



RÉFORME DES INSTITUTIONS : QUELLE PLACE POUR L'ÉGALITÉ ET LA PARITÉ ?

*Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances
entre les hommes et les femmes*

Rapport d'information de Mme Annick BILLON,
sénatrice de la Vendée, présidente de la délégation

Rapport n° 670 (2017-2018)

Rapport « Réforme des institutions : quelle place pour l'égalité et la parité ? »

La délégation aux droits des femmes a souhaité, dès le 29 mars 2018, s'inscrire dans le débat sur la révision constitutionnelle et la réforme des institutions, annoncées depuis le Congrès du Parlement du 3 juillet 2017 et présentées le 4 avril 2018.

Ce choix était cohérent avec le dépôt par des membres de la délégation, à la date symbolique du **8 mars 2017**, d'une **proposition de loi constitutionnelle modifiant l'article premier de la Constitution pour y inscrire le principe d'égalité devant la loi « sans distinction de sexe »**¹, qui avait constitué la conclusion naturelle d'un rapport d'information intitulé *La laïcité garantit-elle l'égalité femmes-hommes ?*, adopté par la délégation le 3 novembre 2016².

La réflexion de la délégation a été guidée par le **constat que l'égalité entre les femmes et les hommes n'occupe pas la place qui devrait lui revenir dans la Constitution du pays des droits de l'Homme**.

La délégation a considéré que, à un moment de l'évolution du monde où l'égalité et la mixité doivent être réaffirmées, *a fortiori* dans la logique de la « grande cause du quinquennat », il était important de **placer le principe d'égalité entre les femmes et les hommes au cœur de notre Constitution**, à l'article premier qui représente la « *carte d'identité constitutionnelle* » de la France³.

Par ailleurs, dix-neuf ans après la **révision constitutionnelle de 1999** qui a fait entrer dans notre loi fondamentale l'objectif d'« *égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives* », la délégation a tenu à effectuer un **bilan de la parité en politique**, dans l'esprit de la rencontre avec des élues locales qu'elle a organisée au Sénat le 8 mars 2018⁴.

³ Selon les mots de Ferdinand Mélin-Soucramanien, professeur de Droit public à l'Université de Bordeaux, entendu par la délégation le 5 juillet 2018.

⁴ Les actes de cette rencontre ont été publiés dans le rapport d'information fait au nom de la délégation par Annick Billon, Le 8 mars 2018 au Sénat : honneur aux élues des territoires, n° 480 (2017-2018).

¹ N° 454 (2016-2017).

² La laïcité garantit-elle l'égalité femmes-hommes ?, rapport d'information fait au nom de la délégation aux droits des femmes par Chantal Jouanno, n° 101 (2016-2017).

Elle a relevé des **avancées réelles dans les assemblées locales**, bien que l'accès des élues aux **responsabilités** y demeure encore inachevé, plus particulièrement dans les EPCI (Établissements publics de coopération intercommunale), qui concentrent pourtant d'importants pouvoirs.

Elle a également observé un décalage potentiellement problématique entre des assemblées locales paritaires - ou qui se rapprochent de cet objectif - et des assemblées parlementaires dont la féminisation, au demeurant tardive, semble encore fragile et réversible.

À cet égard, la **baisse annoncée du nombre de sénateurs** (244 au lieu de 348) lui a paru de nature à remettre en cause le maintien d'une proportion satisfaisante de femmes au Sénat et la poursuite de l'augmentation du nombre de sénatrices.

Sur ce point, la délégation tient à rappeler sa conviction qu'un **partage égal du pouvoir entre femmes et hommes** est à la fois un **enjeu essentiel de la démocratie** et un gage d'efficacité des assemblées élues. Il s'agit aussi, tout simplement, d'une question de **justice**.

Enfin, la délégation a considéré que la révision constitutionnelle et la réforme des institutions qui en est le corollaire invitaient à une **réflexion sur son avenir au sein du Sénat**.

Ce rapport, adopté à l'unanimité le 17 juillet 2018, est donc assorti de dix conclusions :

- cinq recommandations pour **revaloriser les principes d'égalité femmes-hommes et de parité** dans le cadre de la réforme des institutions ;

- cinq propositions pour **renforcer l'ancrage institutionnel de la délégation aux droits des femmes**.

Les conclusions de la délégation

CINQ RECOMMANDATIONS POUR REVALORISER LES PRINCIPES D'ÉGALITÉ ENTRE FEMMES ET HOMMES ET DE PARITÉ DANS LE CADRE DE LA RÉFORME DES INSTITUTIONS

1. La délégation considère que le texte de la Constitution doit faire une place plus importante au principe d'égalité entre femmes et hommes.

Elle confirme donc la demande qu'elle avait exprimée dès novembre 2016, en conclusion de son rapport *La laïcité garantit-elle l'égalité femmes-hommes ?*, pour que ce principe soit inscrit au cœur de notre Constitution.

Sans méconnaître l'avancée qu'a représenté au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale le troisième alinéa du préambule de la Constitution de 1946 qui « **garantit à la femme, dans tous les domaines, des droits égaux à ceux de l'homme** », la délégation juge nécessaire que le premier alinéa de l'article premier de la Constitution soit modifié pour qu'y soit reconnue « **l'égalité de tous les citoyens devant la loi, sans distinction (...) de sexe** ».

Elle est convaincue de l'importance de cette nouvelle rédaction, même si la portée de celle-ci est essentiellement symbolique.

Elle estime, avec les sénateurs et sénatrices qui ont pris l'initiative, le 8 mars 2017, de la proposition de loi constitutionnelle modifiant l'article premier de la Constitution pour y inscrire le principe d'égalité devant la loi sans distinction de sexe, que « **le constituant s'honorerait en donnant à l'égalité entre femmes et hommes la place qui lui revient dans notre loi fondamentale. Il n'en rendrait que plus légitime le travail du législateur pour continuer à faire progresser l'égalité entre femmes et hommes dans notre corpus juridique** ».

Elle se félicite que l'Assemblée nationale ait fait sienne une mesure qu'elle a longtemps été seule à réclamer et appelle le Sénat à maintenir ce principe lorsqu'il examinera le projet de loi constitutionnelle.

2. La délégation souhaite également reformuler le second alinéa de l'article premier de la Constitution, pour y intégrer sous une forme adaptée à notre époque le principe d'égalité des hommes et des femmes devant la loi, défini par le préambule de 1946, pour que ce principe et l'objectif de parité figurent dans le même texte.

La délégation préconise donc que le second alinéa de l'article premier de la Constitution soit modifié, afin que :

- la loi « **garantisse** » des **droits égaux aux femmes et aux hommes** ;

- et que le **principe de parité** soit **renforcé**, de sorte que la loi « **assure** » l'**égal accès des femmes et des hommes aux fonctions électives et mandats électoraux, ainsi qu'aux responsabilités professionnelle et sociales**.

La délégation juge opportun que ses compétences s'appuient ainsi sur une disposition cohérente de la Constitution.

La délégation recommande également que, à l'article 4, les partis politiques « **mettent en œuvre** » l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats et fonctions électives (au lieu de : « *contribuent à la mise en œuvre* »).

3. La délégation aux droits des femmes s'inquiète des conséquences potentielles de la diminution du nombre de sénateurs sur la proportion de sénatrices. Elle craint que cette réforme mette en cause la féminisation du Sénat, dont le processus, quoique progressif, était pourtant engagé.

Elle rappelle que l'augmentation du nombre de femmes parlementaires est un phénomène récent, qui reste fragile et réversible, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat.

Elle considère que la mixité des assemblées politiques est un gage de justice et de démocratie.

Elle s'inquiète du décalage prévisible entre des assemblées locales paritaires - ou proches de cet objectif - et un Parlement qui demeurerait en retrait de l'égal accès des hommes et des femmes aux mandats.

Elle rappelle que l'amélioration sensible du classement international de la France au regard de la féminisation de son Parlement a constitué un progrès important en 2017, et que toute altération du rang mondial de notre pays dans ce domaine serait une régression difficilement compréhensible.

4. La délégation suggère une modification du règlement du Sénat affichant l'objectif de parité au sein du Bureau, comme le prévoit celui de l'Assemblée nationale depuis 2014⁵, tout en préservant les prérogatives des groupes.

Elle considère qu'une telle orientation serait susceptible de compenser le risque de dégradation de la féminisation du Sénat, qui pourrait résulter de la diminution annoncée du nombre de sièges de sénateurs, par une amélioration de l'accès des sénatrices aux responsabilités.

5. La délégation est favorable, comme le groupe de travail du Sénat sur la révision constitutionnelle, à l'extension de la parité au gouvernement.

Elle demande en outre, indépendamment de la révision constitutionnelle, que tout soit mis en œuvre pour un accès effectif des femmes aux plus hautes fonctions de l'administration.

CINQ PROPOSITIONS CONCERNANT L'ÉVOLUTION DU STATUT DE LA DÉLÉGATION, AFIN DE RENFORCER SON ANCRAGE INSTITUTIONNEL

1. La délégation exprime son attachement :

- à l'existence, au Sénat, d'une structure spécifique dédiée aux droits des femmes et à l'égalité entre les femmes et les hommes ;

- et au principe de double appartenance à cette structure et à une commission permanente.

⁵ Disposition figurant à l'article 10 du Règlement de l'Assemblée nationale : « L'élection des vice-présidents, des questeurs et des secrétaires a lieu en s'efforçant de reproduire au sein du Bureau la configuration politique de l'Assemblée et de respecter la parité entre les femmes et les hommes ».

2. Elle recommande que les instances parlementaires dédiées aux droits des femmes - commissions ou délégations - reposent sur le même statut dans les deux assemblées.

3. Elle souhaite que les délégations parlementaires aux droits des femmes deviennent des commissions :

- susceptibles d'intervenir dans les débats législatifs avec des prérogatives comparables à celles des commissions pour avis et, plus particulièrement, à travers le dépôt d'amendements, de manière à mettre fin à la solution non satisfaisante consistant à déposer des amendements à titre individuel lorsque des recommandations doivent être traduites par des dispositions législatives ;

- chargées, dans leur domaine de compétences, de l'évaluation des politiques publiques ainsi que du suivi de l'application des lois.

Elle demande en outre que ces instances soient dotées de moyens en adéquation avec leurs missions.

4. Indépendamment des évolutions éventuelles qui supposent de modifier la Constitution, la délégation plaide pour que :

- lors des discussions générales des textes législatifs qui la concernent, son représentant (ou sa représentante) intervienne en tant qu'orateur institutionnel et dispose d'un temps de parole spécifique, qui ne soit pas inférieur à celui que le règlement du Sénat attribue aux commissions pour avis, même si la délégation n'a pas publié de rapport sur le texte en discussion ;

- la délégation soit représentée à la Conférence des présidents.

5. La délégation propose par ailleurs une modification de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution pour que les études d'impact dont sont assortis les projets de loi intègrent l'évaluation des textes sur les droits des femmes et la réduction des inégalités entre les femmes et les hommes, cette évaluation ne devant plus relever d'une circulaire ministérielle.



Consulter le rapport :

Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes

<http://www.senat.fr/notice-rapport/2017/r17-670-notice.html>

<http://www.senat.fr/commission/femmes/index.html>



Délégation aux
DROITS DES FEMMES



Rapporteuse

Annick BILLON
(Union centriste)
Sénatrice de la Vendée
Présidente de la délégation