
İNCELEMELER

L'ÉGALITÉ DES HOMMES ET DES FEMMES DANS LE DOMAİN POLITIQUE

Prof. Dr. Yılmaz ALTUĞ

I. INTRODUCTION

Parler de l'égalité de la femme et de l'homme est devenu un refrain désormais bien connu mais qu'il semble à nouveau nécessaire d'entonner aujourd'hui en dépit de la reconnaissance théorique de ce principe au niveau national et international. Certes, les femmes ont accompli des avancées considérables dans la reconnaissance de leurs droits, certains esprits sexistes se demandant d'ailleurs pourquoi les femmes revendiquent encore et on aurait pu croire qu'avec l'attribution du droit de vote, symbole suprême de la citoyenneté et de l'égalité, les femmes n'auraient eu aucune difficulté à s'intégrer dans le domaine politique. Tel n'est pas le cas puisqu'en 1996, la proportion des femmes à exercer une fonction politique reste minime et dans certains pays cette proportion ne présente aucun signe de progression.

Pour entrer en politique, les femmes doivent surmonter divers obstacles: entre autres, l'héritage culturel et les valeurs sociales conservatrices, la difficulté de mener de front une vie de famille, des activités professionnelles et des responsabilités politiques, et le dernier des obstacles, mais non le nombre des pays à accorder leur investiture aux femmes. De plus, une fois dans l'arène politique, elles y occupent rarement des postes de responsabilité, les conditions dans lesquelles elles exercent leur fonction sont difficiles et rares sont les niveaux où la reconnaissance qu'elles méritent peut être tenue pour acquise.

C'est face à cette situation que le Conseil de l'Europe doit agir par la promotion de la participation paritaire des femmes et des hommes au processus démocratique et à la vie des institutions politiques en instaurant le principe d'un quota de participation féminine et masculine: face à l'échec ou à la lenteur de nombreuses mesures tentées au niveau national et international, il semble aujourd'hui que seule la mise en place d'un quota formel par le législateur pourra faire espérer qu'une égalité véritable soit réalisée dans un délai raisonnable.

Il s'agit donc dans un premier temps de cerner la notion de "démocratie paritaire et représentative" en expliquant ses buts et la base sur laquelle elle repose. Il s'agira ensuite d'étudier précisément l'une des formes concrètes que peut prendre une telle démocratie: le principe du quota de participation d'hommes et de femmes.

II. DÉFINITION DE LA PARTICIPATION ET LA REPRÉSENTATION PARITAIRES

A. LA NOTION DE PARTICIPATION ET REPRESENTATION PARITAIRES

1) Légitimité de cette notion

Les revendications d'une participation et d'une représentation paritaires ont comme fondement légitime non seulement l'exigence de démocratie: la participation de tous les citoyens à la vie politique est une "exigence fondamentale de la justice sociale et de la démocratie" (Déclaration du Comité des Ministres sur l'égalité des femmes et des hommes 1988) mais aussi et surtout la parité de la femme et de l'homme en tant que composante de l'humanité.

De cette conception découle le droit pour les hommes et les femmes de participer à la vie politique sur un pied d'égalité. L'égalité, et entendons par là l'égalité des chances, est un idéal démocratique requis et inscrit dans tous les instruments de protection des droits de l'Homme (exemple: Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789). La vie politique se doit de reproduire les idéaux démocratiques et surtout de les appliquer, les instances politiques étant le lieu de diffusion et de canalisation de tels idéaux. Or, lorsqu'on observe le paysage politique actuel, il y a tout lieu de croire que la démocratie est *inachevée* et que le principe d'égalité des chances est violé.

Seule une démocratie paritaire et représentative, posant le principe de l'égalité des chances comme un préalable politique, ressortissant aux principes constitutifs du régime démocratique au même titre que le suffrage universel ou la séparation des pouvoirs, peut rétablir cette inégalité.

2) Définition de la démocratie paritaire et représentative

Stricte égalité des citoyens des deux sexes dans l'exercice effectif des responsabilités civiques, dans la possibilité d'accéder aux organes de décision au niveau régional, local, national et international.

3) Buts

Il s'agit d'assurer aux femmes les moyens effectifs de jouir des mêmes droits que ceux qui sont reconnus aux hommes. 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 une société démocratique moderne; les femmes peuvent apporter des idées et contributions nouvelles. Le plus important reste la complémentarité et toute la richesse que l'on peut retirer d'un travail en commun. Les législations proposées seront ainsi étudiées sous l'angle des conséquences probables pour les hommes *et* pour les femmes.

B. VOIES ET MOYENS DE CONSTRUIRE UNE DÉMOCRATIE PARITAIRE ET REPRESENTATIVE

1. Protocole additionnel à la Convention européenne des Droits de l'Homme consacrant le principe de l'égalité des hommes et des femmes

Le meilleur moyen de donner un impact, une force juridique et contraignante au principe de démocratie paritaire et représentative est de consacrer le droit à l'égalité des femmes et des hommes dans la Convention européenne des Droits de l'Homme.

Cette disposition poserait le principe selon lequel l'égalité entre homme et femme, dans tous les domaines, est un principe qui relève des droits de la personne humaine et consacrerait la participation et la représentation paritaires des hommes et des femmes à l'exercice de la démocratie.

La possibilité de recours à la Commission ou à la Cour européenne des Droits de l'Homme exercerait une pression extérieure positive sur les Etats membres.

2. Stratégies indirectes et actions politiques

Ces mesures ayant déjà fait l'objet de nombreux développements, il s'agit simplement de les rappeler.

a) Mesures à caractère indirect:

Il s'agit de promouvoir l'éducation civique à l'école, de libérer le contenu de l'enseignement, de l'orientation scolaire et professionnelle de tout préjugé sexiste... Ce pro-

cessus éducatif devrait prendre son origine dans la famille laquelle serait ensuite relayée par l'école et les médias.

Les médias et la publicité, deux bons véhicules d'idées nouvelles, devraient transmettre des images modernes et non stéréotypées du rôle des deux sexes et traiter de la présence des femmes en politique avec objectivité et respect;

Les travaux et efforts en vue de l'égalité professionnelle entre hommes et femmes, en particulier dans la fonction publique et étatique doivent être poursuivis et l'infrastructure sociale destinée à seconder les femmes dans leur vie familiale doit être toujours plus améliorée.

Il revient aux femmes d'amplifier leur place dans les lieux de pouvoir où elles ont déjà pris pied: dans le monde des affaires, de la culture, des sciences...

b) Mesures spécifiquement politiques:

Beaucoup préconisent l'institution de systèmes électoraux "égalitaires": (privilégier le système de représentation proportionnelle dans les circonscriptions grandes ou uniques, favoriser le vote préférentiel, réviser le principe du cumul illimité des mandats et de rééligibilité) et l'amélioration des conditions de travail et de vie des élu (e)s (compensation financière, sécurité de l'emploi, faciliter la réinsertion, améliorer l'assistance et perfectionner leur formation).

Mais ces mesures, quoique essentielles, sont difficiles à mettre en oeuvre: il s'agit plutôt de "féminiser" le rôle de chaque organe participant à l'élaboration de la politique:

– il revient aux gouvernements nationaux de donner un poids politique à la promesse de prendre les intérêts des femmes en considération (programmes gouvernementaux, création de mécanismes nationaux s'occupant de la promotion de la condition de la femme et jouant un rôle important en ce qui concerne l'élaboration de la législation), d'apporter leur appui aux programmes de recherche sur la participation politique des femmes et sur les facteurs qui la favorisent ou l'entravent et de soutenir les ONG et les associations féminines considérées comme un interlocuteur valable dans le débat sur les questions féminines;

– les parlements nationaux pourraient éventuellement créer une organisation parlementaire chargée de l'analyse et du suivi des répercussions de l'égalité dans le processus législatif;

– il appartient aux partis politiques de prendre des mesures pour veiller à ce que les femmes figurent en bonne place sur les listes électorales et dans des circonscriptions où la victoire est possible, sans oublier la participation des femmes aux postes de direction.

– il revient aux ONG et aux associations féminines de mener des campagnes d'information conjointes dans les Etats membres et de contrôler les actions menées dans ces Etats.

Afin de protéger les femmes contre les violations du principe de l'égalité, il apparaît important de créer des possibilités de contrôle judiciaire ou quasi-judiciaire à l'échelon européen et national ainsi que des possibilités de contrôle non judiciaire (activités menées par des structures nationales de leur propre initiative dans le cadre d'une instance de décision à l'exemple du médiateur).

La décentralisation des pouvoirs au niveau local et régional représente un avantage pour les femmes: l'implantation municipale peut servir de tremplin pour mener une carrière nationale et européenne.

Cependant, on voit très bien les limites de ces mesures, tant directes qu'indirectes: les bouleversement de l'héritage culturel et des valeurs conservatrices ne se fera que très lentement; les mesures que l'on attends des organes d'action politiques reposent essentiellement sur la volonté politique de ces organes de promouvoir la participation féminine. Cette volonté existe-t-elle réellement? Rien n'est moins sûr! Dans cette situation de blocage caractérisé, seules des mesures de rattrapage "autoritaires" pourraient être efficaces. C'est dans ce cadre que s'inscrit le principe de quota de participation dont l'intérêt nécessite une étude détaillée.

III. ÉTUDE DU PRINCIPE DU QUOTA DE PARTICIPATION EN TANT QUE CONCEPT LÉGITIME EN DÉMOCRATIE

La proposition de recommandation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (Doc. 6178 du 31 janvier 1990) recommande au Comité des ministres "d'étudier le principe du quota en tant que concept légitime en démocratie aussi longtemps que les inégalités entre les hommes et les femmes subsistent".

Cette préoccupation n'est pas nouvelle puisque la mise en place de mesures de "Rattrapage" temporaires est requise dans de nombreux instruments du Conseil de l'Europe ainsi, la Recommandation 1008 (1985) invitait les partis politiques à "prendre des mesures pour veiller à ce que les femmes soient représentées au moins proportionnellement à la part qu'elles représentent parmi les adhérents".

L'application du principe de quota de participation est considéré par certains comme une atteinte grave au principe de l'égalité, en instituant un traitement préférentiel à l'égard de la femme. Il s'agit de contrecarrer de telles accusations en montrant que ce principe respecte et sert le principe de l'égalité.

A. L'EFFICACITÉ DU PRINCIPE DU QUOTA

Jusqu'à présent des mesures de rattrapage ont été utilisées avec succès dans le domaine de légalité professionnelle. Ce type d'action doit être maintenant instauré dans le domaine politique à plusieurs échelons. L'instauration du principe servira de catalyseur pour l'accès des femmes aux échelons supérieurs. Ce principe de quota mis en place par les partis politiques nous semble le plus important car ce sont eux qui décident de l'attribution des mandats et des fonctions.

1) La notion de quota de participation:

Définition: instauration d'un pourcentage minimum et obligatoire de femmes et d'hommes au sein des organes de décision et sur les listes électorales.

Critères d'instauration du système des quotas:

- les quotas doivent être instaurés à un niveau suffisamment élevé pour avoir un effet réellement incitatif;
- il faut veiller à préserver la qualité et la continuité: les quotas doivent être fixés compte tenu du nombre de femmes au sein des adhérents de chaque parti;
- le principe du quota doit être une mesure incluse dans le statut de chaque parti;
- les quotas doivent être conçus dans le sens d'un élargissement et ne doivent en aucune manière être restrictifs (exemple: quota d'au moins 20 %);
- il ne faut pas oublier qu'il s'agit d'une mesure temporaire s'efforçant de remédier à une situation d'inégalité. Evidemment, la durée de l'application de cette mesure reste difficile à préciser car il faut que la continuité du principe soit assurée par les partis eux-mêmes;
- l'instauration d'un tel principe ne dispense pas de remédier, en amont aux causes profondes de la sous-représentation des femmes: ces deux actions sont complémentaires. En effet, le principe du quota est dépendant d'autres actions.

Exemple: dans les pays où le niveau d'éducation et d'alphabétisation est encore peu élevé (problème qui touche les femmes en premier lieu), il sera difficile de trouver en nombre les femmes ayant le profil socio-culturel requis pour exercer une fonction politique et il sera donc nécessaire d'agir d'abord sur l'éducation et la formation.

2) Les exemples d'application du principe du quota:

La France est actuellement le seul pays à avoir tenté de mettre en œuvre une loi imposant un quota pour la participation féminine et masculine aux élections: cette tentative mérite d'être exposée car elle permet de voir à quelles difficultés et critiques le prin-

cipe du quota peut se heurter. En 1982 les députés socialistes votent un amendement au projet de la réforme de la loi sur les élections aux termes duquel les listes de candidats ne peuvent comporter plus de 75% personnes du même sexe". Le Gouvernement et le Président de la République ont estimé que la participation des femmes relevaient plus de l'initiative des partis que de celle du législateur. Le Conseil constitutionnel a rejeté l'article de loi instituant le quota jugeant celui-ci inconstitutionnel et portant atteinte au principe d'égalité des citoyens devant la loi. Même si cette tentative n'a pas eu de suite sur le plan législatif, il semble qu'elle sensibilise les partis présentant des listes électorales comportant à peu près 25% de femmes. Un point de non retour a été ainsi franchi.

En dehors de la France, lorsque de telles mesures ont été prises, elles ont été le fait des partis politiques et non des législateurs:

- en 1972 pour la première fois, trois formations politiques ont, en Suède, instauré le système des quotas;
- en Norvège, des mesures analogues sont prises dans les années 70 par le Parti libéral et le Parti socialiste: tous les organes élus au sein du parti doivent comprendre au moins 40% de membres de chaque sexe;
- en 1977, au Danemark, le "socialistik Folkeparti" adopte un système interne de quota des sexes et aux élections de 1979 sept femmes et quatre hommes entrent au Parlement et constituent le premier groupe parlementaire du monde à majorité féminine;
- en Autriche, les partis politiques ont adopté des règlements intérieurs favorisant la promotion des femmes par le biais d'un quota pour la représentation des femmes dans les instances supérieures;
- une décision récente du Parti socio-démocrate allemand a instauré un quota obligatoire de femmes à tous les échelons de responsabilité;
- un quota de 30% a été retenu aux élections du Parlement européen et a permis de renforcer la présence des femmes.

Dans les pays scandinaves, des mesures ont été prises qui s'apparentent de très près à la loi française des quotas, non dans les assemblées politiques mais dans la composition des conseils et des commissions publiques.

Exemple: en Norvège des lois ont été adoptées pour assurer l'égalité de représentation dans les comités et conseils d'état (le pourcentage des femmes est ainsi passée de 10,5% en 1972 à 24% en 1980). La loi sur l'égalité des statuts (1979) introduit le système des quotas dans le recrutement des fonctionnaires ("à qualification égale ou à peu près égale, il faut donner la préférence à une femme").

En l'absence de toute législation, quelques pays ont appliqué des sortes de quotas informels, s'efforçant de désigner un nombre obligé de femmes à de hauts postes et qui plus est dans des secteurs traditionnellement perçus comme relevant de la seule compétence masculine.

Exemple: en France, nombre limité de femmes nommées aux cabinets du Président de la République et du Premier Ministre cabinets ministériels, Gouvernement et la Commission de la Communauté Européenne (Mme. Scrivener est désignée, en octobre 1988, commissaire de la Commission). Mais cette mesure ne doit pas devenir une mesure de subterfuge donnant bonne conscience aux hommes politiques.

Un autre système que les quotas a été utilisé pour accroître le nombre de femmes: le système des sièges réservés qui octroie un nombre fixe de postes dans une instance. Mais ce système, qui a pour but d'éviter l'absence totale de femmes, contribue à les marginaliser doublement, en associant leur participation au fait qu'elles ne sont là que parce qu'elles appartiennent au sexe féminin et la présence féminine continue ainsi d'être réduite à sa plus simple expression.

C'est la raison pour laquelle les femmes lorsqu'elles se battent pour obtenir une augmentation de leur représentation aux divers niveaux des appareils de décision, ne réclament jamais ce système de sièges réservés mais le respect d'un quota défini.

B. LE SYSTÈME DU QUOTA DE PARTICIPATION RESPECTÉ ET SERT LE PRINCIPE DE L'ÉGALITÉ

L'instauration d'un quota obligatoire de participation fait l'objet de plusieurs critiques:

– "il appartient aux femmes de s'imposer par leur qualité et volonté dans le domaine politique": encore faut-il donner aux femmes les moyens de s'imposer! On demande constamment aux femmes de faire leurs preuves et d'avoir des qualités exceptionnelles pour cumuler la vie de famille, le travail professionnel et les activités politiques. Si les hommes devaient passer le même examen de courage et de mérite, il est fort à parier qu'un grand nombre échouerait;

– "mesure condescendante, solution paternaliste dégradante pour les femmes les assimilant à des catégories protégées n'est-il pas encore plus humiliant et révoltant pour les femmes d'être simplement ignorées et par avance disqualifiées?"

– "mesure susceptible d'ouvrir la porte à abus": c'est-à-dire appliquer le système du quota en fonction de la race, de la religion, aux jeunes, handicapés ou personnes âgées. Mais les femmes ne peuvent en aucun cas être assimilées à une minorité ou une

catégorie sociale comme les personnes âgées `ou les jeunes! elles forment la moitié de l'être humain au même titre que les hommes et représentent plus de la moitié de la population;

– "mesure antidémocratique et inconstitutionnelle" constituant une entorse à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789: "tous les citoyens sont éligibles indifféremment de leur origin sociale". Mais ces quotas, appelés par certains "mesures d'action positive", visent en premier lieu à reconnaître les différences pour les soustraire d'emblée à toute inégalité. En ce qui concerne l'article 6 de la Déclaration, ce texte énonce des principes fondamentaux, il revient ensuite au législateur de voter les mesures pratiques pour assurer leur concrétisation effective. De plus, il ne faut pas oublier que ce texte fut rédigé dans un contexte politique et social indifférent, voire opposé aux droits de la femme. Les pays ayant ratifié la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ont souscrit par la même à la légitimité des actions positives (dont les quotas). L'article 4 stipule que "l'adoption par l'Etat 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 tel qu'il est défini dans la présente convention...".

Le principe des quotas pourrait être utilisé par les partis politiques pour accroître la participation féminine aux élections. Les actions gouvernementales en faveur des femmes seront plus efficaces lorsque les femmes sanctionneront les gouvernements indifférents à la question de l'égalité.

IV. CONCLUSION

Le principe de l'égalité des hommes et des femmes doit être reconnu comme un droit fondamental et, à ce titre, être consacré dans un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

L'instauration du principe du quota de participation aux élections, à tous les niveaux de la vie politique, est une mesure qu'il incombe en premier lieu aux partis politiques de prendre. Point n'est besoin pour cela de modifier les constitutions ou de faire voter des lois.

Cependant, il s'agit de mener à bien le développement des autres mesures en faveur des femmes afin d'écourter l'utilisation des quotas. Un appel à la prudence doit être lancé aux femmes: un droit qui leur est reconnu, n'est pas définitivement acquis, elles doivent intensifier leurs efforts pour assurer la continuité de ce droit, éviter tout retour en arrière et pour l'acquisition de nouveaux droits.

Cet effort est d'autant plus important à poursuivre de nos jours qu'il y a l'Europe en construction et ses nombreuses instances de politique commune, l'ouverture de cette Europe aux pays de l'Est où le processus de démocratisation s'est accompagné d'une chute spectaculaire du nombre de femmes dans les parlements. Exemple: le pourcentage des femmes dans les chambres basses est passé de 1988 à 1990 de 29,5 à 6% en République tchèque et slovaque et de 21 à 8,5% en Bulgarie.