de genre ne signifie pas qu'il faudrait ensuite en introduire également pour les jeunes, les immigrés, bref pour des gens appartenant à une catégorie spécifique de la société alors qu'il est clair que toutes ces catégories font parties des deux composantes ci-avant mentionnées.

38. Précisons d'emblée que l'éducation de tous mais surtout celle des femmes importe pour avancer sur le chemin de la démocratie paritaire tout comme le contexte historique, culturel et religieux d'un pays mais qu'avant tout c'est la force et les convictions des partis politiques qui comptent car ils sont le maître de jeu des élections.

39. L'importance de tous ces facteurs est généralement reconnue mais tel est le cas en ce qui concerne le système électoral au sens strict c'est-à-dire « les moyens par lesquels les électeurs expriment leur préférence politique et la manière dont les suffrages sont traduits en sièges/mandats ».

40. Ces systèmes sont généralement classés en 3 systèmes : le scrutin majoritaire, le système de représentation proportionnelle et le système mixte.

41. Pour une analyse plus détaillée, je renvoie au rapport que j'ai présenté à l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe en janvier 2010 : « Augmenter la représentation des femmes en politique par les systèmes électoraux » ainsi qu'au rapport, adopté par la Commission de Venise en 2009 intitulé : « Impact des systèmes électoraux sur la représentation des femmes en politique » basé lui-même sur le rapport d'un expert allemand, Michael Krennerich (CDL-AD(2009)029).

42. Certains éléments des systèmes électoraux sont déterminants pour une représentation adéquate des deux sexes en raison du fait que l'impact des quotas diffère quant à son efficacité non seulement en raison de sa nature et de ses modalités d'application mais aussi du système électoral donné.

43. L'étude de la Commission de Venise porte uniquement sur les systèmes électoraux servant à élire les chambres basses ou uniques des parlements tout comme, d'ailleurs, l'étude UIP précédemment mentionnée et une étude de 2008 commandée par le Parlement européen sur les systèmes de quotas électoraux par sexe et leur mise en œuvre en Europe. Cette précision exclut donc de ce rapport les lois électorales qui ne concernent pas les élections nationales.

44. D'après le rapport de la Commission de Venise, une des conclusions les plus nettes est celle que le pays appliquant un système de représentation proportionnelle comptent une proportion plus élevée de femmes dans leurs parlements que ceux appliquant un système de scrutin majoritaire.

45. Les systèmes électoraux mixtes (par exemple, les systèmes mixtes avec compensation proportionnelle) semblent plus favorables à la représentation parlementaire des femmes que les systèmes majoritaires, mais moins propices à l'élection de femmes que les systèmes de représentation proportionnelle traditionnels.

46. A noter encore que les systèmes de vote proportionnel sont en réalité plus favorables à toutes les candidatures « atypiques » - en d'autres termes, à toutes les candidatures autres que celles d'hommes d'âge moyen ou plus. Choisir un système électoral plus propice à la représentation des femmes devrait donc automatiquement servir également les candidatures de jeunes ou de personnes âgées, immigrées et d'autres candidatures moins fréquentes.

47. La taille des circonscriptions plurinominales semble aussi jouer un rôle. D'aucuns estiment que plus elles sont grandes, plus les femmes ont de chances d'être désignées comme candidates et élues en raison du fait du nombre plus élevé de candidatures.

48. Reste que l'importance d'un parti – c'est-à-dire le nombre de sièges que le parti gagne ou compte gagner dans telle ou telle circonscription – joue parfois un rôle encore plus grand. Il semble, en effet, que seuls les partis prévoyant de remporter plusieurs sièges dans une circonscription pratiquent vraiment l'équilibrage des candidatures, ce qui est favorable aux candidates.

49. Les seuils légaux – qui fixent la proportion minimale des suffrages que doit recueillir un parti pour se voir attribuer des sièges – ne doivent pas normalement favoriser la représentation féminine, car les petits partis pouvant représenter les intérêts des femmes sont souvent exclus de la représentation parlementaire.

50. Toutefois, dans la pratique, grâce au seuil légal, seuls les partis de taille relativement importante accède au parlement – ils profitent même de l'exclusion des petits partis. Or comme ils ont davantage de place sur leur liste de candidats, ils peuvent plus facilement désigner des femmes et leur permettre d'obtenir un mandat.

51. Cependant, l'Assemblée du Conseil de l'Europe (APCE) critique les seuils légaux de plus de 3% pour d'autres raisons liées à une représentation juste et démocratique.

52. Dans les systèmes à scrutin majoritaire dans des circonscriptions uninominales, seules les candidatures individuelles sont possibles. Dans les scrutins à la représentation proportionnelle, les électeurs se voient proposer différents types de listes : bloquées, ouvertes ou libres, étant donné que les seuils élevés excluent ipso facto les nouveaux partis politiques, les moins représentatif d'une population pour renforcer les partis les plus importants, pour une stabilité plus accrue de ce qui rend facile pour les politiques élus de rester en place.

53. Avec les listes bloquées, les partis politiques déterminent dans quel ordre leurs candidats se verront attribuer des sièges éventuels, et l'électeur approuve l'intégralité de la liste sans pouvoir modifier cet ordre.

54. En revanche, avec les listes ouvertes, l'électeur peut exprimer sa préférence pour des candidats particuliers, modifiant ainsi l'ordre de placement sur la liste. Avec les listes libres, l'électeur peut même choisir entre des candidats de différentes listes, cela s'appelle le panachage.

55. Le type de liste le plus avantageux pour la représentation des femmes dépend de la question de savoir s'il existe des quotas par sexe concernant l'ordre de placement et s'ils sont effectivement mis en œuvre – auquel cas les listes bloquées semblent plus avantageuses – mais aussi dans quelle mesure les femmes organisent et mènent une campagne active en

faveur du vote pour les candidates – auquel cas le vote de préférence ne sera pas forcément contraire à l'intérêt des femmes.

56. L'impact des quotas de genre diffère selon les différents systèmes électoraux. Les quotas de genres visent non seulement à améliorer la représentation des femmes mais aussi à établir l'équilibre des représentants des deux sexes en politique par l'introduction d'un pourcentage minimum et maximum des représentants des deux sexes sur les listes électorales et dans la meilleure hypothèse aussi dans les instances dirigeantes des partis politiques et surtout dans les organes responsables de la proposition de candidatures aux élections.

57. Signalons que des quotas sont appliqués généralement pour assurer la représentation d'une région (quota officiel) ; ceux assurant une représentation des catégories socioprofessionnelles ou autres (linguistiques, ethniques, religieuses) sont souvent appliqués de façon informelle.

58. Les quotas, qu'ils soient officiels ou officieux, ont la vocation d'assurer une représentation géographique et socioprofessionnelle adéquate tout en laissant la liberté de choix à l'électeur et en offrant un éventail de choix de candidats dont la latitude dépend de la loi électorale. Ils n'assurent PAS l'élection des représentants choisis sur base des quotas informels mais bien celle du nombre d'élus sur base des quotas géographiques qui sont en fait le nombre d'élus par circonscription électorale. Il y a lieu d'en conclure que les quotas n'empêchent en rien la liberté de choix de l'électeur mais qu'ils assurent une plus grande diversité de choix des candidats.

59. Notons qu'il existe différents types de quotas : les quotas de résultats et de moyens. Il s'agit de réserver des listes ou un nombre fixe donné aux seuls femmes. A part l'Afghanistan, ce système est pratiqué dans plusieurs pays africains (Burundi, Rwanda, Ouganda, Tanzanie) et dans une mesure moindre au Soudan et au Kenya.

60. Ce type de quota qui était aussi appliqué dans les pays ex-communistes d'Europe centrale est actuellement moins apprécié malgré son efficacité évidente parce qu'il briderait le libre choix de l'électeur. Si ce raisonnement était acceptable il devrait l'être aussi pour les systèmes de listes bloquées puisque ce sont les partis qui déterminent parmi les candidats l'ordre dans lequel ils seront élus. Il y a lieu de souligner que c'est dans ce système de liste que les quotas peuvent être les plus efficaces à condition que les partis politiques en lice arrivent à se mettre d'accord sur le principe des listes bloquées et d'une sanction adaptée en cas de non-respect. Tel serait le cas si les listes non conformes étaient irrecevables plutôt que de prévoir des sanctions financières.

61. Les quotas de moyens peuvent être légaux ou volontaires.

62. Les quotas légaux sont obligatoires pour toutes les listes électorales alors que les quotas volontaires sont appliqués par ceux des partis qui en décident ainsi.

63. Retenons que les deux catégories de quotas sont efficaces selon le système électoral auquel ils s'appliquent, selon qu'il s'agit de quotas de moyens ou de résultat, selon qu'ils sont ou non précis en ce qui concerne l'ordre de placement des candidatures féminines et dans l'hypothèse où le rôle particulier est dévolu à une tête de liste ; est également importante la possibilité, voire la volonté politique qu'elle soit bicéphale et comprenne une femme et un homme.

64. Les quotas sont d'autant plus efficaces s'il y a des sanctions effectives en cas de non-respect des quotas telles que l'irrecevabilité de la liste ou la vacance de la place non prise par le représentant du sexe sous-représenté selon le quota. Il y a aussi des sanctions ou des incitations financières pour les partis qui ont présenté un nombre de femmes soit inférieur soit supérieur au quota de base. Ces sanctions n'ont pour l'instant pas prouvé leur utilité, de sorte

que l'irrecevabilité de la liste ou la vacance d'une place sur celle-ci constituent la sanction la plus efficace.

65. Pour faire avancer la cause de l'égalité le choix du système électoral, le type et les modalités des quotas sont primordiaux mais insuffisants.

66. Il est essentiel et prioritaire de prévoir, comme le préconise la Commission de Venise, une disposition constitutionnelle sur le principe de l'égalité des sexes (devant et dans la loi mais aussi dans les faits) et la non-discrimination et de l'assortir d'une possibilité de dérogation pour autoriser des dispositions et actions positives. Précisons que si ces derniers ont en principe vocation d'être temporaires, tel n'est pas le cas pour des quotas de genre qui fonctionnent pour l'un et pour l'autre sexe. (En Norvège par exemple les quotas jouent actuellement en faveur des hommes).

67. Le rapport de la Commission de Venise a permis de conclure que, en théorie, la représentation parlementaire des femmes est particulièrement favorisée par le système électoral suivant : scrutin de liste proportionnel dans une grande circonscription et/ou une circonscription recouvrant l'ensemble du territoire national avec un seuil légal, des listes bloquées et un quota obligatoire prévoyant non seulement une forte proportion de candidates, mais également des règles strictes de placement de ces candidates sur les listes (dans le cadre, par exemple, d'un système d'alternance hommes/femmes), et des sanctions efficaces en cas de non-respect.

68. Je ne voudrais pas conclure sans dire que pour atteindre la parité le non-cumul des mandats politiques est le corolaire indispensable. Le non-cumul offre aussi la possibilité d'un renouvellement du personnel politique, ce qui est précieux non seulement pour les partis mais aussi pour les électeurs. Par ailleurs, il est permis de penser que le non-cumul des mandats pourrait freiner l'abstentionnisme dont l'envergure menace le fonctionnement démocratique de nos institutions.

69. Un financement transparent, suffisant et équitable pour chacune des candidatures, des partis politiques et des campagnes électorales constitue un gage d'acceptation par les citoyens du financement de la politique.

70. L'éducation à l'égalité des enfants et des adultes, plus particulièrement des professionnels de la politique, de la presse, du judiciaire et de l'enseignement participera à plus d'égalité tant dans le domaine public que privé.

71. Retenons en conclusion que le moteur de tout changement reste la volonté politique.

ERR Lydie

Maître en Droit et Master en Médiation

Médiateure du Grand-Duché de Luxembourg

Membre de la Commission de Venise

Ancienne députée

Ancienne Secrétaire d'Etat aux Affaires Etrangères, à la coopération et au commerce extérieur