



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 13 janvier 2005

CDL-AD(2005)002

Etude n° 324/2004

Or. Engl./fr.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

(COMMISSION DE VENISE)

**RAPPORT
SUR LA RECOMMANDATION 1676 (2004)
DE L'ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE
RELATIVE A LA PARTICIPATION DES FEMMES AUX ELECTIONS**

basé sur les observations de

M. François LUCHAIRE (membre, Andorre)

Mme Hanna SUCHOCKA (membre, Pologne)

Introduction

1. Lors de sa quatrième partie de session 2004 (Strasbourg, 4-8 octobre 2004), l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté la Recommandation 1676 (2004) sur la participation des femmes aux élections.

2. Au cours de sa 900^e réunion (20 octobre 2004), le Comité des Ministres a pris la décision suivante :

« Les Délégués... concernant la Recommandation 1676 (2004)... décident de la communiquer à la Commission européenne pour la Démocratie par le Droit (Commission de Venise) pour avis d'ici le 31 janvier 2005 ».

3. Le présent rapport fait suite à cette demande. Il est fondé sur les observations de M. François Luchaire (membre, Andorre) et de Mme Hanna Suchocka (membre, Pologne) ([CDL\(2004\)112](#) et [127](#)). Lors de sa 61^e session plénière (Venise, 3-4 décembre 2004), la Commission a entériné ces observations et a chargé le secrétariat de préparer, en coopération avec les rapporteurs, le présent avis consolidé.

I. Observations générales

4. . En adhérant au Conseil de l'Europe, chaque Etat s'engage à se conformer aux normes existantes en matière de droits électoraux. Cela peut se faire en introduisant dans la Constitution les dispositions qui conviennent, surtout celles qui garantissent le suffrage universel fondé sur les principes de l'égalité et du vote à bulletin secret, et en développant par la suite ces dispositions dans des lois ordinaires. Cependant, l'analyse d'une Constitution ne fournit pas à elle seule les éléments permettant d'apprécier en toute bonne foi la participation des femmes aux élections. Certains comportements se manifestent en dehors du domaine des grands principes constitutionnels. Telle est probablement la raison qui a motivé l'élaboration de cette Recommandation.

5. La coutume, enracinée dans les traditions et les usages d'un Etat ainsi que dans l'opinion générale concernant le rôle des femmes dans la vie politique, revêt une importance cruciale et exerce une influence prépondérante sur la mise en œuvre des principes généraux relatifs au droit de vote. Malgré de nombreux progrès qui ont permis d'augmenter les droits des femmes en matière électorale (voir Recommandation, point 1), il reste encore beaucoup à faire.

6. C'est pourquoi, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe propose au Comité des Ministres d'élaborer une Charte de l'égalité électorale, par laquelle les Etats membres du Conseil de l'Europe souscriraient à une action concertée ayant pour but de garantir les droits électoraux des femmes et d'accroître la participation de celles-ci aux élections.

7. La Charte se concentrerait essentiellement sur deux questions qui constituent une menace réelle pour la participation effective des femmes aux élections. Il s'agit :

- De ce que l'on appelle le « vote familial », qui empêche certaines femmes d'exprimer leur propre suffrage (voir Recommandation, point 3, où de telles situations sont précisées) ;
- De la représentation insuffisante des femmes parmi les candidats à tous les niveaux.

8. Bien que les deux questions citées ci-dessus diffèrent, elles ont un fondement commun. Il s'agit dans les deux cas de mettre un terme à une certaine tradition, à un certain état d'esprit général qui subsiste malgré les garanties du suffrage universel et égal.

9. L'objectif général est évidemment une meilleure participation des femmes dans les assemblées élues; mais au lieu de "participation des femmes aux élections", il serait préférable d'utiliser l'expression "favoriser l'égal accès des femmes et des hommes" et la parité "aux fonctions électives".

II. L'élimination du vote familial (paragraphe 6.i)

10. Il faut éliminer le « vote familial ». Cela suppose d'aller à l'encontre des traditions culturelles ou des relations sociales qui existent dans certains Etats, où les hommes jouent un rôle particulier tant dans la vie politique que dans la vie publique. Cela se reflète dans la législation électorale qui entérine l'usage permettant à un membre de la famille de sexe masculin de prendre les bulletins de vote appartenant à une ou plusieurs parents et de les remplir à sa guise. En raison de la force de la tradition, cet usage n'est même pas considéré comme une violation des droits électoraux démocratiques. Bien que les femmes ne soient pas formellement privées du droit de vote, un tel système ne leur permet pas de voter librement et de faire leur choix en fonction de leurs propres convictions. La Charte de l'égalité électorale peut aider à mettre un terme à un tel comportement. Une telle charte pourrait jouer un rôle pédagogique important à la fois vis-à-vis des électeurs et des organisateurs des élections. De ce point de vue, les efforts indiqués au paragraphe 6.i.a-c de la Recommandation revêtent une importance cruciale, en soulignant que certains comportements violent les droits électoraux démocratiques. Il est tout aussi important de former les membres des commissions électorales afin qu'ils sachent comment réagir pendant le scrutin lui-même.

11. Il semble toutefois qu'il faille faire preuve de prudence en introduisant dans la Charte les sanctions mentionnées au paragraphe 6.i.d et qu'il faille les limiter par certaines dispositions. Il semblerait injustifié d'imposer une sanction telle que l'annulation du scrutin dans les cas où le « vote familial » est un phénomène isolé. Une telle sanction pourrait être prononcée lorsque le « vote familial », sous diverses formes, est un phénomène de masse. En pareil cas, l'annulation du scrutin semble être la seule manière d'agir.

12. La Charte peut donc jouer un rôle important s'agissant d'éliminer ce qui, du point de vue des élections démocratiques, constitue le phénomène du « vote familial ».

13. Toutefois, la proposition (e) interdisant totalement le vote par procuration ne peut être retenue. En effet, il n'est pas possible de priver de son droit de vote un électeur absent de sa résidence le jour de l'élection. Il suffirait de dire que le vote par procuration n'est admissible que si l'électeur a pu prouver à l'avance, devant un juge, qu'il sera absent de sa résidence le jour de l'élection pour des motifs acceptables. Le nombre de procurations détenues par un électeur doit de plus être limité¹.

III. L'objectif des 40% - la parité des sexes (paragraphe 6.ii)

¹Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise (CDL-AD(2002)023rev), point I.3.2.v.

14. La question de la représentation équilibrée des sexes dans les organes représentatifs, voire de la parité, est plus compliquée. Elle est un sujet 'éternel' dans toutes les discussions relatives à l'égalité des sexes. L'objectif de parité peut porter atteinte au principe d'égalité, lorsqu'une personne dont la compétence est moindre de celle d'une autre est préférée en raison de son sexe. Il faut cependant admettre que la parité doit l'emporter².

15. La parité doit être un objectif mais non une stricte obligation. En outre, ce n'est pas l'objectif des 40% de femmes qui doit être recherché, mais l'objectif minimum de 40% d'élus de chaque sexe. Chacune des propositions de la recommandation devrait être modifiée en ce sens.

16. Il ne semble pas que la participation accrue des femmes dans les organes représentatifs puisse être obtenue simplement en exigeant le nombre adéquat de femmes sur les listes (paragraphe 6.ii.b). Pour que les choses changent dans ce domaine, il faut une plus large sensibilisation ; la réglementation ne suffit pas. La réglementation peut jouer un rôle de stimulation, et la Commission de Venise, qui est consciente de son importance, considère comme envisageable l'insertion dans la Charte des éléments proposés dans la Recommandation. D'où le bien-fondé de la réserve figurant au paragraphe 6.ii.f qui prévoit que les quotas soient limités dans le temps et proportionnés. Il ne suffit pas de convaincre les partis politiques d'instaurer la parité entre hommes et femmes sur leurs listes. Il faut aussi changer les habitudes en matière de vote et convaincre la population de voter aussi pour les candidates.

17. Même dans les Etats où les partis politiques ont accepté d'inclure une proportion adéquate de femmes sur leurs listes, l'expérience a montré que cela ne se traduisait pas en fin de compte par la même proportion au sein des organes représentatifs élus. Cela semble indiquer que ce n'est pas la simple présence de candidates sur une liste qui incite les femmes à voter pour elles et que ce n'est pas non plus en raison de leur absence sur les listes que les femmes ne sont pas élues. Il est fréquent que des femmes ne soient pas élues en raison de la conviction qu'elles n'ont pas besoin de jouer un tel rôle. Dans de nombreux Etats, probablement encore plus souvent dans les « vieilles démocraties », il est en quelque sorte habituel de voter pour des hommes, y compris pour des élections à des postes de responsabilité dans des organisations internationales.

18. Sous les réserves qui précèdent, les propositions (a) (b) (c) (e) (f) (g) (i) peuvent être retenues.

19. La proposition (d) ne peut être adressée aux présidents des parlements, mais doit l'être aux parlements eux-mêmes.

20. La proposition (h) ne peut être retenue pour des fonctions qui n'ont qu'un seul titulaire, fonction de Maire par exemple; en effet, elle interdirait au corps électoral de choisir son administrateur.

21. La proposition (j) ne devrait pas être réservée aux femmes car ce serait les considérer comme moins intelligentes que les hommes; mieux vaudrait élaborer des coffrets de formation pour les jeunes quel que soit leur sexe.

IV. Sensibilisation/suivi des élections (paragraphe 7 et 8)

²Cf. *Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise (CDL-AD(2002)023rev)*, point I.2.5.

22. L'éducation est la clé du changement. La parité doit être expliquée aux enfants dès l'école. Si l'on considère que la Charte est l'un des éléments qui jouent un rôle essentiel dans le processus éducatif, il faut alors la diffuser largement, notamment dans les établissements scolaires. Le paragraphe 7 proposé dans la Recommandation est important à cet égard ; il demande à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe de prendre des mesures de sensibilisation, y compris dans le domaine de l'éducation à l'égalité des sexes, pour susciter un changement durable des mentalités et des traditions afin que la participation des femmes aux élections soit pleine et entière à tous les niveaux comme à tous les égards.

23. Il faut noter que ce ne sont souvent pas tant "les mentalités et les traditions" que les rapports sociaux qui réduisent la place des femmes dans le domaine politique. La version anglaise du texte traite d'ailleurs des « attitudes » plutôt que des mentalités.

24. Aucune observation concernant le paragraphe 8.

Conclusion

25. La recommandation de l'Assemblée parlementaire relative à la participation des femmes aux élections doit être saluée. L'adoption d'une Charte de l'égalité électorale destinée à éliminer le vote familial et à se rapprocher de la parité des sexes dans les organes élus permettrait de concrétiser l'égalité des sexes dans ce domaine.

26. Certains points de détail soulevés dans le présent avis pourraient être précisés ou revus dans le cadre de l'élaboration de cette Charte, en particulier la question du vote par procuration.