

Parité – Le Conseil de l'Europe et la participation des femmes à la vie politique

Mariette Sineau

Projet intégré «Les institutions démocratiques en action»

Editions du Conseil de l'Europe

Edition anglaise:

Genderware – the Council of Europe and the participation of women in political life

ISBN 92-871-5343-4

Les vues exprimées dans la présente publication sont celles de l'auteur; elles ne reflètent pas nécessairement celles du Conseil de l'Europe.

Tous droits réservés. Aucun extrait de cette publication ne peut être reproduit, enregistré ou transmis, sous quelque forme et par quelque moyen que ce soit – électronique (CD-Rom, Internet, etc.), mécanique, photocopie, enregistrement ou de toute autre manière – sans l'autorisation préalable écrite de la Division des éditions, Direction de la communication et de la recherche.

Les légendes des photos ont été rédigées sur la base des informations gracieusement fournies par l'Image Library of the National Archives du Royaume-Uni et d'après la retransmission de l'exposition des Archives nationales sur les suffragettes par la BBC News (3 octobre 2003).

Couverture: Atelier de création graphique du Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex

Council of Europe Publishing
F-67075 Strasbourg Cedex

ISBN 92-871-5407-4

© Conseil de l'Europe, avril 2004

Imprimé en Allemagne

SOMMAIRE

	<i>Page</i>
Avant-propos	
<i>Walter Schwimmer, Secrétaire Général du Conseil de l'Europe</i>	7
Introduction	9
I. Principes et outils d'une politique européenne	9
Les premiers pas: dans la mouvance de la Décennie de la femme	20
Le deuxième plan à moyen terme et la participation politique des femmes	21
La première conférence ministérielle sur l'égalité dans la vie politique ...	25
La démocratie paritaire ou la naissance d'un concept	28
Le CDEG, une institution clé pour promouvoir les Européennes en politique	30
La 4 ^e Conférence mondiale sur les femmes	33
L'égalité entre les sexes comme critère fondamental de la démocratie	35
La Recommandation Rec(2003)3 sur la participation équilibrée	36
II. Les grands thèmes	45
Egalité des sexes et démocratie	46
L'égalité par le droit	49
Les actions positives en politique	52
Les jeunes femmes et la participation à la vie politique	55
Les femmes dans vie politique locale et régionale	58
Aménagement du territoire et égalité des sexes	61
Droit de vote individuel des femmes	62
Conclusion	65
Les partis: vecteurs obligés de la démocratie paritaire	66
Promouvoir un «patrimoine commun» de droits sociaux	68
Affirmer la laïcité comme valeur fondatrice de la démocratie	69
Annexes	71
1. Les femmes et la politique: dates clés de l'action du Conseil de l'Europe	73
2. Les femmes au parlement	77
3. Recommandation Rec(2003)3 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique	79
Bibliographie	89

*«Une démocratie sans les femmes n'est plus
une démocratie imparfaite. Ce n'est pas une démocratie du tout.»*

Elisabeth Sledziewski, *La démocratie paritaire.
Quarante années d'activité du Conseil de l'Europe*

*«Avec peu de femmes en politique, les femmes changent.
Avec beaucoup de femmes en politique, la politique change.»*

Slogan féministe argentin, 1991

AVANT-PROPOS

Bien que les femmes comptent pour plus de la moitié des citoyens européens, elles ne représentent que 18 % des parlementaires. Malgré quelques percées spectaculaires, le niveau exécutif des secteurs politique et économique reste une chasse gardée du pouvoir masculin, à telle enseigne que sa légitimité peut être contestée.

Tout le monde gagnerait pourtant à ce que le «plafond de verre» soit crevé. Les femmes décideuses élargissent en effet la compréhension politique en apportant des perspectives et des approches nouvelles dans tous les domaines. C'est ainsi que leurs points de vue se sont révélés être particulièrement précieux dans la résolution des conflits et les efforts de paix.

Il incombe aux organes politiques de fixer des quotas, toute mesure prise devant faire l'objet d'un suivi, pouvoir s'appliquer légalement et être assortie d'un calendrier. Les partis politiques ont une importance particulière à cet égard, car ils sont la clé de la composition des parlements. Tant les parlements que les administrations publiques doivent adopter des méthodes de travail normatives conciliant vie familiale et vie professionnelle.

L'ouvrage *Parité – Le Conseil de l'Europe et la participation des femmes à la vie politique*, réalisé par le projet intégré du Conseil de l'Europe «Les institutions démocratiques en action», envoie un message clair: sans égalité des sexes, les droits de l'homme ne sont pas entièrement respectés!



Walter Schwimmer
Secrétaire Général du Conseil de l'Europe

INTRODUCTION

La participation pleine et entière des femmes à la vie politique fait partie intégrante de la politique d'égalité entre les sexes menée par le Conseil de l'Europe: elle en constitue même un des éléments centraux. En tant qu'organisation préoccupée par la promotion de la démocratie et la défense des droits de la personne humaine, le Conseil de l'Europe, fondé par dix Etats en 1949 et en regroupant aujourd'hui quarante-cinq, ne pouvait se désintéresser longtemps de l'égalité entre les femmes et les hommes. S'il est resté silencieux sur le sujet dans les premières années de son existence, le Conseil de l'Europe est devenu aujourd'hui si actif en ce domaine qu'il est sans doute, de toutes les organisations internationales, l'une de celles qui s'est le plus attachée à penser l'égalité entre les sexes¹, en particulier dans la vie politique.

Au plan des principes juridiques, le fondement de la politique d'égalité, y compris dans la vie politique, est la non-discrimination. La Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH), signée à Rome en 1950 par les Etats membres, fournit le cadre juridique. Garantissant les droits civils et politiques, elle affirme, en son article 14, que la jouissance de ces droits doit être assurée sans discrimination fondée, entre autres, sur le sexe. Toutefois, l'application de cette disposition, même au travers du droit de recours individuel devant la Cour européenne des Droits de l'Homme, est limitée par son caractère subsidiaire. En effet, la Convention (à la différence d'instruments internationaux, comme la Déclaration universelle des droits de l'homme) ne comporte pas d'interdiction générale de discrimination. C'est pourquoi, à partir des années 1990, le Conseil de l'Europe a mené en son sein un travail de réflexion approfondi pour élargir cette conception.

La sous-représentation des femmes en politique: conceptualisation du problème

Depuis le début de la tradition démocratique, les femmes ont été exclues de la citoyenneté politique. La démocratie moderne, issue de la philosophie politique du XVIII^e siècle et des révolutions anglaise, américaine et française, repose sur le principe de la représentation. En vertu de celui-ci, les représentants élus par le peuple sont l'expression de la volonté générale. Dans cette tradition, le

1. Le Conseil de l'Europe propose la définition suivante de l'égalité entre les sexes: «On entend par égalité entre les femmes et les hommes une visibilité, une autonomie, une responsabilité et une participation égales des femmes et des hommes dans toutes les sphères de la vie publique et privée. Elle s'oppose à l'inégalité – et non à la différence – entre les sexes» (Conseil de l'Europe, 2000, p. 1).

droit d'être représenté est devenu progressivement, au cours des XIX^e et XX^e siècles, un droit «universel» et fondamental, garanti par les Constitutions. Toutefois, le suffrage dit «universel» est resté longtemps l'apanage des hommes, les femmes étant privées de tout droit politique. Pendant des décennies, en France comme dans toute l'Europe, celles-ci ont dû lutter (notamment au sein de mouvements de suffragettes) pour obtenir leur «affranchissement» politique, c'est-à-dire pour se voir reconnaître, à égalité avec les hommes, le droit de vote et d'éligibilité. Dans certains pays (Belgique, France, Italie, Liechtenstein, Suisse...), les femmes ont attendu jusqu'à la seconde moitié du XX^e siècle pour devenir citoyennes à part entière. Les démocraties européennes ont donc mis longtemps (un siècle et demi dans le cas de la France) pour intégrer l'idée d'égalité politique entre les sexes.

L'égalité juridique une fois acquise, le plus difficile restait à accomplir pour les femmes: exercer de fait les droits politiques pour lesquels elles avaient tant combattu, c'est-à-dire siéger dans les assemblées élues, participer au pouvoir gouvernemental. Alors même que le sexe masculin n'est plus, nulle part, une condition d'attribution de la citoyenneté politique, le droit d'éligibilité reste pour bien des Européennes un droit purement formel.

Les mutations socio-économiques qui ont transformé la vie des femmes durant les années d'après-guerre, les Trente Glorieuses (1945-1975), laissent espérer qu'elles accèderaient en nombre au pouvoir transformateur qu'est le pouvoir politique. En effet, leur niveau scolaire et culturel s'est, durant cette période, élevé dans des proportions sans précédent, tandis qu'elles participaient de façon croissante au marché du travail salarié et aux responsabilités professionnelles. Malgré cette «révolution silencieuse» qui a fait se métamorphoser les femmes en sujets autonomes, l'entrée dans la sphère politique leur a été en grande partie barrée. Aujourd'hui, au début du nouveau millénaire, l'inégal partage du pouvoir politique entre les sexes prévaut encore partout en Europe, même si la participation des femmes aux instances de décision est très variable, fluctuant suivant l'espace géographique (elle est plus élevée au Nord qu'au Sud), et suivant les lieux de pouvoir (elle est plus élevée dans les assemblées locales qu'au niveau national).

Comment expliquer que l'égalité politique *de jure* n'ait pas débouché plus rapidement sur l'égalité *de facto* et que le décalage soit encore si manifeste entre l'égalité formelle et l'égalité réelle? Le rôle mineur des femmes dans les lieux de décision politique renvoie à plusieurs ordres de facteurs. Il est d'abord le reflet d'une condition économique qui, en dépit des progrès réalisés, reste subordonnée, et ne prédispose pas les femmes à l'exercice des responsabilités politiques. On sait que, même dans un système démocratique, un individu a

d'autant plus de chances d'accéder à la représentation politique qu'il dispose de certaines «ressources» (économiques, sociales et culturelles...). C'est dire qu'un phénomène de sélection sociale est inhérent à la procédure électorale. Au point d'ailleurs que, dans certains pays européens, la distance sociale entre représentants et représentés est si grande qu'elle est jugée en partie responsable de la crise actuelle de la légitimité démocratique.

La supériorité masculine dans les lieux de pouvoir a aussi des causes symboliques, renvoyant aux représentations touchant aux rôles sociaux impartis en fonction du sexe: la politique étant considérée comme «réservée» aux hommes, les femmes qui se hasardent à pénétrer dans cette sphère sont perçues comme «illégitimes», voire traitées en usurpatrices, car transgressant deux principes essentiels, celui de la hiérarchie des sexes et celui de la division du travail entre eux. Dès 1955, le juriste Maurice Duverger posait ce diagnostic, dont on a pu rétrospectivement mesurer toute la pertinence: «L'élimination des femmes pour des motifs essentiellement compétitifs se dissimule derrière un mécanisme de justification très efficace: il s'agit de montrer que la politique est, par nature, un domaine essentiellement masculin dans lequel les femmes ne doivent être admises qu'à titre exceptionnel et dans des domaines strictement limités¹.»

Les entraves à l'entrée des femmes dans l'arène politique sont également à rechercher dans les institutions et les lois électorales, qui secrètent souvent des mécanismes d'exclusion. Le scrutin uninominal, qui tend à la personnalisation de la compétition, par opposition au scrutin de liste, plus neutre, a toujours été peu propice aux candidatures féminines. Il donne l'avantage au notable bien implanté localement, renforçant (là où elle est juridiquement autorisée) la pratique du cumul des mandats, elle-même fort préjudiciable au renouvellement de la classe politique, et donc à sa féminisation². Enfin et surtout, la féminisation des élites se heurte au fonctionnement oligarchique des partis politiques: or, dans les démocraties modernes, ce sont eux qui contrôlent l'accès aux assemblées élues, faisant office de *gate keepers*. Alors qu'ils devraient être des lieux de formation et de sélection «ouverts» (attentifs à accueillir les membres les plus neufs de la société, dont les jeunes et les femmes...), ils ont longtemps fonctionné (et fonctionnent encore dans certains pays) comme des clubs masculins fermés, favorisant l'autoreproduction des élites en place.

1. Maurice Duverger, *La Participation des femmes à la vie politique*, Unesco, 1955, p. 127.

2. La chose est avérée en France sous la V^e République: en 1958 l'établissement du scrutin uninominal (qui a fait suite au scrutin de liste proportionnel en vigueur sous la IV^e République) s'est traduit par une chute brutale de la représentation féminine à l'Assemblée nationale. Voir Mariette Sineau, *Profession: femme politique. Sexe et pouvoir sous la V^e République*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2001.

Ces raisons profondes de l'inégalité des deux sexes face au pouvoir politique appellent évidemment des solutions de nature différente: il est plus aisé de changer une loi électorale, d'agir sur le financement des partis ou sur le statut des élus que de remédier à l'inégale répartition du pouvoir économique entre les sexes.

Pendant longtemps, la place marginale des femmes en politique, loin d'être au centre des débats, était vue comme une question mineure; elle n'était, au mieux, considérée que comme une injustice faite aux femmes, dont on leur imputait en partie la responsabilité (elles ne s'intéresseraient pas à la politique, elles ne s'imposeraient pas assez dans la compétition électorale...). Aujourd'hui, elle est devenue une question politique centrale. On pourrait dire, en schématisant, que, de scandale pour les femmes, la sous-représentation de celles-ci est peu à peu devenue un scandale pour la démocratie. Elle est vue comme l'un des symptômes d'une démocratie malade, et d'une crise profonde de la représentation politique.

L'action des mouvements de femmes dans les années 1970 n'est pas pour rien dans ce changement de lecture. Si certains d'entre eux, minoritaires, ont émis des doutes quant à l'utilité de la participation des femmes à la politique électorale, d'autres ont, au contraire, interpellé les partis politiques sur la marginalisation du «deuxième sexe». Sous la pression des militantes, les partis ont dû céder du terrain et admettre la nécessité de mettre en œuvre des «actions positives» pour accélérer la promotion politique des femmes. Certains d'entre eux (dont, en premier lieu, les partis sociaux-démocrates nordiques) ont alors admis le principe de réserver aux femmes un certain quota de places dans leurs instances de direction comme parmi les candidats aux élections. Parallèlement, les travaux universitaires sur les *gender* (ou rapports sociaux entre les sexes) ont mis en lumière la complexité du statut politique des femmes. Ils ont, à juste titre, souligné que la question des femmes en politique, loin de n'affecter que les intérêts d'une «minorité», soulève le problème crucial de la légitimité du pouvoir politique en démocratie.

Enfin, vers la même époque (le milieu des années 1970), l'action des institutions internationales s'est fait sentir avec force: l'Organisation des Nations Unies, le Conseil de l'Europe, entre autres, s'emparent de la question et inscrivent la représentation politique des femmes dans l'agenda international. «Dégagées des contingences politiques, les administrations de ces institutions s'interrogent sur l'impact de la masculinité du pouvoir et des inégalités entre les sexes. Elles organisent des séminaires et mobilisent des experts!.» Mieux,

1. Philippe Bataille et Françoise Gaspard, *Comment les femmes changent la politique. Et pourquoi les hommes résistent*, Paris, La Découverte, 1999, p. 34.

elles réfléchissent aux remèdes à apporter. Cette réflexion va assez vite déboucher sur l'idée de corriger les inégalités politiques entre les sexes au moyen de règles d'«action positive». Règles dont on revendique la légitimité juridique en invoquant, notamment, la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (voir *infra*).

C'est précisément au cours d'un séminaire organisé par le Conseil de l'Europe, en 1989, que l'une des participantes, la philosophe Elisabeth Sledziewski, fait une communication remarquée, dont l'objectif est de fonder sur le plan des principes l'exigence de parité en démocratie: «Il faut dire avec force qu'aucune démocratie réelle n'est possible en Europe si la question de l'égalité entre hommes et femmes n'est pas posée comme un préalable politique, ressortissant aux principes constitutifs du régime, exactement comme le suffrage universel ou la séparation des pouvoirs» (Conseil de l'Europe, 1992, p. 26). Le séminaire de Strasbourg sur la démocratie paritaire trouvera un large écho en Europe. Il est révélateur de l'effort de conceptualisation qui a été réalisé par l'Organisation sur les enjeux de fond qui sous-tendent la participation des femmes aux instances de la démocratie représentative.

Les principes de la démocratie paritaire¹

Pour comprendre la problématique de la démocratie paritaire, il est nécessaire d'analyser le droit politique qui fonde les démocraties libérales. On sait que l'idéal moderne de démocratie européenne est – contrairement à celui de la démocratie antique par exemple – résolument universaliste. Le citoyen moderne n'est ni homme ni femme, il est asexué ou humain indifférencié. Cet idéal universaliste récuse tout particularisme. C'est donc sous une forme universelle abstraite que sont énoncés les droits de l'individu.

Mais c'est dans l'abstraction des droits que réside le paradoxe de l'universalisme démocratique. Car ce refus de sexualiser la définition du citoyen confirme la prégnance d'un schéma sexiste, qui masculinise automatiquement toutes les fonctions de responsabilité sociale et politique. En outre, quand les langues européennes parlent des droits du citoyen, ou des droits de l'homme, elles donnent à ce sujet de droit un genre masculin. Parce que juridiquement impensées et invisibles, les femmes sont bien le sexe mineur de la représentation juridique. Or, l'universalisme des droits est un double piège pour la démocratie: un piège qui opère à la fois par déni et par dénégation.

1. Le passage ci-dessous reprend, en le résumant, l'analyse faite par Elisabeth Sledziewski in *La démocratie paritaire. Quarante années d'activités du Conseil de l'Europe*, Conseil de l'Europe, 1992 pp. 17-27.

L'universalisme opère un déni, car il fait comme si la qualité de sujet rationnel était suffisante pour caractériser l'être social, alors que tout groupe humain est structuré par la division sexuelle des rôles. Telle est la fragilité du discours universaliste, qui exalte les droits de la personne humaine, mais au prix d'un effacement de la condition sexuée des êtres qui en sont porteurs. Dans le même temps, l'universalisme se rend aussi coupable de dénégation: ne pas reconnaître la «sexuation» des individus, c'est en effet une manière de nier qu'il peut y avoir discrimination. Il autorise une dénégation de toutes les atteintes aux droits des personnes qui peuvent être faites dans une sphère, celle de la différence des sexes, réputée extérieure à l'Etat de droit. L'universalisme des droits de l'homme asexué équivaut en réalité à valoriser les droits de l'homme viril, en prétendant qu'il s'agit de ceux de toute l'humanité.

Force est donc de dépasser la contradiction de l'universalisme, sans pour autant mettre en accusation les droits de l'homme. Pour être vraiment universels, ceux-ci doivent s'énoncer comme droits de toute l'humanité, et mentionner expressément la différence des sexes. A ceux qui objectent que ce principe de spécification sexuelle des droits de la personne humaine marque une régression vers le biologique, il faut répondre sur le même terrain: c'est précisément pour prévenir tout risque de discrimination biologique qu'il faut impliquer la différence des sexes dans la création des droits. Ainsi intégrée à la personnalité juridique, l'identité sexuelle du sujet ne peut être invoquée pour restreindre sa capacité à faire valoir des droits reconnus à l'homme en général.

Si la vie politique reste l'une des activités les moins féminisées dans la société démocratique moderne, c'est bien parce que la démocratie n'a pas de doctrine de la différence des sexes. La question de l'égalité des sexes reste le plus souvent considérée comme un problème de démocratie sociale. Mais elle n'est pas reconnue comme un problème politique par les démocraties libérales. En cela, elles manquent à leur vocation, qui est de confier à l'instance politique (c'est-à-dire à l'expression de la volonté des citoyens et des citoyennes) l'initiative des choix engageant la vie de la société. C'est par la conquête des droits politiques que le citoyen et la citoyenne de la démocratie libérale parviennent à s'affirmer comme sujets et à consolider leurs droits civils et sociaux. La position politique du problème de la différence des sexes apparaît ainsi comme un ressort décisif de la construction démocratique.

Quelles mesures proposer pour construire la démocratie paritaire? Principalement, le recours aux quotas. Seul l'aménagement de quotas de participation, imposant la parité des sexes dans toutes les instances décisionnelles et délibératives, peut rendre effective l'intervention des femmes dans la cité. Les quotas apparaissent comme la réponse adéquate des démocraties qui

ont à connaître de la différence des sexes. Le genre humain est double, donc les débats et décisions doivent être le fait d'hommes et de femmes. Mais ce traitement de la différence des sexes par les quotas doit être tenu pour politique et non pas seulement technique. Le quota ne doit pas être vu comme un expédient pour arriver à l'égalité, mais comme un outil pour la mise en œuvre des principes fondateurs de la démocratie.

Pour faire admettre la notion de quota comme un instrument légitime de la démocratie, il est nécessaire d'utiliser la voie internationale. Si la légitimité des quotas est contestée sur la base de leur inconstitutionnalité par certaines juridictions nationales, elle ne semble pas pouvoir être mise en doute par les Etats parties à la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. En effet, en souscrivant à son article 4, qui pose le principe d'un traitement de faveur temporaire, ils ont admis la licéité de ce type de mesures visant à accélérer l'instauration d'une égalité de fait entre les femmes et les hommes. Ainsi, le quota est introduit comme un argument de droit dans un texte international. Et cette référence internationale peut être considérée comme un point de départ pour des politiques nationales.

L'apport du Conseil de l'Europe

Le souci du Conseil de l'Europe de favoriser la participation des femmes à la vie politique va se manifester à travers les initiatives prises, en son sein, par les deux organes que sont le Comité des Ministres, responsable de l'activité intergouvernementale, et l'Assemblée parlementaire (autrefois appelée «Assemblée consultative»), organe délibérant, qui agit en particulier par l'intermédiaire de sa commission pour l'égalité des chances entre les femmes et les hommes. En se fondant sur les propositions d'experts réunis dans le cadre d'un comité pour l'égalité entre les femmes et les hommes, le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire ont produit, sur la question «femmes et vie politique», des instruments juridiques qui, selon les cas, ont pris la forme de dispositions conventionnelles, de recommandations et de résolutions¹.

Ils ont aussi conduit de nombreuses activités, comme la publication d'études ou l'organisation de colloques, conformément aux méthodes de coopération qui sont celles de l'Organisation. Un troisième organe a œuvré, pour sa part, à promouvoir la participation politique des femmes: il s'agit du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe – auparavant appelé «Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe» – qui représente

1. Les recommandations et résolutions sont des instruments juridiques qui, s'ils n'ont pas force obligatoire, visent à fournir aux Etats membres des conseils juridiques et politiques.

les collectivités territoriales dans les Etats membres et conseille le Comité des Ministres sur tous les aspects de cette politique. Le Congrès a beaucoup travaillé pour améliorer la participation des Européennes à la vie politique des régions. Il a récemment publié, dans le cadre du projet intégré «Les institutions démocratiques en action», un rapport qui dénonce le vote familial, une pratique en vigueur dans certaines régions de l'Europe étendue qui dénie aux femmes leurs droits propres à la citoyenneté politique.

C'est à partir de la fin des années 1970 que le Conseil de l'Europe met progressivement en place les structures et les outils qui vont lui permettre de mener une action cohérente en matière de participation des femmes à la vie politique. Le premier comité chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes est créé en 1979: de simple comité ad hoc qu'il était au départ, il devient comité européen en 1987, avant d'être promu comité directeur en 1992. Le renforcement progressif du rôle et des pouvoirs de ce comité en dit long sur l'importance centrale qu'a pris, au sein du Conseil de l'Europe, la question de l'égalité entre les sexes, notamment dans la vie politique. Car il faut savoir que le comité a très vite centré son activité sur l'amélioration de la représentation des femmes dans la vie politique et publique. Comme l'a déclaré, en 1995, Daniel Tarschys, alors Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, le comité a su «montrer le degré de détermination nécessaire pour mettre en lumière la question de l'égalité en tant que question politique essentielle dans la société européenne contemporaine» (Conseil de l'Europe, 1996, p. 14).

Le comité a mené un travail important et souvent pionnier pour promouvoir l'égalité politique des femmes: élaboration d'instruments et de stratégies appropriés, coopération pour réaliser l'égalité au niveau paneuropéen, organisation tous les quatre ou cinq ans de conférences ministérielles européennes chargées de l'égalité. A partir de 1989 et de la chute du mur de Berlin, le comité va œuvrer en direction de l'Europe centrale et orientale, pour envisager des actions aidant les femmes de ces pays à supporter les effets, désastreux pour elles, de la double transition vers la démocratie et l'économie de marché. Etant donné que la question de la participation des femmes à la politique concerne plusieurs domaines de travail de l'Organisation, le comité a aussi effectué une collaboration fructueuse avec d'autres comités (par exemple le Comité directeur européen pour la jeunesse) ou d'autres organes de l'Organisation (comme le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe).

Les changements successifs d'appellation du comité chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes (d'abord «Comité sur la condition féminine»; aujourd'hui, «Comité directeur pour l'égalité entre les femmes et les hommes») renseignent sur le chemin parcouru par le Conseil de l'Europe quant à la façon

d'appréhender aussi bien la question générale de l'égalité entre les sexes que celle, plus particulière, de la participation des femmes aux affaires de la cité. Dans les années 1960 et 1970, quand le Conseil de l'Europe a commencé ces travaux, l'accent était généralement mis sur «la condition de la femme», l'objectif étant d'obtenir pour elle des «droits égaux». Puis, dans les années 1980, alors que l'égalité de droit commençait à être partout acquise, on a insisté davantage sur l'égalité réelle et la mise en œuvre de mesures «positives» temporaires visant à surmonter les obstacles à cette égalité réelle. Aujourd'hui, on parle d'un véritable partenariat, d'un nécessaire partage des responsabilités et du pouvoir politiques, et même de... «parité». L'idée – promise à un bel avenir – de «démocratie paritaire» est née dans les murs du Conseil de l'Europe... Si l'on admet qu'en politique les mots font souvent bouger les choses, alors on doit reconnaître que le mot «parité» est de ceux-là.

L'évolution sémantique observée dans les textes du Conseil de l'Europe est, elle aussi, significative du changement de point de vue opéré. Dans les années 1960, la Résolution 356 (1967) de l'Assemblée consultative est relative à la «situation politique, sociale et civique de la femme en Europe». Dans les années 1980, la Recommandation 1008 (1985) de l'Assemblée parlementaire est relative à la «place des femmes dans la vie politique». Aujourd'hui vient d'être adoptée 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».

Se profile, derrière ce changement de vocabulaire, un changement de fond dans l'analyse. On voit bien à la lecture des différents textes émanant du Conseil de l'Europe à différentes époques que l'inégalité des deux sexes face à la participation politique n'est pas interprétée de la même façon à trente ans de distance: perçue au départ comme une simple iniquité touchant les femmes, elle est considérée aujourd'hui comme le symptôme d'un déficit démocratique et, en fin de compte, comme une question qui interroge le fondement même du pouvoir politique. En d'autres termes, l'égale participation des femmes et des hommes à la prise de décision politique est dorénavant appréhendée comme une composante essentielle de la démocratie.

Nous retracerons, dans une première partie, l'historique de la politique menée par le Conseil de l'Europe pour promouvoir la participation des femmes à la vie politique, en resituant celle-ci dans toute l'action de l'Organisation en matière d'égalité entre les sexes. Nous nous attacherons, en particulier, à décrire les principes et les outils de cette politique, ainsi que les mécanismes institutionnels sur lesquels elle repose. Puis, dans une seconde partie, nous analyserons les grands thèmes abordés par cette politique.

I. PRINCIPES ET OUTILS D'UNE POLITIQUE EUROPÉENNE

Dans les premiers travaux de l'Organisation, la question de l'égalité entre les sexes, y compris dans la vie politique, était loin d'avoir l'importance qu'elle a prise ultérieurement. «A vrai dire, le Conseil de l'Europe ne s'est intéressé qu'assez tardivement aux questions d'égalité»: ce constat, dressé en 1989 par M^{me} Joke Swiebel, alors présidente du comité chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes, a, rétrospectivement, de quoi surprendre (Conseil de l'Europe 1992, p. 11). C'est pourtant un constat lucide. La meilleure preuve en est sans doute que, jusqu'en 1979, aucun comité ad hoc n'avait en charge le dossier. Dès lors, l'absence de dispositif formel au sein du Conseil de l'Europe ne permettait pas à celui-ci d'aborder efficacement les questions d'égalité, ni de poser les lignes directrices d'une vraie politique en la matière. Tout au plus l'Organisation accordait-elle une attention particulière à certains aspects de ce que l'on appelait alors la «condition féminine»: les droits politiques des femmes, leur participation à la vie politique étaient de ceux-là.

Une remontée dans l'histoire donne à voir que le premier texte évoquant les femmes et la politique date de 1967. Il émane de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, qui adopte alors la Résolution 356 relative à la situation politique, sociale et civique de la femme en Europe. L'Assemblée constate que, bien que les femmes participent aux élections de façon satisfaisante, elles n'en sont pas moins «sous-représentées dans la plupart des fonctions électives et postes de responsabilité politique». Elle souhaite que «l'évolution dans les conceptions et les esprits (...) ouvre réellement aux femmes l'accès aux mandats politiques et aux fonctions administratives que les législations nationales leur ont accordés en principe».

En réalité, il faut attendre le milieu des années 1970 pour que le Conseil de l'Europe aborde véritablement la question de l'égalité entre les sexes, en particulier dans la vie politique, et prenne des décisions essentielles en la matière. Pour expliquer le tournant pris, on rappellera l'importance d'un contexte international porteur, puisque 1975 est l'année qui voit se dérouler la 1^{re} Conférence mondiale des Nations Unies sur les femmes, marquant le point de départ de la décennie qui leur est consacrée. «Ces événements ont marqué la fin d'un processus et le commencement d'un autre: lors du premier processus, la société civile et le mouvement féministe ont fortement contribué à déplacer les questions d'égalité entre les femmes et les hommes du monde associatif, où elles n'étaient que marginales, vers la sphère politique; lors du second processus, les pouvoirs politiques, à tous les niveaux, ont peu à peu reconnu que ces questions relevaient bien du ressort de la politique, ce qui a eu pour résultat leur inscription à l'ordre du jour de la politique mondiale» (Conseil de l'Europe, 2002, p. 4).

Si, dans un premier temps, la politique d'égalité du Conseil de l'Europe est menée dans le sillage de l'Onu, à partir de 1981, nous le verrons, elle a nettement tendance à devenir autonome, c'est-à-dire à s'affirmer en tant que telle. En effet, avec le deuxième plan à moyen terme de l'Organisation, la question de la participation des femmes à la vie politique fait désormais partie intégrante du programme d'activités du Conseil de l'Europe, avant de devenir, progressivement, une dimension centrale de son action et de sa réflexion.

Les premiers pas: dans la mouvance de la Décennie de la femme

Durant les années 1970, les actions du Conseil de l'Europe pour accélérer la participation politique des femmes semblent scandées par celles de l'Organisation des Nations Unies. Rappelons qu'à l'initiative de celle-ci deux événements interviennent, d'une portée considérable quant à la question de l'égalité hommes/femmes, en particulier dans la vie politique. D'une part, à l'issue de la 1^{re} Conférence mondiale sur les femmes, qui a lieu à Mexico en 1975, les Nations Unies décrètent que la période 1975-1985 sera la Décennie de la femme. Or, le Programme mondial d'action adopté alors considère qu'une augmentation de la participation des femmes à tous les niveaux de la décision serait de nature à accélérer le développement et à favoriser la paix. D'autre part, en 1979, la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (Cedaw) est ouverte à la signature. Pour la première fois, le rôle et la responsabilité des gouvernements dans l'utilisation de toutes les mesures appropriées en vue de garantir aux femmes une participation égale à la vie politique sont établis dans une convention internationale. C'est donc l'Onu qui, en pionnière, a mis la question de la participation des femmes à l'ordre du jour international. C'est elle qui a stimulé le Conseil de l'Europe pour qu'il agisse dans ce domaine.

Ainsi, sous l'effet de cette dynamique «onusienne», l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe adopte, en 1975, la Résolution 606 relative aux droits et à la situation politique de la femme. L'Assemblée estime alors que «des motifs autres que ceux d'ordre purement juridique, comme les modes de pensée traditionnels et les structures socio-économiques existantes, font encore obstacle à ce que les femmes occupent au sein des organes politiques, y compris les parlements nationaux, un nombre de postes correspondant à leur importance numérique dans la société». Elle est convaincue qu'une participation accrue des femmes à la vie politique, à tous les niveaux, permettrait «aux responsables politiques des deux sexes une compréhension plus profonde et plus objective de tous les problèmes auxquels doit faire face la société démocratique moderne».

Le texte, qui souligne donc la relation existant entre la pleine participation des femmes à la vie politique et le renforcement des institutions démocratiques, contient un certain nombre de recommandations visant à encourager les autorités politiques et gouvernementales à prêter davantage d'attention à la nécessité d'une représentation équilibrée des deux sexes dans la vie politique et publique.

C'est ensuite à la veille de la Conférence mondiale de la Décennie des Nations Unies pour la femme: égalité, développement et paix (Copenhague, juillet 1980) – marquant le début de la seconde moitié de la Décennie de la femme – qu'a lieu, en décembre 1979, la première réunion du premier comité qui, au sein du Conseil de l'Europe, est chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes. Il a alors pour nom Comité sur la condition féminine (CAHFM). Cette réunion se tient à la demande de nombreux Etats membres, qui «estiment qu'il était grand temps que le Conseil de l'Europe prenne une initiative dans le cadre de la Décennie des Nations Unies de la femme» (Conseil de l'Europe 1992, p. 11).

C'est donc trente ans après la création du Conseil de l'Europe que naît le premier dispositif pour l'égalité entre les femmes et les hommes. Il s'agit d'un comité ad hoc, créé au sein de la Direction des affaires juridiques. Son mandat, de courte durée, expire en 1981. Il est alors remplacé par un deuxième comité, appelé «Comité pour l'égalité entre les femmes et les hommes» (CAHFM), dont le mandat (qui court jusqu'en 1986) dépasse le simple examen de la condition féminine. Il a pour tâche de stimuler et de coordonner les activités de l'Organisation en matière d'égalité entre les sexes et va très vite identifier le domaine politique comme étant l'un de ceux où s'impose une action prioritaire du Conseil de l'Europe. Le comité a été, quelque temps après, transféré, de la Direction des affaires juridiques à celle des affaires économiques et sociales, ce qui lui ouvre un champ d'action plus vaste.

Le deuxième plan à moyen terme et la participation politique des femmes

A travers le deuxième plan à moyen terme (1981-1986), le Conseil de l'Europe met la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes, notamment dans la vie politique, parmi ses préoccupations prioritaires. L'un des objectifs de ce plan établit «la promotion de la participation des femmes à la vie politique» comme un des buts de l'Organisation pour la période en question et propose l'analyse suivante du problème: «La pleine participation des femmes à la vie politique est un moyen nécessaire d'atteindre une égalité de fait entre les sexes. Cette participation est cependant un problème de société qui dépend de nombreux facteurs autres que les facteurs strictement juridiques. Il faut définir

et évaluer tous ces facteurs pour pouvoir déterminer les moyens d'encourager la participation des femmes aux niveaux de l'élaboration de la politique et à la prise de décision dans la vie politique.»

C'est dans la dynamique pro-égalitaire du deuxième plan que le Comité des Ministres – qui réunit les ministres des Affaires étrangères des Etats membres – adresse un message aux comités directeurs et aux comités ad hoc relatifs à l'égalité entre les femmes et les hommes, par lequel toutes les instances du Conseil de l'Europe sont invitées à collaborer à la réalisation de l'égalité entre les sexes. Estimant que cette égalité est «l'une des valeurs que le Conseil de l'Europe a pour mission de sauvegarder et de promouvoir», le Comité des Ministres décide de la «considérer comme l'un des principes directeurs de l'action intergouvernementale conduite par l'Organisation».

Puis, le 30 avril 1981, le Comité des Ministres adopte un texte visant à faire du Conseil de l'Europe lui-même une vitrine de d'égalité et du partage du pouvoir entre les sexes: la Recommandation n° R (81) 6 relative à la participation de femmes et d'hommes en proportion équitable aux comités et autres organismes établis dans le cadre du Conseil de l'Europe invite les Etats membres à présenter des candidats des deux sexes pour ces comités et organismes.

Au début des années 1980 est réalisée, à la demande du Conseil de l'Europe, la première étude comparative relative au concept de «mécanismes pour l'égalité». Elle porte sur les structures institutionnelles mises en place par certains Etats pour assurer plus rapidement aux femmes l'égalité des chances et leur pleine intégration à la vie du pays, y compris dans le domaine politique: qu'il s'agisse de ministères (chargés des «droits des femmes» ou de la «condition féminine»), qu'il s'agisse de commissions ou de comités consultatifs. Les données de base de cette enquête ont été recueillies par questionnaires en 1981 (auprès de seize Etats membres sur vingt et un), et l'étude a été publiée en 1982. A travers ce premier travail, l'objectif avoué du Conseil de l'Europe est double. Il est de fournir des informations détaillées aux Etats qui souhaitent créer de tels mécanismes (ou améliorer ceux qu'ils possèdent déjà). Il est aussi de ne pas rester à la traîne des organisations internationales, sachant que plusieurs d'entre elles se sont déjà engagées dans le lancement d'activités diverses (publications, colloques, etc.) pour promouvoir l'égalité hommes/femmes. «De par le sujet traité, l'étude s'inscrit dans une série déjà importante de travaux entrepris au niveau international, notamment dans le cadre de l'Onu, de l'OIT [Organisation internationale du travail] et également des Communautés européennes», est-il rappelé dans l'introduction (Conseil de l'Europe, 1982, p. 3).

Peu de temps après, le Comité directeur pour les droits de l'homme fait réaliser une étude intitulée «La situation des femmes dans la vie politique en Europe»

(1984). L'objectif de cette enquête-bilan, alors unique en son genre¹, est de dresser un état des lieux de la situation européenne, afin d'identifier les contraintes qui pèsent sur la participation des femmes à la vie politique et de proposer des solutions. Cette enquête doit constituer la base de travaux ultérieurs au sein des organes concernés du Conseil de l'Europe.

Menée à bien par des universitaires spécialistes de la question, elle comprend trois volumes: l'un sur les attitudes politiques et électorales des femmes, l'autre sur leur rôle dans les syndicats et les associations volontaires, le troisième sur leur place dans le personnel politique. Cette dernière étude contient des statistiques détaillées donnant à voir quelle est l'étendue exacte du pouvoir politique détenu par les femmes en Europe (des conseils municipaux aux postes gouvernementaux les plus élevés), évalue l'effet des systèmes électoraux sur la féminisation des assemblées élues et analyse le rôle fondamental des partis pour freiner ou accélérer l'accès des femmes à la représentation politique. Il apparaît clairement que, si des progrès ont été réalisés ces dernières décennies – notamment au sein des pays scandinaves, véritables «terres de femmes» –, beaucoup reste encore à faire pour parvenir à une représentation équilibrée des sexes dans la vie politique.

C'est principalement pour analyser les conclusions de cette étude qu'est créé, en 1983 (à l'instigation du Comité pour l'égalité entre les femmes et les hommes), le Comité d'experts sur la situation de la femme dans la vie politique (ou Comité DH-WPP). Dans le plan d'action qu'il adopte (Conseil de l'Europe, 1985), le comité d'experts rappelle que, dans la perspective prochaine de la Conférence de Nairobi (juillet 1985), «toute mesure prise par le Conseil de l'Europe pour faciliter la participation des femmes à la vie politique devrait être envisagée comme une contribution régionale à la réalisation des objectifs de la décennie et du Programme mondial d'action».

Le comité d'experts analyse la pleine participation des femmes à la vie politique comme une question qui concerne le renforcement des institutions démocratiques. Considérant qu'il n'y a plus guère d'obstacles juridiques à la participation politique des femmes (puisque, à l'exception de deux Etats membres, le Liechtenstein et la Suisse, les femmes ont les mêmes droits politiques que les hommes), le comité estime qu'il faut avoir une conception large

1. Si l'on excepte la grande enquête menée en 1952 et 1953 par le département des sciences sociales de l'Unesco sur invitation de la Commission de la condition de la femme de l'Onu, qui portait sur dix-sept pays (d'Europe, d'Amérique et du Moyen-Orient). De celle-ci est issu l'ouvrage de Maurice Duverger *La Participation des femmes à la vie politique*, *op. cit.* (qui ne traite, lui, que de quatre pays européens: la République fédérale d'Allemagne, la France, la Norvège et la Yougoslavie).

(et non pas seulement juridique) de l'égalité et s'attacher à supprimer les obstacles «structurels» qui font barrière à une représentation politique équilibrée des deux sexes. En fin de compte, il identifie onze domaines d'intérêt où une action du Conseil de l'Europe serait souhaitable: mécanismes nationaux pour l'égalité, actions positives et mesures temporaires spéciales, sélection des candidats dans les partis politiques, financement des partis et des campagnes politiques, statut et conditions d'exercice des postes politiques, organismes auxiliaires (syndicats, mouvements de jeunes, organisations féminines, ONG...), *mass media*, éducation politique, élite féminine, femmes en milieu rural, et, enfin, entrée des femmes sur le marché du travail.

Le 26 avril 1985, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe prend une initiative remarquée en adoptant la Recommandation 1008 relative à la place des femmes dans la vie politique. Elle estime alors que les femmes, «qui sont les mieux placées pour connaître les discriminations dont elles sont l'objet, ne sont pas représentées comme elles le devraient dans les parlements nationaux, car elles le sont encore insuffisamment dans les partis politiques, les syndicats et les services gouvernementaux». Par ce texte, elle invite le Comité des Ministres à inciter les gouvernements des Etats membres à établir des ministères chargés de l'égalité entre les femmes et les hommes, dotés de prérogatives et de moyens financiers, et à prendre des mesures pour que les femmes soient convenablement représentées dans tous les organismes assujettis à nomination. Les Etats devaient aussi adopter des mesures permettant aux femmes d'être présentes dans les organes nommés par les autorités publiques et l'administration. Quant aux partis politiques, ils devaient faire en sorte que les femmes soient présentes dans leurs instances dirigeantes dans les mêmes proportions que les membres du parti.

En fin de compte, il apparaît patent que le Conseil de l'Europe a été profondément marqué par l'onde de choc de la 3^e Conférence mondiale sur les femmes, qui s'est tenue à Nairobi en 1985. Tandis que la communauté internationale prend conscience, au bout de dix années d'effort, de ce que la question de l'égalité entre les sexes est plus complexe qu'on ne l'avait initialement pensé et qu'elle revêt un caractère tout à la fois mondial, structurel et politique¹, le Conseil de l'Europe et son Comité pour l'égalité entre les femmes et les hommes en tirent la leçon pour eux-mêmes, et vont se donner pour tâche de repenser l'approche des questions d'égalité, notamment dans la vie politique.

1. Plus tard, en 1991, le rapport de l'OCDE intitulé *Les femmes et le changement structurel, Nouvelles perspectives* (Paris, 1991) portera le même diagnostic: il identifie la sous-représentation des femmes dans les instances de pouvoir (politiques, mais aussi économiques) comme un obstacle au changement et une des causes de la crise traversée par le monde développé.

La première conférence ministérielle sur l'égalité dans la vie politique

La conférence ministérielle qui se tient à Strasbourg le 4 mars 1986 a valeur de symbole. A ce titre, elle mérite un long développement. Première conférence du Conseil de l'Europe sur l'égalité entre les femmes et les hommes, elle apparaît bien comme la concrétisation, sur le plan européen, de la Décennie de la femme des Nations Unies. Elle réunit les ministres chargés des questions d'égalité des Etats membres du Conseil de l'Europe (alors au nombre de vingt et un) pour débattre de la question de «l'égalité entre les femmes et les hommes dans la vie politique – Politique et stratégies pour réaliser l'égalité dans le processus de prise de décision».

M^{me} Yvette Roudy (alors ministre française des Droits de la femme), à qui revient la présidence de la conférence, souligne le rôle nécessaire du Conseil de l'Europe en ce domaine: «Défendre les principes de la démocratie parlementaire, c'était l'un des objectifs principaux du Conseil de l'Europe à sa création. Cela passe aujourd'hui par une plus grande participation des femmes à la vie politique» (Conseil de l'Europe, 1986, p. 13). L'écho rencontré par cette conférence montre que «l'époque est révolue où la recherche de l'égalité, question marginale, ne préoccupait que certains groupes marginalisés. L'évolution des deux dernières décennies l'a fait sortir de cette position marginale pour prendre rang parmi les grandes questions politiques» (Conseil de l'Europe, 1989). De fait, il est rappelé à Strasbourg qu'il ne peut y avoir de démocratie véritable quand la moitié des citoyens – les femmes – est exclue de fait des lieux de décision ou se trouve en situation de faible minorité.

A l'issue de ses travaux, la conférence adopte une Résolution sur la politique et les stratégies pour réaliser l'égalité dans la vie politique et dans le processus de la prise de décision (4 mars 1986). Elle invite les partis politiques, les organisations nationales, les syndicats et les autres organes représentatifs à prendre des mesures d'«action positive» pour assurer qu'un plus grand nombre de femmes soient désignées, nommées ou élues, à tous les niveaux de la vie politique. Elle recommande aux Etats d'inclure dans leurs politiques la création de structures ministérielles chargées de l'égalité, tout comme de légiférer pour limiter le cumul des mandats.

Les ministres adoptent aussi une Déclaration sur l'égalité entre les femmes et les hommes dans la vie politique et publique (4 mars 1986), par laquelle les Etats membres sont invités à considérer la réalisation de celle-ci comme «prioritaire». Du Conseil de l'Europe, ils attendent, selon les termes mêmes de la déclaration, qu'il «continue à agir comme un instrument dynamique proposant

aux Etats membres des stratégies visant à résoudre les problèmes actuels et futurs qui font obstacle à la réalisation dans le droit et dans les faits de l'égalité entre les femmes et les hommes».

Quelques mois plus tard se tient à Athènes (10-12 septembre 1986) une Conférence sur les femmes dans la vie locale et régionale, organisée conjointement par la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe et par le Comité pour l'égalité entre les femmes et les hommes. De cette réunion ont résulté à la fois le fameux message d'Athènes invitant les gouvernements à prendre des mesures pour favoriser une plus juste représentation des femmes dans les assemblées locales et la Résolution 179 (1986) adoptée par la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe sur la participation des femmes à la vie démocratique locale et régionale.

En 1987 commence la période correspondant au troisième plan à moyen terme (1987-1991), qui va donner une nouvelle impulsion à l'action du Conseil de l'Europe pour promouvoir la participation des femmes à la vie politique. En effet, ce plan fait de l'égalité entre les sexes l'un de ses objectifs multidisciplinaires, et situe cette question dans le contexte de la défense et de la consolidation de la démocratie.

Le Comité pour l'égalité entre les femmes et les hommes devient, en cette même année 1987, le «Comité européen pour l'égalité entre les femmes et les hommes» (CEEG). Devenant «européen», il reste toutefois «ad hoc», avec les limites que cela comporte. Comme le rappelle M^{me} Joke Swiebel, «il n'a pas beaucoup de pouvoir pour réellement orienter le cours des choses dans les questions inscrites à son ordre du jour», restant «tributaire de la volonté de coopération des autres comités et des autres secteurs du secrétariat» (Conseil de l'Europe, 1992, p. 12). Durant cette période, le comité, à défaut d'avoir acquis les pouvoirs d'un comité directeur, apprend à lancer des *joint ventures*, c'est-à-dire des projets en coopération avec d'autres comités ou d'autres secteurs de l'Organisation. En matière de participation des femmes à la politique, il a établi une coopération réussie avec la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, comme en témoigne la réussite de la Conférence d'Athènes, coorganisée, on l'a dit, par les deux institutions.

Le CEEG a aussi été un instigateur avisé pour la publication d'études destinées à inspirer au Conseil de l'Europe une politique active de participation des femmes à la vie politique. C'est ainsi qu'en 1988 il charge une experte de rédiger un rapport portant sur les «voies et moyens pour améliorer la situation des femmes dans la vie politique». Publié en 1989, le rapport a pour objet d'indiquer les lignes directrices des stratégies et des actions à entreprendre. Il

suggère quelques mesures générales, propres à démocratiser la politique, c'est-à-dire à rendre plus accessible à tous et à toutes l'exercice des responsabilités politiques: financement public des partis politiques, mise en place de systèmes électoraux de liste, limitation du cumul des mandats, statut de l'élu local, etc. Des mesures «d'action positive» sont aussi proposées: nomination et cooptation de femmes dans les gouvernements et la haute fonction publique, institution de mesures de quotas légaux ou partisans pour accélérer la féminisation des assemblées.

Le rapport insiste enfin sur les actions à mener en amont de la citoyenneté, dans le domaine de l'éducation: éducation à un autre partage des rôles et des tâches entre les sexes, mais aussi éducation à la démocratie. La transmission d'autres valeurs aux individus via l'ensemble des agents de socialisation (famille, école, publicité, médias) est jugée indispensable pour que garçons et filles s'identifient à d'autres modèles d'hommes et de femmes que ceux qui leur sont encore majoritairement proposés. Le contenu de l'enseignement dispensé à l'école devrait en particulier évoluer, tant pour éliminer des manuels scolaires toutes traces de stéréotypes sexués que pour réintroduire, dans les programmes d'histoire, les femmes comme acteurs sociaux et politiques. «D'après la manière dont les leçons sont faites et les livres sont écrits, les hommes constituent la face visible de la lune, et les femmes la face cachée», a pu dire, non sans humour, Melina Mercouri (Conseil de l'Europe, 1987, p. 181).

On notera, en fin de compte, que, si le thème «éducation et participation des femmes à la vie politique» n'a pas été traité en tant que tel par le Conseil de l'Europe, il a été «intégré» à de nombreux travaux menés en son sein. Car l'éducation a été perçue très tôt par l'Organisation comme un des domaines clés pour la promotion de l'égalité politique entre les sexes. Bien rares sont les rapports ou les instruments juridiques portant sur les femmes et la vie politique qui n'évoquent pas, même brièvement, la nécessité de prendre des mesures dans le domaine éducatif, celles-ci étant vues à la fois comme un préalable à de nouveaux rapports sociaux homme/femme et comme une préparation indispensable à celles et ceux qui veulent s'engager dans la cité. L'école est bien la grande émancipatrice des jeunes femmes, tant d'ailleurs dans l'Occident développé que dans les pays du tiers-monde¹.

Au sein du Conseil de l'Europe, la montée en puissance des structures chargées de l'égalité entre les femmes et les hommes, qui va *crescendo* à partir de la

1. Ainsi, au Niger, si une femme est allée à l'école primaire, les chances de survie de son bébé augmentent de 60 %. Voir Mary Robinson, présidente honoraire d'Oxfam International, «Tiers-monde et éducation: les filles d'abord», *Le Monde*, 9-10 mars 2003.

seconde moitié des années 1980, est la preuve tangible qu'une véritable dynamique égalitaire est en marche. Sans cette assise institutionnelle, l'Organisation n'aurait pas pu mener une action aussi efficace en matière de participation des femmes à la vie politique.

C'est dans un tel contexte qu'intervient la Déclaration sur l'égalité entre les femmes et les hommes, adoptée par le Comité des Ministres le 16 novembre 1988. Ce texte politique va devenir une référence historique souvent rappelée. Il y est affirmé que le principe de l'égalité des sexes fait partie intégrante des droits de la personne humaine et qu'il est une condition essentielle de la démocratie. Le Comité des Ministres constate, en outre, que, dans le domaine politique comme dans d'autres domaines, les discriminations fondées sur le sexe constituent des entraves à l'exercice des libertés fondamentales. Il déclare que les stratégies à mettre en œuvre pour parvenir à l'égalité doivent prévoir des mesures temporaires spéciales, notamment dans le domaine de la participation à la vie politique.

La démocratie paritaire ou la naissance d'un concept

L'année 1989 est une année charnière, correspondant à un double anniversaire: 40^e anniversaire du Conseil de l'Europe et dix ans de création du comité chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes. Elle correspond aussi – autre symbole – à la célébration du bicentenaire de la Révolution française et de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. On comprend que 1989 soit riche en événements et initiatives visant à promouvoir l'égalité entre les sexes et la participation des femmes à la vie politique.

C'est en 1989 que le Comité européen pour l'égalité entre les femmes et les hommes (CEEG) fait l'objet d'un changement d'une importance symbolique capitale: le CEEG, qui relevait jusque-là des questions sociales et économiques, est désormais rattaché au secteur des droits de l'homme, domaine par excellence de l'Organisation. Ce changement de secteur de rattachement obéit à une démarche logique, tant il est vrai que la notion de droit de la personne humaine, entendue au sens large, inclut l'égalité, qui est un droit fondamental. La participation et la représentation politiques des femmes restent un thème prioritaire du comité.

Les 4 et 5 juillet 1989 a lieu à Vienne la 2^e Conférence ministérielle européenne sur l'égalité entre les femmes et les hommes. M^{me} Catherine Lalumière, alors Présidente du Conseil de l'Europe – et première femme à occuper ce poste politique – y assiste en personne. Elle affirme, lors de son allocution d'ouverture, que le Conseil de l'Europe doit placer l'égalité au centre de ses travaux, qu'elle-même entend bien, durant la durée de son mandat, «faire avancer la

cause des femmes en Europe». Ne craignant pas de pointer le fonctionnement inégalitaire du Conseil de l'Europe, elle indique son intention d'y porter remède: «Certes, il y a des femmes au Secrétariat du Conseil de l'Europe, mais il n'y en a pas aux postes de direction. De façon générale, le Conseil de l'Europe, qui devrait montrer l'exemple de l'égalité entre les femmes et les hommes, montre plutôt l'exemple inverse. (...) J'aurai à cœur, petit à petit, de donner aux femmes la place qui leur revient» (Conseil de l'Europe, 1989d, p. 5). Le thème de cette deuxième conférence (qui avait été suggéré par le CEEG) était «Stratégies politiques pour la réalisation de l'égalité effective des femmes et des hommes».

A l'issue de la conférence, une nouvelle résolution est adoptée, qui appelle à la mise en place de politiques pour accélérer la réalisation d'une égalité effective entre les femmes et les hommes. Elle propose, notamment, l'intégration des questions d'égalité des sexes dans toutes les politiques gouvernementales, l'application effective des dispositions relatives à l'égalité des sexes qui figurent dans les législations nationales et les instruments internationaux, le renforcement des mécanismes nationaux pour l'égalité, et enfin la création de conditions favorisant la pleine participation des femmes à la vie politique.

Au bout de dix ans d'initiatives et de réflexions, le Comité européen pour l'égalité entre les femmes et les hommes du Conseil de l'Europe juge le moment venu de conduire une réflexion sur la problématique de l'égalité entre les sexes au regard du concept de démocratie. Les membres du comité estiment qu'il est nécessaire de susciter une prise de conscience de la société sur les implications de cette question dans les démocraties pluralistes. Ce questionnement était d'ailleurs lié à un autre débat alors en cours au Conseil de l'Europe: l'approfondissement et la consolidation de la démocratie, à l'heure précisément où les pays de l'ex-bloc soviétique souhaitaient faire leur transition vers le système démocratique.

Dans ce but, le CEEG organise à Strasbourg (du 6 au 9 novembre 1989) un important séminaire, dont l'intitulé en anglais était *The democratic principle of equal representation*, soit, littéralement, «le principe démocratique de l'égalité en matière de représentation»). On sait que le titre finalement retenu en langue française a été «La démocratie paritaire». Or, ce concept de «démocratie paritaire» est, selon les propres termes de M^{me} Maria Regina Tavares da Silva, «difficile à traduire en anglais». C'est en partie ce qui explique qu'il soit devenu par la suite une «question très controversée» au sein du comité. «La plupart des pays du Nord, écrit-elle, s'opposaient à la parité et la plupart de ceux du Sud l'encourageaient, considérant qu'elle jetait un jour nouveau sur le concept d'égalité entre les sexes» (Conseil de l'Europe, 2002).

Tous les pays s'accordaient pourtant à reconnaître que, au-delà des questions de formulation, il convenait d'étudier et de consolider la relation existant entre l'égalité et la démocratie (Conseil de l'Europe, 2002, p. 10). On notera que, si les pays du Nord ne croient guère aux bienfaits de la parité (ou des quotas légaux), c'est parce que, chez eux, les organisations politiques de femmes se sont montrées suffisamment puissantes pour se faire entendre des partis politiques. C'est sous la pression de ces organisations que, dans les années 1970 et 1980, les partis scandinaves ont, les uns après les autres, à gauche comme à droite, adopté des politiques de quotas, rendant obligatoire un certain pourcentage de femmes dans les organes de décision comme sur les listes de candidats aux élections (Conseil de l'Europe, 2002, p. 10).

Les thèmes spécifiques du séminaire étaient «Les idéaux démocratiques et les droits des femmes» et «Le rôle des femmes dans la construction de la démocratie en Europe: théorie et pratique». La réflexion produite par ce séminaire fera véritablement date; elle sera une référence souvent citée, qui va inspirer à son tour de nouvelles réflexions théoriques, un peu partout en Europe. En effet, la sous-représentation des femmes dans les lieux du pouvoir politique est analysée comme contredisant l'idéal démocratique. Les conclusions ont mis en évidence la nécessité d'adopter des lignes directrices et des stratégies visant à garantir le droit des femmes et des hommes à l'égalité en matière de représentation dans le système démocratique: au premier rang de celles-ci figure l'adoption de règles légales/statutaires consacrant la règle de la parité.

Le CDEG, une institution clé pour promouvoir les Européennes en politique

L'année 1992 peut être considérée comme un tournant dans la politique suivie par le Conseil de l'Europe pour promouvoir l'égalité. C'est à cette date en effet que le Comité européen pour l'égalité entre les femmes et les hommes fut élevé au rang de «comité directeur», ce qui lui conféra une importance et des pouvoirs accrus, en particulier celui de créer des structures subordonnées chargées d'approfondir certains aspects spécifiques de ses travaux¹. La transformation du comité en Comité directeur pour l'égalité entre les femmes et les hommes (CDEG) donne à voir que l'égalité entre les sexes, notamment dans la vie politique, constitue une priorité pour l'Organisation. Car le comité va centrer plus que jamais ses activités sur l'amélioration de la représentation des femmes dans la vie politique et publique.

1. Rappelons que le CDEG est directement responsable devant le Comité des Ministres, dont il reçoit les instructions et auquel il adresse des rapports et des propositions. Il est composé des personnes désignées par le gouvernement de chacun des Etats membres de l'Organisation, en leur qualité de responsables de haut niveau des politiques d'égalité entre les sexes.

On peut mettre à son actif de nombreuses réalisations. Il va faire exécuter et publier plusieurs études sur ce thème. Il va créer des groupes de spécialistes, qui, sous son égide, vont travailler sur divers sujets relatifs à la participation des femmes à la vie politique. Il va, enfin, organiser des séminaires centrés directement ou indirectement sur cette question ou participer à des projets intégrés.

Le Séminaire de Colchester (juillet 1993) est un exemple probant de réunion intégrée: alors que le thème général en est «La désillusion à l'égard de la démocratie: partis politiques, participation et non-participation aux institutions politiques en Europe», la question de la sous-représentation des femmes en politique a été systématiquement abordée dans l'analyse de la crise de la démocratie représentative. M^{me} Tavares da Silva y présente, en outre, une communication sur «Démocratie et déceptions: le cas des femmes». Elle déclare notamment: «La désillusion vis-à-vis de la démocratie est particulièrement marquée dans le cas des citoyennes. Leurs droits civiques se sont souvent bornés à la possibilité d'élire – encore que ce droit fondamental lui-même ne leur ait été accordé qu'à la suite de luttes prolongées – à l'exclusion de celle d'être élues; de déléguer le pouvoir à autrui, sans pouvoir l'exercer pour le plus grand bien de la collectivité» (Conseil de l'Europe, 1994a, pp. 118-119).

En fin de compte, le CDEG est bien l'institution clé dont le Conseil de l'Europe avait besoin pour promouvoir efficacement la part des femmes en politique. C'est sous son instigation que l'Organisation va prolonger la réflexion sur la question de l'égalité et de la démocratie, déjà entamée lors du Séminaire de Strasbourg (1989) sur la démocratie paritaire. Cette phase de conceptualisation se réalise par le truchement du Groupe de spécialistes sur l'égalité et la démocratie (EG-S-ED), créé par le comité en 1993, en vue de la mise en œuvre du projet «Droits de l'homme et démocratie véritable», lancé (en 1992) par l'Organisation (voir *infra*, deuxième partie). A l'heure où, après la chute du rideau de fer, l'Europe est marquée par d'importants changements politiques, le Conseil de l'Europe décide de mener une enquête globale sur les problèmes auxquels sont confrontées les démocraties, et sur les solutions à y apporter. L'objectif est de créer, sur l'ensemble du continent, un espace démocratique européen fondé sur les valeurs de l'humanisme démocratique, du respect de la personne humaine, de l'Etat de droit et de la démocratie pluraliste. Ce projet est centré autour de quatre thèmes, dont le premier porte sur «la démocratie véritable et le fonctionnement de ses institutions: les institutions démocratiques et leur fonctionnement, démocratie paritaire, démocratie locale».

Le rôle particulier du groupe de travail est d'étudier la question de la «démocratie paritaire», dont la définition est posée comme suit: «Le concept de

démocratie paritaire implique la pleine intégration de la femme, sur un pied d'égalité avec l'homme, à tous les niveaux et dans tous les aspects du fonctionnement d'une société démocratique, par des stratégies multidisciplinaires.» Le mandat du groupe de travail est double. Premièrement, il doit faire une étude approfondie des liens entre, d'une part, la notion de démocratie et, d'autre part, l'exigence d'égalité effective entre les femmes et les hommes, en prenant en compte le principe de l'universalité des droits de la personne humaine et le concept de démocratie paritaire. Deuxièmement, il doit élaborer des lignes directrices pour une stratégie multidisciplinaire visant à la pleine intégration des femmes dans la vie politique et publique. Le groupe a centré son analyse sur la question de la participation politique, perçue comme un domaine «emblématique de la citoyenneté», tout en reconnaissant que la démocratie paritaire doit à terme inclure aussi les instances de décision économiques (entreprises, syndicats, banques, etc.).

Pour guider l'action du groupe de travail, un état des lieux est dressé par une ancienne secrétaire du CDEG, Claudette Aprill (Conseil de l'Europe, 1994). Puisant ses données à des sources essentiellement internationales (travaux de l'Onu, de l'Unesco, de l'Union interparlementaire, de l'Union européenne et, bien sûr, du Conseil de l'Europe), l'auteur récapitule les diverses actions susceptibles de favoriser l'entrée des femmes dans la vie politique: qu'il s'agisse des stratégies ayant leur ancrage dans les politiques globales d'égalité des chances (système éducatif, activité professionnelle, conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, organisations féminines, médias...), qu'il s'agisse de mesures concernant le fonctionnement du système politique (comme le mode de scrutin, la limitation du cumul des mandats ou le statut des élus), qu'il s'agisse enfin de mesures d'«action positive» en direction des femmes.

Dans son rapport final, le Groupe de spécialistes sur l'égalité et la démocratie souligne que la mise en œuvre de la parité est en harmonie avec toute la philosophie des droits de la personne humaine, et avec les travaux du Conseil de l'Europe. Parmi les lignes directrices définies figure la fixation de seuils de parité et de chiffres cibles à respecter dans les différents organes de l'Etat et dans les partis politiques. On sait que le concept de parité va ensuite faire florès et recevoir une application directe dans les législations de deux pays, la Belgique et la France (voir *infra*, deuxième partie).

En 1994, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe adopte la Recommandation 1229 relative à l'égalité des droits entre les hommes et les femmes. Elle fait un certain nombre de recommandations au Comité des Ministres, dont celle de consacrer le principe de l'égalité des droits de la

femme et de l'homme comme droit fondamental de la personne humaine dans un protocole additionnel à la Convention européenne des Droits de l'Homme. Dont celle aussi d'accorder une attention soutenue aux moyens d'améliorer la présence des femmes au sein des organes représentatifs du Conseil de l'Europe.

La 4^e Conférence mondiale sur les femmes

Le Conseil de l'Europe s'est employé, de différentes manières, à préparer la 4^e Conférence mondiale sur les femmes, organisée par les Nations Unies en septembre 1995 à Beijing, dont on sait qu'elle abordait, entre autres questions, celle de la représentation politique des femmes à égalité avec les hommes¹. Les textes adoptés à la Conférence de Beijing ont, dans le monde entier, donné une impulsion nouvelle aux travaux en faveur de l'égalité entre les sexes. Dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, la question de l'égalité entre les femmes et les hommes comme préalable à la démocratie prenait une nouvelle légitimité.

Parmi les contributions propres du Conseil, on doit citer la série de séminaires qui ont eu lieu, à l'automne 1994, à Budapest, Varsovie et Prague, sur «la participation des femmes à la vie publique et politique». Ces séminaires se sont donné pour vocation d'encourager, dans les nouveaux Etats membres, la mise en commun d'informations et d'idées, tout en facilitant la constitution de réseaux. Tout au long des discussions, qui ont réuni quelque 200 participant(e)s, il a pu être observé que la période de transition avait provoqué des conséquences très négatives pour les femmes, tant en termes de chômage que d'accès à la citoyenneté politique. «La notion de "démocratie masculine" et la perception des "femmes comme citoyens de deuxième classe" se traduisent dans tous les aspects de la vie dans cette région (...). La transition démocratique a fait renaître des valeurs et attitudes traditionnelles quant à la place des femmes au foyer, au travail et dans la vie publique» (Conseil de l'Europe, 1995, p. 2). De fait, dans un certain nombre de pays d'Europe centrale et orientale, la représentation politique des femmes est à la fois faible et inférieure à ce qu'elle était au cours de l'ère communiste, ce qui fait redouter une dégradation de la condition des femmes dans tous les autres secteurs de la vie.

Parmi les stratégies évoquées pour parvenir à l'égalité de participation politique, il a été rappelé que les mesures d'«action positive», en tant que legs du passé

1. Le Plan d'action de la Conférence de Beijing a recommandé aux gouvernements de prendre toutes les mesures visant à assurer aux femmes l'égalité d'accès et la pleine participation aux structures du pouvoir et à la prise de décision. La fixation d'objectifs et les actions positives font partie des mesures possibles qui ont été évoquées.

communiste, suscitaient encore beaucoup de défiance, tant auprès des responsables que dans la population. En 1997, lors du Séminaire d'Helsinki (voir *infra*), M^{me} Vera Kozmik, vice-présidente du CDEG, reviendra sur le sujet, affirmant que, dans les «nouvelles démocratie» d'Europe centrale et orientale, «les quotas font mauvaise impression... et sont dévalués à l'avance, face à une aspiration prédominante à la répudiation du passé socialiste. Au temps du socialisme, les quotas imposés n'étaient que l'expression formelle d'une inégalité réelle, un moyen de dissimuler les inégalités et de résoudre le "problème des femmes"» (Conseil de l'Europe, 1997, p. 55).

La Conférence «Egalité et démocratie: utopie ou défi?», tenue à Strasbourg en 1995, constitue une autre contribution spécifique du Conseil de l'Europe à la 4^e Conférence mondiale sur les femmes. Cette réunion marque aussi le point d'aboutissement du travail de réflexion que l'Organisation a mené sur la question. Réunissant quelque 250 participant(e)s, le forum a permis un échange de vues paneuropéen basé sur l'approche spécifique qu'a le Conseil de l'Europe de l'égalité des sexes. Il a ainsi enrichi le processus de préparation pour la Conférence de Beijing, tout en faisant ressortir les préoccupations propres du continent européen. Un double questionnement a été posé, tant sur les obstacles qui empêchent la réalisation de l'égalité politique effective entre les sexes que sur les stratégies nouvelles qu'il faut adopter pour les surmonter.

Si les actions positives et les seuils de parité (au sein des partis, des organes consultatifs de l'Etat, des syndicats) figurent au premier rang des mesures préconisées, il est suggéré de mettre en œuvre des stratégies conjointes: éducation politique et civique, aide aux organisations de femmes (dont l'action est indispensable pour promouvoir une pleine participation des femmes). Il a été affirmé, par la voix de divers orateurs, qu'il ne saurait y avoir de démocratie sans partage du pouvoir politique à égalité entre les sexes.

Dans ses conclusions, la rapporteuse générale, Vigdís Finnbogadóttir, Présidente de l'Islande, souligne l'urgence d'agir dans un contexte où il se produit, dans de nombreux pays européens, un «véritable retour en arrière [*backlash*] contre les droits des femmes». Elle évoque la nécessité d'élaborer un «nouveau contrat social» dans lequel les femmes pourraient pleinement s'affirmer. «Ce nouveau contrat vise à la réorganisation sociale et politique de la société, ainsi que les relations privées» (Conseil de l'Europe, 1996, pp. 35 et 40). Le rapport issu de cette conférence a été traduit dans plusieurs langues des nouveaux Etats membres de l'Europe orientale et centrale, afin d'en assurer une large diffusion.

L'égalité entre les sexes comme critère fondamental de la démocratie

En 1997, plusieurs événements organisés dans le cadre du Conseil de l'Europe ont mis à l'ordre du jour la question de la pleine participation des femmes à la vie politique. Le 11 mars 1997 se tient à Helsinki le Séminaire «L'égalité entre les femmes et les hommes dans le processus de prise de décision politique», à l'invitation de M^{me} Tarja Halonen (ministre des Affaires étrangères de Finlande), en qualité de présidente du Comité des Ministres. Cette réunion a pour objet d'offrir aux décideurs politiques l'occasion de débattre des moyens d'assurer aux femmes l'exercice effectif de leur citoyenneté politique. Le séminaire s'est attaché plus particulièrement à traiter du rôle des femmes dans les institutions politiques. Si les femmes n'y sont pas représentées en grand nombre, «les questions qui les concernent au premier chef ne retiendront pas toute l'attention voulue», déclarait, dans son allocution d'ouverture, M. Daniel Tarschys, en tant que Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. La composition des assemblées politiques «a une incidence directe sur les conditions de vie des hommes et des femmes dans la société. Il est donc regrettable que les femmes y soient mal représentées» (Conseil de l'Europe, 1997, p. 9).

Les 10 et 11 octobre de cette même année 1997, le 2^e Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe, qui a eu lieu à Strasbourg, souligne, dans sa déclaration finale, «l'importance d'une représentation plus équilibrée des hommes et des femmes dans tous les secteurs de la société, y compris dans la vie politique», et en appelle «à la continuation des progrès pour parvenir à une réelle égalité des chances entre les femmes et les hommes».

Last but not least, la 4^e Conférence ministérielle européenne sur l'égalité entre les femmes et les hommes, qui s'est tenue à Istanbul les 13 et 14 novembre 1997 à l'invitation de la Turquie, a délivré un message fort. Les ministres des Etats qui ont pris part à la conférence ont adopté une «Déclaration sur l'égalité entre les femmes et les hommes comme critère fondamental de la démocratie»: un texte qui constitue une étape décisive sur la voie de la reconnaissance par les sociétés européennes de l'importance d'une représentation équilibrée des deux sexes pour réaliser la démocratie et l'égalité sociale. La conférence rappelle qu'il incombe aux gouvernements et aux partis politiques de s'engager pour promouvoir le rôle des femmes en politique. Pour atteindre cet objectif, la déclaration propose des stratégies multidisciplinaires dans quatre domaines majeurs: l'égalité dans la vie politique et publique; l'égalité dans la vie économique et professionnelle; la conciliation des responsabilités familiales, de la vie politique et de la vie professionnelle; enfin, la promotion de l'égalité dans une société démocratique: le rôle des hommes. Les ministres présents à

Istanbul ont également adopté une communication sur l'égalité entre les femmes et les hommes dans le contexte du 50^e anniversaire du Conseil de l'Europe, soulignant la nécessité de renforcer, au sein de l'Organisation, la coopération internationale dans le domaine de l'égalité entre les sexes.

Dans le cadre de la préparation de cette 4^e Conférence ministérielle, le Conseil de l'Europe a mené une activité éditoriale dynamique. Est ainsi publié en 1997 l'opuscule *Les femmes en politique dans les Etats membres du Conseil de l'Europe* (Conseil de l'Europe, 2002a, réédition), qui présente des statistiques sur la proportion des femmes occupant des fonctions politiques tant au sein des gouvernements que dans les assemblées élues aux niveaux national, régional et local. Figurent aussi dans ce document les mesures prises par les Etats pour faciliter la participation des femmes à la vie politique. Ce document, mis à jour régulièrement, s'avère fort utile à celui, chercheur ou dirigeant politique, qui souhaite disposer de données comparatives actualisées sur les femmes et le pouvoir politique en Europe.

De même a été publié en 1997 un *Recueil de textes adoptés au niveau international concernant la démocratie et l'égalité entre les femmes et les hommes* (Conseil de l'Europe, 1997b). Ce document présente les principaux outils juridiques qui fondent la politique européenne d'égalité entre les sexes, y compris dans la vie politique, qu'ils émanent du Conseil de l'Europe ou des Nations Unies (comme la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes).

La Recommandation Rec(2003)3 sur la participation équilibrée

A partir de la fin des années 1990 – dans la suite logique du 2^e Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement et de la Conférence d'Istanbul –, le Conseil de l'Europe focalise son action sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique. Deux textes marquent les points d'aboutissement des efforts menés dans cette direction: l'un émane de l'Assemblée parlementaire, l'autre du Comité des Ministres.

Dans sa Recommandation 1413 (1999) sur la représentation paritaire dans la vie politique, l'Assemblée parlementaire souligne à la fois la gravité de la sous-représentation des femmes au sein des institutions politiques et le peu de progrès réalisés dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. Déplorant que la participation des femmes à la prise de décision politique soit loin de correspondre à leur contribution effective à la société, elle invite ses délégations nationales à agir au sein des parlements en vue de prendre des mesures concrètes pour corriger la sous-représentation des femmes. Elle recommande,

en particulier, de créer des délégations parlementaires aux droits des femmes et à l'égalité des chances, d'instaurer la parité au niveau des partis politiques (en conditionnant leur financement à la mise en œuvre de cet objectif), d'adopter des dispositions permettant de concilier vie familiale et vie publique, et enfin de légiférer pour mettre en place un système d'éducation paritaire.

Conscient que le domaine de la prise de décision est sans doute l'un de ceux où il est le plus difficile de faire évoluer les choses, le Comité directeur pour l'égalité entre les femmes et les hommes décide alors la création d'un groupe de spécialistes sur la question (EG-S-BP). Les travaux du groupe, qui débutent en octobre 2000, débouchent sur la rédaction d'une recommandation soumise pour adoption au Comité des Ministres. Le 12 mars 2003, celui-ci adopte la Recommandation Rec(2003)3 sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique. La notion de «participation équilibrée» est définie comme une représentation d'au moins 40 % de chacun des deux sexes dans tout organe de prise de décision dans la vie politique et publique, le seuil de 40 % ayant été fixé conformément à la Résolution du Parlement européen du 18 janvier 2001.

Dans l'exposé des motifs, il est rappelé que la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979) établit la responsabilité des gouvernements dans la mise en œuvre de mesures visant à garantir aux femmes une participation égale à la vie politique. Puisque aucun pays européen n'a émis de réserves à propos de l'article 7 (relatif à la représentation des femmes et des hommes dans la prise de décision politique) ou de l'article 8 (sur l'égalité des chances entre hommes et femmes de représenter leur gouvernement au niveau international), dès lors les Etats européens ont l'obligation d'assurer l'égale participation des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique.

La participation équilibrée est présentée comme faisant partie des nouvelles exigences démocratiques. Plus de vingt-cinq ans après le début de la Décennie de la femme, la faible participation des femmes à la prise de décision est doublement injustifiable: tant en raison du fait que, durant cette période, le statut des Européennes s'est profondément transformé (elles sont de plus en plus instruites et actives sur le marché du travail...) qu'en raison des engagements internationaux des Etats membres du Conseil de l'Europe (ceux-ci ayant reconnu, à de multiples reprises, que le partage du pouvoir entre hommes et femmes est indispensable à une démocratie authentique).

La Recommandation Rec(2003)3 donne aux Etats membres des lignes directrices pour les inciter à promouvoir les femmes en politique, via leur législation

nationale, leurs politiques et leurs pratiques. Elle les invite notamment à promouvoir l'égalité des droits civils et politiques des femmes et des hommes (y compris le droit d'éligibilité et la liberté d'association), à s'assurer que les femmes peuvent exercer individuellement leur droit de vote (et donc à prendre toutes les mesures nécessaires à l'élimination de la pratique du vote familial), à envisager la définition d'objectifs assortis de délais pour parvenir à une participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision, à assurer enfin l'évaluation des progrès réalisés en soumettant des rapports réguliers au Comité des Ministres sur les actions entreprises.

Parmi les nombreuses mesures législatives et administratives énumérées, il est tout d'abord proposé aux Etats membres – c'est là une suggestion importante – d'agir par la voie de la réforme constitutionnelle et/ou législative, dans le but de favoriser une participation plus équilibrée à la prise de décision politique et publique. La Belgique, la France et «l'ex-République yougoslave de Macédoine» sont citées comme références de pays dans lesquels c'est la loi qui oblige les partis à respecter la parité hommes/femmes parmi les candidats aux élections politiques. La France est vue comme un exemple particulièrement intéressant, dans la mesure où ce pays a procédé, en 1999, à une réforme constitutionnelle autorisant le parlement à prendre des mesures d'action positive sans risquer (comme cela est arrivé dans le passé¹) l'invalidation du Conseil constitutionnel².

Il est suggéré aux Etats d'envisager l'adoption de lois instaurant des seuils de parité (c'est-à-dire des pourcentages de présence minimale de représentants de chacun des deux sexes) pour les candidatures aux élections locales, régionales, nationales, supranationales. Dans les cas où il existe des scrutins de liste, il est conseillé de prévoir l'introduction de systèmes d'alternance hommes/femmes sur les listes de candidats. Il est aussi suggéré d'agir par le biais du financement public des partis politiques pour les encourager à promouvoir l'égalité entre les sexes. En France, la loi du 6 juin 2000 relative à l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives comporte un dispositif de sanctions financières à l'encontre des partis ne présentant pas 50 % de candidats de chaque sexe. Ce dispositif s'applique seulement aux élections législatives, qui se déroulent au scrutin uninominal majoritaire à

1. Le 18 novembre 1982, le Conseil constitutionnel a invalidé l'article de la loi municipale de 1982 qui instaurait un quota maximal de représentation de chaque sexe (75 %) sur les listes de candidats aux élections municipales. L'invalidation a été rendue au nom de l'égalité des citoyens devant la loi, garantie par l'article 3 de la Constitution de 1958 et par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

2. La loi constitutionnelle du 8 juillet 1999 révisé les articles 3 et 4 de la Constitution de 1958. Elle précise, d'une part, que «la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives», et, d'autre part, que «les partis et groupements politiques contribuent à la mise en œuvre de ce principe dans les conditions déterminées par la loi».

deux tours, soit un système qui rend difficile techniquement l'application de la parité. Pour ces élections, la parité n'est pas obligatoire (comme elle l'est pour les scrutins de liste), mais seulement «incitative», prévoyant une diminution des aides publiques¹ attribuées à un parti dès lors que l'écart entre la proportion de candidats de chaque sexe dépasse 2 %.

Les mesures proposées invitent les Etats à modifier leur système électoral quand celui-ci a un impact manifestement négatif sur la représentation des femmes dans les assemblées élues. Elles les invitent aussi à prendre des mesures pour limiter le cumul des mandats. Cette dernière mesure serait très efficace pour éviter qu'un petit nombre de politiciens détenteurs d'un quasi-monopole des fonctions politiques ne fassent obstacle à l'accès de nouveaux venus (les femmes comme les jeunes) aux responsabilités politiques. L'amélioration des conditions de travail des élus figure aussi parmi les actions phares que pourraient mener les Etats, suggérant ainsi que tout ce qui favorise la démocratisation de la politique favorise aussi sa féminisation: cela implique différentes mesures, comme la revalorisation des indemnités des élus (notamment au niveau local), le droit à une pension de retraite et au congé parental, l'aménagement des horaires de réunion, et la création de structures d'accueils pour les jeunes enfants.

Les Etats membres devraient aussi envisager d'adopter des mesures législatives et administratives pour assurer une meilleure représentation des deux sexes lors des nominations dans les commissions publiques et dans les postes et fonctions dont les titulaires sont nommés par les gouvernements ou les autorités publiques. Plusieurs pays ont adopté des législations spécifiques en ce domaine, dont la Norvège, le Danemark et la Finlande. Les Etats membres pourraient aussi faire de la fonction publique un exemple en matière de représentation équilibrée: l'Etat employeur a des obligations envers la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes. Enfin, les actions proposées concernent un autre domaine, symbolique celui-là mais qui a toute son importance en politique: c'est celui du langage. Il est suggéré aux Etats membres d'adopter des mesures administratives pour que le langage officiel soit le reflet d'un partage équilibré du pouvoir entre les femmes et les hommes. Le langage ne doit pas consacrer l'hégémonie du modèle masculin; il doit être neutre du point de vue du genre ou bien se référer aux deux genres (voir la Recommandation n° R (90) 4 du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'élimination du sexisme dans le langage).

1. La pénalité vient en déduction de la première partie du financement public (calculée sur le nombre de voix obtenues au premier tour). Le financement est amputé d'un pourcentage égal à la moitié de l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe rapporté au nombre total de candidats. Exemple: si un parti présente 35 % de femmes et 65 % d'hommes, l'écart est de 30 points, son financement sera réduit de 15 %.

Parmi les mesures de suivi (*monitoring*), la Recommandation Rec(2003)3 propose, entre autres, aux Etats de soumettre, tous les deux ans, des rapports à leur parlement sur les mesures prises et les progrès enregistrés. Ceux-ci seraient mesurés par rapport à une liste de dix indicateurs chiffrés (dont elle dresse la liste) à utiliser pour que des statistiques régulières puissent être fournies sur les femmes au pouvoir et participant à la prise de décision.

Au total, la Recommandation sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique est un outil juridique très riche et complet. Elle représente, pourrait-on dire, l'état le plus abouti de la pensée paneuropéenne sur la question: les grandes actions proposées offrent tout un éventail de mesures touchant à de nombreux domaines, tant strictement politiques qu'extra-politiques. Elle est accompagnée de publications donnant l'exemple de bonnes pratiques. Citons le rapport rédigé par Alison E. Woodward, *Vers l'équilibre entre les femmes et les hommes* (Conseil de l'Europe, 2002b), qui se veut une «boîte à idées concrètes», présentant les bonnes pratiques d'une participation équilibrée des deux sexes aux décisions politiques et sociales. Dans de nombreux domaines, y compris la politique électorale, l'ouvrage passe en revue les moyens novateurs à instaurer pour y parvenir.

Enfin, dernier événement en date, la 5^e Conférence ministérielle européenne sur l'égalité entre les femmes et les hommes a eu lieu à Skopje les 22 et 23 janvier 2003, avec pour thème «La démocratisation, la prévention de conflits et la construction de la paix: les perspectives et les rôles des femmes». A l'issue de la conférence, les ministres présents ont adopté une résolution qui souligne, entre autres, l'importance que les décisions soient prises de manière équilibrée par les femmes et les hommes à tous les niveaux de la société, y compris dans les mécanismes de prévention et de résolution des conflits, c'est-à-dire là où sont décidées la paix et la guerre, et dans les services diplomatiques. Les ministres ont aussi adopté une déclaration et un programme d'action qui définissent les priorités du Conseil de l'Europe en matière d'égalité pour les années à venir.

Une époque révolue – Stratégie des suffragettes au Royaume-Uni



© The National Archives

Après des années pendant lesquelles le parlement avait tergiversé sur l'extension du droit de vote, l'Union sociale et politique des femmes – dont les membres étaient surnommés les «suffragettes» – décida d'entreprendre des actions de désobéissance civile consistant, par exemple, à fracasser des vitrines, à allumer des incendies et à s'enchaîner à des grilles. En 1906, Annie Kenny et Christabel Pankhurst se firent volontairement arrêter et eurent droit aux gros titres des journaux en refusant de payer l'amende.



© The National Archives

La désobéissance civile se poursuit en prison. Evelyn Manesta, suffragette de Manchester et briseuse de vitrines bien connue, refusait qu'on la photographiât en prison, mais un gardien la maintint devant l'objectif. Le photographe fut ensuite chargé de maquiller le cliché pour éviter toute polémique, car le mouvement des suffragettes était de plus en plus populaire. La version retouchée figure page suivante.



La surveillance photographique est née au Royaume-Uni lorsque, à l'aide d'une chambre utilisant le système «télécentrique» Ross, acquise à cette fin, Scotland Yard photographia à la dérobée des suifragettes en prison et dans la rue afin d'établir des fiches d'identité à ce sujet. On remarquera, sur la photo n° 10, le bras du gardien est devenu une écharpe autour du cou d'Evelyn Manesta.



© The National Archives

Confrontation violente entre la police et les opposantes: une suffragette est à terre. C'est en 1928 que les femmes ont obtenu le même droit de vote que les hommes.

II. LES GRANDS THÈMES

Aujourd'hui, il y a près d'un quart de siècle que le Conseil de l'Europe s'efforce de promouvoir la participation des femmes à la vie politique. Par l'intermédiaire de son comité chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes, il a conduit cette politique de promotion à travers des actions nombreuses et diversifiées (voir *supra*, première partie). S'il est difficile d'en mesurer précisément l'impact sur la politique des Etats – impact souvent diffus et différé dans le temps –, pourtant, on peut parier qu'elles ont contribué à modifier la «culture» politique des Etats membres ou aidé à nourrir les débats politiques en cours (on songe ici au Séminaire sur la démocratie paritaire – quarante années d'activités du Conseil de l'Europe (1989) qui a nourri en France le débat politique sur la parité, voir p. 29).

Les actions initiées par le Conseil de l'Europe ont eu, en outre, l'immense mérite de révéler à l'opinion européenne que la participation des femmes à la vie de la cité est bien une question politique centrale, qui touche à toute la division du travail social entre les sexes. C'est pourquoi, aujourd'hui encore, en Europe, elle apparaît comme un véritable «nœud gordien», dont les fils sont si difficiles à défaire. Vouloir remédier à l'inégalité des deux sexes face au pouvoir et à la représentation politiques, c'est par là même vouloir repenser l'élaboration de nombreuses clauses du contrat social. «Dans le contrat social en vigueur, les femmes ont été confinées au domaine de la vie privée comme si elles seules étaient intéressées par la reproduction et le soin de l'espèce humaine, et toutes les structures sociales fonctionnent par rapport à la norme masculine. Si l'on considère que la démocratie doit intégrer toutes les forces sociales, il est évident qu'une telle relégation ne peut plus être tolérée dans une société démocratique, quelle que soit sa structure» (Conseil de l'Europe, 1996a, p. 16).

En traitant de la participation des femmes à la vie politique, le Conseil de l'Europe a ainsi été amené à identifier de nombreux obstacles structurels faisant échec à une représentation équilibrée, tant en amont de la politique que dans la sphère proprement politique. En amont de la citoyenneté politique, l'école, le langage, le partage des tâches domestiques et éducatives, les modes de garde des jeunes enfants, la formation professionnelle, le marché du travail... ont tour à tour été désignés par le Conseil de l'Europe comme des domaines d'action où il était nécessaire d'agir pour créer les conditions d'une égale participation des femmes et des hommes à la vie de la cité. Ainsi, par exemple, la Recommandation Rec(2003)3 du Comité des Ministres sur la représentation équilibrée aborde-t-elle la plupart de ces thèmes. Soit ils y

figurent au titre des mesures législatives et administratives suggérées (c'est le cas, par exemple, du langage ou de la conciliation des tâches domestiques¹), soit ils sont cités parmi les mesures d'accompagnement envisagées (ainsi en va-t-il de la nécessité d'agir par l'éducation²).

Au niveau de la sphère politique elle-même, les thèmes abordés ne sont pas moins nombreux: partis politiques (sous l'angle, en particulier, du financement public et du mode de désignation des candidats), modes de scrutin, cumul des mandats, conditions de travail et statut des élus, médias... Si tous ces thèmes ont été désignés comme des champs d'action possibles, tous n'ont pas été traités en tant que tels à travers le prisme de la participation politique des femmes, le seul qui nous intéresse ici³. Ainsi, la question «femmes et partis politiques» n'a jamais fait l'objet, en tant que telle, de séminaires ou de groupes de travail spécialisés, alors même pourtant que, dans les démocraties modernes, ce sont les partis qui font office de «gardiens du temple» politique, c'est-à-dire qui règlent les voies d'accès à la représentation politique, et en particulier au parlement.

Selon la nature des thèmes abordés, on peut regrouper les travaux du Conseil de l'Europe sur la participation des femmes à la vie politique en trois grandes catégories. Les uns reflètent l'effort de conceptualisation qu'a mené l'Organisation sur la question (égalité des sexes et démocratie; égalité par le droit); d'autres portent sur les stratégies et les instruments pour parvenir à l'égalité (les actions positives en politique); les troisièmes, enfin, traitent d'actions plus spécifiques (les jeunes, les femmes et la vie locale, les femmes et l'aménagement du territoire, le vote familial). Allant du plus général au plus spécifique, nous débiterons l'analyse en partant des thèmes conceptuels, avant d'aborder ceux se rapportant aux instruments pour l'action, puis enfin ceux «ciblant» certaines populations ou certains aspects de la vie politique.

Egalité des sexes et démocratie

Egalité des sexes et démocratie: s'il est un thème de prédilection du Conseil de l'Europe, c'est bien celui-là. L'Organisation s'est attachée de longue date et à de nombreuses reprises (voir *supra*, première partie) à penser le rapport

1. Le point 2 recommande d'«adopter des mesures administratives pour que le langage officiel soit le reflet d'un partage équilibré du pouvoir entre les femmes et les hommes», et le point 8, d'«adopter des mesures législatives et/ou administratives appropriées pour aider les élu(e)s à concilier leur vie de famille et leurs responsabilités publiques».

2. Voir le point 23, qui propose d'«inclure dans les programmes scolaires des activités éducatives et de formation afin de sensibiliser les jeunes à l'égalité entre les femmes et les hommes et de les préparer à l'exercice de la citoyenneté démocratique».

3. Ainsi, la question «femmes et médias» a été traitée par le Conseil de l'Europe mais concerne les travaux portant sur les médias (et non les travaux portant sur «femmes et politique»). Elle a fait l'objet de plusieurs séminaires et d'une recommandation du Comité des Ministres.

entre égalité des sexes et démocratie, se montrant, en ce domaine, à la fois pionnière et novatrice. C'est en 1989 que le débat est lancé pour la première fois en son sein, lors du Séminaire de Strasbourg intitulé «La démocratie paritaire – quarante années d'activités du Conseil de l'Europe». Ce séminaire s'inscrivait d'ailleurs dans le droit-fil de la Déclaration sur l'égalité des femmes et des hommes (adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, le 16 novembre 1988), texte où se trouve affirmé solennellement le principe de l'égalité des sexes en tant que condition essentielle de la démocratie.

La démocratie paritaire, c'est-à-dire dans laquelle il y a un équilibre de la présence des femmes et des hommes dans toutes les institutions, est une autre façon de repenser la démocratie, en l'améliorant. Elle devrait aboutir à un partenariat des femmes et des hommes, sorte de nouveau contrat social entre les sexes. A travers la réflexion qui est conduite, le Conseil de l'Europe questionne la notion d'universalité des droits de la personne humaine sous l'angle de sa double expression féminine et masculine, marquant ainsi une rupture avec l'universalisme fondé sur le concept de l'être humain abstrait, non sexué. L'analyse qui est développée a pour mérite de souligner la contradiction flagrante qui existe, aujourd'hui en Europe, entre l'essence même du système démocratique et le fait que la moitié de la population reste en marge des institutions politiques des Etats (partis, parlements, assemblées locales et régionales, gouvernements, etc.). Quand les droits politiques revêtent, pour la majorité des Européennes, le caractère de droits purement formels, c'est la crédibilité même des institutions démocratiques qui est mise en cause. «Une démocratie sans les femmes n'est plus une démocratie imparfaite. Ce n'est pas une démocratie du tout» (Conseil de l'Europe, 1992, p. 27).

Parmi les voies et moyens pour construire une démocratie paritaire, le séminaire recommande notamment de veiller à ce que les grandes définitions des droits de l'homme ne consacrent plus l'hégémonie du modèle masculin dans l'interprétation et l'application des textes, soulignant à quel point la symbolique du langage est importante. Il recommande aussi de formuler expressément le caractère paritaire de la démocratie et de définir la parité comme condition nécessaire à l'existence de la démocratie, au lieu d'en faire une de ses conséquences lointaines. Enfin, le séminaire demande au Conseil de l'Europe de considérer le principe du quota comme un concept légitime en démocratie aussi longtemps que les inégalités entre femmes et hommes subsistent.

Quelques années plus tard, en 1993, le Comité directeur pour l'égalité entre les femmes et les hommes du Conseil de l'Europe décide de poursuivre l'œuvre conceptuelle sur le sujet: il constitue un groupe de spécialistes de haut niveau

sur l'égalité et la démocratie (EG-S-ED), avec pour mission de fonder en principes l'exigence de parité. Le groupe de travail met l'accent sur les lacunes d'une démocratie qui soit définie en termes uniquement politique. La démocratie doit être un processus de construction dynamique, destiné à promouvoir les droits et libertés fondamentaux aussi bien que les droits civils, politiques, économiques et sociaux, et culturels. Cette conception large de la démocratie, qui a d'ailleurs fait peu à peu son chemin au niveau international au cours des dernières décennies, permet de disposer d'un canevas pour analyser les structures sexuées des sociétés contemporaines. Dans le cadre d'une démocratie sociale (et pas seulement politique), l'image abstraite du citoyen s'efface, et les besoins spécifiques de chacun sont pris en compte. «C'est dans ce contexte qu'il sera possible de mettre en évidence la dimension sexuée de la société, dont la démocratie n'a jamais tenu compte. Elle est restée aveugle à cet aspect, tout en considérant l'homme comme la norme. Aujourd'hui, elle s'ouvre de telle manière qu'elle peut embrasser l'idée de "parité" en tant qu'objectif au niveau de la représentation. C'est une conception nouvelle de la démocratie, considérée comme un processus dynamique ayant une dimension sexuée» (Conseil de l'Europe 1996a, p. 14).

Comment passer d'une démocratie formellement égalitaire à une démocratie effectivement paritaire, garantissant l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats politiques? Pour répondre à la question, trois études ont été commanditées, portant sur la compatibilité de la démocratie paritaire avec les Constitutions et les lois électorales de trois pays, la France, le Royaume-Uni et la Suède. Ces études, qui figurent en tant que telles dans le rapport final d'un groupe de travail, publié en 1997, donnent ainsi à voir quels sont les obstacles qui empêchent en fait certains Etats membres de mettre en pratique la parité. Ces obstacles peuvent être d'ordre juridique: c'est le cas quand les juges constitutionnels d'un pays s'appuient sur l'universalisme de la philosophie des droits de l'homme (à savoir, les droits de l'individu saisi dans son essence abstraite) pour annuler des lois fondées sur le principe d'actions positives. Mais ils peuvent aussi être d'ordre politique: c'est le cas quand les élections se déroulent au scrutin uninominal, un système électoral qui, techniquement, se prête moins bien que les scrutins de liste à l'application d'une loi d'action positive imposant aux partis de présenter un certain pourcentage de candidats de chaque sexe à toutes les élections.

Les lignes directrices proposées dans le rapport de ce groupe de travail pour une stratégie d'intégration des femmes dans les processus de prise de décision sont nombreuses et précises, et touchent toutes les sphères de la vie en

société: non seulement la vie politique et publique, mais aussi les domaines économique, social et culturel. C'est finalement une façon nouvelle d'organiser les rapports sociaux entre les sexes sur la base de l'égalité de valeur et de dignité des femmes et des hommes qui est ici postulée, et qui découle logiquement de la prise en compte, dans la définition de la démocratie, de la dualité sexuée de l'humanité. La stratégie du changement préconisée est de nature volontariste, impliquant le recours à de nouvelles législations. Au premier rang des mesures politiques préconisées figure l'adoption de dispositions légales/statutaires consacrant la règle de la parité, par la fixation d'un «seuil de parité», c'est-à-dire d'un pourcentage de présence minimale de chacun des deux sexes, par exemple 40 %, pour la composition des organes consultatifs de l'Etat, des assemblées élues, et, selon les cas, des jurys populaires ainsi que des structures des partis, des syndicats et des instances décisionnelles des médias.

Ces travaux de réflexion sur le thème «Egalité des sexes et démocratie» ont eu pour point d'aboutissement la conférence tenue à Strasbourg en 1995, intitulée «Egalité et démocratie: utopie ou défi?», qui se présentait comme une contribution spécifique du Conseil de l'Europe à la 4^e Conférence mondiale sur les femmes. Mais ces travaux conceptuels ont aussi nourri tous les travaux ultérieurs, en particulier ceux sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique, qui en apparaissent, d'une certaine façon, comme le prolongement direct.

En abordant le problème de la représentation politique dans la logique de la parité, le Conseil de l'Europe a contribué à renouveler le débat, le posant en des termes autres, différents, nouveaux. En définitive, l'Organisation a ouvert de nouvelles et fructueuses perspectives pour aborder l'idée d'égalité politique. Si «de nos jours, le lien entre la démocratie et l'égalité entre les sexes est un principe généralement accepté¹», on peut dire que c'est en partie grâce à l'action du Conseil de l'Europe.

L'égalité par le droit

L'égalité par le droit est le deuxième chantier conceptuel mené par le Conseil de l'Europe: l'opération consistait cette fois à faire du droit à l'égalité entre les femmes et les hommes un droit fondamental et autonome.

Rappelons que l'article 14 de la Convention européenne des Droits de l'Homme (1950) fournit un cadre général pour aborder la question de la participation

1. Julie Ballington, in *Les Femmes au parlement: au-delà du nombre*, Strömsborg, International IDEA, 2002, pp. 11-12.

des femmes à la vie politique, puisqu'il garantit expressément aux femmes à égalité avec les hommes la jouissance des droits et libertés fondamentaux qu'elle prévoit. En d'autres termes, cette disposition est fondamentale, puisqu'elle indique, au fond, que les droits de la personne humaine sont en jeu lorsque les femmes sont marginalisées dans la vie politique, car, alors, les droits politiques ne sont pas reconnus ni exercés. L'article 14 est ainsi formulé: «La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.»

Mais l'application de cette disposition, en particulier via le droit de recours individuel devant la Cour européenne des Droits de l'Homme, est limitée par son caractère subsidiaire, puisque l'article 14, ainsi formulé, ne comporte pas d'interdiction générale de discrimination, mais seulement une interdiction liée à la jouissance des droits et libertés garantis par la Convention¹. Autrement dit, il n'est pas à même d'offrir une protection suffisante tant contre l'inégalité que contre la discrimination fondée sur le sexe, alors que des dispositions constitutionnelles ou légales reconnaissent, elles, l'égalité en tant que droit fondamental. Or, il faut comprendre que le principe de non-discrimination est la «pierre angulaire de la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes. Sans protection juridique contre la discrimination fondée sur le sexe, il serait impossible de faire mieux comprendre l'impératif de justice et de promotion des aptitudes des deux sexes» (Conseil de l'Europe, 2000, p. 7).

La première étape de la réflexion en ce domaine a été franchie en 1989, à Strasbourg: le séminaire sur la démocratie paritaire invite alors le Conseil de l'Europe à consacrer le principe de l'égalité entre les femmes et les hommes dans la Convention européenne des Droits de l'Homme en tant que principe fondamental, indispensable à l'existence et à la consolidation de la démocratie, en y incorporant une mesure nouvelle de portée générale. Il l'invite également à résoudre le problème de l'ambiguïté du mot français «homme» en lui substituant l'expression «personne humaine».

1. L'article 14 a cependant permis à la Cour européenne des Droits de l'Homme de s'attaquer à la question de l'égalité entre les sexes et d'exposer sa conception générale. Elle a ainsi déclaré à plusieurs reprises que «la progression vers l'égalité des sexes constitue aujourd'hui un objectif important des Etats membres du Conseil de l'Europe. Partant, seules des raisons très fortes pourraient amener à estimer compatible avec la Convention une distinction fondée sur le sexe» (voir l'arrêt Abdulaziz Cabaes et Balkandali c. le Royaume Uni, 28.5.1985, série A, n° 94, p. 38, par. 78).

En septembre 1992, dans le contexte des travaux préparatoires à la 4^e Conférence mondiale sur les femmes, à Beijing, le Comité des Ministres fait un premier pas en ce sens: il approuve un mandat spécifique donné à un groupe de spécialistes sur l'élaboration d'un droit fondamental à l'égalité entre les femmes et les hommes. Lors de l'achèvement de ses travaux, en 1993, le groupe de travail présente un «projet de proposition motivée sur le droit fondamental à l'égalité, pour inclusion dans un protocole à la Convention européenne des Droits de l'Homme».

En 1994, l'Assemblée parlementaire, dans sa Recommandation 1229 relative à l'égalité des droits entre les hommes et les femmes, invite le Comité des Ministres à consacrer le principe de l'égalité des droits de la femme et de l'homme comme droit fondamental de la personne humaine dans un protocole additionnel à la Convention européenne des Droits de l'Homme. Pourtant, en dépit de ces prémices, le projet n'aboutit pas.

Devant l'échec de toute tentative d'inscrire de manière claire et formelle le principe fondamental de l'égalité entre hommes et femmes en tant que source de droit positif, les efforts vont désormais se porter dans une autre direction: transformer la clause anti-discriminatoire de l'article 14 en véritable clause d'égalité devant la loi, telle qu'elle existe dans diverses Constitutions nationales. Il a fallu plusieurs années de débats à différents niveaux, en particulier avec le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH), pour que le Protocole n° 12 soit finalement adopté. C'est chose faite le 26 juin 2000, jour de son adoption par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Le protocole est ouvert à la signature des Etats membres le 4 novembre 2000, à Rome, à l'occasion du 50^e anniversaire de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

Ce protocole prévoit, en son article 1, une disposition générale qui interdit la discrimination, procurant ainsi un moyen de protection au-delà de la jouissance des droits et libertés inclus dans la Convention. Le Protocole n° 12 élargit donc l'application de l'article 14. Lorsqu'il entrera en vigueur (ce qui exige qu'il soit ratifié par au moins dix Etats membres), il garantira que nul ne peut faire l'objet d'une quelconque forme de discrimination de la part d'une autorité publique, pour quelque motif que ce soit (y compris le sexe). La nouvelle disposition sera soumise au contrôle de la Cour européenne des Droits de l'Homme, qui voit son pouvoir ainsi renforcé¹. Si le protocole n'impose pas aux Etats parties l'obligation positive générale de prendre des mesures visant à

1. Voir sur ce point Jeroen Schokkenbroek, «A new European standard against discrimination: negotiating protocol No. 12 to the European Convention on Human Rights», in *European anti-discrimination standards and national legislation*, Kluwer, 2003.

prévenir tous les cas de discrimination entre personnes physiques ou à y remédier, pourtant, il n'est pas à exclure que la Cour européenne des Droits de l'Homme interprète le protocole comme entraînant des actions positives (sachant que le préambule évoque tant le principe d'égalité devant la loi que les actions positives).

Les actions positives en politique

Aujourd'hui, la plupart des démocraties ont fait du principe d'égalité devant la loi de tous les citoyens, sans distinction d'aucune espèce (y compris le sexe), un principe de base. Mais l'égalité des droits n'entraîne pas *ipso facto* l'égalité d'accès aux droits. C'est patent en matière de droits politiques: instituer le suffrage universel ne revient pas à dire que chaque citoyen et chaque citoyenne a les mêmes chances d'accéder au parlement. L'égalité juridique reste, dans bien des cas, formelle, compte tenu des handicaps sociaux et culturels qu'ont à rattraper les anciens groupes discriminés. Ainsi en va-t-il pour les femmes. Accorder le même traitement légal aux femmes et aux hommes revient à dénier justice aux femmes. «A moins – précisément – qu'on ne s'emploie à compenser, par des procédés appropriés, le poids du passé et le jeu des inerties psychologiques et sociales» (Conseil de l'Europe, 2000, p. 8).

Les actions positives sont un instrument stratégique (au même titre, par exemple, que l'approche intégrée, ou *mainstreaming*) pour parvenir à l'égalité réelle, y compris dans la vie politique. Le Conseil de l'Europe a réfléchi de longue date à la mise en œuvre de mesures d'«action positive» de caractère temporaire ou transitoire visant à accélérer le processus de participation des femmes à la vie politique (voir *supra*, première partie).

La légitimité de mesures de ce genre commence à être reconnue dans la doctrine et dans la jurisprudence de certains pays. Elle est aussi reconnue par des instruments juridiques internationaux, et notamment par la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, adoptée le 18 septembre 1979 et entrée en vigueur le 3 septembre 1981. Cette convention prévoit l'élimination des discriminations fondées sur le sexe en assurant aux femmes le droit de vote et d'éligibilité, et le droit de prendre part à l'élaboration et à l'exécution de la politique de l'Etat. Son article 4, alinéa 1, pose le principe d'un traitement de faveur temporaire et constitue la base juridique des actions positives la plus communément évoquée¹.

1. Il est ainsi formulé: «L'adoption par les Etats parties de mesures temporaires spéciales visant à accélérer l'instauration d'une égalité de fait entre les hommes et les femmes n'est pas considérée comme un acte de discrimination (...).»

Dès le moment où un Etat a ratifié la convention et n'a pas émis de réserves quant à l'article 4, alinéa 1, plusieurs garanties ont pénétré le droit interne, dont celle-ci: une discrimination positive ou un traitement préférentiel accordé à une personne ou à un groupe de personnes d'un sexe ne constituera jamais une dérogation illégale au principe général d'égalité entre les sexes, pour autant qu'il s'agisse de mesures temporaires spéciales destinées à accélérer l'égalité entre les hommes et les femmes.

Le Conseil de l'Europe et son Comité directeur pour l'égalité entre les femmes et les hommes (CDEG) ont jugé que le concept d'action positive devait être étudié et utilisé pleinement, notamment pour parvenir à une démocratie paritaire. «Parce que ce concept est parfois difficile à comprendre, et parce qu'il suscite souvent une forte opposition, il était important qu'il soit éclairci dès les tout débuts des travaux de l'Organisation sur l'égalité entre les femmes et les hommes» (Conseil de l'Europe, 2002, p. 7). C'est dans ce but que le Conseil de l'Europe commande plusieurs travaux sur le sujet. Dès 1986, une étude préliminaire est conduite, intitulée «L'action positive en faveur des femmes». Elle est bientôt suivie, en 1989, d'une deuxième étude, menée par la juriste Eliane Vogel-Polsky: «Les actions positives et les contraintes constitutionnelles et législatives qui pèsent sur leur mise en œuvre dans les Etats membres du Conseil de l'Europe».

En 1998, le CDEG du Conseil de l'Europe institue un Groupe de spécialistes sur les actions positives en matière d'égalité entre les femmes et les hommes (EG-S-PA), avec pour mission d'explorer le concept, d'en étudier la base juridique et administrative, et d'offrir des exemples de bonnes pratiques, aussi bien dans le monde du travail que dans la vie politique et publique. Le rapport, publié en 2000, est largement diffusé. Il insiste d'abord sur le fait qu'une telle stratégie de compensation pour les femmes ne va pas de soi, car elle passe par une rupture avec l'égalité des droits, à tout le moins avec l'égalité de traitement pour l'accès aux droits. Or, cette prise de distance avec l'individualisme juridique est «propre à éveiller l'inquiétude de tous ceux qui ont été nourris par la pensée libérale, informés du danger de toute espèce de quadrillage social, enfermement communautariste, ou corporatiste» (Conseil de l'Europe, 2000, p. 8). En outre, dans le domaine de la prise de décisions, les actions positives soulèvent davantage de réticences encore que celles menées sur le marché du travail.

Dans le domaine électoral, la plupart des pays ont durablement estimé que les actions positives en faveur des femmes ne pouvaient revêtir la forme d'une obligation légale d'atteindre à l'égalité de fait au sein des assemblées élues. Les motifs le plus souvent invoqués sont ceux de l'unité du corps électoral,

d'un côté, et de la liberté du suffrage et de candidatures, de l'autre. C'est pourquoi la plupart des Etats membres s'en remettent à la bonne volonté des partis pour assurer la mixité des candidatures aux élections.

Pourtant, trois pays, la Belgique, la France et «l'ex-République yougoslave de Macédoine», font exception, qui se sont récemment dotés de loi rendant obligatoire un pourcentage minimal de chaque sexe aux élections. En Belgique, une première loi voit le jour, le 24 mai 1994, stipulant que «sur une liste, le nombre de candidats d'un même sexe ne peut excéder une quotité de deux tiers du total constitué par la somme des sièges à pourvoir pour l'élection». Depuis, de nouvelles lois ont été adoptées (les 17 juin et 18 juillet 2002), plus exigeantes, puisqu'elles instaurent la parité des sexes sur les listes de candidature pour les élections européennes, fédérales et régionales, et l'alternance des sexes aux deux premières places de la liste¹.

En France, la loi constitutionnelle du 8 juillet 1999 (qui autorise le législateur à prendre des mesures d'action positive) a débouché sur la loi du 6 juin 2000, dite «loi sur la parité». Celle-ci oblige les partis à présenter 50 % de candidats de chaque sexe à tous les scrutins de liste: la parité alternée est requise pour les élections à un seul tour, et la parité par groupe de six candidats pour les élections à deux tours. Pour les élections législatives se déroulant au scrutin uninominal, elle promeut une «parité incitative» (donc facultative), par le biais de pénalités financières: les partis politiques peuvent ne pas présenter 50 % de candidats de chaque sexe, mais, dans ce cas, ils ne touchent pas la totalité des sommes allouées au titre du financement public (voir *infra*, «Conclusions»).

«L'ex-République yougoslave de Macédoine», enfin, a adopté en mai 2002 une loi sur l'élection des membres du parlement. L'article 37 dispose que chaque liste de candidats doit comporter au moins 30 % de candidat(e)s de chaque sexe.

Le rapport dresse un panorama complet des actions positives (quotas formels ou informels) menées à l'initiative des partis européens. Il souligne que, si les partis nordiques ont d'abord été pionniers, au début des années 1980, depuis lors, de nombreuses formations européennes ont aussi adopté des politiques de quotas pour promouvoir les femmes parmi les candidats aux élections, y compris dans les pays du Sud (comme l'Espagne²). Certains partis ont adopté

1. Depuis février 2002, la Constitution belge garantit explicitement le principe de l'égalité des femmes et des hommes, légitimant ainsi la politique d'actions positives. Voir Bérengère Marques-Pereira, *La Citoyenneté politique des femmes*, Paris, Armand Colin, 2003.

2. Le Parti socialiste espagnol (PSOE) vient d'inscrire dans ses statuts le principe selon lequel la part de chaque sexe ne devait pas être inférieure à 40 % et pas supérieure à 60 % tant dans les organes directeurs que sur les listes de candidats aux élections.

un système de quotas tant ce qui concerne leurs candidats que pour les membres de leurs organes dirigeants. Mais la proportion de ceux qui ont instauré un quota interne est supérieure à celle des partis en ayant établi pour les législatives.

En définitive, il est donné à voir que la culture juridique des Etats comme des partis politiques a beaucoup évolué en Europe au cours des années récentes, y compris dans les pays les plus imprégnés de valeurs «universalistes» (dont la France) et que les actions positives ont sans conteste accru leur champ d'action dans la vie politique, sinon toujours gagné en légitimité. Ce déficit de légitimité rend nécessaire une stratégie de sensibilisation à la question des actions positives. En effet, la mise en œuvre de celles-ci repose en partie sur la façon dont elles sont acceptées par les personnes auxquelles elles s'adressent. C'est dans ce but que le Conseil de l'Europe est invité à poser en la matière une formulation plus exigeante¹, qui obligerait, entre autres, à ouvrir un débat sur d'éventuelles contradictions entre dispositions constitutionnelles et engagements internationaux.

Les jeunes femmes et la participation à la vie politique

A travers ses structures de jeunesse, le Conseil de l'Europe s'est préoccupé de favoriser l'accès des jeunes – jeunes gens et jeunes filles – à la citoyenneté. Traditionnellement, on sait qu'un certain nombre d'obstacles rendent parfois difficile la participation des jeunes à la vie politique (défaut d'insertion socio-économique, problèmes de chômage, etc.). Dans le contexte de crise de la représentation politique que connaissent actuellement de nombreux Etats membres, tant à l'Ouest qu'à l'Est, l'apathie des jeunes apparaît d'autant plus préoccupante et touche donc de près le fonctionnement des institutions démocratiques. Les signes les plus visibles de cette apathie se manifestent, entre autres, par un fort taux d'abstention électorale et par un déficit d'adhésion aux partis politiques.

Toutefois, cette prise de distance vis-à-vis des élections et des partis ne signifie pas que les jeunes se désintéressent des affaires de la cité. En réalité, ils manifestent leur intérêt pour la politique par d'autres moyens: participation à des manifestations, signature de pétitions, militantisme dans des associations et ONG, structures perçues comme plus souples que les partis traditionnels.

1. Qui s'apparenterait à celle-ci: «Les Etats parties s'engagent, en vue d'accélérer l'instauration d'une égalité de fait entre les hommes et les femmes, à adopter des mesures positives tendant à compenser les handicaps résultant pour l'un des sexes d'attitudes ou de comportements qui sont à l'origine de sa sous-représentation dans des qualifications, professions ou responsabilités.»

Jusqu'à une date récente, la plupart des travaux et conférences réalisés dans le cadre du Conseil de l'Europe ne traitaient pas de façon spécifique la participation des jeunes femmes à la vie politique, notamment parce que cette question est transversale, concernant des domaines institutionnellement différents: ceux de l'égalité entre les sexes, d'un côté, ceux de la jeunesse, de l'autre. Dès lors, les deux thématiques ne se rencontraient guère, même s'il est vrai de dire que les textes ciblant les jeunes n'omettaient guère d'évoquer le problème de l'égalité entre les sexes.

En 1992, la Résolution 237 (1992) de la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe adoptait la Charte européenne sur la participation des jeunes à la vie municipale et régionale. Ce texte, qui s'adressait aux jeunes des deux sexes, recommandait aux municipalités et aux autres collectivités territoriales de mener une «politique en faveur de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes». En particulier, il les incitait à créer un poste budgétaire pour pourvoir au recrutement d'une personne chargée de l'égalité entre les sexes, de mener des politiques spécifiques en faveur des jeunes femmes, et enfin de former celles-ci à la gestion de la cité en leur confiant des responsabilités au plus haut niveau de décision, sur la base d'un quota de places réservées aux femmes.

A l'occasion du dixième anniversaire de cette charte a été organisée, les 7 et 8 mars 2002, à Cracovie, la Conférence sur les jeunes, acteurs dans leurs villes et leurs régions, à l'instigation de la Commission de la culture et de l'éducation du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE), en partenariat avec la Direction de la jeunesse et du sport du Conseil de l'Europe. Son objectif était d'évaluer les progrès accomplis dans le domaine de la participation des jeunes au cours des dix ans d'existence de la charte, tout en examinant les moyens de promouvoir encore davantage la participation des jeunes. Les participants à cette conférence ont adopté la déclaration de Cracovie, dans laquelle ils réaffirment que les jeunes sont les citoyens des municipalités et régions dans lesquelles ils vivent et qu'ils doivent en conséquence avoir accès à toutes les formes de participation à la société. Il est rappelé à cet égard que les conseils de jeunes – qui ont été créés dans la plupart des Etats membres – sont un excellent moyen de faire participer les jeunes aux affaires publiques¹. Il est demandé aux pouvoirs locaux et régionaux de prendre différentes

1. En France, la Région Midi-Pyrénées a récemment organisé un «conseil régional des jeunes» et l'expérience s'est avérée très concluante, de l'aveu même du président de l'assemblée régionale. La jeunesse qui y a participé s'est véritablement passionnée pour le fonctionnement de cette institution.

mesures, dont celle d'encourager l'accès aux fonctions électives dès l'âge autorisé par la législation, et d'essayer de nouveaux moyens, novateurs, d'associer les jeunes à la prise de décision.

La Charte révisée, ou Charte de la «deuxième génération», a été adoptée par le CPLRE en mai 2003. Elle comporte de nouveaux chapitres sur certains domaines d'action entièrement neufs, tels que l'utilisation de l'Internet comme outil efficace pour intéresser les jeunes à la politique. Elle présente aux collectivités locales et régionales des principes directeurs concernant les modalités de mise en œuvre des politiques touchant les jeunes dans divers domaines, les dote d'outils pour favoriser la participation des jeunes, et leur prodigue enfin des conseils sur la mise en place du cadre institutionnel. Les collectivités locales sont invitées, entre autres, à mettre en œuvre des politiques en faveur de l'égalité entre jeunes des deux sexes, et en particulier à prendre des mesures volontaristes pour soutenir l'accès des jeunes filles et des jeunes gens aux positions de responsabilité dans la vie professionnelle, associative et politique. La charte s'accompagnera d'un manuel des bonnes pratiques donnant des exemples de moyens efficaces pour associer les jeunes à la vie des municipalités et des régions de l'Europe.

Notons enfin que 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, adoptée en mars 2003 (voir l'annexe 3), comporte des mesures d'accompagnement «ciblant» les jeunes. Il est prévu de favoriser la participation des jeunes, et en particulier des jeunes femmes, à la vie associative, le militantisme associatif étant vu comme une bonne préparation à l'action politique. Il est prévu aussi d'encourager les organisations de jeunesse à assurer une représentation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision.

Dans le domaine éditorial, notons la publication, à la demande du Comité directeur européen pour la jeunesse, d'un rapport intitulé *Clés pour la participation des jeunes en Europe orientale* (Conseil de l'Europe, 2001). Son auteur, Siyka Kovatcheva, y étudie les modes de participation des jeunes dix ans après la chute du mur de Berlin et la réunification symbolique des deux parties du continent. Elle présente un panorama précis de l'engagement des jeunes dans la région orientale de l'Europe: formes, ressources, objectifs pertinents rapportés aux préoccupations de la première génération d'après-guerre. Dans le domaine politique, l'auteur décrit une campagne pour le vote des jeunes, conduite par de jeunes Slovaques en 1998, ainsi qu'une initiative de jeunes Bulgares en faveur de la participation à l'administration locale. L'étude conclut que les jeunes souhaitent s'impliquer dans la direction de leur société en transition et devenir les citoyens actifs d'une Europe élargie.

En 2003, deux événements ont été spécialement conçus par le Conseil de l'Europe pour encourager la participation des jeunes femmes à la vie politique. D'une part, le prix «Jeunes citoyens actifs» (organisé pour la deuxième année consécutive par la Direction de la jeunesse et du sport de l'Organisation) a eu pour thème «La participation des jeunes femmes à la vie politique». L'un des objectifs du prix est de donner aux jeunes filles et aux jeunes femmes la capacité de prendre une part active dans les institutions et processus politiques. Il récompense les projets portant sur différents problèmes de société (exclusion sociale, chômage, racisme, xénophobie, violence, conflits...) et est notamment ouvert aux organisations et réseaux de jeunesse, y compris les organisations de jeunesse politiques.

D'autre part, les 16 et 17 septembre 2003 à Strasbourg, a eu lieu le premier séminaire consacré de façon spécifique à la participation des jeunes femmes à la vie politique. Il est le fruit d'une collaboration des diverses instances du Conseil de l'Europe, dont la Direction de la jeunesse et du sport et la Division de l'égalité entre les femmes et les hommes¹. Son objectif était triple: évaluer l'efficacité des instruments juridiques relatifs à la participation des jeunes femmes; identifier les obstacles; recenser les pratiques dominantes et proposer des exemples de bonnes pratiques.

Les femmes dans la vie politique locale et régionale

La vie locale et régionale est souvent considérée comme la pierre angulaire de la démocratie européenne. C'est pourquoi le Conseil de l'Europe a eu pour préoccupation constante d'encourager la participation politique des femmes à ce niveau de base. Bien que les pouvoirs locaux soient organisés différemment suivant les Etats membres du Conseil de l'Europe, on distingue en général trois niveaux: en haut, la région; au niveau intermédiaire, la province (qui n'existe pas partout et est dotée de pouvoirs variables); enfin, à la base, la commune, qui assure le contact direct entre le citoyen et les pouvoirs publics.

Il est important que les femmes puissent accéder à ces trois stades élémentaires de la vie politique, là où commence l'apprentissage de la chose publique. On rappellera à ce sujet que, dans les pays où la promotion politique des femmes a le plus progressé, les pays scandinaves, la féminisation des assemblées s'est d'abord produite au premier niveau. «La politique locale est la porte du Riksdag», a

1. Le séminaire a été organisé dans le cadre du projet intégré du Conseil de l'Europe «Les institutions démocratiques en action». Ont aussi collaboré à son organisation: l'Assemblée parlementaire, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, et le regroupement des ONG Egalité-Parité, Femmes-Hommes ayant un statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe.

tenu à souligner la délégation suédoise à la 1^{re} Conférence ministérielle européenne sur l'égalité entre les femmes et les hommes (Conseil de l'Europe, 1986, p. 42). De même, dans les pays de l'Europe centrale et orientale, en voie de transition vers la démocratie, il a pu être observé que les femmes faisaient d'abord un apprentissage par les assemblées locales, celles-ci faisant ensuite office de tremplin vers des carrières nationales.

Dès le début des années 1980, le Comité directeur pour les questions régionales et municipales (CDRM) invite les gouvernements des Etats membres à mettre en œuvre une politique de promotion de la participation à la vie publique locale, et, en particulier, à «encourager la participation des femmes à la vie politique des communes».

Quelques années plus tard, ce thème de la participation des femmes à la vie locale fait l'objet d'une collaboration fructueuse entre le Comité pour l'égalité entre les femmes et les hommes et la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe. Ces deux organes du Conseil de l'Europe organisent à Athènes du 10 au 12 septembre 1986 une conférence conjointe ayant pour titre «Les femmes dans la vie politique locale et régionale. La participation égalitaire des femmes à la détermination des politiques au niveau des collectivités territoriales». Cette conférence, qui réunit plus de 500 participants, est organisée autour de trois thèmes: mesures destinées à faciliter l'accès et la participation des femmes à la vie locale et régionale; statut et conditions de travail des représentant(e)s et élu(e)s; participation égalitaire des femmes à la haute fonction publique territoriale.

La conclusion de cette conférence, intitulée «Message d'Athènes», insiste sur deux points: premièrement, la modification de l'article 2.b de la Charte de la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, en vue d'ajouter un critère supplémentaire de «répartition équilibrée des délégués entre femmes et hommes»; deuxièmement, la création des conditions permettant aux femmes et aux hommes des Etats membres du Conseil de l'Europe de participer aux élections locales. En particulier, les gouvernements sont invités à prendre des mesures appropriées pour lutter contre le cumul des mandats, pratique dont on sait qu'elle est préjudiciable à une juste représentation politique des femmes. Sur ce point, ils sont encouragés à appliquer les dispositions pertinentes des textes adoptés lors de la 1^{re} Conférence ministérielle européenne sur les femmes et les hommes, ainsi que celles de la Résolution 142 (1983) de la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe sur le statut et les conditions de travail des élus locaux et régionaux.

A la suite de cette réunion, la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe adopte la Résolution 179 (1986) sur la participation des femmes à la vie démocratique locale et régionale, qui fait un certain nombre de recommandations en la matière et insiste sur le fait que les «niveaux local et régional constituent la première étape vers la pleine participation des femmes à la vie publique et vers la concrétisation de l'égalité des chances dans la vie quotidienne».

Puis, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe prend, le 25 juin 1987, une résolution amendant la Charte de la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe. Un nouvel alinéa 4, dans l'article 2.b de la charte, est ainsi rédigé: «La composition de la délégation de chaque Etat membre devrait assurer une représentation équitable des femmes et des hommes présents dans les organes élus des pouvoirs locaux et régionaux.»

En 1998, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) (nouvelle appellation de la Conférence permanente, depuis 1994) prend l'initiative de procéder à une enquête sur la participation des femmes aux institutions locales et régionales des pays membres. Aux termes de celle-ci, il apparaît que les taux de participation des femmes aux assemblées locales et régionales, bien que variables suivant les Etats, demeurent encore trop faibles dans l'ensemble. Peu de mesures sont prises pour favoriser l'intégration des femmes à la vie locale, l'absence de lois sur les quotas étant parfois palliée par des initiatives propres à chaque parti. L'enquête souligne que les instruments à employer (normatifs ou non) doivent être adaptés au contexte politique et culturel propre à chaque pays. En d'autres termes, des initiatives et mesures qui sont considérées comme de «bonnes pratiques» dans les pays scandinaves – pays modèles en matière de participation politique égalitaire – pourraient être prématurées si elles étaient importées telles quelles dans des pays qui n'ont pas la même culture.

A la suite de cette enquête, le CPLRE adopte la Recommandation 68 (1999) et la Résolution 85 (1999) sur la participation des femmes à la vie politique dans les régions européennes. Ces textes énoncent les différentes mesures qui devraient être prises ou promues respectivement par les Etats et les autorités régionales auprès des différents milieux intéressés. Il est en particulier demandé aux gouvernements des Etats membres d'introduire des mesures d'«action positive» facilitant l'accès des femmes aux fonctions publiques et politiques, en liaison avec les collectivités locales et régionales, conformément au principe de subsidiarité.

Enfin, dans le contexte des modifications structurelles et fonctionnelles intervenues ces dernières années dans l'organisation des collectivités locales, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe adopte, le 6 octobre 2001, la Recommandation Rec(2001)19 sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local: un texte qui concerne en particulier la participation des femmes. Incitant les gouvernements des Etats membres à définir (conjointement avec les autorités locales) une politique de promotion de la participation des citoyens à la vie publique locale, il rappelle en annexe l'importance d'une représentation équitable des femmes dans la politique locale et souligne l'urgence de prendre en considération, si possible, l'introduction de quotas de chaque sexe sur les listes de candidats aux élections locales.

Aménagement du territoire et égalité des sexes

En 1990, le Conseil de l'Europe met un nouveau thème à son agenda de travail: la participation des femmes aux décisions en matière d'aménagement du territoire et du cadre de vie. Un séminaire se tient sur ce sujet à Athènes du 25 au 27 octobre 1990, organisé conjointement par la Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (Cemat) et le Comité européen pour l'égalité entre les femmes et les hommes (CEEG). Ce séminaire, qui constitue un exemple probant de l'idée d'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes, a réuni une centaine de participants, spécialistes des questions traitées – qu'ils soient chercheurs, architectes, urbanistes... Comme le rappelle Claudette Apprill (alors secrétaire du CEEG), «en matière d'aménagement du territoire et du cadre de vie, il y a une particulière urgence à faire de la femme une protagoniste, à prendre des décisions incorporant sa culture, sa proximité à la vie, son rapport à l'environnement et aux ressources naturelles, car c'est bien l'espace de vie, l'espace de la vie qui est en cause (Conseil de l'Europe, 1990, p. 12).

Au terme de ses travaux, le séminaire a adopté des conclusions contenant des recommandations aux instances concernées du Conseil de l'Europe, mais aussi aux gouvernements des Etats membres. Elles leur donnent des orientations pour une action en matière d'aménagement du territoire et d'environnement qui tienne compte de l'approche féminine de ces problèmes.

Le séminaire d'Athènes a un prolongement quatre ans plus tard, avec le colloque que le Conseil de l'Europe organise en Suède, à Örnköldsvik, du 24 au 26 mars 1994, dans le cadre des travaux de la Cemat. Le thème en est le rôle et la représentation des femmes dans la politique d'aménagement du

territoire visant à un développement durable, en particulier dans les zones urbaines. Il est à nouveau souligné que la notion universelle d'«intérêt public», qui est la pierre angulaire de l'aménagement, n'a pas tenu compte jusqu'à maintenant des femmes dans les définitions du terme «public», alors même pourtant que les femmes et les hommes ont des styles de vie et des modes d'intégration sociale différents. Le séminaire met donc en évidence la nécessité d'assurer la participation des femmes et des hommes à chaque phase du processus de décision.

Droit de vote individuel des femmes

Constatée dans plusieurs des nouveaux pays démocratiques de l'Europe centrale et orientale (en particulier dans certains Etats de l'ex-Union soviétique), la pratique du vote familial est une coutume patriarcale qui consiste, pour un homme, à accompagner une ou plusieurs de ses parentes dans l'isoloir ou, pour une famille, à voter en groupe, ou encore, pour un homme, à voter par procuration pour plusieurs parentes. Dans certains cas, cette pratique est associée à des cultures à fondement ethnique, dans d'autres elle est plutôt décrite comme un phénomène «postcommuniste». Partout, les pratiques de vote familial observées l'ont été dans des communautés rurales.

Le vote familial dénie aux femmes le droit au caractère individuel et secret du vote et contribue à exclure les citoyennes de la vie politique. Cette pratique, qui subsiste grâce à la complaisance des personnes chargées des opérations de vote, constitue une violation grave des instruments juridiques nationaux et internationaux. En effet, les Constitutions des Etats concernés par ces pratiques, tout comme le Protocole additionnel à la Convention européenne des Droits de l'Homme, garantissent le droit à des élections libres au scrutin secret. En outre, le droit de vote des femmes est protégé par le droit international (article 7 de la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes), à laquelle ont adhéré tous les pays étudiés.

Cette question très difficile du vote familial a requis récemment l'attention du Conseil de l'Europe. Depuis 1995, des missions d'observation ont été conduites par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) et par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), dans un certain nombre de pays de l'Europe élargie. A l'issue de celles-ci, le CPLRE a publié un rapport, *Le droit de vote individuel des femmes – Une exigence démocratique* (Conseil de l'Europe, 2002), dans le cadre du projet intégré «Les institutions démocratiques en action». Cette brochure contient à la fois

un rapport général sur la persistance de cette pratique, accompagné de recommandations pour les combattre, et un rapport examinant, pays par pays (dix-neuf au total), des exemples observés par les organisations internationales.

La brochure contient la Recommandation 111 (2002) sur le droit de vote individuel des femmes – Une exigence démocratique, adoptée par le CPLRE. Cette recommandation préconise certaines stratégies pour éliminer cette pratique du vote familial, dont les unes concernent les institutions électorales, et les autres les groupes de population concernés. Elle invite le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à développer un programme d'action commun pour prévenir le vote familial et encourage le Comité directeur pour l'égalité entre les femmes et les hommes à prendre en compte cette problématique dans son programme de travail.

CONCLUSION

A l'avenir, l'égalité entre les sexes doit devenir centrale dans la définition des politiques européennes, sinon celles-ci n'auront de démocratiques que le nom. Or, en ce début de troisième millénaire, cet «idéal démocratique» qu'est la réalisation d'une participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision dans la vie politique et publique est loin encore – on l'a dit – d'être à portée de main. A quelques rares exceptions près – les pays scandinaves –, l'écrasante supériorité numérique des hommes dans les lieux de pouvoir est encore partout manifeste. C'est le cas en particulier dans les parlements (voir l'annexe 2). Plus grave encore, dans certains pays d'Europe centrale et orientale, il s'est produit une diminution de la proportion de femmes dans les lieux de pouvoir, due en particulier à la disparition des quotas en vigueur sous les anciens régimes communistes.

Le Conseil de l'Europe rappelle opportunément, dans une de ses brochures, *Egalité entre les femmes et les hommes*¹, parue en 1993, l'état de déséquilibre qui caractérise le partage du pouvoir politique entre les femmes et les hommes en Europe. Dans sept Etats membres, il n'y a aucune femme au gouvernement et, dans dix autres, il y en a moins de 10 %. Onze d'entre eux comptent plus de 90 % d'hommes au parlement et seuls sept Etats membres recensent plus de 30 % de femmes (pourcentage considéré comme minimal pour que celles-ci impriment leur marque)². Le pourcentage moyen des femmes dans les parlements des Etats membres est de 17,9 %, soit un pourcentage très inférieur à cette fameuse «masse critique» qui permettrait aux femmes de s'affranchir d'un certain modèle d'exercice du pouvoir. En outre – illustration de l'indépassable «plafond de verre» –, les postes de responsabilité au sein des assemblées parlementaires restent des bastions masculins.

Il est vrai que l'on peut présenter les choses de façon moins pessimiste et dire que l'Europe est, comparée au reste du monde, une sorte d'avant-garde, puisque sur les onze Etats du monde qui recensent au moins 30 % de femmes parmi leurs parlementaires sept sont des Etats européens.

Si l'on se risque à se projeter dans l'avenir et à faire un peu de prospective, on pourrait dire que, à l'aube du siècle qui commence, trois grandes questions

1. Actuellement consultable en ligne sous forme de fiches, à l'adresse suivante: www.int/human_rights. Voir Conseil de l'Europe, 2003a, p. 2.

2. Les chiffres les plus récents (voir l'annexe 2) laissent voir qu'il y a désormais neuf Etats membres du Conseil de l'Europe qui comptent plus de 30 % de femmes parmi leurs parlementaires, la Suède en comptant plus de 40 %.

politiques interpellent les Etats membres s'ils veulent réussir l'intégration, à égalité, de tous les citoyens, quels que soient leur sexe, leur catégorie sociale ou leur religion. Ces trois questions concernent, l'une, la démocratie partisane; la deuxième, les droits sociaux; la troisième, enfin, le principe de laïcité.

Les partis: vecteurs obligés de la démocratie paritaire?

Au sein des Etats membres, les actions positives qui ont été instaurées depuis quelques années en matière électorale, soit par la loi, soit par les partis politiques eux-mêmes (ce qui est le cas le plus fréquent) sont-elles susceptibles, à brève échéance, d'accélérer la mixité des assemblées élues? Oui, à deux conditions. La première est que ces règles – lorsqu'elles s'appliquent aux scrutins de liste à la proportionnelle – prévoient l'alternance femme/homme sur la liste. L'alternance est en effet la condition sine qua non dans un système électoral où la place occupée sur la liste joue un rôle primordial dans l'élection des candidats. La seconde condition est que les règles de parité ou de quota prescrivant un pourcentage minimal de candidats féminins et masculins pour les élections soient posées comme obligatoires, et donc sanctionnées en cas de non-respect. Dans le cas contraire, leur mise en œuvre est laissée à la libre appréciation des chefs de parti, et ceux-ci peuvent faire obstruction à la réalisation de l'égalité politique entre les femmes et les hommes.

L'exemple de la France est emblématique d'une telle faillite des partis à respecter l'esprit de parité, pourtant posé par la loi du 6 juin 2000. Pour les scrutins de liste, cette loi prévoit une parité obligatoire des candidats de chaque sexe (à une unité près) avec alternance un homme/une femme (ou une femme/un homme) sur les listes. Mise en œuvre pour les municipales et pour les sénatoriales, la loi a montré son efficacité en matière d'égalité¹. Pour les élections législatives, qui ont lieu au scrutin uninominal, en revanche, la loi du 6 juin 2000 ne prévoit pas de parité obligatoire, on l'a dit, mais seulement une parité incitative par le biais d'une pénalité financière pour les partis ne présentant pas 50 % de candidats de chaque sexe (à 2 % près). Or, les résultats du scrutin

1. Après les municipales de mars 2001, les femmes sont 47,5 % des élus des conseils municipaux des villes de plus de 3 500 habitants. Le bond en avant par rapport à 1995 (25,7 % d'élues) est donc manifeste (+ 84,2 %). Les sénatoriales de septembre 2001 ont été le deuxième test d'application de la loi: le renouvellement concernait un tiers des sièges, soit 102 sur 321, dont 74 élus au scrutin de liste (soumis à la parité) et 28 sièges au scrutin uninominal (sans exigence paritaire). Les femmes ont été nombreuses à se présenter (42 % des candidats). A l'arrivée, elles sont 22 sur 102, soit 21,5 %. La grande majorité d'entre elles (20 sur 22) ont été élues à la proportionnelle, là où fonctionnaient les contraintes paritaires. En intégrant les résultats de ce renouvellement partiel, les femmes sont désormais 10,9 % à siéger à la Chambre haute (contre 5,9 % précédemment, soit une progression de 84,7 %).

de juin 2002 montrent l'échec flagrant de ce principe de parité incitative. Parmi les partis parlementaires, seuls les Verts ont présenté 50 % de candidates. Les autres ont été loin du compte, surtout à droite. A l'arrivée, seules 12,3 % de femmes ont été élues (contre 10,9 % en 1997, soit une progression, tout à fait minime, de 12,8 %). Avec un score de 12,3 % de femmes siégeant à l'Assemblée nationale, la France reste à l'arrière-garde s'agissant de la représentation des femmes à la Chambre basse. Malgré une législation que l'on croyait «avant-gardiste», elle arrive aujourd'hui au 65^e rang mondial, au 28^e rang des Etats membres du Conseil de l'Europe et au 13^e rang de l'Europe des Quinze, loin derrière les pays nordiques. Au total, il apparaît bien que les partis ont failli à la mission que leur attribuait l'article 4 modifié de la Constitution: contribuer à la mise en œuvre du principe d'«égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux». Dans un mode de scrutin qui privilégie les notables, les grands partis ont préféré payer des amendes, même lourdes, plutôt que de féminiser leurs investitures, surtout les «bonnes»: ils ont souvent choisi de reconduire les sortants – des hommes, en majorité – connus des électeurs, plus assurés, à leurs yeux, de remporter l'élection. L'expérience française montre en tout cas que les sanctions financières ne sont pas la panacée pour contraindre les partis à féminiser leurs investitures. Il reste à inventer une loi efficace pour faire appliquer la parité des candidats et des élus dans un système électoral, le scrutin uninominal, qui se prête plus difficilement que le scrutin de liste à l'application de règles simples.

A contrario, la loi belge de 2002, qui comporte l'obligation de parité et celle de l'alternance homme/femme pour les deux premiers de la liste, démontre son efficacité. A l'issue des législatives de mai 2003, la proportion de femmes élues à la Chambre des représentants est passée de 19,3 % à 34,6 %, soit une progression de près de 80 %.

Dans les démocraties modernes, ce sont les partis politiques qui fixent souverainement les droits d'entrée dans les assemblées, puisque ce sont eux qui opèrent la sélection des candidats investis aux élections. Ils exercent donc une responsabilité importante pour organiser – ou ne pas organiser – de façon démocratique et paritaire la sélection du personnel politique. C'est pourquoi certains pensent que l'Europe devrait se donner des règles strictes pour que les partis ne puissent plus détourner la démocratie. Tel est par exemple l'avis de la juriste Eliane Vogel-Polsky: dans le cadre de la Convention sur l'avenir de l'Europe (chargée de réformer les institutions européennes), elle pense qu'il faut modifier l'article du traité qui parle des partis dans l'Union européenne. «Il y a une véritable confiscation, au sein des partis, de la confection des listes

électorales. Un parti politique doit respecter la loi et, en principe, la démocratie. Or, si la mission d'égalité continue d'exister dans le traité (...) il est évident que le parti politique au Parlement européen, en tant que vecteur de l'intégration et de la citoyenneté européenne, doit respecter les textes européens et donc la mission d'égalité hommes/femmes en général¹.»

Promouvoir un «patrimoine commun» de droits sociaux

Le deuxième grand défi qui se pose sera de promouvoir, sur l'ensemble du continent, un «patrimoine commun²» de droits sociaux. Car la citoyenneté politique et les droits qu'elle confère (droits de vote et d'éligibilité) restent des mots vides de sens sans les droits attachés à la citoyenneté sociale. Or, les femmes ont un besoin plus pressant encore des ressources de l'Etat providence: à la fois parce qu'elles sont plus nombreuses à se compter parmi les citoyens socialement défavorisés et parce que la société les tient pour les premières responsables de l'entretien des enfants et de la famille en général. Si l'on veut intégrer les femmes à la démocratie représentative, il faut aussi les inclure à l'Etat providence. C'est encore plus vrai dans les pays d'Europe centrale et orientale, puisque, on l'a vu, la perte de leurs acquis sociaux plonge les femmes dans des situations précaires.

A l'échelle de l'Europe des Quinze, rappelons un fait: si l'intégration à l'Union s'est révélée particulièrement impopulaire auprès des femmes, c'est parce que, en tant que salariées, elles ont été les premières victimes de la modernisation économique et, par ricochet, les premières victimes du déficit de l'Europe sociale. Aujourd'hui encore, les eurosceptiques se recrutent surtout chez les femmes. Partout où elles ont été consultées, elles se sont montrées soit plus indifférentes (abstention), soit plus hostiles (vote négatif) que les hommes à l'idée que leur pays intègre l'Union européenne. C'est vrai en particulier au Danemark, en France³, en Suède. Dès lors, il apparaît urgent de convaincre les femmes du bien-fondé du projet politique européen: l'Europe ne deviendra populaire que quand elle deviendra sociale.

Le Conseil de l'Europe doit donc mener une politique propre à resserrer les liens entre tous les citoyens comme à accroître la solidarité entre eux. L'Organisation

1. «Agir pour les droits des femmes», entretien avec Eliane Vogel-Polsky, *Raisons politiques*, n° 10, mai 2003, Presses de Sciences-Po, p. 149.

2. L'expression est de Gabriella Battaini, directrice de la Cohésion sociale du Conseil de l'Europe; voir *Le Monde*, 17 juin 2003.

3. Voir Jacques Capdevielle, «La construction européenne confrontée aux attentes des Françaises», *French Politics and Society*, volume 20, n° 1, printemps 2002, pp. 58-67.

a déjà exercé un pouvoir normatif en la matière: avec la Charte sociale européenne, rédigée dans les années 1950 et révisée en 1996, ou avec le Code européen de sécurité sociale, elle a doté l'Europe de standards sociaux non négligeables. Mais il y a encore du chemin à faire. Car, parmi les quarante-cinq Etats membres, seules la France et l'Italie ont accepté tous les chapitres de la Charte révisée, y compris le Protocole n° 3 qui autorise un principe de réclamation collective de la part des citoyens.

Le Conseil de l'Europe a ainsi un rôle à jouer – au même titre que l'Union européenne, mais à un niveau différent – pour créer une «conscience européenne par des règles de droit¹», notamment en matière sociale. Plus largement, il a aussi vocation à mener des actions pédagogiques pour propager l'idée européenne auprès des opinions publiques, notamment féminines, les plus promptes à redouter la perte de leurs droits sociaux par un alignement sur les pays retardataires. Cette vocation pédagogique, le Conseil de l'Europe a déjà eu l'occasion de l'éprouver: ne le désigne-t-on pas couramment comme le «forum idéal pour la construction de la grande maison européenne» (Conseil de l'Europe, 1994a, p. 22)?

Affirmer la laïcité comme valeur fondatrice de la démocratie

En Europe, il est généralement admis que la sécularisation de la société est plus avancée que sur d'autres continents. Il ne faudrait pas que ce principe soit remis en cause, à l'heure où les intégrismes religieux gagnent partout du terrain. Le Conseil de l'Europe aurait sans doute des actions à mener pour que le religieux – si prompt à assujettir les femmes (en particulier les jeunes femmes), à les enfermer dans un statut de dominées – ne dicte pas sa loi au politique. Plus que jamais, il apparaît urgent de diffuser auprès de l'opinion européenne les notions de laïcité, de séparation de l'Eglise et de l'Etat, et de distinction entre le temporel et le spirituel. Comme d'ailleurs de veiller à leur application dans un certain nombre de lieux publics, à commencer par l'école, là où s'apprennent et se perpétuent les normes républicaines et égalitaires.

A l'avenir, le Conseil de l'Europe pourrait avoir pour mission prioritaire de poser des lignes directrices pour réactiver le «pacte laïque», c'est-à-dire pour que la laïcité soit affirmée comme valeur fondatrice des démocraties. La laïcité est bel et bien indispensable pour réussir l'intégration de tous à la *res publica*, comme pour achever l'émancipation des femmes vis-à-vis des pères, des frères, des maris.

1. L'expression est d'Eliane Vogel-Polsky, *op. cit.*, p. 140.

Réglementer la démocratie partisane, promouvoir l'Etat providence, affirmer la laïcité: de la résolution de ces trois grandes questions dépendra la réalisation, à plus ou moins brève échéance, d'une égalité authentique entre les femmes et les hommes comme entre tous les citoyens. Le Conseil de l'Europe aura pour tâche d'aider les Etats membres à résoudre ces questions, qui se présentent comme trois grands défis.

ANNEXES

1. LES FEMMES ET LA POLITIQUE: DATES CLÉS DE L'ACTION DU CONSEIL DE L'EUROPE

4 novembre 1950

Convention européenne des Droits de l'Homme, signée à Rome. L'article 14 interdit toute discrimination fondée notamment sur le sexe en ce qui concerne les droits qu'elle protège.

28 septembre 1967

Résolution 356 de l'Assemblée consultative relative à la situation politique, sociale, et civique de la femme en Europe.

9 octobre 1975

Résolution 606 de l'Assemblée parlementaire relative aux droits et à la situation politique de la femme.

Décembre 1979

Première réunion du premier comité du Conseil de l'Europe chargé de l'égalité: le Comité sur la condition féminine (CAHFM).

1982

Le comité change de nom et devient le Comité pour l'égalité entre les femmes et les hommes» (CAHFM). Il identifie le domaine politique comme étant l'un de ceux où s'impose une action prioritaire du Conseil de l'Europe.

1984

Publication de la première étude comparative européenne: *La situation des femmes dans la vie politique en Europe*.

26 avril 1985

Recommandation 1008 de l'Assemblée parlementaire relative à la place des femmes dans la vie politique

4 mars 1986

1^{re} Conférence ministérielle européenne sur l'égalité entre les femmes et les hommes (Strasbourg), qui a pour thème «La participation des femmes à la vie politique – politiques et stratégies pour réaliser l'égalité dans le processus de la prise de décision». Adoption de la Résolution sur la politique et les stratégies pour réaliser l'égalité dans la vie politique et dans le processus de la prise de décision. Adoption de la Déclaration de Strasbourg sur l'égalité entre les femmes et les hommes dans la vie politique et publique.

10-12 septembre 1986

Conférence d'Athènes sur «les femmes dans la vie locale et régionale», organisée par la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe et par le Comité pour l'égalité entre les femmes et les hommes (CAHFM).

Message d'Athènes sur la participation égalitaire des femmes à la détermination des politiques au niveau des collectivités territoriales.

16 octobre 1986

Résolution 179 de la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe sur la participation des femmes à la vie démocratique locale et régionale.

1987

Le Comité pour l'égalité entre les femmes et les hommes devient le Comité européen pour l'égalité entre les femmes et les hommes (CEEG).

16 novembre 1988

Le Comité des Ministres adopte la déclaration sur l'égalité des femmes et des hommes.

4-5 juillet 1989

2^e Conférence ministérielle européenne sur l'égalité entre les femmes et les hommes (Vienne). L'un des textes adoptés traite des «stratégies politiques pour la réalisation de l'égalité effective des femmes et des hommes».

6-7 novembre 1989

Séminaire sur la démocratie paritaire – quarante années d'activité du Conseil de l'Europe (Strasbourg).

1992

Le Comité européen pour l'égalité entre les femmes et les hommes est élevé au rang de «comité directeur» (CDEG).

24 janvier 1994

Recommandation 1229 de l'Assemblée parlementaire relative à l'égalité des droits entre les hommes et les femmes.

9-11 février 1995

Conférence européenne sur le thème «Egalité et démocratie: utopie ou défi?» (Strasbourg): elle est la contribution du Conseil de l'Europe à la 4^e Conférence mondiale des Nations Unies sur les femmes (Beijing, 4-15 septembre 1995).

11 mars 1997

Séminaire sur l'égalité entre les femmes et les hommes dans le processus de prise de décision politique, organisé par la présidence finlandaise du Comité des Ministres (Helsinki).

10-11 octobre 1997

Adoption de la déclaration finale du 2^e Sommet du Conseil de l'Europe, dans laquelle les chefs d'Etat et de gouvernement soulignent l'importance d'une représentation équilibrée des hommes et des femmes dans tous les secteurs de la société, y compris dans la vie politique.

13-14 novembre 1997

4^e Conférence ministérielle européenne sur l'égalité entre les femmes et les hommes (Istanbul). Adoption de la Déclaration d'Istanbul sur l'égalité entre les femmes et les hommes comme critère fondamental de la démocratie.

22 juin 1999

Recommandation 1413 (1999) de l'Assemblée parlementaire sur la représentation paritaire dans la vie politique.

4 novembre 2000

Protocole n° 12 (non-discrimination) à la Convention européenne des Droits de l'Homme (Rome): protocole additionnel élargissant, d'une façon générale, le champ d'application de l'article 14.

22-23 janvier 2003

5^e Conférence ministérielle européenne sur l'égalité entre les femmes et les hommes (Skopje), qui a pour thème «La démocratisation, la prévention de conflits et la construction de la paix: les perspectives et les rôles des femmes».

12 mars 2003

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.

2. LES FEMMES AU PARLEMENT

Distribution des femmes représentées dans les parlements des quarante-cinq Etats membres du Conseil de l'Europe – Chambre basse

Pays	Date des élections	Sièges	Femmes	% de femmes
Suède	09/2002	349	158	45,3
Danemark	11/2001	179	68	38,0
Finlande	03/1999	200	75	37,5
Pays-Bas	01/2003	150	55	36,7
Norvège	09/2001	165	60	36,4
Belgique	05/2003	150	53	35,3
Autriche	11/2002	183	62	33,9
Allemagne	09/2002	603	194	32,2
Islande	05/2003	63	19	30,2
Espagne	03/2000	350	99	28,3
Bulgarie	06/2001	240	63	26,2
Suisse	10/1999	200	46	23,0
Lettonie	10/2002	100	21	21,0
Croatie	01/2000	151	31	20,5
Pologne	09/2001	460	93	20,2
Slovaquie	09/2002	150	29	19,3
Portugal	03/2002	230	44	19,1
Estonie	03/2003	101	19	18,8
«L'ex-République yougoslave de Macédoine»	09/2002	120	22	18,3
Royaume-Uni	06/2001	659	118	17,9
République tchèque	06/2002	200	34	17,0

suite page suivante

Bosnie-Herzégovine	10/2002	42	7	16,7
Luxembourg	06/1994	60	10	16,7
Saint-Marin	06/2001	60	10	16,7
Andorre	03/2001	28	4	14,3
Irlande	05/2002	166	22	13,3
République de Moldova	02/2001	101	13	12,9
France	06/2002	577	71	12,3
Slovénie	10/2000	90	11	12,2
Liechtenstein	02/2001	25	3	12,0
Italie	05/2001	618	71	11,5
Chypre	05/2001	56	6	10,7
Roumanie	11/2000	345	37	10,7
Lituanie	10/2000	141	15	10,6
Azerbaïdjan	11/2000	124	13	10,5
Hongrie	04/2002	386	38	9,8
Grèce	04/2000	300	26	8,7
Serbie-Monténégro*	02/2003	126	10	7,9
Malte	04/2003	65	5	7,7
Fédération de Russie	12/1999	449	34	7,6
Géorgie	10/1999	235	17	7,2
Albanie	06/2001	140	8	5,7
Ukraine	03/2002	450	24	5,3
Turquie	11/2002	550	24	4,4
Arménie	05/1999	131	4	3,1
Moyenne	-	10 268	1 846	17,9

Source: Union interparlementaire (état au 31 mai 2003).

* Pour la première fois après la disparition de la Yougoslavie et la création du nouvel Etat, des élections indirectes ont eu lieu pour élire les 126 membres du nouveau parlement.

3. RECOMMANDATION REC(2003)3 DU COMITÉ DES MINISTRES AUX ÉTATS MEMBRES SUR LA PARTICIPATION ÉQUILIBRÉE DES FEMMES ET DES HOMMES À LA PRISE DE DÉCISION POLITIQUE ET PUBLIQUE

*(adoptée par le Comité des Ministres le 12 mars 2003,
lors de la 831^e réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

Ayant à l'esprit le fait que les femmes constituent plus de la moitié de la population et de l'électorat dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, mais qu'elles restent largement sous-représentées aux postes de décision politique et publique dans bon nombre d'Etats membres;

Ayant à l'esprit également que, malgré l'existence d'une égalité de droit, le partage des pouvoirs et des responsabilités entre femmes et hommes ainsi que l'accès aux ressources économiques, sociales et culturelles demeurent très inégalitaires en raison de la persistance de modèles traditionnels de répartition des rôles;

Conscient que le fonctionnement des systèmes électoraux et celui des institutions politiques, y compris les partis politiques, peuvent générer des obstacles à la participation des femmes à la vie politique et publique;

Considérant que la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique fait partie intégrante des droits de la personne humaine et qu'elle représente un élément de justice sociale ainsi qu'une condition nécessaire à un meilleur fonctionnement d'une société démocratique;

Considérant que la réalisation d'une participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique contribuerait non seulement à accroître l'efficacité du processus et la qualité des décisions prises, grâce à la redéfinition des priorités et à la prise en compte de préoccupations nouvelles, mais également à une meilleure qualité de vie pour tous;

Estimant qu'une participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique est indispensable à l'instauration et à la construction d'une Europe fondée sur l'égalité, la cohésion sociale, la solidarité et le respect des droits de la personne humaine;

Rappelant la Déclaration adoptée lors du 2^e Sommet du Conseil de l'Europe (octobre 1997), dans laquelle les chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil

de l'Europe ont souligné «l'importance d'une représentation plus équilibrée des hommes et des femmes dans tous les secteurs de la société, y compris dans la vie politique» et ont appelé à «la continuation des progrès pour parvenir à une réelle égalité des chances entre les femmes et les hommes»;

Ayant à l'esprit la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (1950) ainsi que ses protocoles;

Ayant à l'esprit la Charte sociale européenne (1961), la Charte sociale européenne révisée (1996) et le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives (1995);

Ayant à l'esprit les textes adoptés lors de la Conférence ministérielle européenne sur les droits de l'homme qui s'est tenue à Rome en 2000;

Ayant à l'esprit les recommandations suivantes du Comité des Ministres aux Etats membres du Conseil de l'Europe: la Recommandation n° R (85) 2 relative à la protection juridique contre la discrimination fondée sur le sexe; la Recommandation n° R (96) 5 sur la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale et la Recommandation n° R (98) 14 relative à l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes;

Ayant à l'esprit les textes suivants adoptés par l'Assemblée parlementaire: la Recommandation 1229 (1994) relative à l'égalité des droits entre les hommes et les femmes; la Recommandation 1269 (1995) relative à un progrès tangible des droits des femmes à partir de 1995 et la Recommandation 1413 (1999) sur la représentation paritaire dans la vie politique;

Ayant à l'esprit la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques;

Rappelant la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (Cedaw, 1979), notamment les articles 7 et 8;

Rappelant également les engagements figurant dans le Programme d'action adopté à Beijing et dans les Conclusions adoptées à la Session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies tenue en 2000 (Beijing +5);

Considérant que, dans l'intérêt de la démocratie, il n'est plus possible de méconnaître les compétences, les aptitudes et la créativité des femmes et qu'il convient au contraire de prendre en compte la perspective de genre et d'associer les femmes de tous horizons et de tous âges à la prise de décision politique et publique à tous les niveaux;

Conscient de la priorité absolue que le Conseil de l'Europe accorde à la promotion de la démocratie et des droits de la personne humaine,

Recommande aux gouvernements des Etats membres:

I. de s'engager à promouvoir une représentation équilibrée des femmes et des hommes en reconnaissant publiquement qu'un partage égal du pouvoir décisionnel entre femmes et hommes d'horizons et d'âges différents renforce et enrichit la démocratie;

II. de protéger et de promouvoir l'égalité des droits civils et politiques des femmes et des hommes, y compris le droit d'éligibilité et la liberté d'association;

III. de s'assurer que les femmes et les hommes peuvent exercer individuellement leur droit de vote et, à cet effet, prendre toutes les mesures nécessaires à l'élimination de la pratique du vote familial;

IV. de revoir leur législation et leurs pratiques afin de s'assurer que les stratégies et les mesures décrites dans la présente recommandation sont appliquées et mises en œuvre;

V. de promouvoir et d'encourager des mesures visant spécifiquement à stimuler et soutenir chez les femmes la volonté de participer à la prise de décision dans la vie politique et publique;

VI. d'envisager la définition d'objectifs assortis de délais pour parvenir à une participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique;

VII. de porter la présente recommandation à la connaissance de toutes les institutions politiques concernées, ainsi qu'aux organes publics et privés, en particulier les parlements nationaux, les collectivités locales et régionales, les partis politiques, la fonction publique, les organismes publics et semi-publics, les entreprises, les syndicats, les organisations patronales et les organisations non gouvernementales;

VIII. d'assurer le suivi et l'évaluation des progrès réalisés en matière de participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision dans la vie politique et publique et de soumettre des rapports réguliers au Comité des Ministres sur les mesures entreprises et les progrès accomplis dans ce domaine.

Annexe à la Recommandation Rec(2003)3

Aux fins de la présente 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%.

Sur cette base, les gouvernements des Etats membres sont invités à étudier les mesures suivantes:

A. Mesures législatives et administratives

Les Etats membres devraient:

1. envisager une éventuelle modification de la Constitution et/ou de la législation, y compris des mesures d'action positive, pour favoriser une participation plus équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique;
2. adopter des mesures administratives pour que le langage officiel soit le reflet d'un partage équilibré du pouvoir entre les femmes et les hommes;
3. envisager l'adoption de réformes législatives visant à instaurer des seuils de parité pour les candidatures aux élections locales, régionales, nationales et supranationales. Dans les cas où il existe des listes à la proportionnelle, prévoir l'introduction de systèmes d'alternance hommes/femmes;
4. envisager d'agir par le biais du financement public des partis politiques pour les encourager à promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes;
5. lorsque les systèmes électoraux ont un impact manifestement négatif sur la représentation politique des femmes dans les assemblées élues, modifier ou réformer ces systèmes afin de promouvoir une représentation équilibrée des femmes et des hommes;
6. envisager l'adoption de mesures législatives appropriées visant à limiter le cumul des mandats et des fonctions politiques;
7. adopter une législation et/ou des mesures administratives appropriées pour améliorer les conditions de travail des élu(e)s aux niveaux local, régional, national et supranational afin d'assurer un accès plus démocratique aux assemblées élues;
8. adopter des mesures législatives et/ou administratives appropriées pour aider les élu(e)s à concilier leur vie de famille et leurs responsabilités publiques et, notamment, encourager les parlements ainsi que les autorités locales et régionales à faire en sorte que l'emploi du temps et les méthodes de travail des élu(e)s soient plus compatibles avec la conciliation de leur vie professionnelle et familiale;
9. envisager l'adoption de mesures législatives et/ou administratives susceptibles d'assurer une représentation équilibrée des femmes et des hommes lors des nominations ministérielles ou gouvernementales aux commissions publiques;

10. veiller à une représentation équilibrée des femmes et des hommes aux postes et aux fonctions dont les titulaires sont nommé(e)s par les gouvernements et autres autorités publiques;
11. veiller à ce que les procédures de sélection, de recrutement et de nomination aux plus hauts postes de décision publique prennent en compte la dimension de genre et soient transparentes;
12. faire de la fonction publique un exemple tant en matière de représentation équilibrée des femmes et des hommes aux postes de décision que d'égalité de promotion professionnelle pour les femmes et les hommes;
13. envisager 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;
14. tenir pleinement compte de l'équilibre femmes/hommes lors de la désignation de représentant(e)s à des comités internationaux de médiation ou de négociation, notamment dans le cadre des processus de paix et de règlement des conflits;
15. envisager de prendre des mesures législatives et/ou administratives visant à encourager et à soutenir les employeurs à autoriser les personnes participant à la prise de décision politique et publique à s'absenter de leur emploi à cette fin sans être pénalisées;
16. établir, le cas échéant, soutenir et renforcer le travail des mécanismes nationaux pour l'égalité en vue de favoriser la participation équilibrée des femmes et des hommes à la vie politique et publique;
17. encourager les parlements à tous les niveaux à établir des commissions ou délégations parlementaires des droits des femmes et de l'égalité des chances et à mettre en œuvre l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes dans tous leurs travaux;

B. Mesures d'accompagnement

Les Etats membres devraient:

18. soutenir, par toutes les mesures appropriées, les programmes visant à encourager un équilibre entre les femmes et les hommes dans la vie politique et la prise de décision publique et émanant d'organisations de femmes ou de toute autre organisation œuvrant en faveur de l'égalité entre les sexes;

19. envisager la création d'une banque de données concernant les femmes désireuses d'accéder à un poste de décision dans la vie politique et publique;
20. soutenir et favoriser l'action politique des femmes en facilitant la mise en réseau des femmes élues à l'échelle locale, régionale, nationale et internationale;
21. élaborer et soutenir des programmes de suivi par un mentor (*mentoring*), de tutorat (*work-shadowing*), des stages de confiance en soi, de *leadership* et de communication avec les médias pour les femmes qui envisagent de participer à la prise de décision politique et publique;
22. encourager la formation à l'utilisation des technologies de l'information et de la communication pour les candidates et les élues;
23. inclure, dans les programmes scolaires, des activités éducatives et de formation afin de sensibiliser les jeunes à l'égalité entre les femmes et les hommes et de les préparer à l'exercice de la citoyenneté démocratique;
24. favoriser la participation des jeunes, en particulier des jeunes femmes, à la vie associative, pour leur permettre d'acquérir une expérience, des connaissances et des capacités qu'ils/elles puissent exploiter dans la vie institutionnelle, en particulier dans l'action politique;
25. encourager les organisations de jeunesse à assurer une représentation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision au sein de leurs organes de direction;
26. encourager une participation accrue des minorités ethniques et culturelles et, particulièrement, des femmes issues de ces minorités aux prises de décision à tous les niveaux;
27. informer les partis politiques des diverses stratégies utilisées dans les différents pays pour favoriser la participation équilibrée des femmes et des hommes dans les assemblées élues; les encourager à mettre en œuvre une ou plusieurs de ces stratégies et à promouvoir une participation équilibrée des femmes et des hommes dans leurs instances dirigeantes;
28. soutenir les programmes initiés par les partenaires sociaux (organisations d'employeurs et de travailleurs) pour promouvoir une participation équilibrée des femmes et des hommes aux postes de responsabilité et de décision, en leur sein et dans le cadre de négociations collectives;
29. encourager les entreprises et les associations à assurer une représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein de leurs organes de décision, en particulier celles subventionnées pour fournir un service public ou mettre en œuvre la politique des pouvoirs publics;

30. promouvoir des campagnes en direction du grand public afin de le sensibiliser à la notion de représentation équilibrée des femmes et des hommes dans les processus de prise de décision politique et publique et à son importance en tant que condition préalable à toute démocratie véritable;
31. promouvoir l'organisation de campagnes d'information visant à encourager le partage des responsabilités entre femmes et hommes dans la sphère privée;
32. promouvoir des campagnes destinées à des publics spécifiques, notamment la classe politique, les partenaires sociaux et les personnes chargées de recruter et de nommer des décideurs dans la vie politique et publique afin de les sensibiliser à l'importance d'une représentation équilibrée des femmes et des hommes dans ces domaines;
33. organiser des séminaires interactifs sur l'égalité entre les sexes à l'intention des personnes occupant des postes clés dans la société, dirigeants ou hauts responsables, afin de leur faire prendre conscience de l'importance d'une participation équilibrée des femmes et des hommes à tous les niveaux de prise de décision;
34. soutenir les organisations non gouvernementales et les instituts de recherche qui étudient la participation des femmes à la prise de décision et l'effet de cette participation sur le contexte de la prise de décision;
35. analyser, sur la base de sondages d'opinion, la répartition des votes entre femmes et hommes afin de préciser les habitudes de vote des uns et des autres;
36. promouvoir des recherches sur les obstacles qui entravent l'accès des femmes aux postes de décision dans la vie politique et publique à tous les niveaux et publier les résultats obtenus;
37. promouvoir des recherches sur la participation des femmes à la prise de décision dans le secteur social et dans le volontariat;
38. promouvoir des recherches différenciées selon le genre sur les rôles, les fonctions, le statut et les conditions de travail des élu(e)s à tous les niveaux;
39. promouvoir une participation équilibrée aux postes de décision des médias, y compris dans les instances de direction, de programmation, d'éducation, de formation, de recherche et de régulation;
40. soutenir la formation et la sensibilisation des étudiants en journalisme et des professionnels des médias aux questions relatives à l'égalité entre les femmes et les hommes et aux moyens d'éliminer les stéréotypes sexistes et le sexisme;
41. encourager les professionnels des médias à assurer aux femmes et aux hommes candidats et élus une égale visibilité dans les médias, en particulier durant les périodes électorales.

C. Suivi (*monitoring*)

Les Etats membres devraient:

42. envisager la création d'organes indépendants, tels qu'un observatoire de la parité ou une instance de médiation indépendante spécifique, en vue de suivre la politique gouvernementale en matière de participation équilibrée des femmes et des hommes à la vie politique et publique ou en charger les mécanismes nationaux pour l'égalité;

43. envisager la définition et l'utilisation d'indicateurs pour le suivi et l'évaluation de la participation équilibrée des femmes et des hommes aux processus de prise de décision sur la base de données internationales comparables, ventilées par sexe;

44. envisager l'adoption des indicateurs suivants pour mesurer les progrès accomplis dans le domaine de la prise de décision politique et publique:

i. le pourcentage de femmes et d'hommes élu(e)s dans les parlements (supranationaux/ nationaux/fédéraux/régionaux) et dans les assemblées locales selon les partis politiques;

ii. le pourcentage de femmes et d'hommes élu(e)s dans les parlements (supranationaux/nationaux) comparé au pourcentage de candidates et de candidats selon les partis politiques (taux de réussite);

iii. le pourcentage de femmes et d'hommes au sein des délégations nationales auprès des assemblées dont les membres sont désignés, telles que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe et auprès des organisations et des forums internationaux;

iv. le pourcentage de femmes et d'hommes au sein des gouvernements nationaux, fédéraux et régionaux;

v. le nombre de femmes et d'hommes ministres/secrétaires d'Etat dans les divers domaines d'action (portefeuilles/ministères) des gouvernements nationaux, fédéraux et régionaux des Etats membres;

vi. le pourcentage de femmes et d'hommes hauts fonctionnaires et leur répartition par domaine d'action;

vii. le pourcentage de femmes et d'hommes parmi les juges de la Cour suprême;

- viii. le pourcentage de femmes et d'hommes dans les organes nommés par le gouvernement;
- ix. le pourcentage de femmes et d'hommes dans les instances dirigeantes des partis politiques au niveau national;
- x. le pourcentage de femmes et d'hommes membres des organisations patronales, professionnelles et syndicales et le pourcentage de femmes et d'hommes dans leurs instances dirigeantes au niveau national;
- 45. soumettre, tous les deux ans, des rapports à leur parlement sur les mesures prises et les progrès enregistrés par rapport aux indicateurs figurant ci-dessus;
- 46. publier, tous les deux ans, des rapports sur les mesures prises et les progrès enregistrés dans le domaine de la participation des femmes aux processus de prise de décision et donner à ces rapports une large diffusion;
- 47. publier et rendre aisément accessibles des statistiques sur les candidat(e)s à un mandat politique et sur les élu(e)s ventilées par sexe, âge, profession, secteur professionnel (privé/public), instruction;
- 48. encourager l'analyse régulière de la visibilité et de l'image des femmes et des hommes dans les programmes nationaux d'information et d'actualité, particulièrement en période électorale.

BIBLIOGRAPHIE

Conventions

Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, Rome, 4 novembre 1950, STE n° 005. L'article 14 interdit toute discrimination fondée notamment sur le sexe en ce qui concerne les droits qu'elle protège.

Charte sociale européenne, 1996, STE n° 163. Elle contient plusieurs droits spécifiques en faveur des femmes et une clause spécifique de non-discrimination fondée sur des motifs variés, dont l'appartenance sexuelle.

Protocole n° 12 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, signé à Rome le 4 novembre 2000, STE n° 177. Il comporte une clause de non-discrimination de portée générale et élargit le champ d'application de l'article 14.

Documents du Comité des Ministres

Recommandation n° R (81) 6 relative à la participation de femmes et d'hommes en proportion équitable aux comités et autres organismes établis dans le cadre du Conseil de l'Europe.

Résolution 855 (1986) relative à l'égalité entre les hommes et les femmes.

Déclaration sur l'égalité des femmes et des hommes, adoptée le 16 novembre 1988.

Recommandation n° R (90) 4 sur l'élimination du sexisme dans le langage.

Message du Comité des Ministres relatif à l'égalité entre la femme et l'homme (11 juillet 1995).

Recommandation Rec(2001)19 sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local.

Recommandation Rec(2003)3 sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique.

Documents adoptés par l'Assemblée parlementaire (et, avant 1974, par l'Assemblée consultative)

Résolution 356 (1967): situation politique, sociale et civique de la femme en Europe.

Résolution 606 (1975): droits et situation politiques de la femme.

Recommandation 1008 (1985): la place des femmes dans la vie politique.

Résolution 855 (1986): égalité entre les hommes et les femmes.

Recommandation 1229 (1994): égalité des droits entre les hommes et les femmes.

Recommandation 1269 (1995): progrès tangible des droits des femmes à partir de 1995.

Résolution 1079 (1996): élargissement de la représentation des femmes à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

Résolution 1154 (1998): fonctionnement démocratique des parlements nationaux.

Recommandation 1413 (1999): représentation paritaire dans la vie politique.

Documents adoptés par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) (et, avant 1994, par la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe)

Message d'Athènes, 10-12 septembre 1986, sur la participation égalitaire des femmes à la détermination des politiques au niveau des collectivités territoriales.

Résolution 179 (1986) sur la participation des femmes à la vie démocratique locale et régionale.

Charte européenne sur la participation des jeunes à la vie municipale et régionale incluse dans la Résolution 237 (1992).

Recommandation 68 (1999) sur la participation des femmes à la vie politique dans les régions européennes.

Résolution 85 (1999) sur la participation des femmes à la vie politique dans les régions européennes.

Recommandation 111 (2002) sur le droit de vote individuel des femmes: une exigence démocratique.

Résolution 134 (2002) sur le droit de vote individuel des femmes: une exigence démocratique

Charte européenne révisée sur la participation des jeunes à la vie politique municipale et régionale, 2003.

Conférences ministérielles européennes sur l'égalité entre les femmes et les hommes

1^{re} Conférence ministérielle européenne sur l'égalité entre les femmes et les hommes (Strasbourg, 4 mars 1986):

- Résolution sur la politique et les stratégies pour réaliser l'égalité dans la vie politique et dans le processus de la prise de décision;
- Déclaration sur l'égalité entre les femmes et les hommes dans la vie politique et publique.

2^e Conférence ministérielle européenne sur l'égalité entre les femmes et les hommes (Vienne, 4-5 juillet 1989):

- Résolution sur les politiques pour accélérer la réalisation de l'égalité effective entre les femmes et les hommes.

4^e Conférence ministérielle européenne sur l'égalité entre les femmes et les hommes (Istanbul, 13-14 novembre 1997):

- Déclaration sur l'égalité entre les femmes et les hommes comme critère fondamental de la démocratie.

5^e Conférence ministérielle européenne sur l'égalité entre les femmes et les hommes (Skopje, 22-23 janvier 2003):

- Déclaration et Programme d'action sur l'égalité entre les femmes et les hommes: l'égalité des sexes – une question essentielle dans les sociétés en mutation.

Ouvrages, rapports

Conseil de l'Europe, 1982, «L'égalité entre les femmes et les hommes. Evolution historique et analyse descriptive des mécanismes nationaux mis en place dans les Etats membres du Conseil de l'Europe pour promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes. Etude comparative», DG II/Droits de l'homme – Egalité

Conseil de l'Europe, 1984, «La situation des femmes dans la vie politique en Europe» (volume I: «Analyse du comportement politique des femmes en Europe», par Maria Weber, Ginevra Conti Odorisio et Giovanna Zincone; volume II: «Les femmes dans le personnel politique en Europe», par Janine Mossuz-Lavau et Mariette Sineau; volume III: «Le rôle des femmes dans les organisations et associations volontaires», par Helga Hernes), document 80 023 06.1 (épuisé), DG II/Droits de l'homme – Egalité

Conseil de l'Europe, 1985, «La situation des femmes dans la vie politique. Un programme d'action pour le Conseil de l'Europe», rapport élaboré par le Comité d'experts sur la situation de la femme dans la vie politique, DG II/Droits de l'homme – Egalité

Conseil de l'Europe, 1985a, «Rapport sur les femmes dans la vie politique» (rapporteuse: M^{me} Hawlicek), 22 février 1985, Doc. 5370, Assemblée parlementaire

Conseil de l'Europe, 1986, «Actes de la 1^{re} Conférence ministérielle européenne sur l'égalité entre les femmes et les hommes» (Strasbourg, 4 mars 1986), sur le thème de «la participation des femmes à la vie politique. Politiques et stratégies pour réaliser l'égalité dans le processus de la prise de décision», DG II/Droits de l'homme – Egalité

Conseil de l'Europe, 1987, «Les femmes dans la vie locale et régionale. Participation égalitaire des femmes à la détermination des politiques au niveau des collectivités territoriales», actes de la Conférence d'Athènes, 10-12 septembre 1986, DG II/Droits de l'homme – Egalité

Conseil de l'Europe, 1989, «Voies et moyens pour améliorer la situation des femmes dans la vie politique», Mariette Sineau, document EG(89)4, DG II/Droits de l'homme – Egalité

Conseil de l'Europe, 1989a, «Les actions positives et les contraintes constitutionnelles et législatives qui pèsent sur leur mise en œuvre dans les Etats membres du Conseil de l'Europe», Eliane Vogel-Polsky, document EG(89)1, DG II/Droits de l'homme – Egalité

Conseil de l'Europe, 1989b, «L'action normative du Conseil de l'Europe relative à l'égalité des sexes», Pascale Boucaud, document EG(89)2, DG II/Droits de l'homme – Egalité

Conseil de l'Europe, 1989c, «Répertoire des travaux du Conseil de l'Europe en matière d'égalité entre les femmes et les hommes (1950-1988)» (épuisé), DG II/Droits de l'homme – Egalité

Conseil de l'Europe, 1989d, actes de la 2^e Conférence ministérielle européenne sur l'égalité entre les femmes et les hommes (Vienne, 4-5 juillet 1989), document EG (89)7, DG II/Droits de l'homme – Egalité

Conseil de l'Europe, 1990, «La participation des femmes aux décisions en matière d'aménagement du territoire et du cadre de vie», actes du séminaire d'Athènes (25-27 octobre 1990), DG II/Droits de l'homme – Egalité

Conseil de l'Europe, 1992, *La démocratie paritaire. Quarante années d'activité du Conseil de l'Europe*, actes du Séminaire de Strasbourg, 6 et 7 novembre 1989, Editions du Conseil de l'Europe, 1992

Conseil de l'Europe, 1993, «Répertoire des travaux du Conseil de l'Europe en matière d'égalité entre les femmes et les hommes (1989-1992)», DG II/Droits de l'homme – Egalité

Conseil de l'Europe, 1994, «Stratégies d'accès des femmes à la vie politique», Claudette Apprill (ancienne secrétaire du Comité directeur pour l'égalité entre les femmes et les hommes (CDEG) du Conseil de l'Europe), Strasbourg, 30 septembre 1994 (épuisé), DG II/Droits de l'homme – Egalité

Conseil de l'Europe, 1994a, *Démocratie et déceptions: partis politiques, participation et non-participation aux institutions démocratiques en Europe*, séminaire organisé par le Conseil de l'Europe en collaboration avec le Centre des droits de l'homme de l'université d'Essex, Colchester (8-10 juillet 1993), Editions du Conseil de l'Europe, 1994

Conseil de l'Europe, 1994b, *Les défis pour la société européenne à l'aube de l'an 2000. Rôle et représentation des femmes dans la politique d'aménagement du territoire visant à un développement durable*, Aménagement du territoire européen, n° 56, Editions du Conseil de l'Europe, 1994

Conseil de l'Europe, 1995, «La participation des femmes à la vie politique et publique», rapport des séminaires tenus à Budapest, Prague et Varsovie à l'automne 1994, Joanna Regulska (rapporteuse générale), document EG/DEM(95)10, DG II/Droits de l'homme – Egalité

Conseil de l'Europe, 1996, *Egalité et démocratie: utopie ou défi?* actes de la Conférence organisée par le Conseil de l'Europe comme contribution au processus de préparation de la 4^e Conférence mondiale des Nations Unies sur les femmes (Beijing, 4-15 septembre 1995), Editions du Conseil de l'Europe, 1996

Conseil de l'Europe, 1996a, *Groupe de spécialistes sur l'égalité et la démocratie*, rapport final d'activités, Comité directeur pour l'égalité entre les femmes et les hommes, Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe, 1996

Conseil de l'Europe, 1997, «L'égalité entre les femmes et les hommes dans le processus de prise de décision politique», actes du séminaire organisé par la Présidence finlandaise du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Helsinki, 11 mars 1997, EG(97)2, DG II/Droits de l'homme – Egalité

Conseil de l'Europe, 1997a, «Actes de la 4^e Conférence ministérielle européenne sur l'égalité entre les femmes et les hommes», Istanbul, 13-14 novembre 1997, document MEG-4(97)20, DG II/Droits de l'homme – Egalité

Conseil de l'Europe, 1997b, «Recueil de textes adoptés au niveau international concernant la démocratie et l'égalité entre les femmes et les hommes», document d'information, EG(97)5, DG II/Droits de l'homme – Egalité

Conseil de l'Europe, 1999, «Egalité entre les femmes et les hommes: priorités pour l'avenir», rapport final du groupe de spécialistes sur les priorités futures, les stratégies et les méthodes de travail dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes, document EG-S-FP(99)1, DG II/Droits de l'homme – Egalité

Conseil de l'Europe, 1999a, «Recueil de textes adoptés au niveau du Conseil de l'Europe concernant les droits fondamentaux des femmes et l'égalité entre les femmes et les hommes (1995-1999)», EG(99)8 rév., DG II/Droits de l'homme – Egalité

Conseil de l'Europe, 1999b, «Activités du Conseil de l'Europe en matière d'égalité entre les femmes et les hommes relatives aux objectifs stratégiques des programmes d'action de Beijing et de Vienne», document EG (99)10 rév., DG II/Droits de l'homme – Egalité

Conseil de l'Europe, 2000, «Actions positives dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes», rapport final d'activités du Groupe de spécialistes sur les actions positives dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes, document EG-S-PA(2000)7, DG II/Droits de l'homme – Egalité

Conseil de l'Europe, 2001, *Clés pour la participation des jeunes en Europe orientale*, Siyka Kovatcheva, Editions du Conseil de l'Europe, 2001

Conseil de l'Europe, 2001a, «L'action du Conseil de l'Europe en matière d'égalité entre les femmes et les hommes», document d'information, document EG(2001)5, DG II/Droits de l'homme – Egalité

Conseil de l'Europe, 2002, «Vingt-cinq années d'action du Conseil de l'Europe dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes», Maria Regina Tavares da Silva, document EG(2002)5, DG II/Droits de l'homme – Egalité

Conseil de l'Europe, 2002a (réédition), «Les femmes en politique dans les Etats membres du Conseil de l'Europe», document d'information, document EG(2002)6, DG II/Droits de l'homme – Egalité

Conseil de l'Europe, 2002b, *Vers l'équilibre entre les femmes et les hommes*, Alison E. Woodward, Editions du Conseil de l'Europe, 2002

Conseil de l'Europe, 2002c, *Le droit de vote individuel des femmes – Une exigence démocratique*, Editions du Conseil de l'Europe, 2002

Conseil de l'Europe, 2003, «L'action du Conseil de l'Europe en matière d'égalité entre les femmes et les hommes», liste des documents, document EG(2003)002 prov., DG II/Droits de l'homme – Egalité

Conseil de l'Europe, 2003a, *Egalité entre les femmes et les hommes*, 30 septembre 2003 (il s'agit de fiches régulièrement mises à jour et accessibles en ligne sur le site web du Conseil de l'Europe – DG II/Droits de l'homme – Egalité)

Les textes des Editions du Conseil de l'Europe peuvent être commandés à l'adresse suivante: <http://book.coe.int>

Toutes les conventions (Questions juridiques, Bureau des traités européens) et les textes du Comité des Ministres et de l'Assemblée parlementaire figurent sur le site du Conseil de l'Europe.

La plupart des autres textes sont disponibles ou peuvent être commandés sur le site du Conseil de l'Europe.

Site du Conseil de l'Europe: <http://www.coe.int>

PUBLICATIONS DU PROJET INTÉGRÉ «LES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES EN ACTION»

Vers l'équilibre entre les femmes et les hommes (2002)

ISBN 92-871-4900-3

Le droit de vote individuel des femmes – Une exigence démocratique (2002)

ISBN 92-871-5039-7

Le chemin de la démocr@tie – Le Conseil de l'Europe et la société de l'information (2003)

ISBN 92-871-5136-9

Sous protection rapprochée – le Conseil de l'Europe et les médias (2003)

ISBN 92-871-5248-9

Financement des partis politiques et des campagnes électorales – Lignes directrices (2003)

ISBN 92-871-5355-8

Pour commander:

E-mail: publishing@coe.int

Site web: <http://book.coe.int>

Pour plus de renseignements sur le projet intégré «Les institutions démocratiques en action», voir: <http://www.coe.int/democracy>

Sales agents for publications of the Council of Europe Agents de vente des publications du Conseil de l'Europe

AUSTRALIA/AUSTRALIE

Hunter Publications, 58A, Gipps Street
AUS-3066 COLLINGWOOD, Victoria
Tel.: (61) 3 9417 5361
Fax: (61) 3 9419 7154
E-mail: Sales@hunter-pubs.com.au
http://www.hunter-pubs.com.au

BELGIUM/BELGIQUE

La Librairie européenne SA
50, avenue A. Jonnart
B-1200 BRUXELLES 20
Tel.: (32) 2 734 0281
Fax: (32) 2 735 0860
E-mail: info@libeurop.be
http://www.libeurop.be

Jean de Lanoy

202, avenue du Roi
B-1190 BRUXELLES
Tel.: (32) 2 538 4308
Fax: (32) 2 538 0841
E-mail: jean.de.lanoy@euronet.be
http://www.jean-de-lanoy.be

CANADA

Renouf Publishing Company Limited
5369 Chemin Canotek Road
CDN-OTTAWA, Ontario, K1J 9J3
Tel.: (1) 613 745 2665
Fax: (1) 613 745 7660
E-mail: order.dept@renoufbooks.com
http://www.renoufbooks.com

CZECH REPUBLIC/ RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Suweco Cz Dovož Tisku Praha
Ceskomoravska 21
CZ-18021 PRAHA 9
Tel.: (420) 2 660 35 364
Fax: (420) 2 683 30 42
E-mail: import@suweco.cz

DENMARK/DANEMARK

GAD Direct
Fiolstaede 31-33
DK-1171 COPENHAGEN K
Tel.: (45) 33 13 72 33
Fax: (45) 33 12 54 94
E-mail: info@gaddirect.dk

FINLAND/FINLANDE

Akateeminen Kirjakauppa
Keskuskatu 1, PO Box 218
FIN-00381 HELSINKI
Tel.: (358) 9 121 41
Fax: (358) 9 121 4450
E-mail: akatilaus@stockmann.fi
http://www.akatilaus.akateeminen.com

FRANCE

La Documentation française
(Diffusion/Vente France entière)
124, rue H. Barbusse
F-93308 AUBERVILLIERS Cedex
Tel.: (33) 01 40 15 70 00
Fax: (33) 01 40 15 68 00
E-mail: commandes.vel@ladocfrancaise.gouv.fr
http://www.ladocfrancaise.gouv.fr

Librairie Kléber (Vente Strasbourg)

Palais de l'Europe
F-67075 STRASBOURG Cedex
Fax: (33) 03 88 52 91 21
E-mail: librairie.kleber@coe.int

GERMANY/ALLEMAGNE

AUSTRIA/AUTRICHE
UNO Verlag
Am Hofgarten 10
D-53113 BONN
Tel.: (49) 2 28 94 90 20
Fax: (49) 2 28 94 90 222
E-mail: bestellung@uno-verlag.de
http://www.uno-verlag.de

GREECE/GRÈCE

Librairie Kauffmann
28, rue Stadiou
GR-ATHINAI 10564
Tel.: (30) 1 32 22 160
Fax: (30) 1 32 30 320
E-mail: ord@otenet.gr

HUNGARY/HONGRIE

Euro Info Service
Hungexpo Europa Kozpont ter 1
H-1101 BUDAPEST
Tel.: (361) 264 8270
Fax: (361) 264 8271
E-mail: euroinfo@euroinfo.hu
http://www.euroinfo.hu

ITALY/ITALIE

Libreria Commissionaria Sansoni
Via Duca di Calabria 1/1, CP 552
I-50125 FIRENZE
Tel.: (39) 556 4831
Fax: (39) 556 41257
E-mail: licosa@licosa.com
http://www.licosa.com

NETHERLANDS/PAYS-BAS

De Lindeboom Internationale Publikaties
PO Box 202, MA de Ruyterstraat 20 A
NL-7480 AE HAAKSBERGEN
Tel.: (31) 53 574 0004
Fax: (31) 53 572 9296
E-mail: books@delindeboom.com
http://home-1-worldonline.nl/~lindeboo/

NORWAY/NORVÈGE

Akademika, A/S Universitetsbokhandel
PO Box 84, Blindern
N-0314 OSLO
Tel.: (47) 22 85 30 30
Fax: (47) 23 12 24 20

POLAND/POLOGNE

Główna Księgarnia Naukowa
im. B. Prusa
Krakowskie Przedmiescie 7
PL-00-068 WARSZAWA
Tel.: (48) 29 22 66
Fax: (48) 22 26 64 49
E-mail: inter@internews.com.pl
http://www.internews.com.pl

PORTUGAL

Livraria Portugal
Rua do Carmo, 70
P-1200 LISBOA
Tel.: (351) 13 47 49 82
Fax: (351) 13 47 02 64
E-mail: liv.portugal@mail.telepac.pt

SPAIN/ESPAGNE

Mundi-Prensa Libros SA
Castelló 37
E-28001 MADRID
Tel.: (34) 914 36 37 00
Fax: (34) 915 75 39 98
E-mail: libreria@mundiprensa.es
http://www.mundiprensa.com

SWITZERLAND/SUISSE

BERSY
Route de Monteiller
CH-1965 SAVIESE
Tel.: (41) 27 395 53 33
Fax: (41) 27 395 53 34
E-mail: bersy@bluewin.ch

Adeco – Van Diermen
Chemin du Lacuez 41
CH-1807 BLONAY
Tel.: (41) 21 943 26 73
Fax: (41) 21 943 36 05
E-mail: info@adeco.org

UNITED KINGDOM/ROYAUME-UNI

TSO (formerly HMSO)
51 Nine Elms Lane
GB-LONDON SW8 5DR
Tel.: (44) 207 873 8372
Fax: (44) 207 873 8200
E-mail: customer.services@theso.co.uk
http://www.the-stationery-office.co.uk
http://www.itsofficial.net

UNITED STATES and CANADA/ ÉTATS-UNIS et CANADA

Manhattan Publishing Company
468 Albany Post Road, PO Box 850
CROTON-ON-HUDSON,
NY 10520, USA
Tel.: (1) 914 271 5194
Fax: (1) 914 271 5856
E-mail: Info@manhattanpublishing.com
http://www.manhattanpublishing.com

Council of Europe Publishing/Editions du Conseil de l'Europe

F-67075 Strasbourg Cedex

Tel.: (33) 03 88 41 25 81 – Fax: (33) 03 88 41 39 10 – E-mail: publishing@coe.int – Website: http://book.coe.int

