



AS/Pol/Inf (2017) 13 / AS/Ega/Inf (2017) 12
2 juin 2017

Commission des questions politiques et de la démocratie

Commission sur l'égalité et la non-discrimination

Audition jointe

sur la

**Fixation de normes minimales pour les systèmes électoraux
afin de créer une base pour des élections libres et équitables**

27 avril 2017

- Intervention de M. Florian Grotz, Chaire de politique comparée, Institut des sciences politiques, Université Helmut Schmidt de Hambourgp 2
- Intervention de Mme Marilisa D'Amico, Professeur de droit constitutionnel, Université de Milanp 4
- Intervention de Mme Ana Rusu, Conseillère électorale principale, Département des élections, OSCE, Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH).p 7

Systèmes électoraux : critères normatifs et aperçu comparatif

Prof. Dr Florian Grotz

Chaire de politique comparée, Institut des sciences politiques
Université Helmut Schmidt de Hambourg

Dans cette intervention, je vais donner un bref aperçu des principaux types de systèmes électoraux et présenter quelques considérations sur les critères majeurs permettant d'évaluer leur performance.

Les systèmes électoraux sont souvent considérés comme l'élément le plus fondamental de la démocratie représentative (Arend Lijphart) car ils influent sur la structure du système de partis, notamment sur le nombre et la taille des partis au parlement. Dans le même temps, il est possible de les concevoir délibérément pour donner au système de partis la forme désirée. En conséquence, il est essentiel de se doter du « bon » système électoral, tant pour les anciennes démocraties que pour les nouvelles.

Quel système électoral convient le mieux à la démocratie ? Cette question est largement débattue dans les milieux politiques et universitaires. Cependant, il n'existe pas de système électoral qui serait le meilleur en toutes circonstances. Permettez-moi d'expliquer brièvement pourquoi.

Idéalement, les institutions démocratiques devraient remplir deux critères fondamentaux. Premièrement, elles devraient être inclusives, dans le sens où elles permettent à des citoyens ayant des opinions différentes de participer au processus politique et d'y être représentés (« *représentativité* »). Deuxièmement, elles devraient permettre de prendre des décisions politiques et de les appliquer efficacement (« *gouvernabilité* »). Or, ces deux critères sont difficilement conciliables : une représentativité accrue va généralement de pair avec une moindre gouvernabilité, et inversement. C'est pourquoi, en démocratie, les auteurs de la Constitution doivent décider ce qui est préférable dans un contexte donné : une organisation institutionnelle plus inclusive ou plus efficace.

Ces deux critères fondamentaux, ainsi que les tensions entre eux, s'appliquent aussi aux systèmes électoraux. D'une part, la conception du mode de scrutin peut reposer sur le *principe de majorité*, qui augmente la concentration du système de partis et renforce donc la *gouvernabilité* du système démocratique (mais peut aussi avoir des effets sur la proportionnalité entre suffrages et sièges). D'autre part, le mode de scrutin peut être conçu selon le *principe de proportionnalité*, qui maximise la *représentativité* du système de partis (mais peut aussi conduire à des parlements très fragmentés et à des gouvernements instables).

Dans l'Europe d'aujourd'hui, nous trouvons des systèmes électoraux qui correspondent à l'un ou à l'autre de ces principes : le *système majoritaire* à un tour dans des *circonscriptions uninominales*, de type britannique, qui produit généralement des gouvernements à un seul parti (en favorisant le parti le plus puissant, au détriment des autres), et le *système de représentation proportionnelle intégrale*, aux Pays-Bas, qui tend à assurer une représentation proportionnée au nombre de suffrages (mais ne facilite pas la formation d'un gouvernement dans un parlement considérablement fragmenté).

Dans la plupart des autres démocraties européennes, les systèmes électoraux se situent dans un *entre-deux*, entre le scrutin majoritaire « intégral » et la représentation proportionnelle « intégrale », ce qui veut dire qu'ils ne favorisent pas massivement le parti majoritaire (ils ne lui attribuent pas un nombre de sièges totalement disproportionné au nombre de suffrages qu'il a recueillis) et n'assurent pas non plus une proportionnalité parfaite. Si cela est possible, c'est parce que les systèmes électoraux comprennent différents éléments techniques qui peuvent être combinés de multiples façons. Ces éléments institutionnels (circonscriptions infranationales, seuils légaux, méthodes d'attribution des sièges, etc.) influent sur la proportionnalité entre les suffrages et les sièges et sur la concentration du système des partis de différentes manières, à la fois séparément et en interaction. Par conséquent, la variété des systèmes électoraux est très grande, non seulement en théorie, mais aussi dans la pratique politique. Permettez-moi de mentionner trois de ces systèmes électoraux situés entre les deux extrêmes que l'on observe en Europe.

Parmi les scrutins majoritaires figure le système français, qui est un *système uninominal à la majorité absolue* ; pour remporter l'élection, il faut avoir recueilli 50 % des voix plus 1 lors du premier tour et si aucun candidat n'obtient ce score, un second tour est organisé. Cet aménagement a des conséquences notables : alors que, dans le système britannique, les petits partis n'ont généralement aucune chance d'entrer au parlement, dans le système français, en revanche, ils peuvent rejoindre des alliances électorales avant le second tour et obtenir ainsi un nombre de sièges important.

À l'autre extrémité du spectre se situent les *systèmes de représentation proportionnelle* dans lesquels les sièges sont attribués dans plusieurs *circonscriptions plurinominales* (de niveau infranational). Ce mode de scrutin, qui est le plus courant en Europe, est appliqué en Espagne et en Pologne, par exemple. Selon la taille des circonscriptions plurinominales et la présence ou l'absence de seuils légaux, ces systèmes s'écartent plus ou moins de la proportionnelle intégrale.

Troisième et dernier exemple : le *système segmenté*, utilisé en Lituanie et en Ukraine, combine les deux logiques de manière spécifique. Pour une partie des sièges, on applique la représentation proportionnelle dans de grandes circonscriptions plurinominales (ou dans une seule circonscription plurinomiale, de niveau national) ; les autres sièges sont pourvus dans des circonscriptions uninominales, selon un système à la majorité relative ou absolue. Les deux composantes étant entièrement déconnectées, le système dans son ensemble se situe entre le scrutin majoritaire et le scrutin proportionnel.

Bien entendu, il y a encore d'autres critères permettant d'évaluer les systèmes électoraux (comme la personnalisation du vote et la simplicité de la conception institutionnelle) et l'on observe plusieurs autres catégories et sous-catégories de systèmes électoraux en Europe. Cela dit, deux grands « messages » se dégagent clairement. Premièrement, un système électoral peut, dans une certaine mesure, établir un équilibre entre représentativité et gouvernabilité, mais il ne peut pas maximiser les deux critères simultanément. Deuxièmement, le choix concret d'un système électoral (c'est-à-dire la manière de combiner des caractéristiques du scrutin majoritaire et de la représentation proportionnelle) dépend principalement du contexte national, qui englobe la culture politique, les traditions institutionnelles et le système de partis.

Quelle conclusion en tirer pour le thème de notre audition ? Il est extrêmement difficile, voire impossible, de fixer, pour les systèmes électoraux, des normes uniformes qui aillent au-delà d'orientations très générales (comme celles qui figurent dans le Code de bonne conduite en matière électorale et dans d'autres documents élaborés par la Commission de Venise).

Un système électoral doit évidemment respecter les principes fondamentaux du suffrage universel. Sa stabilité doit être garantie dans toute la mesure du possible ; si une réforme du système électoral s'avère nécessaire, il faut la mener en prenant en considération les intérêts de tous les acteurs concernés. Même une réforme apparemment mineure, qui consiste à faire passer le seuil légal de 4 % à 5 %, par exemple, peut avoir d'énormes conséquences dans un pays où le système de partis est très fragmenté. C'est pourquoi une réforme électorale qui serait mise en œuvre de manière unilatérale (c'est-à-dire par le seul gouvernement) ne semble guère souhaitable car elle risque de nuire à la stabilité à long terme du système électoral et donc à sa légitimité.

En conclusion, il semble plus utile de réfléchir aux *normes procédurales* d'une réforme du mode de scrutin que de définir les caractéristiques institutionnelles que doit comporter (ou non) un système électoral démocratique.

Représentation politique des femmes : le cas de l'Italie

Mme Marilisa D'Amico
Professeur de droit constitutionnel – Université de Milan

C'est un grand honneur pour moi que de pouvoir vous présenter un exposé sur les systèmes électoraux et la représentation des femmes.

Pour commencer, je tiens à remercier la Présidente de la Commission sur l'égalité et la non-discrimination, Mme Elena Centemero, de m'avoir invitée à participer à cette audition organisée conjointement avec la Commission des questions politiques et de la démocratie.

J'enseigne le droit constitutionnel à l'université de Milan, où je mène des recherches avec mon équipe sur la question qui nous occupe aujourd'hui.

Je vais essayer de vous donner une vue d'ensemble de cette problématique, puis je vous parlerai de la situation en Italie.

Tout d'abord, je tiens à souligner que, dans tout système électoral, il est possible d'introduire de nouvelles règles destinées à augmenter la représentation des femmes. Je suis convaincue que, à cet égard, aucun système électoral n'est meilleur qu'un autre.

L'on pense souvent qu'il est plus difficile d'introduire de nouvelles règles dans un système majoritaire, mais l'exemple de Tony Blair montre que, même dans ce système, il est possible de garantir la présence de femmes au moyen de listes de présélection entièrement composées de femmes.

Ainsi que le montrent de nombreuses études, la présence de femmes dans la vie publique est très importante pour trois raisons principales.

1. C'est une question de justice,
2. C'est une question de parité hommes-femmes,
3. C'est aussi une question économique.

De même, il ressort du rapport intitulé « Evaluation de l'impact des mesures destinées à améliorer la représentation politique des femmes », soumis par la rapporteure, Mme Elena Centemero, que la représentation politique des femmes est une question à la fois complexe et essentielle, qui requiert des mesures capables d'influer sur le système électoral, mais aussi sur l'environnement culturel et social. Le rapport indique en effet que la participation des femmes à la vie publique est déterminée par une variété de facteurs, qu'ils soient politiques, sociaux, économiques ou culturels.

Ma première remarque concerne la justice. Il n'est pas acceptable que les femmes fassent l'objet d'une discrimination ; il est nécessaire de veiller à ce que les femmes aient les mêmes possibilités de se présenter aux élections et d'être élues que les hommes. Le système des quotas s'est révélé être un moyen nécessaire de garantir la présence des femmes en politique. Le recours à ce moyen puissant est généralement justifié par le principe de justice.

Dans d'autres situations, la parité hommes/femmes et les arguments économiques plaident aussi en faveur du système des quotas.

L'on constate qu'une assemblée travaille mieux lorsque sa composition respecte la parité hommes-femmes. La présence de femmes permet en effet de porter un autre regard sur la société, l'environnement, la criminalité, la paix, la guerre et l'éducation. Si nous voulons répondre aux besoins de la société, nous devons associer les deux points de vue pour prendre des décisions éclairées.

C'est aussi une question économique car, comme le montrent de nombreuses études, l'on se prive d'un précieux potentiel en excluant la moitié de la société. De plus, la situation économique d'un pays s'améliore lorsque des femmes occupent des postes clés où elles exercent un pouvoir de décision. C'est ce qui s'est passé en Espagne après l'adoption de dispositions législatives importantes en faveur des femmes.

Je vais maintenant vous parler de la situation en Italie. Cette étude de cas montre clairement pourquoi il est nécessaire d'instaurer un système de quotas destiné à encourager la participation des femmes à la vie politique.

Le fait est que, ces dernières années, des dispositions législatives importantes ont été adoptées dans mon pays en ce qui concerne la présence des femmes en politique.

En 1993 a été adoptée une loi antidiscriminatoire. Après sa première application, en 1994, la Cour constitutionnelle l'a déclarée inconstitutionnelle dans la fameuse décision n° 422 de 1995. La Cour (qui était composée exclusivement d'hommes) a estimé qu'il n'était pas possible d'introduire des quotas dans un système électoral parce que la représentation politique doit être « neutre » et que la sélection des candidats ne doit pas être influencée par des questions de genre. Apparemment, la Cour a fait valoir que d'autres minorités risqueraient de demander à être représentées dans les instances politiques. À mon avis, cet argument est dénué de fondement car les femmes ne sont pas une minorité mais constituent la moitié de la population.

Pour passer outre à cette décision, il a été nécessaire de contester l'interprétation de l'article 51 de la Constitution. À d'autres occasions, la Cour constitutionnelle a revu sa position et admis que des moyens puissants étaient nécessaires pour garantir, au départ, l'égalité entre tous les candidats (décisions n° 49 de 2003 et n° 4 de 2010). Ce n'est toutefois pas suffisant. En effet, la décision de la Cour constitutionnelle n'a pas tranché la question de savoir si le système des quotas est conforme à la Constitution.

Par ailleurs, ces dernières années, des juges administratifs ont rendu des décisions importantes qui avalisent les règles garantissant la parité hommes-femmes dans les structures de gouvernance des collectivités territoriales (régions, communes). Lorsque des responsables politiques ne respectaient pas les règles imposant la parité, les juges administratifs leur ont ordonné de remplacer des hommes par des femmes pour rétablir l'équilibre. À cet égard, je tiens à souligner que, dans ces décisions, les juges ont fait valoir que la présence des femmes était nécessaire pour des raisons de parité, mais aussi pour des raisons économiques.

Récemment, le législateur a entamé une réflexion sur l'importance de la parité hommes-femmes aux différents niveaux et sur les moyens de la garantir.

La première loi importante concernait le domaine économique : il s'agit de la loi n° 120 de 2011, qui garantit des quotas dans la composition des organes de direction des entreprises publiques et cotées en bourse. Cette loi a eu un fort impact sur la société et a été saluée par d'autres pays européens. C'est l'une des raisons pour lesquelles le Parlement a commencé à adopter également des dispositions applicables au domaine politique. La loi n° 120 de 2011 montre bien comment des mesures positives peuvent avoir un fort impact, même dans un environnement typiquement masculin.

Avec la loi n° 215 de 2012, le législateur a décidé de modifier le mode de scrutin utilisé pour les élections locales en instaurant la « double préférence de genre » (« doppia preferenza di genere » en italien).

Je vais essayer de vous expliquer en quoi cela consiste. Concrètement, l'électeur a la possibilité de choisir un ou deux candidats. S'il décide d'exprimer une seconde préférence, il doit choisir un second candidat qui n'est pas du même sexe que le premier.

Dans cette loi figurent aussi des dispositions concernant la présence des femmes dans les médias pendant les campagnes électorales et les ressources financières pour les femmes en politique.

La loi n° 64 de 2014, consacrée aux élections européennes, a instauré un mécanisme qui prévoit « trois préférences électorales » et l'obligation de présenter des listes comportant 50 % de femmes. La première élection organisée après l'entrée en vigueur de cette loi a donné un résultat remarquable : le nombre de femmes politiques italiennes siégeant au Parlement européen a été multiplié par deux. La proportion de femmes dans la délégation italienne au Parlement européen a ainsi atteint 39,7 % et dépassé pour la première fois la proportion globale de femmes parmi les députés européens (37 %).

La loi n° 56 de 2014, qui concerne l'élection des conseils métropolitains, dispose que les listes ne doivent pas comporter plus de 60 % de candidats du même sexe. Par ailleurs, la loi n° 20/2016, qui concerne les élections régionales, impose à chaque région de choisir une mesure destinée à augmenter la présence des femmes, quel que soit le mode de scrutin choisi.

La loi n° 52 de 2015, qui porte sur les élections nationales, contient plusieurs mesures applicables simultanément. Permettez-moi d'en citer quelques-unes : parmi l'ensemble des candidats occupant les premières positions sur les listes présentées dans une circonscription ne peuvent pas figurer plus de 60 % de personnes du même sexe ; chacune des listes présentées dans une circonscription doit comporter 50 % de femmes ; sur chacune des listes présentées dans une circonscription, l'ordre des candidats doit respecter une alternance entre hommes et femmes. En outre, la loi relative à l'élection des membres de la Chambre des députés a instauré le mécanisme de la « double préférence de genre ».

Le législateur a adopté là des mesures très efficaces, mais qui présentent un petit inconvénient : elles s'appliquent uniquement à la Chambre des députés. En effet, l'échec du référendum constitutionnel de décembre 2016 et l'arrêt n° 35 de 2017 rendu par la Cour constitutionnelle se traduisent par des modes de scrutin différents pour les deux chambres du Parlement. Or, la loi applicable au Sénat ne prévoit aucune mesure destinée à augmenter la représentation des femmes.

En conclusion, je tiens à souligner que, malgré l'augmentation progressive de la présence des femmes en politique, le contenu des politiques n'a pas encore changé en Italie : nous devons demander aux femmes qui occupent des postes importants d'œuvrer davantage pour les autres femmes, notamment pour les plus défavorisées et les plus sous-représentées.

La communauté européenne doit promouvoir des lois nouvelles, que chaque pays serait tenu de respecter, et de nouveaux projets culturels, non seulement pour augmenter la présence des femmes en politique, mais aussi pour donner la parole à une partie de la société qui est largement sous-représentée.

La Résolution 2111 adoptée par l'Assemblée parlementaire en 2016 et intitulée « Evaluation de l'impact des mesures destinées à améliorer la représentation politique des femmes » fixe des objectifs vers lesquels doivent tendre les futures mesures destinées à favoriser une présence substantielle des femmes en politique. De ce point de vue, les quotas et leur intégration dans les lois électorales restent des moyens particulièrement efficaces « d'obtenir des progrès rapides et significatifs » et doivent s'inscrire dans un cadre constitutionnel qui impose de respecter le principe fondamental de l'égalité entre les femmes et les hommes.

C'est pourquoi je souscris à l'approche décrite dans la résolution, qui propose des quotas et des mesures positives, mais aussi des mesures d'accompagnement – visant à permettre aux femmes de concilier leurs activités publiques avec leur vie privée – et des actions s'adressant à la société civile.

J'espère que le principe de la parité entre les hommes et les femmes deviendra une réalité et que les mesures positives ne seront bientôt plus nécessaires dans une société où les hommes et les femmes auront les mêmes droits et les mêmes chances.

Je suis convaincue que nous avons besoin de femmes en politique car elles peuvent jouer un rôle clé en ces temps de crise. Une représentation équilibrée des hommes et des femmes dans le domaine politique est un atout pour l'avenir de mon pays, mais c'est aussi l'un des meilleurs moyens de donner un nouvel élan au projet d'une Europe unie et intégrée.

Les grandes tendances de la participation des femmes aux processus électoraux dans les États participants à l'OSCE et les constatations faites par le BIDDH lors de ses activités d'observation des élections

Mme Ana Rusu
Conseillère électorale principale,
Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE

Le BIDDH recueille des informations sur la participation des femmes aux processus électoraux par le biais de deux activités majeures : **(1)** le contrôle du respect de l'égalité entre les femmes et les hommes dans le cadre des missions d'observation des élections (MOE) et **(2)** l'examen des lois relatives aux élections.

Avant de décrire plus précisément ces deux activités, je vais expliquer brièvement comment l'observation, par le BIDDH, de la participation électorale des femmes s'inscrit dans le contexte spécifique de l'OSCE.

L'action du BIDDH se fonde sur la reconnaissance, par tous les États participants à l'OSCE, du fait que l'égalité entre les femmes et les hommes est un aspect fondamental d'une société juste et démocratique. Cette approche est ancrée dans des traités internationaux juridiquement contraignants, tels que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, dont l'article 3 mentionne le droit égal des hommes et des femmes de jouir des droits civils et politiques. Le deuxième instrument juridique majeur que nous utilisons dans nos activités consacrées à l'égalité entre les femmes et les hommes est la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, qui appelle à adopter des mesures temporaires spéciales visant à accélérer l'instauration d'une égalité de fait entre les hommes et les femmes. La Convention précise que l'adoption de telles mesures n'est pas considérée comme un acte de discrimination. Dans ses recommandations générales, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes développe cet aspect et donne des indications sur les mesures qui peuvent être appliquées.

Tous les États participants à l'OSCE se sont engagés explicitement à promouvoir l'égalité des chances pour la pleine participation des femmes à la vie politique et publique. En témoigne un riche corpus de documents, dont le document de la réunion de Moscou de la conférence sur la dimension humaine de la CSCE (1991) et la Charte de sécurité européenne (Istanbul, 1999).

Mais revenons au contrôle du respect de l'égalité entre les femmes et les hommes. Le BIDDH a commencé à examiner systématiquement la participation électorale des femmes dès l'an 2000, lorsqu'un spécialiste des questions de genre a participé pour la première fois à une MOE, lors de l'observation des élections législatives en Roumanie. C'est la première fois que nous avons conçu une méthode en la matière et que nous avons formulé des commentaires spécifiques sur la participation des femmes, dans notre déclaration préliminaire et dans notre rapport final.

Cette pratique s'est institutionnalisée en 2004, avec la publication d'un manuel pour l'examen de la participation des femmes aux élections. La méthode de contrôle et d'établissement de rapports place la question de l'égale participation des hommes et des femmes à la vie politique et publique dans le contexte plus large dans lequel se déroulent les élections. Ce contexte englobe le cadre politique, constitutionnel et juridique, le type de système électoral, la présence ou l'absence de quotas et/ou d'actions positives, le fonctionnement des mécanismes de mise en œuvre, les structures des médias et leur influence sur les candidates. Lors des activités d'observation des élections, des informations sont recueillies auprès de différentes sources : lois en vigueur, statistiques et réunions avec de hauts fonctionnaires, des représentants de partis politiques et des acteurs de la société civile, qui donnent des indications sur les droits des femmes, les obstacles à l'égale participation à la vie publique et les réformes qui pourraient contribuer à supprimer la discrimination là où elle est pratiquée. Ces informations sont consignées tout au long du cycle électoral, dans les rapports de la mission d'évaluation des besoins, antérieurs au déploiement d'une MOE, dans les rapports intermédiaires établis par la mission déployée sur le terrain, dans la déclaration préliminaire diffusée le lendemain du scrutin et dans le rapport final complet.

La méthode d'examen de la participation des femmes aux élections est un instrument évolutif, qui s'adapte sans cesse aux nouveaux besoins et aux nouveaux défis. Alors que, par le passé, un spécialiste des questions de genre participait systématiquement aux MOE, la pratique actuelle est fondée sur les besoins : il n'est fait appel à un spécialiste que si la participation des femmes aux élections peut être une question qui mérite une attention particulière dans un pays donné. Cependant, les questions de genre sont le plus souvent intégrées dans les rapports du BIDDH sur les élections.

Concernant les systèmes électoraux, il n'existe pas de normes internationales et le choix d'un système électoral appartient à chaque État. Dans la région de l'OSCE, tous les systèmes électoraux sont acceptables, à condition qu'ils respectent les engagements pris dans le cadre de l'OSCE.

Dans une société démocratique, le choix d'un système électoral doit être le résultat d'un processus ouvert, inclusif et transparent, auquel participent une multitude d'acteurs électoraux : les partis politiques, mais aussi des représentants de la société civile, dont des spécialistes des élections et des collectifs défendant les intérêts des femmes, ainsi que d'autres groupes sous-représentés comme les minorités. Il importe que le système électoral fasse l'objet d'un consensus car cela contribue à faire accepter le système choisi, à le rendre légitime et à assurer sa stabilité, et donc à éviter les accusations de parti pris. Un tel processus inclusif constitue indéniablement une bonne occasion de débattre des différents moyens d'assurer un véritable accès des femmes, et d'autres groupes sous-représentés comme les minorités, aux mandats électifs. En définitive, les États démocratiques devraient essayer d'adopter un système électoral qui vise à aboutir au gouvernement le plus représentatif possible. Cela est particulièrement important pour les groupes sous-représentés comme les femmes ou les minorités, qui, autrement, sont privés de représentation et d'influence réelles.

Du point de vue de l'observation des élections, bien qu'une MOE n'ait pas pour but de promouvoir un système électoral plutôt qu'un autre, elle doit prendre en compte les conséquences des systèmes électoraux pour la participation des femmes et déterminer si un système donné crée des obstacles pour les femmes, renforce ces obstacles ou défavorise les femmes. Permettez-moi de passer en revue quelques caractéristiques des systèmes électoraux qui peuvent avoir des effets notables sur les perspectives électorales des femmes et qui sont évaluées par les MOE : les seuils, la taille des circonscriptions et les types de listes, ainsi que les quotas et les actions positives.

Les **seuils** sont importants car ils déterminent si un parti peut se voir attribuer des sièges. La MOE évalue le niveau des seuils et leurs effets sur les candidatures féminines. Malgré l'absence de norme internationale régissant le niveau des seuils, dans la plupart des pays de l'OSCE, ces seuils n'excèdent pas 5 %. Tout seuil plus élevé sera examiné de près par la MOE car il risque de conduire à un nombre excessif de « voix perdues », c'est-à-dire de voix recueillies par des partis qui ne pourront pas être représentés au parlement. Les seuils peuvent influencer sur la position des femmes sur les listes de candidats présentées par les partis, et notamment par les petits partis qui ont de moindres chances de succès. Un petit parti sera ainsi plus enclin à placer son principal candidat masculin en tête de liste et à reléguer les femmes à des places où elles n'ont aucune chance d'être élues. D'un autre côté, dans la mesure où un seuil peut éliminer de petits partis, il peut conduire à l'élection de davantage de candidats présentés par les grands partis ; parmi ces candidats figureront donc aussi des personnes se trouvant plus bas sur les listes, d'où la possibilité que des femmes obtiennent des sièges.

La **taille des circonscriptions**, autre élément important d'un système électoral, correspond au nombre de sièges à pourvoir par circonscription. En général, dans un système de représentation proportionnelle, plus les circonscriptions sont grandes, c'est-à-dire plus le nombre d'élus par circonscription est élevé, plus il est probable que des femmes figurent parmi les candidats et qu'elles soient élues. Ce mode de scrutin supprime la pression associée au système majoritaire uninominal et incite donc davantage les partis à présenter une diversité de candidats, dont des femmes. À l'inverse, dans un système majoritaire, une taille moindre des circonscriptions signifie que davantage de sièges sont à pourvoir, ce qui ouvre davantage de possibilités aux candidates.

Le **type de liste**, c'est-à-dire le fait que la liste est « bloquée » ou « ouverte », a aussi une influence sur la probabilité que des femmes soient élues. Sur une liste bloquée, l'ordre des candidats est fixé par le parti et ne peut être modifié par l'électeur. Ce système semble avantager les candidates, à condition qu'elles ne soient pas reléguées en fin de liste. Sur une liste ouverte, l'électeur peut modifier l'ordre des candidats ou exprimer des préférences. Dans les pays dotés d'un système de listes ouvertes, les électeurs – y compris les femmes – ont tendance à favoriser les candidats masculins ; en conséquence, nombre de candidates se retrouvent plus bas sur les listes qu'elles ne l'auraient été sur des listes bloquées. Des listes ouvertes peuvent toutefois être bénéfiques aux candidates, à condition que des groupes de soutien créent une mobilisation en faveur de certaines candidates ou que l'électorat dans son ensemble se mobilise pour soutenir des femmes.

Concernant les quotas, le BIDDH n'encourage pas les États à instaurer des quotas légaux et ne les en dissuade pas non plus ; ces quotas peuvent constituer une mesure temporaire permettant de promouvoir la représentation de groupes spécifiques. Dans leur majorité, les États participants à l'OSCE ne prévoient ni quotas obligatoires ni quotas facultatifs dans leurs systèmes électoraux. L'expérience montre que les femmes ont de meilleures chances d'être élues lorsque la loi impose un niveau minimal de représentation des femmes et des hommes sur chaque liste de parti, associé ou non à l'adoption, au sein des partis, de politiques internes de promotion des candidates. Dans l'un et l'autre cas, les quotas imposés par la loi ont un plus grand impact sur l'élection de femmes s'ils s'accompagnent de solides mécanismes de mise en œuvre et d'exigences concernant l'ordre des candidats sur les listes. Dans certains pays, des partis sont allés au-delà des exigences de quotas imposées par la loi et ont choisi d'adopter des mesures positives. Ailleurs, les autorités ont opté pour des « sièges réservés ». Même si le but est de garantir un niveau minimal de représentation des femmes au parlement, les opposants aux sièges réservés soutiennent que, en pratique, cette mesure conduit à fixer un plafond psychologique pour la participation des femmes.

En dépit des obligations et engagements internationaux, ainsi que des efforts déployés par le BIDDH, le Conseil de l'Europe et d'autres pour suivre et promouvoir la participation des femmes, il reste beaucoup à faire pour parvenir à l'égalité de participation des hommes et des femmes à la vie politique. Les activités d'observation des élections menées entre 2011 et 2016, qui ont porté sur **51** élections, ont donné lieu à plus de **72** recommandations explicitement liées à la participation politique des femmes, dont **15** recommandations prioritaires. Un bref survol de ces recommandations permet de voir quelles questions doivent encore être traitées dans la région de l'OSCE.

Dans la première catégorie de recommandations, qui rassemble plus de **35 %** des recommandations, il est préconisé d'instaurer (ou de réexaminer dans certains cas) des quotas par sexe, et parfois de les accompagner de mesures temporaires spéciales : exigences liées à l'ordre des candidats sur les listes, nombre minimal de candidats de chaque sexe, etc.

Les recommandations de la deuxième catégorie, qui représentent près de **15 %** des recommandations, concernent la mise en œuvre effective des quotas par sexe et de la législation relative à l'égalité de genre, ainsi que l'instauration de sanctions pour défaut de mise en œuvre.

Environ **13 %** des recommandations s'adressent aux partis politiques et les encouragent à prendre davantage de mesures volontaires (par exemple, à promouvoir les candidates pendant les campagnes électorales, à intégrer les questions de genre dans leur programme ou à donner leur investiture à des femmes, y compris à des membres de minorités nationales), à élaborer des politiques d'égalité entre les femmes et les hommes et à rendre leurs méthodes de sélection des candidats plus transparentes et plus démocratiques.

Un nombre important de recommandations (**10 %**) s'adressent aux radiodiffuseurs de service public, qui sont invités à assurer une meilleure couverture médiatique des candidates, notamment en accordant à celles-ci davantage de temps d'antenne, et aux organes de régulation des médias, auxquels il est suggéré d'analyser la couverture médiatique des élections en tenant compte de la question du genre.

Enfin, nos autres recommandations (moins de **27 %**) préconisent de prendre des mesures législatives pour favoriser une participation plus équilibrée des femmes et des hommes à la vie politique et publique, de faire en sorte que les lois relatives aux questions de genre soient plus claires et mises en œuvre de manière plus homogène, d'utiliser un langage sensible au genre dans la législation, de prendre des mesures d'accompagnement comme la sensibilisation aux inégalités qui perdurent dans la société, et de compiler des statistiques ventilées par sexe. Il convient de noter que, pour la première fois, le BIDDH a recommandé d'établir des mécanismes permettant de protéger efficacement les candidates contre les propos intolérants qui utilisent un langage sexiste et véhiculent des stéréotypes de genre.

Permettez-moi maintenant de décrire brièvement la seconde activité majeure du BIDDH, qui traite d'un autre aspect de la participation des femmes au processus électoral : l'examen des lois relatives aux élections. Ces examens font partie des activités de suivi du BIDDH. Réalisés à la demande des États participants, ils visent à donner l'avis d'experts sur la compatibilité d'un texte législatif (à l'état de projet ou définitif) avec les engagements envers l'OSCE et avec d'autres obligations et normes internationales. Dans ce cadre, le BIDDH collabore avec la Commission de Venise du Conseil de l'Europe pour formuler des avis conjoints.

Ces examens sont particulièrement utiles car ils permettent aux autorités de disposer d'un avis supplémentaire, extérieur et impartial, avant de soumettre le texte au parlement. Ils englobent aussi la révision d'autres textes législatifs qui contribuent à créer les conditions nécessaires à la tenue de véritables élections (tels que les lois sur les partis politiques et leur financement).

À titre d'exemple, en 2016, le BIDDH et la Commission de Venise ont formulé **5** avis concernant **4** pays. Deux de ces avis portent plus particulièrement sur des questions qui influent sur la participation des femmes aux processus électoraux.

Dans l'**avis conjoint du BIDDH et de la Commission de Venise d'octobre 2016 sur le Code électoral de « L'ex-République yougoslave de Macédoine »** modifié le 9 novembre 2015, il est indiqué que le Code électoral exige désormais que toute liste comporte au moins 40 % de candidats du sexe le moins représenté, aux élections législatives et aux élections municipales. Le BIDDH et la Commission de Venise estiment que c'est là un moyen efficace de promouvoir la participation des femmes à la vie politique et publique, conformément aux engagements pris envers l'OSCE et aux normes internationales.

Dans leur avis sur les **modifications du Code électoral de l'Arménie datées d'avril 2016, le BIDDH et la Commission de Venise** saluent le fait que les quotas passent de 20 % à 25 % à partir de la fourchette 1 – 4 de la liste nationale bloquée des candidats aux législatives. Sur les listes de circonscription, il ne doit pas y avoir plus de 75 % de candidats du même sexe, mais aucune exigence n'est imposée concernant la position sur la liste et les listes sont ouvertes. Il est probable que tout parti dépassant le seuil aura au moins une élue sur la liste nationale, ce qui n'est pas sûr du tout pour les listes de circonscription. Les modifications précisent que, lors de l'attribution des sièges vacants dans la première partie de la liste nationale, le sexe sous-représenté doit se voir attribuer le siège si sa représentation serait autrement inférieure à 20 %. Il est cependant souligné dans l'avis que, si la loi impose des quotas, « ils devraient prévoir un minimum de 30 % de femmes sur les listes de parti (un taux de 40 % ou 50 % étant préférable) ».

Tout en constatant avec satisfaction que les quotas par sexe passent de 20 % à 25 %, le BIDDH et la Commission de Venise estiment que cette augmentation pourrait n'avoir qu'un faible impact car les quotas ne concernent que certaines fourchettes. Ils recommandent de prévoir des quotas qui favorisent plus efficacement la représentation des femmes : par exemple, le Code électoral pourrait imposer une femme par segment de deux ou trois candidats et rendre les quotas applicables non seulement à l'enregistrement des listes de candidats, mais aussi à la répartition des sièges.

* * *

En conclusion, je tiens à souligner que la sous-représentation politique des femmes est une question complexe, qui dépend de multiples facteurs et concerne de nombreux acteurs. Toutefois, certains systèmes électoraux semblent plus susceptibles que d'autres de favoriser l'élection de femmes. Des systèmes qui sont entièrement ou partiellement fondés sur une représentation proportionnelle semblent en effet plus efficaces pour promouvoir l'élection de candidates que des systèmes majoritaires entièrement fondés sur un scrutin uninominal. C'est d'ailleurs l'une des conclusions du récent rapport de Mme Centemero, qui rejoint aussi la constatation que nous faisons lors de nos activités.

Des efforts supplémentaires sont nécessaires dans les pays où les femmes restent sous-représentées dans les processus électoraux, mais aussi dans les pays où les femmes sont mieux représentées, car, en la matière, rien n'est jamais acquis. Je pense que l'audition d'aujourd'hui est une bonne occasion de faire le point sur les tendances et évolutions récentes, envisagées selon nos différents points de vue, et de réfléchir aux mesures à prendre pour garantir des élections libres et équitables, qui respectent le principe de l'égalité entre les femmes et les hommes.

Je vous remercie de votre attention.