

N° 670

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2017-2018

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 juillet 2018

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes (1) sur la réforme des institutions et la révision constitutionnelle,*

Par Mme Annick BILLON,

Sénatrice

---

(1) Cette délégation est composée de : Mme Annick Billon, présidente ; M. Max Brisson, Mmes Françoise Cartron, Laurence Cohen, Laure Darcos, Joëlle Garriaud-Maylam, Françoise Laborde, M. Marc Laménié, Mme Claudine Lepage, M. Claude Malhuret, Mme Noëlle Rauscent, vice-présidents ; Mmes Maryvonne Blondin, Marta de Cidrac, Nassimah Dindar, secrétaires ; Mmes Anne-Marie Bertrand, Christine Bonfanti-Dossat, Céline Boulay-Espéronnier, Marie-Thérèse Bruguière, MM. Guillaume Chevrollier, Roland Courteau, Mmes Chantal Deseyne, Nicole Duranton, Jacqueline Eustache-Brinio, Martine Filleul, M. Loïc Hervé, Mmes Victoire Jasmin, Claudine Kauffmann, Valérie Létard, M. Martin Lévrier, Mme Viviane Malet, M. Franck Menonville, Mmes Marie-Pierre Monier, Christine Prunaud, Frédérique Puissat, Laurence Rossignol, Dominique Vérien.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	7
<b>I. L'ÉGALITÉ FEMMES-HOMMES DANS LA CONSTITUTION DE 1958 : UNE PLACE À RENFORCER</b> .....	9
<b>A. DE TRÈS RARES DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES CONCERNANT SPÉCIFIQUEMENT LES DROITS DES FEMMES</b> .....	9
1. <i>Trois références seulement aux droits des femmes dans la Constitution de 1958 jusqu'en 1999</i> .....	9
2. <i>Un contraste net par rapport à des constitutions étrangères plus ambitieuses en matière d'égalité</i> .....	10
<b>B. ÉGALITÉ, ÉGALITÉ DES SEXES : DES PRINCIPES PARFOIS DIFFICILES À CONCILIER</b> .....	12
1. <i>Égalité « à la française » et universalité : quelle place pour l'égalité entre les femmes et les hommes ?</i> .....	12
2. <i>La correction des inégalités aux dépens des femmes : l'exemple des retraites</i> .....	14
<b>C. LES LIMITES DU TROISIÈME ALINÉA DE LA CONSTITUTION DE 1946 GARANTISSANT « À LA FEMME, DANS TOUS LES DOMAINES, DES DROITS ÉGAUX À CEUX DE L'HOMME »</b> .....	16
1. <i>Une lente montée en puissance des droits des femmes depuis 1946</i> .....	16
2. <i>Une formulation datée</i> .....	17
3. <i>Un principe rarement invoqué dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel</i> .....	19
<b>D. UNE DEMANDE DE LA DÉLÉGATION DEPUIS 2016 : INSCRIRE L'ÉGALITÉ DEVANT LA LOI « SANS DISTINCTION DE SEXE » PARMIS LES DROITS FONDAMENTAUX DES CITOYENS</b> .....	21
1. <i>La modification souhaitée à l'article premier de la Constitution</i> .....	21
2. <i>Une mesure avant tout symbolique ?</i> .....	25
3. <i>Quelles conséquences pour les mesures destinées à compenser les inégalités entre hommes et femmes ?</i> .....	25
<b>II. LA PARITÉ EN POLITIQUE : LES TERMES DU DÉBAT EN 2018</b> .....	27
<b>A. UNE PARITÉ ENTRÉE DANS LES MŒURS</b> .....	28
1. <i>Des lieux de pouvoir féminisés</i> .....	28
2. <i>La présence des femmes en politique : une question de justice</i> .....	30
<b>B. UNE PARITÉ SUBORDONNÉE À LA CONTRAINTE LÉGALE</b> .....	31
1. <i>Les résultats probants de la contrainte légale dans les assemblées départementales et régionales et dans les conseils municipaux des communes de plus de 1 000 habitants</i> .....	31
2. <i>En l'absence de contrainte légale, une situation nuancée dans les conseils communautaires</i> .....	33

C. DES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES EN RETRAIT DE LA PARITÉ ? .....	35
1. Mesures d'incitation et « bonnes pratiques » : la féminisation récente des assemblées parlementaires.....	35
2. La féminisation du Sénat en question .....	39
a) Le remplacement, un accès au Sénat encore privilégié pour les femmes.....	39
b) L'incidence des lois de 2000 et 2013 relatives au mode de scrutin.....	40
c) Mode de scrutin et féminisation : un bilan contrasté .....	42
d) La réduction du nombre de parlementaires : quelles conséquences sur la féminisation du Sénat? .....	43
D. UNE DEUXIÈME GÉNÉRATION DE CONQUÊTES À ENCOURAGER : LA PARITÉ QUALITATIVE.....	46
1. Le cas des assemblées locales : un partage inégal du pouvoir ? .....	46
2. La parité des exécutifs des EPCI : aucune contrainte légale, des progrès souhaitables.....	49
3. La parité au plus haut niveau des institutions de la République : une exigence ? .....	52
E. LES PROPOSITIONS DE LA DÉLÉGATION POUR RENFORCER LA PARITÉ DANS LA CONSTITUTION.....	55
1. « Garantir », et non plus « favoriser », l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales.....	56
2. Une proposition de la délégation : adosser ses compétences à un second alinéa de l'article premier de la Constitution reformulé pour y faire figurer l'égalité entre femmes et hommes aux côtés de l'égal accès aux mandats et aux responsabilités .....	57
3. L'approfondissement de la responsabilité des partis et groupements politiques en matière de parité .....	60
<b>III. VERS UN MEILLEUR ANCRAGE INSTITUTIONNEL DES DÉLÉGATIONS     AUX DROITS DES FEMMES ? .....</b>	<b>61</b>
A. L'ORIGINALITÉ DES DÉLÉGATIONS FRANÇAISES AUX DROITS DES FEMMES PAR RAPPORT AUX STRUCTURES SIMILAIRES D'AUTRES PARLEMENTS EUROPÉENS .....	61
1. Parlements où n'existe aucune structure spécifiquement dédiée aux droits des femmes .....	61
2. Exemples de structures traitant les droits des femmes avec les autres formes de discrimination .....	62
3. Organes dédiés aux questions d'égalité entre les femmes et les hommes .....	63
B. LA LOI DU 12 JUILLET 1999 ET LA DÉLÉGATION AUX DROITS DES FEMMES DU SÉNAT .....	65
1. Le contexte de 1999 : la nécessité d'accompagner le passage de l'égalité formelle à l'égalité réelle .....	65
2. Les délégations aux droits des femmes : des structures originales par rapport aux autres délégations parlementaires.....	67
a) Le fondement législatif des délégations aux droits des femmes .....	67
b) La composition des délégations aux droits des femmes : représentation proportionnelle des groupes politiques et représentation équilibrée des commissions permanentes ainsi que des hommes et des femmes.....	69
c) Les compétences des délégations aux droits des femmes : l'information de chaque assemblée sur les droits des femmes, le suivi des politiques publiques et la participation au débat législatif dans leur domaine de compétences .....	70
(1) L'information des assemblées et le suivi des politiques publiques .....	70
(2) Compétences « législatives » .....	70

3. Forces et faiblesses des délégations aux droits des femmes.....	71
a) Les contreparties positives de l'autonomie et de la souplesse liées au statut de délégation.....	72
(1) Une autonomie appréciable dans la définition de son programme et de ses méthodes de travail.....	72
(2) Un consensus politique à préserver.....	72
(3) Des conclusions non limitées par le champ de compétences du législateur.....	73
b) Les difficultés liées à l'exercice de ses compétences législatives par la délégation.....	74
(1) La saisine obligatoire par la commission compétente.....	74
(2) Des freins incontestables à la participation des délégations aux débats législatifs.....	75
 C. QUEL AVENIR POUR LES DÉLÉGATIONS AUX DROITS DES FEMMES ? .....	77
1. Une formule spontanément écartée : la transformation des délégations en commissions permanentes .....	77
2. Les axes d'évolution proposés par la délégation .....	78
a) Indépendamment de la révision constitutionnelle.....	78
(1) Revoir les conditions de la participation des délégations aux débats.....	78
(2) Sanctuariser les études d'impact des textes législatifs sur l'égalité entre les femmes et les hommes.....	79
b) Dans le cadre de la révision constitutionnelle : vers un nouveau type de structure parlementaire chargée des droits des femmes ?.....	80
 IV. LES CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION.....	83
 A. CINQ RECOMMANDATIONS POUR REVALORISER LES PRINCIPES D'ÉGALITÉ ENTRE FEMMES ET HOMMES ET DE PARITÉ DANS LE CADRE DE LA RÉFORME DES INSTITUTIONS.....	83
 B. CINQ PROPOSITIONS CONCERNANT L'ÉVOLUTION DU STATUT DE LA DÉLÉGATION, AFIN DE RENFORCER SON ANCRAGE INSTITUTIONNEL.....	85
 EXAMEN EN DÉLÉGATION.....	87
 COMPTES RENDUS DES TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION.....	103
 L'ÉGALITÉ FEMMES-HOMMES DANS LA JURISPRUDENCE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL .....	147
1. L'exemple des dispositions favorables aux retraites des femmes.....	147
2. Le cas des décisions concernant la parité .....	148
a) L'égal accès aux mandats électoraux et aux responsabilités électives.....	148
b) L'égal accès aux responsabilités professionnelles et sociales.....	151
c) L'égal accès aux mandats et aux responsabilités selon le Conseil constitutionnel : un objectif et non une obligation.....	153
 QUESTIONNAIRE ADRESSÉ AU CENTRE EUROPÉEN DE RECHERCHE ET DE DOCUMENTATION PARLEMENTAIRES (CERDP).....	155



---

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**<sup>1</sup>, 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 2016<sup>2</sup>.

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 France<sup>3</sup>.

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 2018<sup>4</sup>.

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.

---

<sup>1</sup> N° 454 (2016-2017).

<sup>2</sup> *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).

<sup>3</sup> Selon les mots de Ferdinand Mélin-Soucramanien, professeur de Droit public à l'Université de Bordeaux, entendu par la délégation le 5 juillet 2018 (voir en annexe le compte rendu de cette audition).

<sup>4</sup> 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).

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**.

---

## I. L'ÉGALITÉ FEMMES-HOMMES DANS LA CONSTITUTION DE 1958 : UNE PLACE À RENFORCER

La Constitution de 1958 se réfère à des citoyens neutres, hommes ou femmes indistinctement. Selon le premier alinéa de l'article premier, « *[La France] assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion* », conformément à une conception universelle de la citoyenneté.

### A. DE TRÈS RARES DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES CONCERNANT SPÉCIFIQUEMENT LES DROITS DES FEMMES

#### 1. Trois références seulement aux droits des femmes dans la Constitution de 1958 jusqu'en 1999

Alors que « *le principe d'égalité est celui qui est le plus souvent cité - 15 fois - dans la Constitution* », ce qui en fait, selon Ferdinand Mélin-Soucramanian, professeur de Droit public à l'Université de Bordeaux, auditionné par la délégation le 5 juillet 2018<sup>1</sup>, un « *principe prééminent, presque incantatoire* », et le « *pilier de notre ordre juridique constitutionnel* », on relève de **très rares références à l'égalité entre femmes et hommes dans notre loi fondamentale**. Celle-ci ne comportait encore tout récemment, avant la révision constitutionnelle de 1999 qui a fait entrer le principe de parité dans la Constitution, que **trois dispositions concernant spécifiquement les droits des femmes** :

- le troisième alinéa du **préambule de la Constitution de 1946**<sup>2</sup> renvoie à **l'égalité de droits entre femmes et hommes** : « *La loi garantit à la femme, dans tous les domaines, des droits égaux à ceux de l'homme* » ;

- le onzième alinéa du préambule de 1946 se réfère aux droits sociaux liés à la **maternité** : « *[La Nation] garantit à tous, notamment à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs* » ;

- **l'article 3** de la Constitution de 1958 dispose que « *Sont électeurs [...] tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques* » : on sait que les Françaises sont électrices et éligibles depuis que l'ordonnance du 21 avril 1944 a permis l'accès des femmes à la citoyenneté politique.

---

<sup>1</sup> Voir en annexe le compte rendu de cette audition.

<sup>2</sup> Le texte du préambule de 1946 a été incorporé à la Constitution de la V<sup>e</sup> République par le premier alinéa du préambule de 1958.

Aujourd'hui, du fait des révisions constitutionnelles de 1999 et 2008, deux références aux droits des femmes se sont ajoutées :

- au **second alinéa de l'article premier** de la Constitution de 1958, « *La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives* ». Inscrit tout d'abord à l'article 3 par la révision constitutionnelle de 1999, ce principe a été inséré à l'article premier lors de la révision constitutionnelle de 2008, qui a de surcroît étendu le principe d'égal accès aux « *responsabilités professionnelles et sociales* » ;

- à l'**article 4, les partis et groupements politiques** « *contribuent à la mise en œuvre [de l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats politiques et fonctions électives]* ».

## **2. Un contraste net par rapport à des constitutions étrangères plus ambitieuses en matière d'égalité**

Notre Constitution contraste avec certaines constitutions étrangères, dont les exigences en matière de droits des femmes peuvent être très concrètes et viser par exemple l'égalité salariale.

Ainsi la **constitution italienne**<sup>1</sup> prévoit-elle :

- à l'article 3, **l'égalité de tous les citoyens** et leur droit à une « *même dignité sociale* » « *sans distinction de sexe, de race, de langue, de religion, d'opinions politiques, de conditions personnelles et sociales* » ;

- à l'article 37, **des garanties en matière d'égalité salariale et de conditions de travail** : « *La femme qui travaille a les mêmes droits et, à égalité de travail, les mêmes rétributions que le travailleur. Les conditions de travail doivent permettre l'accomplissement de sa fonction familiale qui est essentielle et assurer à la mère et à l'enfant une protection spéciale et adéquate.* » ;

- à l'article 51, **des mesures correctrices pour assurer l'égalité des chances entre femmes et hommes en vue de l'accès à certains emplois et responsabilités** : « *Tous les citoyens de l'un ou de l'autre sexe peuvent accéder aux emplois publics et aux charges électives dans des conditions d'égalité selon les règles fixées par la loi. À cette fin, la République favorise l'égalité des chances entre les femmes et les hommes par des mesures appropriées* ».

Dans un esprit comparable, la **constitution suisse**<sup>2</sup> s'appuie :

- à l'article 8-2, sur **l'interdiction d'un ensemble de discriminations, notamment à raison du sexe** : « *Nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine, de sa race, de son sexe, de sa langue, de sa situation sociale, de son mode de vie, de ses convictions religieuses, philosophiques ou politiques ni du fait d'une déficience corporelle, mentale ou psychique.* » ;

---

<sup>1</sup> [http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione\\_francese.pdf](http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_francese.pdf)

<sup>2</sup> <http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/constitutions/FRA/EUR/SUI>

---

- à l'article 8-3, sur des dispositions précises concernant l'**égalité entre femmes et hommes**, plus particulièrement en matière de **rémunération** : « *L'homme et la femme sont égaux devant la loi. La loi pourvoit à l'égalité de droit et de fait, en particulier dans les domaines de la famille, de la formation et du travail. L'homme et la femme ont droit à un **salaire égal** pour un travail de valeur égale* ».

Il faut également souligner que, dans la Constitution suisse, l'égalité de droits entre femmes et hommes ne fait pas obstacle à une **différence de traitement importante entre les sexes**, puisque la **loi fondamentale suisse réserve aux hommes le service militaire obligatoire**, soumettant les hommes qui n'accompliraient pas de service à une **taxe** et autorisant les **femmes à servir sous les drapeaux** à condition d'être **volontaires**. Ainsi l'article 59 relatif au service militaire dispose-t-il que « 1. *Tout homme de nationalité suisse est astreint au service militaire. La loi prévoit un service civil de remplacement. 2. Les Suissesses peuvent servir dans l'armée à titre volontaire. 3. Tout homme de nationalité suisse qui n'accomplit pas son service militaire ou son service de remplacement s'acquitte d'une taxe (...)* ».

On observera de surcroît que, si la plupart des dispositions concernant les droits et libertés sont rédigées de manière neutre (« *toute personne* », « *nul ne doit* »), divers articles de la Constitution suisse renvoient, quand le contexte s'y prête, à **des citoyens sexués**, se référant aux droits des « *Suisses et des Suissesses* »<sup>1</sup>, à la notion de « *citoyens et citoyennes* »<sup>2</sup> ainsi qu'à la protection des « *consommateurs et consommatrices* »<sup>3</sup>.

La **Constitution belge**<sup>4</sup> mérite elle aussi un développement particulier car, parallèlement à une **exigence globale d'égalité** (l'article 10 précise : « *L'égalité des femmes et des hommes est garantie.* »), elle organise dans certaines conditions la **mixité du monde politique, plus particulièrement des gouvernements et des exécutifs des organes locaux**. Ainsi son article 11 bis dispose-t-il :

« *La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent **aux femmes et aux hommes l'égal exercice de leurs droits et libertés**, et favorisent notamment leur **égal accès aux mandats électifs et publics**.*

« *Le Conseil des ministres et les Gouvernements de communauté et de région comptent des personnes de sexe différent.*

---

<sup>1</sup> « Suisses et Suissesses de l'étranger », liberté d'établissement et protection contre l'expulsion, l'extradition et le refoulement des « Suisses et Suissesses »,

<sup>2</sup> Articles 143 sur l'éligibilité, 141 sur le référendum facultatif, 138 et 139 sur l'initiative populaire, 136 sur les droits politiques.

<sup>3</sup> Article 97.

<sup>4</sup> [http://www.const-court.be/fr/textes\\_base/constitution\\_de\\_la\\_belgique.pdf](http://www.const-court.be/fr/textes_base/constitution_de_la_belgique.pdf)

« La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 organisent la **présence de personnes de sexe différent** au sein des députations permanentes des conseils provinciaux, des collèges des bourgmestres et échevins, des conseils de l'aide sociale, des bureaux permanents des centres publics d'aide sociale et dans les exécutifs de tout autre organe territorial interprovincial, supracommunal, intercommunal ou intracommunal.

« L'alinéa qui précède ne s'applique pas lorsque la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 organisent l'élection directe des députés permanents des conseils provinciaux, des échevins, des membres du conseil de l'aide sociale, des membres du bureau permanent des centres publics d'aide sociale ou des membres des exécutifs de tout autre organe territorial interprovincial, supracommunal, intercommunal ou intracommunal. ».

## **B. ÉGALITÉ, ÉGALITÉ DES SEXES : DES PRINCIPES PARFOIS DIFFICILES À CONCILIER**

### **1. Égalité « à la française » et universalité : quelle place pour l'égalité entre les femmes et les hommes ?**

Comme le souligne Anne Levade, professeure de Droit public à l'Université Paris XII et présidente de l'Association française des constitutionnalistes, le « principe d'égalité "à la française" » est le corollaire d'une conception de la citoyenneté fondée sur l'**unité nationale**, ce qui prohibe toute différenciation entre les citoyens. Selon cette logique, « la République française ne connaît ni minorités, ni groupes défavorisés » ; « l'identification de groupes au sein du peuple français reviendrait à nier l'égalité en constatant l'échec de cet idéal »<sup>1</sup>.

Dans cet esprit, le contrôle du respect de l'égalité par les textes législatifs auquel procède le Conseil constitutionnel s'appuie généralement sur des références juridiques qui soulignent le lien entre égalité et universalité<sup>2</sup> :

- l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (« La loi est l'expression de la volonté générale. [...] Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit quelle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents ») ;

---

<sup>1</sup> Anne Levade, Discrimination positive et principe d'égalité en droit français, *Pouvoirs*, 2004/4, n° 111, pp. 55-71.

<sup>2</sup> Ferdinand Mélin-Soucramanien, Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Quelles perspectives pour la question prioritaire de constitutionnalité ?, conférence prononcée le 10 mars 2010 au Conseil constitutionnel, article tiré de ce texte publié aux Cahiers du Conseil constitutionnel n° 29.

---

- l'article premier de la Constitution de 1958 (« *La France [...] assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances* ») ;

- l'article 3 de la Constitution de 1958 (« *Le suffrage [...] est toujours universel, égal et secret* »)<sup>1</sup>.

Ainsi que l'a indiqué Ferdinand Mélin-Soucramanien, professeur de Droit public à l'Université de Bordeaux, lors de son audition du 5 juillet 2018, « *s'il est appliqué à la lettre, le principe d'égalité peut être dévastateur* », d'où l'établissement de « *distinctions au sein de ce principe, pour en moduler les effets* ».

Les **différences de traitement** entre les individus établies par le législateur ont précisément pour but de **corriger des inégalités** : de telles différences donnent tout son sens au principe ; « *compatibles avec le principe d'égalité, [ces différenciations] en constituent même la mise en œuvre* »<sup>2</sup>. Elles montrent que « *l'égalité ne peut pas être un droit fondamental absolu et inconditionnel, mais au contraire une norme relative et contingente* »<sup>3</sup>.

Les mesures législatives établissant des différences de traitement entre les personnes sont appréciées par le Conseil constitutionnel selon deux niveaux de contrôle, qui ont été rappelés à la délégation le 5 juillet 2018 :

- sur la base du principe d'« *égalité indéterminée* »<sup>4</sup>, ce contrôle s'appuie sur un « *considérant* » désormais classique : « *le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit* ». Dans le cadre de ce contrôle, « *le Conseil constitutionnel vérifie que le législateur justifie la différence de traitement* », comme l'a rappelé Ferdinand Mélin-Soucramanien lors de son audition, le 5 juillet 2018, qui a constaté « *très peu d'annulations de dispositions législatives prises sur le fondement du principe d'égalité en général* » ;

---

<sup>1</sup> Dans le domaine fiscal qui ne concerne pas ce rapport, le Conseil constitutionnel se réfère aussi à l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 sur l'égalité de la contribution des citoyens aux charges publiques.

<sup>2</sup> Anne Levade, Discrimination positive et principe d'égalité en droit français, *Pouvoirs*, 2004/4, n° 111, pp. 55-71.

<sup>3</sup> Ferdinand Mélin-Soucramanien, Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Quelles perspectives pour la question prioritaire de constitutionnalité ?, conférence prononcée le 10 mars 2010 au Conseil constitutionnel, article tiré de ce texte publié aux Cahiers du Conseil constitutionnel n° 29.

<sup>4</sup> Ferdinand Mélin-Soucramanien, Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Quelles perspectives pour la question prioritaire de constitutionnalité ?, conférence prononcée le 10 mars 2010 au Conseil constitutionnel, article tiré de ce texte publié aux Cahiers du Conseil constitutionnel n° 29.

---

- le Conseil constitutionnel contrôle également le respect, par le législateur, du principe d'égalité sur la base de l'« *égalité déterminée* », qui proscrit les **discriminations expressément interdites par la Constitution** : celles dont les critères sont définis par l'article premier de la Constitution (l'origine, la religion, les croyances et la race<sup>1</sup>), auxquelles s'ajoute, selon Ferdinand Mélin-Soucramanien, la discrimination à raison du sexe, du fait de l'alinéa 3 du préambule de 1946<sup>2</sup>.

## 2. La correction des inégalités aux dépens des femmes : l'exemple des retraites

La notion d'**égalité des chances** passe, s'agissant de l'égalité entre les femmes et les hommes, par des mesures destinées à **favoriser les femmes pour corriger certaines inégalités** dont elles peuvent pâtir, notamment dans le domaine professionnel ou s'agissant des retraites, en lien par exemple avec des parcours directement affectés par la maternité.

À cet égard, le Conseil constitutionnel a considéré, en 2003<sup>3</sup>, que la majoration de leur durée d'assurance prévue, à raison de deux années par enfant, pour les **seules assurées sociales** (article 32 de la loi), constituait certes un traitement privilégié, mais que cette distinction était justifiée, selon le commentaire paru aux *Cahiers*, par de « *puissants motifs d'intérêt général* », parmi lesquels « *la compensation de charges éducatives inégalement réparties dans le passé entre le père et la mère* » et « *la réparation du traitement inégal de fait subi par les mères au cours des décennies antérieures, du fait d'une spécialisation des rôles héritée de notre histoire* »<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> La référence à la discrimination fondée sur la « race » a été supprimée par l'Assemblée nationale lors de la discussion du projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace (Assemblée nationale, XV<sup>e</sup> législature, n° 911).

<sup>2</sup> Voir en annexe le compte rendu de l'audition du 5 juillet 2018.

<sup>3</sup> Décision n° 2003-483 DC du 14 août 2003 sur la loi portant réforme des retraites.

<sup>4</sup> « 23. Considérant que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ;

« 24. Considérant que l'attribution d'avantages sociaux liés à l'éducation des enfants ne saurait dépendre, en principe, du sexe des parents ;

« 25. Considérant, toutefois, qu'il appartenait au législateur de prendre en compte les inégalités de fait dont les femmes ont jusqu'à présent été l'objet : qu'en particulier, elles ont interrompu leur activité professionnelle bien davantage que les hommes afin d'assurer l'éducation de leurs enfants ; qu'ainsi, en 2001, leur durée moyenne d'assurance était inférieure de onze années à celle des hommes ; que les pensions des femmes demeurent en moyenne inférieures de plus du tiers à celles des hommes ; qu'en raison de l'intérêt général qui s'attache à la prise en compte de cette situation et à la prévention des conséquences qu'aurait la suppression des dispositions de l'article L. 351-4 du code de la sécurité sociale sur le niveau des pensions servies aux assurées dans les années à venir, le législateur pouvait maintenir, en les aménageant, des dispositions destinées à compenser des inégalités normalement appelées à disparaître ; ».

---

Mais l'égalité des chances peut parfois entrer en contradiction avec l'interdiction des **discriminations**. On se souvient que par deux arrêts devenus célèbres du 29 novembre 2001, la Cour de justice des communautés européennes (CJCE), devenue en 2009 la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), a condamné la France pour **discrimination directe**<sup>1</sup>. La législation contestée réservait aux **femmes fonctionnaires mères de trois enfants** la liquidation anticipée de leur retraite, de même qu'un mécanisme de **bonification par enfant**. La CJCE a assimilé à une **discrimination** le fait d'exclure les **pères** de mesures destinées aux fonctionnaires ayant assuré l'éducation de leurs enfants<sup>2</sup>.

Pour s'adapter à cette jurisprudence, la législation française a dû rendre le dispositif français de retraites **neutre au regard du sexe des bénéficiaires**. Elle subordonne donc depuis 2003 le bénéfice de ces mécanismes de bonification au fait d'avoir « *interrompu [son] activité pendant plus de deux mois* », soit la durée minimale d'un congé maternité.

Sur ce point, le Conseil constitutionnel a considéré, si l'on se réfère au commentaire paru aux *Cahiers*, que, « *loin d'introduire une différence de traitement entre les femmes et les hommes, la disposition critiquée [avait] pour objet, en reconnaissant les mêmes possibilités d'arbitrage aux deux parents, de mettre fin à la discrimination résultant de la législation antérieure* ».

De ce fait, la formule consistant à « *compenser aux fonctionnaires concernés (hommes et femmes) les seules interruptions de carrière indiscutablement liées à l'éducation des enfants* », qu'il s'agisse des congés parentaux ou des périodes de temps partiel liées à l'exercice de la parentalité, **n'a pas été considérée par le Conseil constitutionnel comme constitutive d'une rupture du principe d'égalité**, même si en pratique les femmes devaient être plus nombreuses à avoir vocation à bénéficier de ces mesures.

Dans la même logique, le Conseil constitutionnel a estimé en 2010<sup>3</sup> que le report à 67 ans de la limite d'âge ouvrant droit à une pension de retraite **sans décote**, contesté car **réservé aux seules femmes**, ne contrevenait pas au principe d'égalité. Il a fait valoir que si ces mécanismes avaient vocation à s'adresser, dans les faits, à une plus grande proportion de femmes, **rien n'empêchait les hommes, pour en bénéficier, d'interrompre leur carrière pour s'occuper d'un enfant ou d'un membre de la famille en qualité d'aidant familial**. En effet, a-t-il fait observer, « *le législateur a fixé des*

---

<sup>1</sup> Arrêt Griesmar du 29 novembre 2001. Ce jugement a été confirmé par un arrêt du Conseil d'État du 29 juillet 2002 (Griesmar).

<sup>2</sup> Par un arrêt du 17 juillet 2014 (arrêt Leone), la CJUE a toutefois confirmé la jurisprudence Griesmar à propos d'une demande de liquidation anticipée de ses droits à pension de retraite par un agent de la fonction publique hospitalière père de trois enfants, refusée au requérant au motif qu'il n'avait pas interrompu son activité professionnelle à la naissance de ses enfants, comme l'exige la loi. La CJUE a assimilé cette exigence du législateur français à une discrimination indirecte fondée sur le sexe.

<sup>3</sup> Décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010.

*règles identiques pour les femmes et les hommes* » susceptibles d'être concernés par les dispositions contestées.

**C. LES LIMITES DU TROISIÈME ALINÉA DE LA CONSTITUTION DE 1946 GARANTISSANT « À LA FEMME, DANS TOUS LES DOMAINES, DES DROITS ÉGAUX À CEUX DE L'HOMME »**

Catherine Tasca, alors députée, commençait ainsi son rapport sur la révision constitutionnelle de 1999, qui allait faire entrer dans la Constitution de 1958 le principe d'égal accès des femmes et des hommes aux mandats et fonctions électives<sup>1</sup> : « *La France, pays des droits de l'homme, serait-elle le pays du droit des seuls hommes ?* ».

**1. Une lente montée en puissance des droits des femmes depuis 1946**

L'égalité de droits entre les hommes et les femmes s'impose en principe au législateur depuis le début de la IV<sup>e</sup> République, puisque le troisième alinéa du préambule de la Constitution de 1946 dispose que « *La loi garantit à la femme, dans tous les domaines, des droits égaux à ceux de l'homme* ».

Intégrée au bloc de constitutionnalité par le préambule de la constitution de 1958, cette disposition a, « *pour la première fois dans notre droit constitutionnel, reconnu le caractère sexué des individus* », comme le relevait Catherine Tasca, alors députée, en 1999<sup>2</sup>.

L'on pourrait conclure que l'emploi du verbe « *garantir* » aurait pu créer à l'égard du législateur l'obligation d'assurer une **stricte égalité de droits entre femmes et hommes**. Pourtant, force est de constater qu'il a fallu de nombreuses années pour que la loi française tire les conséquences de ce principe, comme le montrent les exemples suivants :

- 19 ans pour que les femmes mariées acquièrent le **droit d'exercer la profession de leur choix sans autorisation du mari**, de **gérer leurs biens personnels** et d'ouvrir un compte en banque à leur nom (loi n° 65-570 du 13 juillet 1965 portant réforme des régimes matrimoniaux) ; encore cette loi, pourtant présentée comme décisive pour l'accès des femmes aux droits

---

<sup>1</sup> Rapport fait par Catherine Tasca au nom de la commission des lois sur le projet de loi constitutionnelle relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes, Assemblée nationale, n° 1240, décembre 1998.

<sup>2</sup> Rapport fait par Catherine Tasca au nom de la commission des lois sur le projet de loi constitutionnelle relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes, Assemblée nationale, n° 1240, décembre 1998.

---

civils a-t-elle continué à faire du choix de la résidence de la famille une prérogative exclusive du mari<sup>1</sup> ;

- 24 ans pour que soit supprimée du code civil la notion de **chef de famille** et que soit confiée aux deux parents l'autorité parentale (loi n° 70-459 du 4 juin 1970 relative à l'autorité parentale) ;

- 26 ans pour que soit reconnu le **principe d'égalité de rémunération** (loi n° 72-1143 du 22 décembre 1972 relative à l'égalité de rémunération : « *tout employeur est tenu d'assurer, pour un même travail ou pour un travail de valeur égale, l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes* ») ;

- 29 ans pour que le **choix du domicile conjugal** relève d'un commun accord des deux époux, pour que **l'adultère soit dépénalisé et que l'adultère soit traité de manière identique, qu'il soit le fait d'un homme ou d'une femme** - sous l'empire des articles 336 à 339 du code pénal abrogés en 1975, **l'adultère de l'épouse était puni de peines de prison**, celui du mari n'étant fautif que si celui-ci entretenait une concubine au domicile conjugal<sup>2</sup> (loi n° 75-617 du 11 juillet 1975 portant réforme du divorce) ;

- 39 ans pour que les parents se voient confier conjointement la **gestion des biens de leurs enfants mineurs**, qui dépendait du seul père auparavant (loi n° 85-1372 du 23 décembre 1985 relative à l'égalité des époux dans les régimes matrimoniaux et des parents dans la gestion des biens des enfants mineurs).

De même, le préambule de 1946 prévoit, dans son onzième alinéa, la **protection de la maternité** (« *[La nation] garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs.* », mais **le législateur n'a protégé l'emploi des femmes enceintes** que vingt ans plus tard (loi n° 66-1044 du 30 décembre 1966 relative à la garantie de l'emploi en cas de maternité<sup>3</sup>).

## 2. Une formulation datée

La formulation retenue en 1946 pour graver dans le marbre de notre loi fondamentale le principe d'égalité entre les femmes et les hommes paraît aujourd'hui, à plusieurs égards, datée.

---

<sup>1</sup> Article 215 du code civil rédigé par l'article premier de la loi du 13 juillet 1965 : « *Le choix de la résidence de la famille appartient au mari ; la femme est obligée d'habiter avec lui, et il est tenu de la recevoir* ».

<sup>2</sup> Selon l'article 337 de l'ancien code pénal, abrogé par la loi du 11 juillet 1975, l'épouse adultère encourait une peine d'emprisonnement pouvant aller de trois mois à deux ans, alors que l'infidélité du mari n'était punie que d'une peine d'amende (de 360 à 7 200 francs), dans la seule hypothèse où il aurait entretenu sa maîtresse au domicile conjugal.

<sup>3</sup> Cette loi interdit le licenciement d'une salariée pendant sa grossesse et au cours des douze semaines suivant l'accouchement.

---

Marqué par son temps, le troisième alinéa du préambule de 1946 envisage les droits des femmes comme un « *rattrapage [...] de droits qui ont été donnés en premier lieu, de manière naturelle, aux hommes* » : ce point a été relevé dans une proposition de loi constitutionnelle déposée le 8 mars 2017 pour inscrire à l'article premier de la Constitution le principe d'égalité devant la loi sans distinction de sexe, et co-signée par de nombreux membres de la délégation aux droits des femmes<sup>1</sup>.

Dans la logique du préambule de 1946, **il ne paraît pas envisageable que la loi donne aux femmes un droit dont les hommes n'auraient pas déjà bénéficié antérieurement.**

Les auteurs de la proposition de loi constitutionnelle précitée, dont fait partie votre rapporteure, constataient ainsi que la rédaction du troisième alinéa du préambule de 1946 « *reflétait une logique comparable à celle qui a fait des femmes le "deuxième sexe", alors qu'elles constituent la moitié de l'humanité* », comme si les droits des femmes « *[ne semblaient pas] aller de soi* »<sup>2</sup>.

Lors de son audition par la délégation, le 5 juillet 2018, Ferdinand Mélin-Soucramanien, professeur de Droit public à l'Université de Bordeaux, a estimé que la formule du troisième alinéa du préambule de 1946 était « *à l'image des concessions ou des droits "octroyés" dans les textes anciens* ».

De surcroît, le préambule de 1946 inscrit l'égalité des droits entre femmes et hommes non pas parmi les « *droits inaliénables et sacrés* » que possède « *tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance* », mais parmi les « *principes politiques, économiques et sociaux* » « *particulièrement nécessaires à notre temps* »<sup>3</sup>. Cela a pu encourager certains auteurs éminents, selon Ferdinand Mélin-Soucramanien, à considérer que « *le fait que ce principe figure dans le préambule de 1946 ne lui donnait pas tout à fait le même statut qu'aux différenciations fondées sur l'origine ou la "race"* », même si le constituant de 1946 a inscrit l'égalité entre les hommes et les femmes devant la loi au sein de principes déterminants tels que le droit d'asile, le droit de grève, la liberté syndicale, le respect de la liberté des peuples et le refus des guerres de conquête.

Il n'en demeure pas moins que le préambule de 1946 semble ancrer l'égalité entre les femmes et les hommes dans la **contingence** : or ce qui était un indéniable progrès au lendemain de la Seconde Guerre mondiale paraît **perfectible au regard des exigences actuelles, a fortiori** dans la logique de la « **grande cause du quinquennat** ».

---

<sup>1</sup> <https://www.senat.fr/leg/pp16-454.html>

<sup>2</sup> Exposé des motifs de la proposition de loi constitutionnelle du 8 mars 2017, modifiant l'article premier de la Constitution pour y inscrire le principe d'égalité devant la loi sans distinction de sexe (Sénat, n° 454, 2016-2017).

<sup>3</sup> Exposé des motifs de la proposition de loi constitutionnelle du 8 mars 2017, modifiant l'article premier de la Constitution pour y inscrire le principe d'égalité devant la loi sans distinction de sexe (Sénat, n° 454, 2016-2017).

### 3. Un principe rarement invoqué dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel

Qu'il s'agisse des retraites ou de la parité, la jurisprudence du Conseil constitutionnel se réfère assez rarement au principe d'égalité entre femmes et hommes défini par le troisième alinéa du préambule de 1946 pour apprécier la conformité à la Constitution de lois comportant des mesures favorables aux femmes.

Comme le remarquait en 2004 Anne Levade, professeure de Droit public à l'université Paris XII et présidente de l'Association française des constitutionnalistes, **le troisième alinéa du préambule de 1946 « n'a, curieusement, jamais servi de fondement à aucune décision du Conseil constitutionnel »**<sup>1</sup>.

Certes, ce constat n'est plus valable aujourd'hui et il existe désormais quelques décisions du Conseil constitutionnel qui s'appuient sur cette disposition<sup>2</sup>.

Il est néanmoins éclairant de noter que, saisi de lois comportant des **mesures correctrices, au profit des femmes**, en matière de **retraites**, pour compenser les **difficultés qui jalonnent leur parcours professionnel** et qui, liées à la **maternité**, leur sont **spécifiques**, le Conseil constitutionnel ne s'est pas appuyé sur le troisième alinéa du préambule de 1946, mais sur le **onzième alinéa du préambule de 1946 qui protège la « mère » et les « vieux travailleurs »**<sup>3</sup>.

Tel a été le cas dans deux décisions importantes sur la question des inégalités compensatrices attribuées aux femmes en matière de retraite, en 2003 puis en 2010<sup>4</sup>.

Les remarques ci-dessus valent aussi pour les décisions relatives aux lois concernant la parité.

Rappelons que la révision constitutionnelle de 1999 avait été rendue nécessaire par une décision du Conseil constitutionnel qui, en 1982, avait annulé une disposition de la loi relative à l'élection des conseillers municipaux<sup>5</sup> exigeant, dans les villes de plus de 3 500 habitants, la présence

---

<sup>1</sup> Anne Levade, « Discrimination positive et principe d'égalité en droit français », *Pouvoirs*, 2004/4 (n° 111), pp. 55-71. <https://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2004-4-page-55.htm>

<sup>2</sup> Voir par exemple : Décision n° 2006-533 DC du 16 mars 2006 sur la loi relative à l'égalité salariale, Décision n° 2013-360 QPC du 9 janvier 2014 (perte de nationalité française par acquisition d'une nationalité étrangère – égalité entre les sexes).

<sup>3</sup> « [La nation] garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. »

<sup>4</sup> Voir la note annexée au présent rapport sur le principe d'égalité femmes-hommes dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

<sup>5</sup> Loi modifiant le code électoral et le code des communes et relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales.

---

de 25 % au moins de candidates sur les listes, en proscrivant le dépôt de listes comportant plus de 75 % de candidats « du même sexe » (décision n° 82-146 du 18 novembre 1982). Le Conseil constitutionnel a alors considéré que le principe d'égalité ne permettait pas de différencier les citoyens en fonction de leur sexe<sup>1</sup> et a estimé que les effets combinés de l'article 6 de la déclaration de 1789<sup>2</sup> et de l'article 3 de la Constitution de 1958<sup>3</sup> **interdisaient toute autre distinction entre les électeurs - ou les éligibles - que l'âge, l'incapacité ou la nationalité.**

Catherine Tasca, dans son rapport précité de 1998 sur le projet de loi constitutionnelle relative à l'égalité entre les femmes et les hommes, a observé que **le Conseil constitutionnel ne s'était pas référé, en 1982, au troisième alinéa du préambule de 1946** : « *il a refusé de conférer à l'alinéa 3 du Préambule une valeur pleine et entière, considérant qu'il était subordonné à la Déclaration de 1789 et au corps même de la Constitution* ».

Cette démarche a été confirmée à l'égard d'une loi concernant l'élection des **conseillers régionaux**<sup>4</sup>, en janvier 1999, soit avant l'adoption de la loi constitutionnelle de juillet 1999 sur la parité.

À deux reprises, le texte de la **Constitution** a dû être **modifié** pour **rendre possibles des mesures législatives favorisant l'accès des femmes aux responsabilités** : tout d'abord **politiques** (en 1999), puis **professionnelles et sociales** (en 2008)<sup>5</sup>.

On observe que les décisions du Conseil constitutionnel concernant la **parité**, postérieures à la révision constitutionnelle de 1999, ne se réfèrent pas non plus, en la matière, au troisième alinéa du préambule de 1946.

En 2006, le Conseil constitutionnel a mentionné le **troisième alinéa du préambule de 1946**<sup>6</sup> dans une décision déclarant **contraires à la Constitution les quotas de femmes** prévus par la **loi relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes** (décision n° 2006-533 DC du 16 mars 2006). Cette référence innovante et inédite visait toutefois

---

<sup>1</sup> « *Considérant que du rapprochement de ces textes il résulte que la qualité de citoyen ouvre le droit de vote et l'éligibilité dans des conditions identiques à tous ceux qui n'en sont pas exclus pour une raison d'âge, d'incapacité ou de nationalité, ou pour une raison tendant à préserver la liberté de l'électeur ou l'indépendance de l'élu ; que ces principes de valeur constitutionnelle s'opposent à toute division par catégories des électeurs ou des éligibles ; qu'il en est ainsi pour tout suffrage politique, notamment pour l'élection des conseillers municipaux* ».

<sup>2</sup> Les citoyens « sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité et sans autre distinction que celles de leurs vertus et de leurs talents ».

<sup>3</sup> « *Le suffrage [...] est toujours universel, égal et secret. Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques* ».

<sup>4</sup> *Loi relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des conseils régionaux.*

<sup>5</sup> Voir la note annexée au présent rapport sur le principe d'égalité femmes-hommes dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

<sup>6</sup> « *La loi garantit à la femme, dans tous les domaines, des droits égaux à ceux de l'homme* ».

---

seulement, selon le commentaire paru aux *Cahiers*<sup>1</sup>, à « *marquer que les droits de l'homme s'entendaient de ceux de l'être humain et non de ceux des seules personnes de sexe masculin* » et n'avait pas pour objectif de promouvoir les droits des femmes.

Il ne s'agissait donc pas d'autoriser le législateur à compenser, par des mesures spécifiques aux femmes, les désavantages constatés à leurs dépens pour l'accès aux instances concernées. La conclusion du Conseil constitutionnel était donc conforme à de précédentes jurisprudences : « *Il serait contraire au principe d'égalité proclamé par l'article 6 de la Déclaration de faire prévaloir la considération de sexe sur celle des compétences, des aptitudes et des qualifications* ».

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a **relativisé** la portée de l'égal accès aux mandats électoraux et fonctions électives inscrit dans la Constitution en 1999, à l'égard de la loi portant réforme de l'élection des sénateurs, en 2003. Il a considéré que l'objectif du constituant avait seulement été, en 1999, de **lever le verrou institué par les jurisprudences antérieures pour empêcher l'adoption de mesures législatives encourageant l'accès des femmes aux mandats**<sup>2</sup>.

À cette occasion, selon le commentaire paru aux *Cahiers* n° 15 : « *C'est dire que le dernier aliéna de l'article 3 de la Constitution [devenu en 2008 le second alinéa de l'article premier], s'il permet au législateur d'imposer des règles de parité pour l'accès aux mandats électoraux de caractère politique, ne lui impose pas d'imposer* ».

#### **D. UNE DEMANDE DE LA DÉLÉGATION DEPUIS 2016 : INSCRIRE L'ÉGALITÉ DEVANT LA LOI « SANS DISTINCTION DE SEXE » PARMIS LES DROITS FONDAMENTAUX DES CITOYENS**

##### **1. La modification souhaitée à l'article premier de la Constitution**

Face à une Constitution faisant une place limitée au principe d'égalité entre les femmes et les hommes, il est important, pour la délégation, que ce principe figure au cœur-même de notre loi fondamentale.

La proposition de loi constitutionnelle précitée, modifiant l'article premier de la Constitution pour y inscrire le principe d'égalité devant la loi sans distinction de sexe, déposée le 8 mars 2017 par Chantal Jouanno, alors présidente de la délégation, avait ainsi proposé de faire figurer, au premier alinéa de l'article premier, l'égalité devant la loi « *sans distinction de sexe* »,

---

<sup>1</sup> [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2006533DCccc\\_533dc.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2006533DCccc_533dc.pdf)

<sup>2</sup> Les auteurs du recours contestaient l'augmentation du nombre de sénateurs élus au scrutin majoritaire, au motif qu'elle induirait une baisse du nombre de sièges auxquels s'applique l'obligation de présenter un nombre égal de candidat et de candidates et, par voie de conséquence, qu'elle faisait obstacle à l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats et fonctions électives alors inscrit à l'article 3 de la Constitution.

---

aux côtés de l'interdiction des distinctions à raison de l'origine, de la religion et de la race qui y est déjà inscrite.

Cette proposition - il est éclairant de le rappeler - avait constitué, dès novembre 2016, la **conclusion d'un travail de la délégation entrepris en 2015-2016 sur le lien entre la laïcité et les droits et libertés des femmes**<sup>1</sup>. Ce rapport avait mis en évidence des comportements à l'égard des femmes incompatibles avec les valeurs de notre République. Face à l'obscurantisme qui les inspire, il avait insisté sur la **nécessité de revaloriser dans tous les domaines l'égalité entre femmes et hommes, valeur essentielle de notre République**, et de **réaffirmer ce principe dans notre loi fondamentale et tout notre édifice juridique**.

La délégation, plus que jamais convaincue de la nécessité de réaffirmer le principe d'égalité entre femmes et hommes, avait alors constaté que notre Constitution devait **faire une place plus importante à l'égalité entre les femmes et les hommes** en l'inscrivant à l'article premier de la Constitution, **parmi les droits fondamentaux de la personne humaine**.

Rappelant, lors de son audition par la délégation, le 5 juillet 2018, que l'article premier de la Constitution représentait la « *carte d'identité constitutionnelle de la France* », Ferdinand Mélin-Soucramanien, professeur de Droit public à l'Université de Bordeaux, a confirmé l'intérêt d'inscrire l'égalité devant la loi « *sans distinction de sexe* » au sein d'un article fondateur de notre République.

« *Le degré de civilisation d'une société se mesure d'abord à la place qu'y occupent les femmes* » : cette phrase de Jacques Chirac, alors président de la République, prononcée le 17 décembre 2003 après la remise du rapport de la Commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité, avait, en 2016-2017, guidé la réflexion de la délégation. Elle demeure à cet égard **une référence et une source d'inspiration inégalées**.

On notera qu'une telle modification rapprocherait la loi fondamentale française des **constitutions d'autres pays européens**, qui font figurer l'interdiction de toute discrimination à raison du sexe avec les autres causes de discrimination (race, religion, origine, opinion, etc.), comme le montrent notamment les exemples allemand, autrichien, suédois, finlandais, islandais, espagnol, italien, portugais (voir l'encadré ci-après).

---

<sup>1</sup> La laïcité garantit-elles l'égalité entre femmes et hommes ?, *Rapport d'information fait par Chantal Jouanno au nom de la délégation aux droits des femmes, Sénat, n° 101 (2016-2017)*.

**CONSTITUTIONS DE PAYS EUROPÉENS PROSCRIVANT EXPLICITEMENT, AU CHAPITRE DES DROITS FONDAMENTAUX, TOUTE DISCRIMINATION À RAISON DU SEXE PARMIS LES AUTRES CAUSES DE DISCRIMINATION - DIVERS EXEMPLES**

- **Constitution allemande**<sup>1</sup> (article 3-3) : « Nul ne doit être discriminé ni privilégié en raison de son **sexe**, de son ascendance, de sa race, de sa langue, de sa patrie et de son origine, de sa croyance, de ses opinions religieuses ou politiques. Nul ne doit être discriminé en raison de son handicap. » ;

- **Constitution autrichienne**<sup>2</sup> (article 7-1) : « Tous les citoyens de la fédération sont égaux devant la loi. Les privilèges tenant à la naissance, au **sexe**, à l'état, à la classe et à la religion sont exclus. Nul ne peut faire l'objet de discriminations en raison de son handicap. La république (Fédération, Länder et communes) affirme son engagement à assurer l'égalité de traitement des personnes handicapées et non-handicapées dans tous les domaines de la vie quotidienne. » ;

- **Constitution suédoise**<sup>3</sup> (article 2) : « [...] The public institutions shall promote the opportunity for all to attain participation and equality in society. The public institutions shall combat discrimination of persons on grounds of **gender**, colour, national or ethnic origin, linguistic or religious affiliation, functional disability, sexual orientation, age or other circumstance affecting the private person. » ;

- **Constitution finlandaise**<sup>4</sup> (deuxième alinéa de l'article 6) : « Nul ne peut sans raison valable faire l'objet d'une discrimination fondée sur le **sexe**, l'âge, l'origine, la langue, la religion, les convictions, les opinions, l'état de santé, un handicap ou tout autre motif lié à la personne. » ;

- **Constitution islandaise**<sup>5</sup> (article 65) : « Everyone shall be equal before the law and enjoy human rights irrespective of **sex**, religion, opinion, national origin, race, colour, property, birth or other status. » ;

- **Constitution espagnole**<sup>6</sup> (article 14) : « Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, **sexo**, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. » ;

- **Constitution italienne**<sup>7</sup> (article 3) : « Tous les citoyens ont une même dignité sociale et sont égaux devant la loi, sans distinction de **sexe**, de race, de langue, de religion, d'opinions politiques, de conditions personnelles et sociales. » ;

- **Constitution du Portugal**<sup>8</sup> (article 13-2) : « Nul ne peut être avantagé, défavorisé, privé d'un droit ou dispensé d'un devoir quelconque en raison de son ascendance, de son **sexe**, de sa race, de sa langue, de son territoire d'origine, de sa religion, de ses convictions politiques ou idéologiques, de son instruction, de sa situation économique, de sa condition sociale ou de son orientation sexuelle. » ;

<sup>1</sup> [https://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/FR/Dossiers/LoiFondamentale/loiFondamentale\\_dossier.html?n=394010&docId=104084&docId=104084#doc104084bodyText3](https://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/FR/Dossiers/LoiFondamentale/loiFondamentale_dossier.html?n=394010&docId=104084&docId=104084#doc104084bodyText3) (lien disponible sur le site du Conseil constitutionnel).

<sup>2</sup> <http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/constitutions/FRA/EUR/AUT>

<sup>3</sup> <http://www.parliament.am/library/sahmanadrutyunner/Sweden.pdf>

<sup>4</sup> <https://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/fr19990731.pdf>

<sup>5</sup> <https://www.government.is/Publications/Legislation/Lex/?newsid=89fc6038-fd28-11e7-9423-005056bc4d74>

<sup>6</sup> <http://www.tribunalconstitucional.es/fr/tribunal/normativa/Normativa/CONSTITUCION.pdf>

<sup>7</sup> [http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione\\_francese.pdf](http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_francese.pdf)

<sup>8</sup> <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/conteudo/files/constituicaofrances.pdf>

- **Constitution suisse**<sup>1</sup> (article 8-2) : « *Nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine, de sa race, de son **sexe**, de sa langue, de sa situation sociale, de son mode de vie, de ses convictions religieuses, philosophiques ou politiques ni du fait d'une déficience corporelle, mentale ou psychique* ».

Une telle modification de l'article premier de la Constitution avait été débattue en 2008.

Robert Badinter, alors sénateur, était intervenu, le 18 juin 2008 pour commenter l'imperfection du premier alinéa de cet article relatif à l'« *égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion* ».

Il a rappelé que, héritée du préambule de 1946, cette énumération restait marquée par l'époque de la fin de la deuxième guerre et avait fait observer que « *Depuis lors, la lutte contre les discriminations [avait] revêtu bien d'autres aspects très importants. Le premier est la lutte contre la **discrimination sexiste**. Cela s'est poursuivi avec d'autres discriminations, dont la dernière en date est la lutte contre la discrimination à l'encontre des **orientations sexuelles*** ».

L'ancien garde des Sceaux avait ainsi estimé que « *deux formulations possibles* » étaient envisageables par le constituant :

- soit « *compléter la liste, parce qu'il n'y a pas de raison d'oublier les autres discriminations et les fléaux qu'elles engendrent* »<sup>2</sup> ;
- soit « *affirmer simplement l'égalité devant la loi de tous les citoyens* »<sup>3</sup>.

La délégation estime pour sa part que **l'égalité entre hommes et femmes a toute sa place dans notre loi fondamentale car, concernant la moitié de l'humanité, sa portée est universelle.**

---

<sup>1</sup> <http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/constitutions/FRA/EUR/SUI>

<sup>2</sup> On notera que la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations, transposant une directive européenne, a établi dans notre législation 23 causes possibles de discrimination. Ces diverses causes de discrimination sont définies par le premier alinéa de l'article premier de cette loi : « *Constitue une discrimination directe la situation dans laquelle, sur le fondement de son origine, de son sexe, de sa situation de famille, de sa grossesse, de son apparence physique, de la particulière vulnérabilité résultant de sa situation économique, apparente ou connue de son auteur, de son patronyme, de son lieu de résidence ou de sa domiciliation bancaire, de son état de santé, de sa perte d'autonomie, de son handicap, de ses caractéristiques génétiques, de ses mœurs, de son orientation sexuelle, de son identité de genre, de son âge, de ses opinions politiques, de ses activités syndicales, de sa capacité à s'exprimer dans une langue autre que le français, de son appartenance ou de sa non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une prétendue race ou une religion déterminée, une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne l'aura été dans une situation comparable* ».

<sup>3</sup> Didier Portelli, professeur de droit, alors sénateur, s'était pour sa part prononcé en faveur de la formule la plus globale et avait proposé de compléter la seconde formule de Robert Badinter, suggérant d'insérer au premier alinéa de l'article premier la phrase suivante : « *Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens et combat toutes les formes de discrimination* ».

---

Elle se félicite que l'Assemblée nationale ait modifié le projet de loi constitutionnelle dans le sens souhaité par la délégation<sup>1</sup>.

## 2. Une mesure avant tout symbolique ?

La délégation en est consciente, l'inscription de l'égalité entre les femmes et les hommes dans le texte de la Constitution de 1958 devrait avoir une portée essentiellement symbolique.

À supposer que cette proposition aboutisse, il est clair que les inégalités aux dépens des femmes (discriminations professionnelles, violences, etc.) ne prendront pas fin du seul fait d'une telle modification de notre loi fondamentale.

La délégation attache pourtant beaucoup d'importance à cette évolution. Elle estime, avec les auteurs de la proposition de loi constitutionnelle précitée, 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* ».

De surcroît, cette nouvelle rédaction de l'article premier de la Constitution mettrait fin à une interprétation du principe d'égalité entre les sexes selon laquelle il n'aurait « *pas tout à fait le même statut* » que l'interdiction des discriminations fondées sur la race, l'origine, la religion ou les croyances, comme l'a relevé lors de son audition par la délégation Ferdinand Mélin-Soucramanien, professeur de Droit public à l'Université de Bordeaux : « *Voilà une raison supplémentaire d'inscrire le principe d'égalité entre les femmes et les hommes à l'article premier de la Constitution* », a-t-il conclu.

## 3. Quelles conséquences pour les mesures destinées à compenser les inégalités entre hommes et femmes ?

Dans son rapport *Pour une Constitution garante de l'égalité entre les femmes et les hommes*<sup>2</sup>, le Haut conseil à l'égalité (HCE) estime qu'en étendant le principe d'égalité devant la loi à l'égalité entre hommes et femmes, comme le souhaitait la proposition de loi constitutionnelle précitée du 8 mars 2017, le constituant pourrait prendre le risque d'affaiblir les mesures de différenciation législative qui permettent de compenser les inégalités dont pâtissent les femmes, par exemple dans le domaine social.

---

<sup>1</sup> Les députés ont, parallèlement, supprimé le mot « race » de l'article premier. Lors de son audition par la délégation, le 5 juillet 2018, Ferdinand Mélin-Soucramanien, professeur de Droit public à l'Université de Bordeaux, a estimé que « *laisser inoccupé l'espace ainsi libéré [était] dangereux et [envoyait] un mauvais signal* » : il a appelé au remplacement du mot « race » par une autre expression qui soulignerait l'interdiction de toute discrimination fondée sur le racisme et l'antisémitisme.

<sup>2</sup> <http://www.haut-conseil-egalite.gouv.fr/parite/actualites/article/revision-constitutionnelle-le-hce-appelle-a-faire-de-la-constitution-un-texte>

Le HCE suggère ainsi que l'égalité des citoyens « sans distinction de sexe » s'accompagne d'une disposition constitutionnelle garantissant la conformité à la Constitution des « *mesures prévoyant des avantages spécifiques destinés à assurer concrètement une pleine égalité ou à compenser des désavantages subis par le sexe sous représenté ou discriminé* ».

Cette rédaction est **inspirée de la Constitution canadienne**, qui prévoit que l'égalité « *n'a pas pour effet d'interdire les lois, programmes ou activités destinés à améliorer la situation d'individus ou de groupes défavorisés, notamment du fait de leur race, de leur origine nationale ou ethnique, de leur couleur, de leur religion, de leur sexe, de leur âge ou de leurs déficiences mentales ou physiques* »<sup>1</sup>.

La délégation s'interroge sur cette analyse :

- le second alinéa de l'article premier de la Constitution prévoit expressément la constitutionnalité des mesures législatives destinées à faciliter l'accès des femmes aux mandats et aux responsabilités : le principe d'égalité entre les femmes et les hommes ne saurait rendre inconstitutionnelles les dispositions relatives à la parité prévues par la Constitution ;

- de surcroît, cette modification du premier alinéa de l'article premier de la Constitution ne viserait qu'à écrire dans la loi fondamentale un principe qui, adopté par le constituant de 1946, fait déjà partie **notre bloc de constitutionnalité**, avec l'ensemble du préambule de 1946 et la Déclaration des droits de 1789<sup>2</sup> ;

- enfin, le principe de **mesure correctrice des inégalités est conforme au droit européen** : le **traité d'Amsterdam** prévoit ainsi que « *pour assurer concrètement une pleine égalité entre hommes et femmes dans la vie professionnelle, le principe de l'égalité de traitement n'empêche pas un État membre de maintenir ou d'adopter des mesures prévoyant des avantages spécifiques destinés à faciliter l'exercice d'une activité professionnelle par le sexe sous représenté ou à prévenir ou compenser des désavantages dans leur carrière professionnelle* ». Il est bien entendu qu'en France, ces mesures correctrices d'inégalités professionnelles concernent les femmes.

---

<sup>1</sup> Extrait de la Constitution canadienne :

« DROITS À L'ÉGALITÉ

« 15. (1) La loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.

« (2) Le paragraphe (1) n'a pas pour effet d'interdire les lois, programmes ou activités destinés à **améliorer la situation d'individus ou de groupes défavorisés**, notamment du fait de leur race, de leur origine nationale ou ethnique, de leur couleur, de leur religion, de leur sexe, de leur âge ou de leurs déficiences mentales ou physiques. »

<sup>2</sup> Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971 sur la loi complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association.

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.

## II. LA PARITÉ EN POLITIQUE : LES TERMES DU DÉBAT EN 2018

Par rapport aux doutes, voire à l'hostilité suscités par la parité lors de la révision constitutionnelle de 1999, le contexte de 2018 semble largement apaisé et **plus personne ne conteste, semble-t-il, la féminisation de nos assemblées politiques.**

Celle-ci semble toutefois demeurer, malgré ce changement d'attitude, **subordonnée au maintien de la contrainte juridique.**

Quant au débat sur le parcours politique des femmes, il s'est aujourd'hui déplacé de l'accès aux **mandats**, rendu moins difficile par les lois de parité, vers l'accès aux **responsabilités**, qui paraît désormais **en retrait** comparé aux avancées constatées en matière d'élection.

## A. UNE PARITÉ ENTRÉE DANS LES MŒURS

### 1. Des lieux de pouvoir féminisés

Le Parlement aborde la présente révision constitutionnelle dans des dispositions très différentes du contexte des précédentes révisions de 1999 et 2008, notamment parce que les lieux de pouvoir, désormais largement féminisés, montrent que la **parité a fait ses preuves**.

Rappelons qu'au moment où la révision constitutionnelle de 1999 a été débattue, **la place des femmes dans la vie politique était plus que modeste** :

- 10,9 % de députées ;
- 5,9 % de sénatrices ;
- 24 % de conseillères régionales ;
- 21 % de conseillères municipales ;
- 7,6 % de femmes maires ;
- 7,9 % de conseillères générales.

Comme le faisait observer le rapport de la commission des lois du Sénat<sup>1</sup> sur le projet de loi constitutionnelle :

- la France se situait en-deçà de la moyenne mondiale (établie à l'époque à 13 %) pour la féminisation de ses assemblées parlementaires ;

- elle était, avec l'Italie et la Grèce, le pays européen le plus mal classé au regard de la féminisation de son Parlement, à une date où l'on comptait déjà plus de 40 % de Suédoises députées, un tiers de femmes parlementaires au Danemark, aux Pays-Bas et en Finlande et un quart en Allemagne, en Autriche et en Espagne.

Comparée à la **proportion élevée de femmes parmi les électeurs (53 %)**, ces faibles pourcentages constituaient un **paradoxe** et une **anomalie**.

Par ailleurs, le rapport de la commission des lois du Sénat notait que l'on ne comptait alors dans notre pays qu'une présidente de conseil général et deux présidentes de conseil régional : à cet égard, la situation s'est améliorée, comme on le verra ci-après, mais dans des proportions qui demeurent insuffisantes.

Le contexte de 1999 explique que le rapport de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi constitutionnelle de 1999, présenté par Catherine Tasca<sup>2</sup>, ait qualifié la démocratie française d'« *hémiplégique* » en raison de ce que l'on pouvait percevoir à l'époque comme une **exclusion des femmes de la représentation politique**.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 156 (1998-1999), fait par Guy Cabanel au nom de la commission des lois.

<sup>2</sup> Rapport n° 1240 (décembre 1998), Assemblée nationale, XI<sup>e</sup> législature.

---

On comprend aussi que la rapporteure se soit référée à la longue opposition du Parlement français au droit de vote des femmes, à l'époque de la III<sup>e</sup> République, et au difficile combat des militantes françaises du droit de vote des femmes, pour expliquer la persistance de préjugés tenaces à l'encontre de l'engagement des femmes en politique.

Depuis le débat de 1999, les progrès réalisés en France en matière d'accès aux mandats sont donc indéniables.

La contrainte législative a en effet montré sa capacité à féminiser les assemblées politiques ainsi que certaines **responsabilités : le débat porte aujourd'hui davantage sur l'amélioration d'un dispositif qui a fait ses preuves que sur le dispositif lui-même**. On mesure le chemin parcouru par rapport aux nombreuses contestations qui se sont exprimées à l'occasion des débats constitutionnels et législatifs successifs sur la parité.

En dépit de l'opposition qu'elle avait suscitée à l'origine, **personne ne semble en effet désormais remettre en cause, par exemple, la parité des conseils départementaux et régionaux**, comme l'ont montré les échanges auxquels a donné lieu la rencontre avec des élues locales organisée au Sénat, le 8 mars 2018, par la délégation<sup>1</sup>.

Ainsi que l'a alors fait observer notre collègue Marta de Cidrac, élue en 2017, « *Mesdames, ne vous excusez jamais d'être là parce que cette loi vous l'aurait permis. Au contraire, grâce à la parité, certains de nos talents se sont révélés* ».

Dans le même esprit, Laurence Rossignol, estimant que « *Sans la loi, rien ne progresse !* », a déclaré assumer devoir son élection à des mesures de parité : « *Personnellement, je n'ai aucune honte à dire que j'ai bénéficié de la parité. Par la suite, j'ai pu faire la démonstration que j'avais toute légitimité à occuper cette place d'élue et que ce n'était pas la parité qui avait fait de moi une élue. C'était en effet l'exclusive réservation de la politique aux hommes qui m'empêchait d'être une élue* ».

Les aspects positifs de la parité ont été soulignés par des collègues qui reconnaissent leurs réserves initiales, comme Frédérique Puissat : « *Quant à moi, alors même que je n'étais pas adepte de la parité, je ne peux que constater à quel point les ambiances ont changé dans les conseils départementaux. Nous y sommes beaucoup plus humbles que nous ne l'étions dans les conseils généraux* ». Lors du débat organisé au sein de la délégation le 1<sup>er</sup> février 2018 en vue de l'organisation de la matinée du 8 mars, Frédérique Puissat a estimé que la parité avait apporté, dans l'assemblée départementale de l'Isère, un « *éclairage nouveau* » : « *j'ai vraiment vu l'assemblée changer* », a-t-elle relevé. Ce point a été confirmé par notre collègue Max Brisson.

---

<sup>1</sup> Voir les actes de cette rencontre, publiés dans *Le 8 mars 2018 au Sénat : honneur aux élues des territoires, rapport d'information fait au nom de la délégation aux droits des femmes par Annick Billon, n° 480 (2017-2018)*.

Le débat sur la parité s'est en effet aujourd'hui déplacé vers l'accès à des **exécutifs** demeurés très masculins et, d'une manière générale, vers l'accès aux responsabilités. Par exemple, des voix s'élèvent pour suggérer d'étendre la contrainte législative aux bureaux des intercommunalités, si l'on se réfère aux échanges précités du 8 mars 2018 avec des élues locales.

## 2. La présence des femmes en politique : une question de justice

À une époque où l'engagement politique des femmes était encore une rareté, on peut comprendre qu'aient été mises en avant les qualités spécifiques des élues (leurs qualités d'organisatrices, leur sens du concret, leur courage, leur opiniâtreté, etc.) pour justifier leur participation à une activité longtemps demeurée presque exclusivement masculine.

La reconnaissance de la citoyenneté des femmes, en 1944, a procédé de cette démarche puisque cette réforme a été présentée dans une certaine mesure comme une marque de reconnaissance de la Nation envers les femmes pour leur rôle **dans la Résistance**. Cette raison a permis de rendre véritablement universel un suffrage réservé en France aux hommes depuis 1848.

### **Mais un droit essentiel pour la démocratie doit-il être « mérité » ?**

Près de vingt ans après la révision constitutionnelle de 1999, cette approche n'est plus concevable et la délégation souhaite insister sur le fait que **l'accès des femmes à la politique n'a pas - ou plus - à être conforté par des qualités ou compétences qui seraient propres aux femmes**. Aujourd'hui, fort heureusement, les femmes n'ont plus à « mériter » leur participation à la vie politique, ni comme électrices, ni comme candidates, ni comme élues.

La délégation est favorable aux mesures qui encouragent la participation des femmes à la vie politique - « égal accès » ou parité - parce qu'il s'agit, tout simplement, de mesures de **justice** ; c'est une **question d'égalité**.

« Il n'est nullement question de faire gouverner la société par les femmes, mais bien de savoir si elle ne serait pas mieux gouvernée par les hommes et par les femmes que par les hommes seuls » : la délégation s'inscrit dans cette remarque de John Stuart Mill, extraite d'un échange de lettres avec Auguste Comte<sup>1</sup>. Elle souhaite rappeler son **attachement**, comme l'a fait notre collègue Max Brisson lors de notre rencontre avec des élues locales, le 8 mars 2018 :

---

<sup>1</sup> John Stuart Mill et Harriet Taylor, *Écrits sur l'égalité des sexes*, textes traduits et présentés par Françoise Orazi, Lyon, ÉNS Éditions, 2014. Passage extrait de la lettre à Auguste Comte du 30 août 1843, <http://books.openedition.org/enseditions/5536?lang=fr>

---

- à la mixité de la vie politique : « *La parité, c'est rechercher un équilibre, pour faire en sorte que l'assemblée élue ressemble à la société* » ;

- à l'égalité entre les femmes et les hommes, qui « *doit être naturelle. Il s'agit tout simplement d'un combat pour la démocratie* ».

Quelle meilleure conclusion apporter à cette réflexion ?

## **B. UNE PARITÉ SUBORDONNÉE À LA CONTRAINTE LÉGALE**

### **1. Les résultats probants de la contrainte légale dans les assemblées départementales et régionales et dans les conseils municipaux des communes de plus de 1 000 habitants**

Trois élections montrent l'influence directe des lois dites de parité sur la féminisation des assemblées concernées :

- les **élections régionales** (loi du 11 avril 2003<sup>1</sup>) : l'obligation pour chaque liste de respecter la stricte alternance de candidats et de candidates a conduit, dès 2004, lors des premières élections ayant permis l'application des dispositions relatives à la parité prévues par les lois du 6 juin 2000<sup>2</sup> et du 11 avril 2003<sup>3</sup>, à la **quasi parité des conseils régionaux** (47,5 % de conseillères). Cette tendance s'est poursuivie par la suite (48 % de femmes en 2010 ; 47,9 % en 2015). Cette situation contraste fortement avec la situation antérieure à l'entrée en vigueur des mesures de parité (11,9 % d'élues en 1992 ; 27,5 % en 1998) ;

- les **élections municipales** (lois du 6 juin 2000 et du 17 mai 2013<sup>4</sup>), *a fortiori* dans les communes de plus de 1 000 habitants où s'exerce l'obligation de listes paritaires<sup>5</sup> : la part des élues dans les conseils municipaux est passée de 17 % en 1989 à 21,7 % en 1995, 35 % en 2008 et **40,3 % en 2014**. En conséquence, la proportion de conseillères s'est établie à **48,2 % dans les communes de 1 000 habitants et plus** ;

- les **élections départementales** (loi du 17 mai 2013<sup>6</sup>) : l'instauration du **scrutin binominal** a eu comme conséquence mécanique, lors des **élections de 2015**, une augmentation très significative de la proportion

---

<sup>1</sup> Loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques.

<sup>2</sup> Loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives.

<sup>3</sup> Loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques.

<sup>4</sup> Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des délégués communautaires, et modifiant le calendrier électoral.

<sup>5</sup> Depuis 2014, les communes d'au moins 1 000 habitants (au lieu de 3 500) élisent les conseillers municipaux au scrutin de liste avec une stricte alternance de femmes et d'hommes.

<sup>6</sup> Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral.

---

d'élues dans des **assemblées départementales, désormais paritaires**. Cette situation contraste avec celle de **2004**, avant l'intervention de toute contrainte légale : les femmes ne représentaient alors que **10,9 % des conseillers généraux (13,9 % en 2011)**. On se rappelle que, jusqu'à la mise en œuvre du scrutin binominal, les élections cantonales étaient réputées très masculines... Lors de la réunion de la délégation du 29 mars 2018, Dominique Vérien, sénatrice de l'Yonne, a fait observer que l'assemblée de son département comportait même un nombre supérieur de conseillères, une femme s'étant présentée à l'occasion d'une élection partielle pour remplacer un homme démissionnaire.

L'influence des lois de parité sur les **communes** mérite un développement particulier.

Selon le Haut conseil à l'égalité, « *les lois de 2000 ont exercé un effet d'entraînement même dans les communes non concernées par la contrainte paritaire : le nombre de conseillères municipales dans les communes de moins de 3 500 habitant.e.s (non concernées par la parité alors) est ainsi passé de 21 % en 1995 à 34,9 % en 2014* ». Le HCE conclut : « *Sans que soit atteinte la parité, la place des femmes dans ces collectivités a connu une amélioration significative* »<sup>1</sup>.

Une analyse publiée par *Le Monde* en avril 2014<sup>2</sup> confirme l'influence de l'obligation légale sur la féminisation des assemblées municipales : « *la parité ne survient pas par magie quand la loi ne l'impose pas. Seules 35 % de femmes ont été élues [lors des dernières élections] dans les conseils municipaux [des communes de moins de 1 000 habitants]* », 26 878 communes n'ayant pas été concernées par l'extension des règles de parité décidée en 2013.

Selon une étude de la Direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur datée de novembre 2017<sup>3</sup>, **la proportion de conseillères dans les communes de moins de 500 habitants est encore inférieure**, puisqu'elle s'établit à **33 %**.

Cependant, **l'obligation d'alternance de femmes et d'hommes sur les listes aux élections municipales** n'a pu empêcher un certain **déséquilibre au profit des hommes, même dans les conseils municipaux des communes de plus de 1 000 habitants** : « *les conseils municipaux comptent toujours un nombre impair d'élus. Si la tête de liste est un homme, on se retrouve donc mécaniquement avec plus d'hommes que de femmes* », selon *Le Monde*.

A *contrario*, les **élections européennes** semblent avoir permis l'augmentation de la part des élues **indépendamment des lois de parité** : l'INSEE constate que la proportion de femmes atteint 40 % aux élections

---

<sup>1</sup> HCE, Guide de la parité, 7 novembre 2017, p. 23.

<sup>2</sup> [http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2014/04/03/municipales-pourquoi-la-parite-a-echoue\\_4394919\\_4355770.html](http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2014/04/03/municipales-pourquoi-la-parite-a-echoue_4394919_4355770.html)

<sup>3</sup> La part des femmes parmi les élus locaux augmente, *Bulletin d'information statistique de la DGCL*, n° 119, novembre 2017.

---

européennes **depuis 1999**, « *avant même la loi de 2000*<sup>1</sup> »<sup>2</sup>. La part des femmes y semble toutefois décliner malgré les dispositions législatives : en 2014, les députées représentent 43,2 % des élus français au Parlement européen, en baisse par rapport au précédent scrutin de 2009 (44,4 %). Sans que soit intervenue une modification du mode de scrutin, **la parité paraît donc y marquer le pas en ce qui concerne les élues françaises**, parallèlement à une **stagnation de la proportion de députées au Parlement européen** (35 % en 2009 ; 37 % en 2014).

## **2. En l'absence de contrainte légale, une situation nuancée dans les conseils communautaires**

Aux termes de la loi du 17 mai 2013<sup>3</sup>, depuis 2014, dans les communes de 1 000 habitants et plus, les conseillers communautaires sont élus au suffrage universel direct, en même temps que les conseillers municipaux<sup>4</sup>, la liste des candidats au conseil intercommunal devant être **composée alternativement d'un candidat de chaque sexe** pour chaque commune.

L'enjeu de la féminisation des EPCI est réel, car ces collectivités sont devenues des lieux de plus en plus importants pour l'exercice du pouvoir local et l'organisation de la vie quotidienne.

Une enquête effectuée en 2015 à partir de 2 127 EPCI par l'association *Elles aussi* sur la place des femmes dans les conseils communautaires<sup>5</sup> montre les progrès de la parité en lien avec l'entrée en vigueur de la loi de mai 2013 :

- la proportion moyenne de conseillères est **proche du tiers (32 %)** : **l'avancée est très nette par rapport à la période antérieure à l'entrée en vigueur de la loi du 17 mai 2013** (en 2011-2012, 92 % des EPCI comptaient moins de 30 % de conseillères) ;

- 10 % des conseils comprennent moins de 20 % de femmes ; inversement on constate une certaine concentration des élues puisque **dans 24 % de conseils siègent plus de 40 % de femmes**.

Toutefois, les **obstacles à la parité** demeurent :

- lorsqu'une commune ne dispose que d'un **siège au conseil communautaire**, elle est représentée par le - ou la - maire : or **84 % des maires sont des hommes** ;

---

<sup>1</sup> La loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 prévoyait une alternance stricte femmes-hommes sur les listes aux élections européennes.

<sup>2</sup> Femmes et hommes, l'égalité en question, édition 2017 – INSEE références, p. 158.

<sup>3</sup> Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des délégués communautaires et modifiant le calendrier électoral.

<sup>4</sup> Dans les communes de moins de 1 000 habitants, ils sont désignés.

<sup>5</sup> Parité dans les intercommunalités – Des progrès inégalement partagés, un avenir incertain.

---

- quand une commune dispose d'un **nombre de sièges impair au conseil communautaire**<sup>1</sup>, ce qui est le cas de nombreuses communes, la proportion d'hommes est plus forte. Ainsi que le souligne le HCE : « *si le premier candidat est un homme, le nombre de conseillers communautaires est supérieur à celui des conseillères communautaires* »<sup>2</sup>.

Comme le relève l'association *Elles aussi*, le **mode de désignation des conseillers communautaires** exerce une **influence ambiguë sur la parité** : « *D'une part, [le mécanisme d'élection des conseillers communautaires] ouvre l'espace aux femmes par le système de liste avec alternance dans les communes les plus importantes. D'autre part, il le ferme, car les petites communes déléguant souvent une seule personne, le siège va au maire, en général un homme* ».

L'enquête de 2015 cite des **départements très différents au regard de la parité de leur conseil** :

- en **Lozère**, où existent 23 EPCI (dont 22 comptent moins de 10 000 habitants), la moyenne est de **22 %** de conseillères ;

- inversement, en **Seine-Saint-Denis**, la proportion de femmes dans les conseils des cinq EPCI (qui comptent tous plus de 50 000 habitants) est de **47 %**.

L'enquête de l'association *Elles aussi* semble donc permettre d'établir, s'agissant des EPCI, un **lien entre parité et nombre d'habitants** : la proportion de femmes dans les conseils serait d'autant plus élevée que la **population** est importante.

L'enquête réalisée par l'association *Elles aussi* a été actualisée en 2017, à la suite de l'entrée en vigueur de la loi NOTRe ayant encouragé des fusions d'EPCI. Cette actualisation, réalisée à partir de 1 262 EPCI, fait apparaître des évolutions nuancées :

- le pourcentage de conseillères varie de 22 % pour la Haute-Marne à 46 % pour La Réunion (même écart qu'en 2015) ;

- la moitié des EPCI comptent plus de 31 % de conseillères, alors qu'en 2015, la moitié des EPCI comptaient au moins 33 % de conseillères, soit, semble-t-il, une dégradation de la féminisation des conseils ;

- 6 % des conseils comprennent moins de 20 % de femmes au lieu de 10 % en 2015 ; inversement on constate une certaine concentration des élues puisque **dans 18 % des conseils (au lieu de 24 %) siègent plus de 40 % de femmes**.

Selon *Elles aussi*, l'enquête de 2017 fait donc clairement apparaître le fait que **les fusions des EPCI ont « systématiquement tiré vers le bas la part des femmes dans les conseils**. Aux extrêmes, Champagne-Ardenne

---

<sup>1</sup> Voir par exemple L'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, 23 mai 2017, site de l'Assemblée nationale.

<sup>2</sup> Haut conseil à l'égalité, Le guide de la parité, version au 7 novembre 2017, p. 23.

---

et Franche-Comté ont conservé le même taux (faible) de 27 % de conseillères, Bretagne et Midi-Pyrénées chutent de 7 points et la Corse de 8. De plus, la part de conseils avec au moins 40 % de femmes a fortement diminué, chutant à 4,5 % alors que la moyenne globale est de 18 % »<sup>1</sup>.

### C. DES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES EN RETRAIT DE LA PARITÉ ?

#### 1. Mesures d'incitation et « bonnes pratiques » : la féminisation récente des assemblées parlementaires

Le cas des assemblées parlementaires illustre la **lente montée en puissance de la féminisation des instances de pouvoir** quand sont à l'œuvre, non pas des mesures contraignantes, mais des dispositifs incitatifs et des « bonnes pratiques ».

**Un constat important tout d'abord : la présence d'élues au Parlement dans des proportions significatives est un fait récent.**

Les premières députées et sénatrices, élues à la faveur de l'entrée en vigueur de l'ordonnance de 1944 qui a rendu les femmes éligibles, étaient en définitive **assez nombreuses dans le Parlement des débuts de la IV<sup>e</sup> République** :

- 21 femmes au Conseil de la République en décembre 1946 (soit 7 % d'élues) ;

- 42 députées à l'Assemblée en novembre 1946 (6,8 % de femmes).

Mais, comme le montrent les tableaux et les graphiques ci-après, **les femmes ont ensuite disparu du paysage parlementaire** :

- le nombre de **sénatrices** de 1959 à 1971 n'a pas dépassé **cinq** (moins de 2 % du Sénat) ;

- le nombre de **députées** est resté, jusqu'en 1978, **compris entre huit et onze** (soit 2 % de l'Assemblée nationale au plus)

**Il a donc fallu attendre les dernières années du XX<sup>e</sup> siècle, voire le début du XXI<sup>e</sup>, pour que le nombre de femmes parlementaires dépasse celui des pionnières des années 1940.**

Cette étape n'a été franchie à l'Assemblée nationale qu'en **1997** avec l'élection de **63 députées**, et en **2001** au Sénat lorsque notre assemblée a compté **35 sénatrices**.

**Ce n'est qu'après 2010 que la proportion de femmes au Parlement a approché 25 %<sup>2</sup>.**

---

<sup>1</sup> Source : Elles aussi, Synthèse enquête 2017, « Parité dans les intercommunalités », avril 2018.

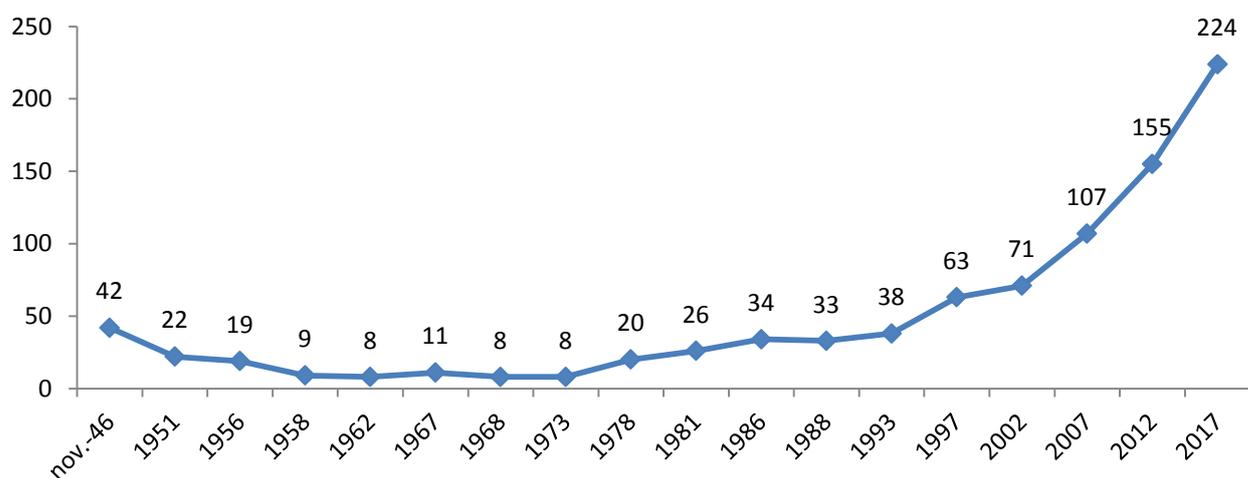
<sup>2</sup> 26,9 % de députées en 2012 ; 25 % de sénatrices en 2014.

L'évolution du nombre d'élues dans les assemblées parlementaires depuis le début de la IV<sup>e</sup> République

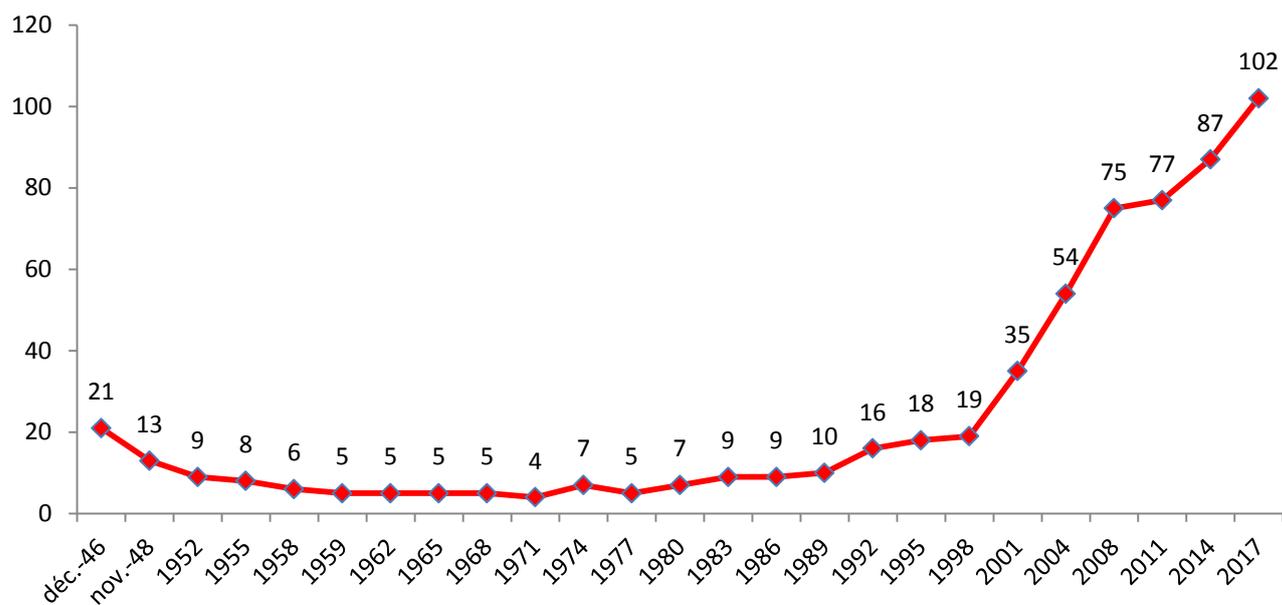
Assemblée nationale				Conseil de la République – Sénat			
Élections	Nombre de femmes élues	Total des sièges	% d'élues	Élections	Nombre de femmes élues	Total des sièges	% d'élues
Novembre 1946	42	619	6,8 %	Décembre 1946	21	320	7 %
1951	22	626	3,5 %	Novembre 1948	13	320	3,8 %
1956	19	595	3,2 %	1952	9	320	2,84 %
1958	9	552	1,6 %	1955	8	320	2,88 %
1962	8	482	1,6 %	1958	6	314	1,9 %
1967	11	487	2,25 %	1959*	5	309	1,6 %
1968	8	487	1,6 %	1962	5	274	1,8 %
1973	8	490	1,6 %	1965	5	274	1,8 %
1978	20	491	4 %	1968	5	283	1,7 %
1981	26	491	5,3 %	1971	4	283	1,4 %
1986	34	577	5,9 %	1974	7	283	2,5 %
1988	33	577	5,7 %	1977	5	295	1,7 %
1993	38	577	6 %	1980	7	304	2,3 %
1997	63	577	10,9 %	1983	9	317	2,8 %
2002	71	577	12,3 %	1986	9	319	2,8 %
2007	107	577	18,5 %	1989	10	321	3,1 %
2012	155	577	26,9 %	1992	16	321	5 %
2017	224	577	38,8 %	1995	18	321	5,6 %
				1998	19	321	5,9 %
				2001	35	321	10,9 %
				2004	54	321	16,9 %
				2008	75	343	21,9 %
				2011	77	348	22 %
				2014	87	348	25 %
				2017	102	348	29,3 %

\* Renouveau total (les autres résultats concernent des renouvellements partiels).

### Évolution du nombre d'élus à l'Assemblée nationale



### Évolution du nombre d'élus au Conseil de la République puis au Sénat



S'agissant des **élections législatives**, le **système incitatif lié à la modulation de l'aide publique aux partis politiques** et aux **retenues financières** mis en place par les lois du 6 juin 2000 et du 4 août 2014<sup>1</sup> semble d'une efficacité limitée : il est frappant de constater que **les partis préfèrent parfois acquitter d'importantes sanctions financières plutôt que de se conformer à la loi**.

Ainsi, d'après un document édité par le secrétariat d'État chargé de l'Égalité entre les femmes et les hommes, au cours de la XIV<sup>e</sup> législature (2012-2017), les **partis politiques ont renoncé à un total de 27 783 480 euros pour le non-respect de la parité des nominations**<sup>2</sup>.

L'exemple de l'Assemblée nationale élue en mai 2017 paraît confirmer **l'influence décisive des partis politiques**, dont dépend l'investiture de candidates dans des circonscriptions gagnables : **la proportion de députées est ainsi passée de 26,9 % en 2012 à 38,7 % en 2017**, des chiffres **inédits en France**, même si la parité *stricto sensu* n'est pas encore atteinte.

Inversement, le Haut conseil à l'égalité soulignait, dans un rapport publié en novembre 2017, l'influence des « *listes dissidentes [...] parfois montées pour contourner les contraintes paritaires* »<sup>3</sup>. Ce point a été évoqué lors de la rencontre avec des élues locales organisée par la délégation à l'occasion du 8 mars 2018.

**LA FRANCE AU 16<sup>ÈME</sup> RANG MONDIAL POUR LA FÉMINISATION DE SON PARLEMENT  
DEPUIS LES ÉLECTIONS DE 2017**

Les élections législatives de 2017 ont sensiblement amélioré la place de la France dans le classement mondial établi par l'Union interparlementaire (UIP)<sup>4</sup>, puisque notre pays est passé, au lendemain de ces élections, **du 63<sup>ème</sup> rang (qu'elle occupait depuis l'été 2016) au 15<sup>ème</sup> rang**. Le renouvellement sénatorial lui a permis de conserver cette place.

<sup>1</sup> La loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 impose aux partis et groupements politiques, pour bénéficier de la première fraction de l'aide publique, de présenter un nombre égal de femmes et d'hommes (l'écart entre le nombre de femmes et d'hommes ne doit pas dépasser 2 % du nombre total de candidats). En cas de dépassement de cette proportion de 2 %, la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 prévoit un doublement des pénalités.

<sup>2</sup> Secrétariat d'État chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes, Vers l'égalité réelle entre les femmes et les hommes ; chiffres-clés, édition 2017, p. 46.

<sup>3</sup> Haut conseil à l'égalité, Le guide de la parité, version au 7 novembre 2017, p. 24.

<sup>4</sup> Dans ce classement, le Rwanda, avec 61,3 % de députées et 38,5 % de sénatrices, occupe régulièrement la première place.

Depuis le mois d'août 2017, la place de la France varie, selon les classements, entre les **14<sup>ème</sup> et 16<sup>ème</sup> rangs**<sup>1</sup>.

Avec 38,5 % de députées et 32,2 % de sénatrices depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2018, elle se situe désormais **au-dessus de la moyenne mondiale**, établie à **23,6 % de députées** (chambres dites basses) et à **23,3 % de sénatrices** (secondes chambres).

Malgré cette nette amélioration, **la France reste distancée, dans ce classement international, par quatre pays du continent européen :**

- la Suède, avec 43,6 % de femmes députées (8<sup>ème</sup> rang) ;
- la Finlande (42 % de députées) (11<sup>ème</sup> rang) ;
- la Norvège (41,4 % de députées) (13<sup>ème</sup> rang) ;
- et l'Espagne (39,1 % de députées ; 38 % de sénatrices) (15<sup>ème</sup> rang)<sup>2</sup>.

## 2. La féminisation du Sénat en question

La **féminisation du Sénat** a été plus **progressive** : la proportion de sénatrices était ainsi de<sup>3</sup> :

- 22 % en 2011 (77 sénatrices) ;
- 25 % en 2014 (87 sénatrices) ;
- 29,3 % (102 sénatrices) en 2017.

*a) Le remplacement, un accès au Sénat encore privilégié pour les femmes*

Parallèlement aux élections, il faut noter l'**influence du remplacement sur la féminisation du Sénat**. Ce point avait été relevé dans le rapport d'activité 2014-2017 de la délégation, publié en juillet 2017<sup>4</sup> : entre le lendemain du renouvellement de 2014 et la veille de celui de 2017, **le nombre de sénatrices a augmenté de quelque 10 %, passant de 87 (25 % des membres du Sénat) à 96 (27,7 %)** <sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Ce classement l'UIP est régulièrement mis à jour et il est soumis à des variations régulières. Au 30 juin 2018, la France était ainsi passée à la 16<sup>ème</sup> place sans que le nombre de femmes parlementaires ait régressé dans notre pays.

<sup>2</sup> Entre autres exemples européens, la Belgique se situe au 21<sup>ème</sup> rang mondial (38 % de députées, 50 % de sénatrices), le Danemark au 24<sup>ème</sup> rang (37,4 % de députées), le Royaume Uni au 41<sup>ème</sup> rang (32 % de députées, 25,7 % de femmes à la Chambre des Lords), et l'Allemagne au 46<sup>ème</sup> rang (30,7 % de députées et 39,1 % de membres du Bundesrat) - (classement établi par l'UIP le 30 juin 2018).

<sup>3</sup> Chiffres publiés au lendemain des renouvellements.

<sup>4</sup> Rapport d'activité 2014-2017, n° 681, 2016-2017.

<sup>5</sup> Rapport d'activité 2014-2017, n° 681, 2016-2017, pp. 10-11.

Comme l'indique ce rapport :

- « *Ces variations s'expliquent par l'arrivée au Sénat de femmes remplaçant des sénateurs décédés ou démissionnaires (à la suite, par exemple, de leur nomination au Conseil constitutionnel) ou occupant le siège de sénateurs nommés au Gouvernement* »<sup>1</sup> ;

- dans la plupart des cas, ces remplacements se sont effectués dans le sens « homme-femme » ; certains ont été neutres au regard du nombre de sénatrices, quand ils se sont effectués dans le sens « homme-homme » ou, encore plus rarement, dans le sens « femme-femme ».

L'évolution du Sénat dans les semaines qui ont suivi le dernier renouvellement a confirmé le **lien entre féminisation et remplacement**<sup>2</sup>, renforcé d'ailleurs par l'entrée en vigueur, au 1<sup>er</sup> octobre 2017, des règles relatives au **non-cumul**, qui ont permis à **huit nouvelles élues** de devenir sénatrices.

Le nombre de sénatrices est en effet passé de **102 au 1<sup>er</sup> octobre 2017 à 110 dès le 11 octobre 2017, puis à 112 au 1<sup>er</sup> juillet 2018**, leur proportion s'étant ainsi élevée de 29,3 % à 31,7 %, puis à 32,2 %, soit une part désormais **proche du tiers**.

Ces constats **relativisent la portée du dernier renouvellement sur la féminisation du Sénat**, qui a permis une **augmentation nette de seulement six élues au Sénat** : l'on est en effet passé de 96 sénatrices à la veille du scrutin à 102. Le **remplacement** a par la suite permis l'arrivée au Sénat, comme cela a été relevé plus haut, de **dix élues**.

Ces remarques confirment aussi que les remplacements liés aux exigences de **non-cumul** ont été favorables à la féminisation des assemblées.

En définitive, **l'influence du remplacement sur la féminisation du Sénat** vérifie l'actualité de l'analyse que faisait en 2001 la politologue Mariette Sineau, dans *Profession femme politique - Sexe et pouvoir sous la V<sup>e</sup> République*, de la suppléance comme « **filière d'accès au mandat parlementaire** »<sup>3</sup>.

b) *L'incidence des lois de 2000 et 2013 relatives au mode de scrutin*

L'augmentation certes progressive, mais régulière, du nombre et de la proportion de sénatrices constatée depuis 2001 montre **l'incidence relative de l'obligation de parité pour les élections sénatoriales, en lien avec le mode de scrutin**.

---

<sup>1</sup> Rapport d'activité 2014-2017, n° 681, 2016-2017, p. 11.

<sup>2</sup> Que le sénateur remplacé ait été élu au scrutin de liste ou au scrutin uninominal, les effets combinés de l'alternance femme-homme sur les listes et de l'obligation de désigner un remplaçant de sexe différent encouragent la féminisation par le remplacement.

<sup>3</sup> Mariette Sineau, *Profession femme politique - Sexe et pouvoir sous la V<sup>e</sup> République*, Presses de Sciences Po, 2001, p. 216.

---

Entre 1998 et 2001, on relève un certain saut quantitatif, comme le montre la courbe ci-dessus, dont la pente croît de manière très nette entre 1998 et 2001. Cette évolution peut être rapprochée de l'entrée en vigueur de la **loi n° 2000-641 du 10 juillet 2000 relative à l'élection des sénateurs**.

L'article 3 de la **loi du 6 juin 2000** précitée a en effet introduit des **contraintes paritaires** dans les départements où l'élection se déroule au **scrutin de liste**, qui concernait à l'époque les départements élisant au moins **trois sénateurs**, en prescrivant que « *sur chacune des listes, l'écart entre le nombre des candidats de chaque sexe ne peut être supérieur à un* » et en ajoutant que « *chaque liste est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe* ».

Malgré la réforme intervenue en 2003, qui a fixé à quatre sénateurs le seuil pour l'application du scrutin de liste, la féminisation a régulièrement progressé puisque la proportion de sénatrices, qui était de 6,5 % après le renouvellement de 1998, est passée :

- à 10,3 % en 2001, lors des premières élections au cours desquelles se sont appliquées pour la première fois les obligations de parité ;
- à 16,9 % en 2004 ;
- à 21,9 % en 2008 ;
- puis à 23,3 % en 2011.

Ainsi que le montrait déjà le rapport présenté au nom de la délégation par notre collègue Laurence Cohen à l'occasion de l'examen du projet de loi relatif à l'élection des sénateurs (devenu la loi n° 2013-702 du 2 août 2013)<sup>1</sup>, l'application de la **loi du 6 juin 2000** a coïncidé avec le **quadruplement du nombre de sénatrices en quelque onze années** : notre assemblée comptait **vingt sénatrices à la veille du renouvellement de 2001** ; elle en comprenait **quatre-vingt à la veille des élections de 2011**.

Cette loi a permis au **scrutin de liste** de contribuer à la **féminisation de notre assemblée**. Elle a également mis en évidence le **contraste entre le scrutin de liste et le scrutin majoritaire au regard de leurs influences respectives sur l'élection de femmes**. Le nombre de sénatrices élues au scrutin uninominal et au scrutin de liste étaient en effet respectivement, comme le relève le rapport d'information précité :

- lors du renouvellement de 2001<sup>2</sup>, de 2 et 20 ;
- lors du renouvellement de 2004<sup>3</sup>, de 2 et 29 ;
- lors du renouvellement de 2008<sup>4</sup>, de 6 et 12 ;

---

<sup>1</sup> Élection des sénatrices et des sénateurs : vers plus d'égalité ?, rapport d'information fait au nom de la délégation aux droits des femmes par Laurence Cohen, n° 533 (2012-2013).

<sup>2</sup> Renouvellement par tiers.

<sup>3</sup> Renouvellement par tiers.

<sup>4</sup> Renouvellement par tiers.

- lors du renouvellement de 2011 (premier renouvellement par moitié), de 10 et 39.

La **loi du 2 août 2013**<sup>1</sup> a encouragé la poursuite de la féminisation du Sénat :

- le scrutin de liste, qui permet une alternance femme-homme, a été étendu aux départements élisant au moins **trois sénateurs** (au lieu de quatre), comme c'était le cas avant 2003 ;

- dans les départements relevant du **scrutin uninominal**, le candidat (ou la candidate) et sa suppléante (ou son suppléant) doivent être de sexes différents, ce qui encourage la féminisation par le **remplacement** ; or celui-ci reste une voie d'accès privilégiée au Sénat pour les femmes, comme cela a été relevé plus haut.

Cette réforme a sensiblement **modifié la répartition entre sièges pourvus au scrutin majoritaire et sièges pourvus au scrutin de liste** :

- le nombre de sièges concernés par le scrutin de liste est passé de 180 sièges (soit 51,7 % de l'effectif global du Sénat) à 255 (soit **73 % de l'ensemble**) ;

- le nombre de sièges pourvus au scrutin majoritaire est passé de 168 (soit 48,3 %) à 93 (soit **27 %**).

*c) Mode de scrutin et féminisation : un bilan contrasté*

L'analyse de la féminisation de la représentation sénatoriale des départements confirme le **lien entre féminisation et représentation proportionnelle**.

Actuellement, les **départements paritaires** sont l'Aube, l'Aude, le Cantal, la Charente, l'Indre, les Landes, la Mayenne, l'Orne (depuis l'élection du 1<sup>er</sup> juillet 2018), le Lot, le Lot-et-Garonne, la Nièvre, la Savoie, la Haute-Vienne, la Martinique, la Polynésie (une sénatrice sur deux sièges), les Bouches-du-Rhône (quatre sénatrice sur huit sièges), l'Ille-et-Vilaine, le Haut-Rhin, La Réunion et le Var (deux femmes sur quatre sièges), la Seine-et-Marne et le Val-de-Marne (trois femmes sur six élus).

Les **départements faisant mieux que la parité** sont la Gironde et la Seine-Maritime (quatre femmes sur six sièges), le Calvados, le Gard et les Pyrénées-Atlantiques (deux femmes sur trois élus), le Rhône (quatre femmes sur sept sièges), l'Yonne, les Hautes-Pyrénées et le Jura (deux sièges, deux femmes).

---

<sup>1</sup> Loi n° 2013-702 du 2 août 2013 relative à l'élection des sénateurs.

---

Inversement, quarante départements ne sont **représentés que par des hommes** :

- départements à **un siège** : **dix sur onze** (90 %) ;
- départements à **deux sièges** : **23 sur 41** (56 %) ;
- départements à **trois sièges** : **sept sur 25** (28 %).

La proportion de sénatrices croît donc en fonction du nombre de sièges imparti aux départements, la situation la plus favorable étant celle des départements à six, sept ou huit sièges, **la moins favorable étant celle des départements à un siège**. Dans cette catégorie, seul le département des Hautes-Alpes<sup>1</sup> est représenté par une sénatrice.

*d) La réduction du nombre de parlementaires : quelles conséquences sur la féminisation du Sénat?*

De ce fait, la diminution du nombre de sénateurs aura une conséquence directement négative sur le nombre d'élues puisque **53 départements seraient représentés par un seul sénateur** (47 si l'on excepte les Outre-mer) : en extrapolant la proportion de 9 % actuellement observée, **ces départements seraient représentés par 48 hommes et 5 femmes**.

Le tableau ci-après, qui s'appuie sur des projections effectuées dans le cadre d'une étude publiée le 5 avril 2018 sur le site de *Public Sénat*<sup>2</sup> conforte les **interrogations** suscitées, au regard de la **féminisation de notre assemblée**, par la réduction annoncée du nombre de sénateurs, qui s'établirait à 244 au lieu de 348.

---

<sup>1</sup> Dont la représentante est devenue sénatrice en tant que suppléante et non directement à la suite des élections sénatoriales.

<sup>2</sup> Guillaume Jacquot et François Vignal, « Réforme institutionnelle : la moitié des départements n'aurait qu'un seul sénateur », Public Sénat, 5 avril 2018, <https://www.publicsenat.fr/article/politique/reforme-institutionnelle-la-moitie-des-departements-n-aurait-plus-qu-un-seul>

**PROPORTION DE SÉNATRICES EN FONCTION DU NOMBRE DE SIÈGES  
PAR DÉPARTEMENT<sup>1</sup>**

**En gras** : situation en 2018<sup>2</sup> ; *en italiques* : projection à 244 sièges

<b>Nombre de sièges par département</b>	<b>Nombre de départements concernés</b>	<b>Nombre d'élus au Sénat</b>	<b>Nombre de sénatrices</b>	<b>Proportion de sénatrices</b>
<b>1</b>	<b>11</b> <i>53</i>	<b>11</b> <i>53</i>	<b>1</b> <i>5</i>	<b>9 %</b>
<b>2</b>	<b>41</b> <i>21</i>	<b>82</b> <i>42</i>	<b>21</b> <i>10</i>	<b>25,6 %</b>
<b>3</b>	<b>25</b> <i>10</i>	<b>75</b> <i>30</i>	<b>21</b> <i>8</i>	<b>28 %</b>
<b>4</b>	<b>10</b> <i>10</i>	<b>40</b> <i>40</i>	<b>14</b> <i>14</i>	<b>35 %</b>
<b>5</b>	<b>8</b> <i>9</i>	<b>40</b> <i>45</i>	<b>11</b> <i>12</i>	<b>27,5 %</b>
<b>6</b>	<b>6</b> <i>3</i>	<b>36</b> <i>18</i>	<b>18</b> <i>9</i>	<b>50 %</b>
<b>7</b>	<b>3</b>	<b>21</b>	<b>8</b>	<b>38,1%</b>
<b>8</b>	<b>1</b> <b>(Bouches-du-Rhône)</b> <i>1 (Nord)</i>	<b>8</b> <i>8</i>	<b>4</b> <i>4</i>	<b>50 %</b>
<b>11</b>	<b>1 (Nord)</b>	<b>11</b>	<b>4</b>	<b>36,4 %</b>
<b>12</b>	<b>1 (Paris)</b>	<b>12</b>	<b>5</b>	<b>41,6 %</b>
<b>12</b>	<b>Français établis hors de France</b>	<b>12</b> <i>8</i>	<b>5</b> <i>3</i>	<b>41,6 %</b> <i>37,5%</i>
<b>TOTAL</b>		<b>348</b> <i>244</i>	<b>112</b> <i>66</i>	<b>32,2 %</b> <i>27%</i>

<sup>1</sup> Sources : Délégation aux droits des femmes, à partir des projections effectuées département par département par l'étude précitée de Public Sénat.

<sup>2</sup> Chiffres au 6 juillet 2018 (348 sénateurs). Ce tableau tient compte du remplacement de M. Dominique Watrin par Mme Cathy Apourceau-Poly (Pas-de-Calais) et de M. Thierry Foucaud par Mme Céline Brulin (Seine-Maritime) ; il tient également compte de l'élection de M. Vincent Ségouin (Orne). Les démissions de MM. Watrin et Foucaud et leur remplacement ont porté le nombre de sénatrices) à 112 au lieu de 110 et la proportion de femmes élues au Sénat de 32 % à 32,2 %.

Comme cela a été indiqué précédemment, les **élections de 2017** avaient permis l'élection de **102 sénatrices** (au lieu de 87 en 2014)<sup>1</sup>, soit **29,3 % de femmes**. Cette proportion s'était **rapprochée du tiers** à la faveur des remplacements successifs depuis le renouvellement de septembre 2017, jusqu'à **32,2 % au début de juillet 2018**.

Alors que les développements ci-dessus ont confirmé l'influence positive de la **représentation proportionnelle** sur la féminisation du Sénat, la diminution du nombre de sénateurs devrait mécaniquement se traduire par une **progression de la part des élus au scrutin majoritaire**, c'est-à-dire dans les départements élisant un ou deux sénateurs (74 départements concernés au lieu de 52). Or actuellement les départements relevant du scrutin majoritaire élisent **23 sénatrices**, soit une féminisation à hauteur de 20,5 %, inférieure à la proportion actuelle de sénatrices.

La **réduction du nombre de sièges** au Sénat, de 348 sièges à **244**, prévue dans le cadre de la réforme des institutions actuellement en discussion, **pose évidemment en termes nouveaux la question de la féminisation** d'une assemblée où l'accès des femmes, tardif et progressif, semble rester **fragile**.

En effet, compte tenu des projections ci-dessus, **la proportion de sénatrices ne semble pas pouvoir s'établir**, avec les réserves d'usage, **à plus de 27 % dans un Sénat comportant 244 sénateurs**. Si ces projections étaient confirmées, il s'agirait d'une **régression**, d'autant que peu de **correctifs** semblent pouvoir être envisagés en raison de la pratique consistant à créer des **listes concurrentes** pour contourner les règles de l'alternance hommes-femmes.

**Cette réforme serait-elle 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 ?**

**Il s'agit là d'un sujet de préoccupation pour la délégation.**

La délégation aux droits des femmes s'inquiète des conséquences potentielles de la diminution annoncée 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.

<sup>1</sup> Compte non tenu du remplacement (voir supra) qui a permis au nombre de sénatrices de passer à 110 (soit 32 % des élus au Sénat) dès le 11 octobre 2017, quelques jours après les élections sénatoriales, en raison de l'entrée en vigueur des règles relatives au non-cumul des mandats. Le nombre de sénatrices est passé à 112 (soit 32,2 % des élus au Sénat) à la suite de la démission et du remplacement de MM. Watrin et Foucaud le 1<sup>er</sup> juin et le 1<sup>er</sup> juillet 2018 (voir supra).

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.

#### **D. UNE DEUXIÈME GÉNÉRATION DE CONQUÊTES À ENCOURAGER : LA PARITÉ QUALITATIVE**

L'accès des femmes aux mandats électoraux semble bien engagé pour les élections locales, mais le « **troisième tour** », celui de la désignation aux plus hautes fonctions, reste en 2018 un défi pour les élues.

##### **1. Le cas des assemblées locales : un partage inégal du pouvoir ?**

Danielle Bousquet, présidente du HCE, a très opportunément rappelé, lors d'une audition conjointe de notre délégation et de la délégation aux collectivités territoriales, le 24 mai 2018, sur les conditions d'exercice des mandats locaux par les élues, que « *La parité, c'est le partage à égalité entre les femmes et les hommes du pouvoir de représentation et de décision dans toutes les sphères de la vie citoyenne ; c'est le partage des places, mais aussi des responsabilités* ».

À cet égard, des progrès restent à conquérir.

Certes, la féminisation des **instances de décision** des assemblées locales a été encouragée par la loi du 31 janvier 2007<sup>1</sup> qui prévoit :

- une obligation de parité sur les **listes d'adjoints** en vue de leur élection par les **conseils municipaux** ;

- une **alternance stricte** sur les listes pour les membres de la **commission permanente des conseils régionaux** et la parité de candidatures sur les listes pour les **vice-présidents** de conseils régionaux<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Loi n° 2007-128 du 31 janvier 2007 tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.

<sup>2</sup> Les mêmes règles s'appliquent aux élections concernant l'Assemblée des Français de l'étranger.

---

S'agissant des **assemblées départementales**, la loi du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux<sup>1</sup> a encouragé la **féménisation de la commission permanente et des vice-présidences**. Depuis 2015, les élues y ont deux fois plus nombreuses qu'en 2011, toutes fonctions confondues<sup>2</sup>. Les femmes y représentent ainsi près de la moitié des vice-présidents.

Danielle Bousquet, présidente du Haut conseil à l'égalité, relevait lors de la table ronde précitée du 24 mai 2018 que « *là où il y a des contraintes, la parité est une réalité, y compris au sein des exécutifs* ».

Mais il semble que la parité, quand elle existe, reste de nature **arithmétique** plus que **qualitative**.

En ce qui concerne les **départements**, les femmes sont premières vice-présidentes dans seulement 32 départements et deuxièmes vice-présidentes dans plus de la moitié des départements.

Selon l'analyse publiée par le secrétariat d'État chargé de l'Égalité entre les femmes et les hommes en 2017<sup>3</sup> :

- « *Plus de la moitié [des départements] sont dirigés par un tandem exclusivement masculin [58 départements], un seul par un tandem exclusivement féminin [le Doubs]* » ;

- « *Dans les départements présidés par des hommes, les femmes n'en sont premières vice-présidentes que dans un tiers des cas [34 départements]* » ;

- à l'inverse, « *Lorsque les départements sont dirigés par une femme, le premier vice-président est un homme dans près de 90 % des cas ([huit départements sur neuf]* ».

De fait, comme le souligne une étude de la Direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur, publiée en novembre 2017, la part des femmes « *reste tout de même loin de la parité parmi les présidents d'exécutifs* »<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des délégués communautaires et modifiant le calendrier électoral.

<sup>2</sup> Secrétariat d'État chargé de l'Égalité entre les femmes et les hommes, Vers l'égalité réelle entre les femmes et les hommes – chiffres clé – édition 2017, p. 50.

<sup>3</sup> Secrétariat d'État chargé de l'Égalité entre les femmes et les hommes, Vers l'égalité réelle entre les femmes et les hommes – chiffres clé – édition 2017, p. 50.

<sup>4</sup> La part des femmes parmi les élus locaux augmente, Bulletin d'information statistique de la DGCL, n° 119, novembre 2017.

---

En effet, **au lendemain des élections régionales et départementales de 2015**, on comptait :

- **trois présidentes de conseils régionaux**<sup>1</sup> (deux présidentes sur 26 en 2010<sup>2</sup>), soit 17 % de femmes et 83 % d'hommes (depuis octobre 2017, on relève la désignation d'une **quatrième présidente** d'assemblée régionale<sup>3</sup>, dans le contexte de l'entrée en vigueur la législation sur le non-cumul) ;

- **huit présidentes de conseils départementaux**<sup>4</sup>, soit 8 % de femmes et 92 % d'hommes.

Ce **déséquilibre** constitue la conséquence mécanique du fait que les **têtes de listes** sont en très grande majorité des hommes.

À cet égard, notre collègue Max Brisson a fait observer, lors de la rencontre avec des élues locales organisée par la délégation le 8 mars 2018, que *« la plupart des présidents de conseils départementaux restent des hommes. Nous pouvons donc estimer qu'un autre combat doit être mené, pour faire en sorte que les femmes occupent aussi des postes exécutifs »*<sup>5</sup>.

S'agissant des **maires**, la situation **diffère en fonction de la taille de la commune**.

La **proportion moyenne de femmes maires** est de 16 % (elle était de 13,8 % avant les dernières élections ; de 10,9 % en 2001).

Cette proportion s'établit :

- à 18 % pour les communes de moins de 500 habitants ;
- à 11 % seulement pour les communes de 30 000 à 10 000 habitants ;
- à 14 % dans les communes de plus de 100 000 habitants (soit six femmes sur 42).

La note précitée de la DGCL relève que *« les femmes sont plus nombreuses parmi les adjoints »* :

- 29 % parmi les 1<sup>ers</sup> adjoints ;
- 38 % parmi les 2<sup>ds</sup> adjoints ;
- 39 % parmi les 3<sup>es</sup> ;
- 48 % parmi les autres adjoints<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Ile-de-France, Bourgogne-Franche-Comté et Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées.

<sup>2</sup> INSEE, Femmes et hommes, l'inégalité en question, édition 2017, INSEE Références, p. 158.

<sup>3</sup> Pays-de-la-Loire.

<sup>4</sup> Bouches-du-Rhône, Creuse, Doubs, Finistère, Lozère, Pyrénées orientales, Guadeloupe et La Réunion (avant l'élection au Sénat de notre collègue Nassimah Dindar).

<sup>5</sup> Voir les actes de cette rencontre, publiés dans Le 8 mars 2018 au Sénat : honneur aux élues des territoires, rapport d'information fait au nom de la délégation aux droits des femmes par Annick Billon, n° 480 (2017-2018).

<sup>6</sup> La part des femmes parmi les élus locaux augmente, Bulletin d'information statistique de la DGCL, n° 119, novembre 2017.

---

Ces constats valident la communication dédiée au rapport consacré par le Haut conseil à l'égalité, en février 2017, au sujet de la parité au niveau local<sup>1</sup> : « *Parité au niveau local : en l'absence de contrainte légale, le partage des responsabilités s'arrête aux portes du pouvoir* ».

En d'autres termes, comme le soulignait Danielle Bousquet, présidente du HCE, lors de la table ronde du 24 mai 2017 au Sénat : « *Dans les collectivités locales, le numéro un reste un homme [...]. Même chose pour le numéro deux : 72 % des premiers vice-présidents de région sont des hommes, 65,3 % des premiers vice-présidents de département, 80 % des premiers vice-présidents d'intercommunalité, 71,5 % des premiers adjoints dans les communes* ».

## **2. La parité des exécutifs des EPCI : aucune contrainte légale, des progrès souhaitables**

**La parité dans les exécutifs des conseils communautaires<sup>2</sup> est loin d'être effective. Ce constat confirme le lien entre parité et contrainte légale, car le législateur n'a prévu aucune obligation dans ce domaine.**

Selon l'enquête précitée de l'association *Elles aussi*, effectuée en 2015, on compte seulement **8 % de présidentes, 18 % de femmes dans les exécutifs et 8 % d'exécutifs comprenant une proportion significative de femmes** (40 % de conseillères et plus). En revanche **23 % d'exécutifs demeurent exclusivement masculins**.

Cette analyse souligne, contrairement au constat relatif aux conseillères, **l'absence de lien entre parité des instances dirigeantes et nombre d'habitants** :

- 85 % des exécutifs dont les femmes sont absentes relèvent d'EPCI de moins de 20 000 habitants ;

- inversement, 81 % des exécutifs comptant au moins 40 % de femmes appartiennent aussi à des EPCI de moins de 20 000 habitants.

Une étude publiée par l'association *Élues locales*<sup>3</sup> rappelle que la loi NOTRe du 7 août 2015<sup>4</sup>, qui a imposé un seuil minimal de 15 000 habitants pour bénéficier des avantages et des compétences liées à un EPCI, a encouragé les territoires à opérer des **fusions** afin de passer ce seuil. Or les fusions d'intercommunalités conduisent à une **diminution du nombre de**

---

<sup>1</sup> Quel partage du pouvoir entre les femmes et les hommes élu.e.s au niveau local ? État des lieux de la parité aux niveaux communal, intercommunal, départemental et régional, février 2017.

<sup>2</sup> Le commentaire de l'enquête de 2015 effectuée par *Elles aussi* note l'existence dans certains EPCI d'« exécutifs élargis », souvent appelés bureau, ce qui constitue un moyen d'« [agrandir] le noyau décisionnel de diverses façons, y compris en intégrant quelques femmes mais cela n'améliore pas l'équilibre de l'exécutif ».

<sup>3</sup> <https://www.elueslocales.fr/actualites/collectivites/fusion-des-intercommunalites-parite-grande-perdante/>

<sup>4</sup> Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

---

**postes de conseillers communautaires par commune**, ce qui semble souvent s'effectuer **aux dépens des élues** (voir *supra*).

Les **fusions d'intercommunalités**, qui ont « *coûté bien des places aux élues* », joueraient donc un rôle dans cette parité très incomplète, en diminuant le nombre de places attribuées à chaque commune, **généralement désormais représentée par son maire** - un homme dans la plupart des cas : « *Au gré des fusions d'intercommunalités, moins de places pour les élus non maires, donc moins de place pour les femmes...* »<sup>1</sup>.

L'actualisation de l'enquête précitée de l'association *Elles aussi*, réalisée en 2017, fait apparaître une dégradation de la proportion de présidentes d'EPCI : **7,5 % au lieu de 8 %**. Dans le même esprit, la part des EPCI dont les exécutifs comptent au moins 40 % de femmes a chuté de 8 % à 4,5 %.

En revanche, la proportion d'exécutifs strictement masculins a fortement baissé, puisqu'elle est passée de **23 % à 14 %**<sup>2</sup>.

En outre, cette mise à jour indique que le pourcentage des femmes dans les exécutifs varie de 9 % pour la Haute-Corse à 29 % pour la Guadeloupe et le Cher, et que la moitié des EPCI comptent au moins 19 % de femmes dans les exécutifs, situation inchangée par rapport à 2015.

Des constats établis en décembre 2016 par le réseau *Élues locales* font état d'une diminution de la proportion de conseillères dans la nouvelle Communauté Grand Paris Seine et Oise, passée à 30 % au lieu d'une moyenne de 42 % dans les conseils des anciens EPCI. L'évolution du conseil métropolitain du Grand Paris, « *qui comptait 72 % d'hommes lors de sa première réunion en janvier 2016* », appelle une remarque similaire, de même que la nouvelle communauté de communes Porte Océane du Limousin, où la proportion de conseillères a baissé à 34 %, alors qu'elle atteignait la parité dans sa principale composante, la communauté de communes Vienne-Glane<sup>3</sup>.

Selon un témoignage cité par *Élues locales*, la fusion de trois EPCI au sein de la Communauté de communes Plaines et forêts d'Yvelines a divisé par deux le nombre de représentants des communes de moins de 2 000 habitants (un conseiller - ou conseillère - au lieu de deux), les femmes devenant ainsi, en général, **suppléantes**<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> <https://www.elueslocales.fr/actualites/collectivites/intercommunalite-que-de-critiques/>

<sup>2</sup> Le manifeste de l'association *Elles aussi*, intitulé *Pour une démocratie paritaire et publié en janvier 2018* comporte des chiffres un peu différents : 31,2 % de conseillères, 18,3 % de femmes dans les exécutifs et 7,5 % de présidentes ; exécutif exclusivement masculin dans 13,9 % des intercommunalités.

<sup>3</sup> <https://www.elueslocales.fr/actualites/collectivites/fusion-des-intercommunalites-parite-grande-perdante/>

<sup>4</sup> <https://www.elueslocales.fr/actualites/collectivites/intercommunalite-que-de-critiques/>

---

Le réseau *Élues locales* reproduit à cet égard sur son site<sup>1</sup>, en date du 23 mai 2017, des citations éloquentes d'élues dans les EPCI :

- « *Nous étions trois femmes vice-présidentes sur neuf au total. Dans la nouvelle interco, il y a trois femmes sur quinze VP !* » (Guingamp Communautés) ;

- « *Un président, quatorze vice-présidents dont une seule femme* » (Communauté de communes du Thouarsais).

Selon le site d'*Élues locales*<sup>2</sup>, « *Il ressort de la très grande majorité des témoignages qu'en règle générale la part de femmes vice-présidentes n'atteint que péniblement les 25-30 % et bien plus souvent 2-3 pour 10-15, voire bien davantage, vice-présidents* ».

Mais l'association mentionne aussi des intercommunalités qui **respectent parfaitement le principe de parité, voire le dépassent** : huit hommes et huit femmes vice-président-e-s pour la communauté d'agglomération Est ensemble, cinq femmes (dont la présidente) et trois hommes pour la Communauté de communes du Val de l'Eyre.

Les évolutions sont donc à tout le moins nuancées.

Selon la présidente du Haut conseil à l'égalité, entendue par la délégation lors d'une table ronde organisée le 24 mai 2018 avec la délégation aux collectivités territoriales sur les conditions d'exercice des mandats locaux par les élues, « *La part des femmes dans les conseils communautaires est passée de 32 à 31 % ; 92,5 % des EPCI sont présidés par un homme, contre 91,5 % [avant les fusions encouragées par la loi NOTRe]... Moins d'un EPCI sur dix est dirigé par une femme* ».

Ces évolutions posent donc problème : tant le Haut conseil à l'égalité que le réseau *Élues locales* et l'association *Elles aussi* préconisent de **modifier la loi pour imposer la parité dans les instances de gouvernance des intercommunalités**.

Danielle Bousquet a pour sa part plaidé, au cours de la réunion précitée du 24 mai 2018, pour l'intervention d'un texte « *avant mars 2019, dans la perspective du prochain scrutin municipal* ».

Elle a présenté les recommandations du HCE dans ce domaine, qui s'organisent autour de trois axes : « *D'abord, le renforcement des règles paritaires dans les communes, pour agir indirectement sur les intercommunalités ; ensuite, l'instauration de règles paritaires aux élections des conseils communautaires, en agissant sur les modalités électorales : scrutin de liste intercommunal paritaire ? Proposition paritaire et tirage au sort si nécessaire ?* Devant la spécificité des groupements de communes, il faut poursuivre la réflexion pour garantir la parité au sein des conseils et des exécutifs ; enfin, le contrôle et le suivi de la mise en œuvre des règles paritaires ».

---

<sup>1</sup> <https://www.elueslocales.fr/actualites/collectivites/intercommunalite-que-de-critiques/>

<sup>2</sup> <https://www.elueslocales.fr/actualites/collectivites/intercommunalite-que-de-critiques/>

---

La délégation suivra avec intérêt l'issue des travaux du HCE, dont l'avis est prévu septembre 2018.

### 3. La parité au plus haut niveau des institutions de la République : une exigence ?

Les développements ci-après concernent la parité au sein du Gouvernement et des Bureaux des assemblées parlementaires.

Le **groupe de travail du Sénat sur la révision constitutionnelle** a préconisé, dans ses **40 propositions pour une révision de la Constitution utile à la France**<sup>1</sup>, document publié le 24 janvier 2018, la **parité au Gouvernement**. Il s'agit de sa **proposition n° 2** : « *En outre, le groupe de travail propose que la Constitution pose le principe de la composition paritaire du Gouvernement qui devra comporter un nombre égal de femmes et d'hommes* ».

Lors de l'échange de vues auquel elle a procédé sur la révision constitutionnelle, le 29 mars 2018, **la délégation a soutenu cette proposition**, même si certains de ses membres ont observé, avec notre collègue Françoise Cartron, vice-présidente, que « *les derniers gouvernements [avaient] appliqué cette règle de manière implicite* », et en dépit du fait que l'application de la parité au gouvernement ne garantit pas que les femmes se voient confier les portefeuilles les plus prestigieux<sup>2</sup>.

La délégation aux droits des femmes de l'Assemblée nationale s'est, elle aussi, déclarée favorable à l'inscription du « *principe d'un Gouvernement paritaire à l'article 8 de la Constitution* »<sup>3</sup>.

Notre délégation ne s'était pas prononcée, le 29 mars 2018, sur la formulation concrète de ce principe (de même d'ailleurs que le groupe de travail du Sénat). Celle-ci suppose en effet d'éviter de **figer la répartition des responsabilités gouvernementales** selon des critères sexués. La nécessaire prise en compte des **équilibres politiques** et des **équations personnelles des membres du Gouvernement** exige dans ce domaine de préserver une certaine **souplesse**. Peut-être pourrait-il être envisagé de prévoir, à l'article 8 de la Constitution, que le gouvernement comporte, au moment de sa constitution, un nombre égal d'hommes et de femmes.

Lors de sa réunion du 17 juillet 2018, la délégation a décidé, après débat, d'étendre cette exigence de parité aux plus hautes fonctions de l'administration, notre collègue Joëlle Garriaud-Maylam, vice-présidente,

---

<sup>1</sup> *Groupe de travail du Sénat sur la révision constitutionnelle (présidé par M. Gérard Larcher, Président du Sénat, rapporteur : M. François Pillet, sénateur), Les 40 propositions pour une révision de la Constitution utile à la France, 24 janvier 2018.*

<sup>2</sup> *Voir en annexe le compte rendu de cette réunion.*

<sup>3</sup> *Recommandation n° 4 du rapport d'information fait par Marie-Pierre Rixain au nom de la délégation aux droits des femmes sur le projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, Assemblée nationale, XV<sup>e</sup> législature, n° 1095.*

ayant jugé difficile de limiter la recommandation de la délégation au Gouvernement, sans intégrer les cabinets ministériels et la haute administration. Ce souhait est indépendant de la discussion du projet de loi constitutionnelle.

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.

S'agissant du Parlement, le principe de parité est pris en compte dans le **règlement de l'Assemblée nationale** depuis novembre 2014, à l'égard de la composition du **Bureau**.

L'article 10 du règlement de l'Assemblée nationale prévoit en effet que « *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* »<sup>1</sup>.

Cette disposition a été introduite dans le texte de la résolution n° 437, adoptée le 28 novembre 2014 à l'initiative de François de Rugy, aujourd'hui président de l'Assemblée nationale.

En commission des lois, une première version de l'amendement, qui prévoyait la stricte parité du Bureau, avait été rejetée au motif qu'elle « *porterait atteinte à l'autonomie du groupe, garantie par la Constitution* », et que « *tous les groupes n'ont pas les moyens, du seul point de vue numérique, de présenter des listes paritaires* »<sup>2</sup>. L'auteur de l'amendement avait objecté que « *L'attribution de points en fonction des postes occupés permet déjà un système de représentation proportionnelle des groupes, système qu'il suffirait donc de combiner avec un mécanisme paritaire* », concluant que **la question était de savoir si la parité était, ou pas, un objectif prioritaire**.

Au cours de la séance du 28 novembre 2014, un intervenant favorable à l'amendement a fait observer que le législateur avait, en « *[imposant] aux partis politiques l'alternance entre les hommes et les femmes sur les listes* », « *[limité] l'autonomie des partis, mais [permis] une grande avancée* », sous-entendant que **rien ne s'opposait à ce que l'Assemblée nationale applique à ses groupes la règle qu'elle avait décidée à l'égard des partis politiques** pour les élections.

<sup>1</sup> Article 10, 2. Selon l'article 10, 1, Le Bureau de l'Assemblée nationale se compose d'un président, de six vice-présidents, de trois questeurs et de douze secrétaires, soit 22 membres.

<sup>2</sup> Ces arguments ont été opposés par le président de la commission des lois, Jean-Jacques Urvoas.

---

La rédaction finalement adoptée par l'Assemblée nationale le 28 novembre 2014 pour l'article 10 du Règlement **ne vise pas à imposer la parité arithmétique au sein du Bureau, mais à « fixer un objectif »** ou, selon les termes de l'auteur de l'amendement, une « *obligation de moyens, à défaut de résultats* ».

Après l'adoption de cette résolution :

- en 2015, on comptait au Bureau de l'Assemblée nationale huit femmes sur vingt-deux (trois vice-présidentes, une questeure et quatre secrétaires), soit 36 % de députées, une proportion supérieure à celle des députées que comptait alors l'Assemblée nationale (27 %) ;

- actuellement, le Bureau de l'Assemblée nationale comprend dix députées sur vingt-deux (deux vice-présidentes, une questeure et sept secrétaires), soit 45 % : la proportion de femmes au Bureau de l'Assemblée nationale reste donc supérieure à celle des députées (38,5 % depuis les élections législatives de 2017).

La **proportion de sénatrices au Bureau du Sénat** est, depuis le renouvellement de septembre 2017, de **34,6 %** (neuf sénatrices sur 26 membres), soit **plus que la part des femmes au Sénat** (32,2 % depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2018) : ce point positif doit être souligné. Il s'agit d'ailleurs d'une **nette progression** par rapport à la situation antérieure aux dernières élections (six sénatrices sur 26, soit 23 % de femmes au Bureau en 2014-2017).

Il a donc paru à notre délégation, au cours de sa réunion du 29 mars 2018, que le Sénat pourrait **modifier son règlement dans la même logique que celle retenue par l'Assemblée nationale en 2014**.

La délégation a néanmoins entendu les réserves exprimées, lors de cet échange de vues du 29 mars 2018, à l'encontre d'une obligation arithmétique de parité qui ne serait **ni réaliste ni respectueuse des prérogatives des groupes politiques**. Comme l'a rappelé Françoise Cartron, ancienne vice-présidente du Sénat, lors de la réunion de la délégation du 29 mars 2018, la parité arithmétique s'opposerait de fait aux prérogatives des groupes et ferait obstacle aux considérations relatives à l'équilibrage politique qui préside naturellement à la composition du Bureau d'une assemblée parlementaire.

La délégation a néanmoins considéré que, dans le contexte issu de la diminution envisageable de la proportion de sénatrices, qui pourrait résulter de la baisse du nombre de sièges au Sénat, l'affirmation de l'objectif de parité au sein du Bureau pourrait constituer un signal fort et bien venu en faveur de la **mixité de notre assemblée**.

La délégation suggère donc une modification du règlement du Sénat affichant l'objectif de parité au sein du Bureau, comme le prévoit celui de l'Assemblée nationale depuis 2014<sup>1</sup>, 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.

\*\*\*

La parité semble désormais en progrès dans le domaine politique, qu'elle résulte de « bonnes pratiques », ce qui la rend fragile et réversible, ou qu'elle s'appuie sur des contraintes juridiques qui ont fait la preuve de leur efficacité.

La **contrainte juridique**, quand elle existe, ne semble pas pouvoir être abandonnée de sitôt. Quant à l'**accès des femmes aux responsabilités**, il exige aujourd'hui de franchir un **nouveau cap d'exigences** pour aider les femmes à triompher du « troisième tour », même si une telle évolution est susceptible d'inspirer des réticences.

Comme le soulignait Catherine Tasca, rapporteure du projet de loi de révision constitutionnelle en 1999, « *soyons clairs : une place de plus pour une femme c'est une place de moins pour un homme. Il n'est jamais facile d'assumer un tel choix* »<sup>2</sup>.

#### **E. LES PROPOSITIONS DE LA DÉLÉGATION POUR RENFORCER LA PARITÉ DANS LA CONSTITUTION**

Parallèlement à la modification adoptée par l'Assemblée nationale en juillet 2018, que la délégation préconise depuis la fin de 2016 et dont elle recommande le maintien par le Sénat, la délégation souhaite que la prochaine révision constitutionnelle soit l'occasion de **modifier l'article premier de la Constitution de 1958** pour **garantir l'égal accès des femmes et des hommes** aux mandats électoraux et fonctions électives ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales.

---

<sup>1</sup> 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 ».

<sup>2</sup> Rapport n° 1240 de Catherine Tasca au nom de la commission des lois sur le projet de loi constitutionnelle relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes, Assemblée nationale, décembre 1998.

### 1. « Garantir », et non plus « favoriser », l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales

Depuis 1999, les termes du débat sur la parité ont changé. Celle-ci est désormais, comme cela a été dit plus haut, entrée dans les mœurs et le monde politique s'est davantage ouvert aux femmes.

En 1999, le verbe « *favorise* » a été retenu de préférence à d'autres termes : « *établit* », « *assure* », « *garantit* ». L'objectif était de **préserver la faculté, pour le législateur, de prévoir des mesures de discrimination positive (ou de ne pas en prévoir)**, et d'apprécier le niveau de contrainte dont il souhaiterait que ces mesures éventuelles soient assorties.

Ce faisant, le constituant a semble-t-il encouragé une certaine **ambiguïté**, puisque le verbe « favoriser » signifie tout autant « *avantager* » (ce qui justifierait des mesures de discrimination positive) que « *aider* », « *protéger* », « *soutenir* » (sens qui validerait des dispositions moins contraignantes). Cela a été relevé au cours de l'échange de vues du 29 mars 2018.

Lors de son audition par la délégation, le 5 juillet 2018, Ferdinand Mélin-Soucramanien, professeur de Droit public à l'Université de Bordeaux, a estimé que cet alinéa pourrait être rédigé en préservant le verbe « *favoriser* », de manière à prévoir que « *La loi favorise l'accès des femmes (et non plus « l'égal accès des hommes et des femmes ») aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales* ».

Cette rédaction présente le mérite de la clarté, car elle pose clairement le principe selon lequel **la parité vise précisément à lever les freins à l'accès des femmes aux mandats et fonctions électives**.

À plusieurs reprises, la délégation aux droits des femmes du Sénat s'est interrogée sur la rédaction du second alinéa de l'article premier de la Constitution, regrettant qu'une formulation plus ambitieuse n'ait été adoptée ni en 1999, ni en 2008.

Lors de l'examen du rapport d'information adopté en avril 2013 en vue de l'examen du projet de loi relatif à l'élection des sénateurs<sup>1</sup>, la délégation s'était prononcée en faveur de la recommandation suivante :

« **Recommandation n° 5.** - *La délégation recommande, à l'occasion d'une prochaine révision constitutionnelle, de substituer le verbe "garantir" au verbe "favoriser" dans le deuxième alinéa de l'article premier de la Constitution relatif à l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives* ».

---

<sup>1</sup> Élection des sénatrices et des sénateurs : vers plus d'égalité ?, rapport d'information fait au nom de la délégation aux droits des femmes par Laurence Cohen, n° 533 (2012-2013).

---

**À l'occasion de l'échange de vues organisé le 29 mars 2018 dans la perspective de la révision constitutionnelle, la délégation s'est déclarée favorable à la même substitution.**

Rien ne s'oppose en effet - sinon des considérations d'opportunité - à la formulation d'une obligation pour le législateur, en matière de parité, par l'emploi du verbe « *garantir* » :

- le préambule de 1946 dispose que « *La loi garantit à la femme, dans tous les domaines, des droits égaux à ceux de l'homme* » ;

- l'article 4 de la Constitution prévoit que « *La loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation* ».

**Le constituant a donc déjà prévu des situations où il impose des obligations au législateur. Pourquoi ne pas soumettre ce dernier à la même exigence en matière d'égal accès aux mandats électifs et aux responsabilités ?**

**2. Une proposition de la délégation : adosser ses compétences à un second alinéa de l'article premier de la Constitution reformulé pour y faire figurer l'égalité entre femmes et hommes aux côtés de l'égal accès aux mandats et aux responsabilités**

La délégation propose de reformuler le **second alinéa de l'article premier de la Constitution**, relatif à la **parité**, pour y incorporer également le **principe d'égalité devant la loi des femmes et des hommes** défini par le **préambule de 1946** (alinéa 3). Cette proposition serait indépendante de la modification défendue au premier alinéa de l'article premier, pour poser le principe de l'égalité devant la loi de tous les citoyens « sans distinction de sexe ».

Les avantages de cette formule consisteraient :

- à **rassembler en un alinéa cohérent** (le second alinéa de l'article premier) **les dispositions concernant l'égalité entre femmes et hommes et la parité**, qui lui est liée : ces principes ne se trouveraient donc plus répartis entre différents textes (le préambule de 1946 et le second alinéa de l'article premier) ;

- à **reformuler le principe d'égalité entre femmes et hommes**, qui figure à l'alinéa 3 du préambule de 1946, pour que les droits des femmes ne soient plus considérés comme un « rattrapage » de droits reconnus en premier aux hommes ;

- à **adosser l'égalité femmes-hommes au principe de l'égal accès aux mandats et responsabilités**, les deux notions se complétant et se renforçant.

---

Il se trouve que cette modification rendrait la Constitution française comparable à certaines dispositions de constitutions étrangères qui **posent le principe de l'égalité entre femmes et hommes, tout en autorisant expressément, dans l'esprit de l'exemple canadien précédemment évoqué, des mesures destinées à compenser les inégalités qui empêchent l'égalité réelle** :

- l'article 3 de la **Constitution allemande** (« (1) Tous les êtres humains sont égaux devant la loi. (2) Hommes et femmes sont égaux en droits. L'État promeut la **réalisation effective de l'égalité en droits des femmes et des hommes** et agit en vue de **l'élimination des désavantages existants**. ») ;

- l'article 7 de la **Constitution autrichienne** (« (1) Tous les citoyens de la fédération sont égaux devant la loi. Les privilèges tenant à la naissance, au sexe, à l'État, à la classe et à la religion sont exclus [...]. (2) La Fédération, les Länder et les communes souscrivent à une **égalité de fait entre les femmes et les hommes**. Des mesures visant à promouvoir l'égalité de fait entre les femmes et les hommes, en particulier **en éliminant des inégalités effectivement existantes**, sont admissibles. ») ;

- l'article 11 de la **Constitution du Luxembourg**<sup>1</sup> (« [...] (2) Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs. L'État veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes. ») ;

- l'article 8 de la **Constitution suisse** (« 3. L'homme et la femme sont égaux devant la loi. La loi pourvoit à l'égalité de droit et de fait, en particulier dans les domaines de la famille, de la formation et du travail. L'homme et la femme ont droit à un salaire égal pour un travail de valeur égale. ») ;

- l'article 6 de la **Constitution finlandaise** (« Tous les hommes sont égaux devant la loi. Nul ne peut sans raison valable faire l'objet d'une discrimination fondée sur le sexe, l'âge, l'origine, la langue, la religion, les convictions, les opinions, l'état de santé, un handicap ou tout autre motif lié à la personne. L'égalité des sexes est développée dans les **activités sociales et dans la vie professionnelle**, notamment dans la fixation des **rémunérations** et des autres **conditions de travail**, conformément à des **dispositions plus précises fixées par la loi**. ») ;

- l'article 16 de la **Constitution suédoise**, qui **proscrit toute différence de traitement à raison du sexe**, sauf si l'objectif est de **promouvoir l'égalité entre femmes et hommes** ou s'il s'agit d'**obligations militaires** (« No act of law or other provision may imply the unfavourable treatment of a citizen on grounds of gender, unless the provision forms part of efforts to promote equality between men and women or relates to compulsory military service or other analogous official duties »).

---

<sup>1</sup> <http://data.legilux.public.lu/file/eli-etat-leg-recueil-constitution-20161020-fr-pdf.pdf>

Dans la logique proposée par la délégation :

- le premier alinéa de l'article premier<sup>1</sup> traiterait des **garanties fondamentales reconnues aux citoyens dans leur ensemble, sans distinction de sexe, d'origine ou de religion** (le mot « race » ayant été supprimé par les députés) ;

- le second alinéa de cet article porterait sur les **garanties reconnues en termes d'égalité entre femmes et hommes** (égalité de droits ; égal accès aux mandats et aux responsabilités).

La délégation estime que cet alinéa pourrait être ainsi rédigé :

- « La loi **garantit** des droits égaux aux femmes et aux hommes. Elle **assure** (ou « **organise** ») l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales ».

Cette première formule évite la répétition du verbe « **garantir** ». Elle le réserve à l'intervention du législateur en matière d'égalité de droits, comme le fait déjà le troisième alinéa du préambule de 1946. Elle donne par ailleurs mandat au législateur pour « **organiser** » (ou « **assurer** ») la parité, ce qui supprime l'ambiguïté du verbe « **favoriser** » et clarifie la portée de l'intervention de la loi.

Quelle que soit la rédaction retenue à cet égard, cette proposition est importante car elle permet de **conforter la délégation en appuyant ses compétences sur une disposition cohérente de la Constitution**.

La délégation souhaite donc 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 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 sur une disposition cohérente de la Constitution.

<sup>1</sup> « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée. »

### 3. L'approfondissement de la responsabilité des partis et groupements politiques en matière de parité

La délégation aux droits des femmes de l'Assemblée nationale a, à juste titre, recommandé, dans le rapport qu'elle a consacré au projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace<sup>1</sup>, de modifier l'article 4 de la Constitution<sup>2</sup> pour que les partis politiques soient appelés à « *mettre en œuvre* » (et non plus simplement à « *contribuer à la mise en œuvre* ») le principe d'égal accès aux mandats et fonctions électives.

La délégation adhère à cette formulation qui va dans le sens d'un **renforcement de la responsabilité des partis politiques en matière de parité.**

La délégation recommande donc 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* »).

Ces modifications de la Constitution de 1958 dans un sens renforçant l'importance de l'égalité entre hommes et femmes dans notre loi fondamentale contribueraient à légitimer l'action des délégations parlementaires aux droits des femmes, en leur permettant de s'adosser à une volonté explicite du constituant en faveur des droits des femmes.

Ce constat pose toutefois la question de l'avenir de structures parlementaires qui, depuis leur création en 1999, ont fait leurs preuves, et qui mériteraient probablement de disposer de moyens juridiques accrus pour remplir leurs missions.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information fait par Marie-Pierre Rixain au nom de la délégation aux droits des femmes, Assemblée nationale, n° 1095, XV<sup>e</sup> législature.

<sup>2</sup> « Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie. Ils contribuent à la mise en œuvre du principe énoncé au second alinéa de l'article 1<sup>er</sup> dans les conditions déterminées par la loi.

La loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation. »

---

### III. VERS UN MEILLEUR ANCRAGE INSTITUTIONNEL DES DÉLÉGATIONS AUX DROITS DES FEMMES ?

Lors de l'échange de vues sur la révision constitutionnelle, organisé au sein de la délégation le 29 mars 2018, s'est exprimé le souhait, largement partagé, de renforcer la **visibilité de la délégation** ainsi que son **ancrage au sein de l'institution sénatoriale**. Cette préoccupation ne peut qu'être encouragée par les exemples parlementaires étrangers développés ci-après, dont l'analyse montre que les délégations françaises aux droits des femmes gagneraient à participer dans de meilleures conditions aux débats législatifs dans leur domaine de compétences.

#### *A. L'ORIGINALITÉ DES DÉLÉGATIONS FRANÇAISES AUX DROITS DES FEMMES PAR RAPPORT AUX STRUCTURES SIMILAIRES D'AUTRES PARLEMENTS EUROPÉENS*

À la demande de la délégation, un questionnaire a été adressé aux assemblées parlementaires membres du CERDP (Centre européen de recherche et de documentation parlementaires)<sup>1</sup> sur la structure qui, au sein de leurs assemblées, est compétente dans le domaine des droits des femmes et de l'égalité femmes-hommes.

La typologie réalisée à partir des 22 réponses reçues par le Sénat<sup>2</sup>, qui émanent de pays membres du continent européen, du Canada et de la Turquie ainsi que de parlements internationaux (le Parlement européen et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe), fait apparaître **trois modèles d'organisation du travail parlementaire dans le domaine des droits des femmes**.

Elle souligne l'originalité des délégations française et renforce l'intérêt d'une structure parlementaire dédiée, dotée de compétences réelles, se rapprochant de celles de commissions parlementaires.

#### **1. Parlements où n'existe aucune structure spécifiquement dédiée aux droits des femmes**

Dans ce contexte, les thématiques en lien avec l'égalité femmes-hommes sont traitées par d'autres commissions permanentes.

---

<sup>1</sup> Le Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (CERDP), créé en juin 1977 à la demande des présidents des Assemblées parlementaires européennes, est un instrument de coopération parlementaire et d'échange d'informations. Il regroupe le Parlement européen, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, les chambres composant les parlements des États membres de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe ainsi que les pays ayant le statut d'observateur à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (Canada, Israël et Mexique).

<sup>2</sup> Ces réponses ont été rédigées en anglais.

---

La commission chargée de la famille a été considérée comme la commission de référence en **Pologne** (commission de la famille et de la politique sociale), au **Bundestag allemand** (commission des affaires familiales, des personnes âgées, des femmes et de la jeunesse), dans les **Pays-Bas**, en **Estonie** et en **Norvège** (commission des affaires familiales et culturelles).

La commission **chargée du travail** a été parfois désignée comme structure compétente en matière de droits des femmes : ainsi la commission sur le marché du travail du **Parlement suédois**, car elle traite les questions concernant l'égalité salariale.

La commission compétente dans le domaine de la **justice** a également été chargée des questions relatives à l'égalité femmes-hommes, comme c'est le cas au **Parlement irlandais** avec la commission de la justice et de l'égalité (*Committee on Justice and Equality*).

Au **Parlement finlandais**, l'égalité femmes-hommes se partage entre la commission du travail et de l'égalité et la commission de la loi constitutionnelle.

On notera que l'absence de commission dédiée peut s'expliquer, notamment dans le contexte des pays nordiques, par une **situation favorable à l'égalité femmes-hommes dans la société**, en lien avec une éducation égalitaire, ce qui ne fait pas apparaître de nécessité spécifique pour porter cette thématique dans le contexte parlementaire.

Par ailleurs, lorsqu'il n'existe pas de commission spécifique dans un Parlement, certaines réponses adressées au secrétariat de la délégation mentionnent l'existence de **réseaux parlementaires ou de groupes de travail dédiés à l'égalité entre les femmes et les hommes**. Le rôle de ces instances n'est cependant pas conçu pour participer au débat législatif. On peut notamment citer à cet égard l'exemple du groupe de travail sur l'égalité des sexes au Parlement, sans compétence législative, au *Riksdag* suédois<sup>1</sup>, ou encore le réseau des femmes parlementaires en Finlande, actif depuis 1991. On relèvera également l'existence, au sein du Parlement européen, d'un réseau dédié aux questions d'égalité des sexes (*Gender mainstreaming network*), composé d'un représentant par commission permanente.

## **2. Exemples de structures traitant les droits des femmes avec les autres formes de discrimination**

Le **deuxième type d'organisation** est celui d'assemblées parlementaires qui comptent des **structures dédiées**, mais au sein desquelles **les problématiques en lien avec les droits des femmes sont traitées avec la lutte contre les autres formes de discrimination**.

---

<sup>1</sup> *Riksdag Working Group for Gender Equality Issues.*

---

C'est le cas de la commission sur l'égalité et la non-discrimination de **l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE)**, qui a le même statut que les autres commissions de l'APCE et qui, jusqu'en 2012, était spécialisée dans l'égalité des chances entre les femmes et les hommes. Malgré cette évolution, dans la pratique, une grande partie des travaux de cette commission porte toutefois sur les droits des femmes.

On peut également citer dans cette catégorie le **Parlement tchèque**, qui compte une commission aux affaires familiales, à l'égalité femme-homme et à l'émancipation des minorités nationales.

Dans un esprit comparable, une commission des femmes et de la jeunesse existe au **Bundesrat allemand**.

Enfin, on citera le cas du **Parlement portugais**, qui dispose d'une sous-commission pour l'égalité et la non-discrimination, structure qui ne traite pas spécifiquement de l'égalité femmes-hommes, et qui est intégrée à la commission des affaires constitutionnelles, des droits, des libertés et des garanties dont elle émane. On notera que cette sous-commission dispose de compétences spécifiques pour le contrôle de la mise en œuvre des cinq plans stratégiques nationaux relatifs à des questions d'égalité et de non-discrimination<sup>1</sup>, sous l'autorité de la commission dont elle dépend.

### **3. Organes dédiés aux questions d'égalité entre les femmes et les hommes**

Il s'agit souvent d'une **commission permanente**, disposant des **mêmes prérogatives que les autres commissions du Parlement**.

Le **Parlement européen** compte ainsi une **Commission des droits des femmes et de l'égalité des sexes**, dont les sujets d'étude sont très proches de ceux récemment étudiés par la délégation (violences faites aux femmes, agricultrices, mutilations sexuelles féminines...).

De plus, la **Chambre des communes britanniques** a mis en place une **Commission des femmes et de l'égalité** (*women and equalities committee*), créée à l'origine, en 2015, à titre temporaire, et devenue une **commission permanente** en 2017 en vertu du règlement de la chambre des communes. Cette commission a les mêmes prérogatives que les autres commissions du Parlement britannique.

De même, le **Parlement espagnol** compte une commission permanente dédiée aux questions d'égalité entre les sexes, tant au Congrès des députés (Commission de l'égalité - *Comision de Igualdad*) qu'au Sénat

---

<sup>1</sup> National Plan on Gender equality, citizenship and non-discrimination ; National Plan for the prevention and combat of domestic violence and gender violence ; National Plan for the prevention and elimination of female genital mutilation ; National plan for the prevention and combat of human being trafficking ; Strategic Plan for gender promotion and women empowerment in the Community of the Portuguese-Speaking Countries (CPLP).

---

(Commission de l'égalité des sexes). On relèvera par ailleurs l'existence d'une commission non législative, au Congrès des députés, dont le champ d'étude porte spécifiquement sur la mise en œuvre du *Pacte national contre la violence de genre*, comportant 200 mesures de lutte contre les violences faites aux femmes et qui devrait conduire à l'adoption de mesures législatives plus protectrices. Adopté en juillet 2017, cet accord a donné lieu à un vote du Parlement.

Le **Parlement autrichien** compte également, dans chacune de ses chambres, une commission permanente dédiée à l'égalité, qui a le même statut que les autres commissions.

La **Chambre des députés canadienne** a créé un Comité permanent de la condition féminine, tandis que les droits des femmes et l'égalité femmes-hommes sont traités par une commission et une sous-commission au périmètre plus vaste dans la seconde chambre du pays (*comité permanent des droits de la personne et le sous-comité sur la diversité du comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration*).

On notera également la création, en 2016, à la Chambre des députés canadienne, d'un comité spécial<sup>1</sup> - temporaire - sur l'équité salariale.

La **Chambre des députés roumaine** compte une Commission pour l'égalité des chances entre les femmes et les hommes et autorise la **double appartenance** avec une autre commission. Cette commission, qui a le même statut que les autres commissions permanentes, est, entre autres missions, chargée de contrôler l'application des dispositions relatives à l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans les traités internationaux ratifiés par la Roumanie<sup>2</sup>.

Enfin, le **Parlement danois** dispose d'une commission permanente dédiée à l'égalité des chances (*committee for equal opportunities*) depuis 2011 ; son périmètre d'intervention correspond à celui du ministère de l'égalité des chances (*Minister for Equal Opportunities*).

À la **Grande Assemblée de Turquie**, les droits des femmes relèvent de la Commission sur l'égalité des chances entre les femmes et les hommes (*Committee on Equality of Opportunity for Women and Men*), créée par une loi de 2009. On observe que l'appartenance à cette commission est ouverte en priorité aux femmes et aux spécialistes des droits humains. En outre, cette commission présente la spécificité de traiter les plaintes émises par les

---

<sup>1</sup> Contrairement aux comités permanents, les comités spéciaux cessent d'exister au moment où ils présentent leur rapport final à la chambre.

<sup>2</sup> "Monitoring of the application of the provisions on equal opportunities and treatment of women and men in the international documents ratified by Romania" (Source : Note CERDP envoyée par la Chambre des députés roumaine en réponse à la demande de la délégation).

---

citoyens pour violation de l'égalité entre les femmes et les hommes ou pour une discrimination fondée sur le sexe<sup>1</sup>.

De manière générale, les réponses au questionnaire de la délégation soulignent que les commissions amenées à traiter des questions d'égalité entre les hommes et les femmes et de droits des femmes sont **majoritairement composées de femmes**, le déséquilibre étant souvent très net. En outre, l'intitulé de ces commissions se réfère rarement aux « droits des femmes », mais beaucoup plus fréquemment à « **l'égalité des chances** » entre les femmes et les hommes.

On notera en conclusion que **la France occupe une place originale dans cette typologie, avec une structure dédiée, dont il faut souligner l'intérêt, mais sans les compétences législatives associées à une commission.**

De plus, force est de reconnaître que la notion de « **délégation** », qui semble être une **spécificité française**, rend la nature de cette structure fort **peu audible par nos homologues étrangers**, dont les réponses adressées en langue anglaise se réfèrent aux termes de « committee » ou de « commission ».

## ***B. LA LOI DU 12 JUILLET 1999 ET LA DÉLÉGATION AUX DROITS DES FEMMES DU SÉNAT***

En 1999, l'adoption d'une proposition de loi a permis la création, à l'Assemblée nationale et au Sénat, de délégations intitulées « aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes ». Ces deux délégations disposent donc d'une base légale : l'article 6 septies de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

### **1. Le contexte de 1999 : la nécessité d'accompagner le passage de l'égalité formelle à l'égalité réelle**

Fruit d'initiatives conjointes<sup>2</sup> de députés et de sénateurs, la loi n° 99-585 du 12 juillet 1999<sup>3</sup> a mis en place, dans chaque assemblée, une délégation aux droits des femmes. La rapporteure du Sénat au nom de la commission des lois, Dinah Derycke, qui par la suite fut la première

---

<sup>1</sup> "Another important function of the committee is to consider applications related with the claims on violation of the equality between women and men and discrimination based on gender" (Source : Note CERDP envoyée par la Grande Assemblée de Turquie en réponse à la demande de la délégation).

<sup>2</sup> L'une des propositions de loi de l'Assemblée nationale était de Laurent Fabius ; l'une des propositions de loi sénatoriales était signée par Hélène Luc, alors présidente du groupe communiste, l'autre par Danièle Pourtaud, ancienne sénatrice, membre du groupe socialiste.

<sup>3</sup> Cette loi a inséré dans l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires un article 6 septies concernant les deux délégations aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes.

---

présidente de la délégation sénatoriale, définit ainsi les missions des délégations<sup>1</sup> : « *veiller au respect de l'objectif d'égalité des chances entre les hommes et les femmes* » et « *informer chaque assemblée de la politique suivie par le gouvernement dans l'ensemble des domaines intéressant les droits des femmes et l'accès à l'égalité, notamment professionnelle* ».

Selon Hélène Luc, auteure de l'une des propositions de lois ayant conduit à la création des délégations, la mise en place de celles-ci avait paru la conclusion naturelle de la Conférence internationale de l'ONU sur les droits des femmes, à Pékin, en 1995, à laquelle avaient assisté des parlementaires français.

La discussion de ces propositions de loi a également été marquée par le débat sur la révision constitutionnelle de 1999, qui est intervenu quasiment simultanément<sup>2</sup> et qui a mis en évidence la quasi absence des femmes de la vie politique française - comme cela a été souligné précédemment - et avait inspiré une réflexion sur la place et le rôle des femmes dans notre société.

Lors de la discussion générale de ces propositions de loi au Sénat, le 20 mai 1999, la rapporteure, Dinah Derycke, a également commenté le **paradoxe de la situation des femmes en France qui, en cette fin du XX<sup>e</sup> siècle**, justifiait la création d'instances parlementaires spécialisées dans les droits des femmes :

- l'égalité entre femmes et hommes est en théorie garantie par la Constitution et par la législation ; « *le code civil a progressivement placé les hommes et les femmes sur un plan d'égalité* » ; la législation française reconnaît aux femmes la maîtrise de leur fécondité ;

- néanmoins, « *ces principes n'ont pas permis de parvenir à une égalité réelle, à une égalité concrète, à une égalité de fait* ».

Les intervenants ont évoqué les nombreuses manifestations des inégalités entre hommes et femmes, à un moment où, rappelons-le, on ne comptait que 11 % de femmes députées et 6 % de sénatrices :

- dans le secteur professionnel : avec un taux d'activité quasiment équivalent à celui des hommes, les femmes sont surreprésentées parmi les ouvriers et employés ; trente métiers seulement sont alors ouverts aux femmes, comme l'a précisé Yvette Roudy, alors députée, à l'Assemblée, le 11 février 1999 ; bien que l'on compte 57 % de femmes fonctionnaires, il y a alors seulement 13 % de femmes dans la haute fonction publique ;

---

<sup>1</sup> Rapport de Dinah Derycke au nom de la commission des lois sur la proposition de loi tendant à la création de délégations aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, n° 354, 1998-1999.

<sup>2</sup> Les propositions de loi ont été discutées le 11 février 1999 à l'Assemblée nationale et le 20 mai 1999 au Sénat ; la révision constitutionnelle a été discutée en première lecture le 15 décembre 1998 à l'Assemblée et le 26 janvier 1999 au Sénat, en seconde lecture le 16 février 1999 et le 4 mars 1999, puis par l'Assemblée le 10 mars 1999. Ce texte a été soumis au Congrès le 28 juin 1999.

---

la proportion de femmes parmi les magistrats est de 52 %, mais elle tombe à 4 % parmi les plus hauts gradés de la magistrature ; l'écart salarial s'élève à 22,5 % aux dépens des femmes ; la conciliation de la vie professionnelle et de la vie privée pèse essentiellement sur ces dernières ;

- sur le plan social, le chômage menace davantage les femmes, de même que la précarité, avec 90 % de femmes chargées de familles monoparentales, 74 % de femmes parmi les emploi-jeunes alors créés dans l'Éducation nationale, tandis que les femmes constituent 80 % des travailleurs à temps partiel.

Parmi les exemples d'inégalités persistantes entre les sexes, Nicole Péry, secrétaire d'État aux Droits des femmes et à la formation professionnelle, lors de la discussion du texte au Sénat, a évoqué le chômage, l'orientation scolaire et professionnelle des jeunes filles, un accès très insuffisant des femmes à la formation continue et, enfin, les violences conjugales. S'agissant des violences faites aux femmes, elle a rappelé « *les images terribles concernant les femmes afghanes ou pakistanaises* » ainsi que la « *brutalité décuplée lors des guerres* » dont les femmes sont les premières cibles, mentionnant sur ce point la guerre en ex-Yougoslavie, alors toute récente.

La nécessité de passer d'une égalité formelle à une réelle égalité des chances avait paru la conclusion logique de ces débats. En d'autres termes, il s'agissait de « *construire ensemble cette société d'égalité* », ainsi que l'a exprimé le rapporteur de l'Assemblée nationale.

En définitive, selon Nicole Péry, secrétaire d'État aux Droits de femmes et à la formation professionnelle, l'objectif était, par ces délégations, de doter le Parlement d'« *instances qui apportent aux travaux parlementaires l'éclairage spécifique d'une analyse centrée sur l'égalité des chances entre les hommes et les femmes* ».

## **2. Les délégations aux droits des femmes : des structures originales par rapport aux autres délégations parlementaires**

Actuellement le Sénat compte **six structures assimilables à des délégations**.

Alors que le nombre de commissions permanentes est limité par la Constitution et que leurs périmètres sont définis par le règlement de chaque assemblée, les délégations diffèrent en fonction du texte qui les a créées, de leur composition et de leurs compétences.

### *a) Le fondement législatif des délégations aux droits des femmes*

Lorsqu'une délégation est créée en vertu d'une **loi**, le texte qui la fonde figure à l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

---

Les délégations peuvent aussi être mises en place en vertu de **textes internes aux assemblées** (au Sénat, leurs règles de fonctionnement résultent de l'Instruction générale du bureau).

L'existence de l'**Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques** résulte d'une **loi**, comme celle des **délégations aux droits des femmes** : ainsi l'article 6 *ter* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires traite-t-il spécifiquement de l'OPECST (loi n° 83-609 du 8 juillet 1983 portant création d'une délégation parlementaire dénommée Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques). L'existence de l'OPECST est donc antérieure à celle des délégations aux droits des femmes.

La **délégation sénatoriale aux Outre-mer** a dans un premier temps été mise en place au Sénat en 2011, puis à l'Assemblée nationale en 2012. D'abord fondée sur un arrêté du Bureau<sup>1</sup>, elle a eu comme support juridique l'Instruction générale du Bureau (IGB). Puis la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique a inséré une disposition sur les délégations parlementaires aux Outre-mer dans l'ordonnance du 17 novembre 1958 (article 6 *decies*).

On notera que cette loi de 2017 a prévu l'existence de deux délégations « jumelles » dans chaque assemblée : c'est là un point commun avec les délégations parlementaires aux droits des femmes.

Les autres délégations sénatoriales présentent l'originalité d'avoir été créées en vertu de **textes internes au Sénat (en l'occurrence des arrêtés du Bureau)** et non de lois :

- en avril 2009 pour la **délégation aux collectivités territoriales** et la **délégation à la prospective** ;
- en novembre 2014 pour la **délégation aux entreprises**.

À chacune de ces délégations correspond un article spécifique de l'IGB.

La délégation à la prospective et la délégation aux entreprises constituent des **originalités sénatoriales**, à la différence des délégations aux droits des femmes, aux Outre-mer et aux collectivités territoriales qui existent dans les deux assemblées.

Du fait de la disparition de la délégation parlementaire pour la radiodiffusion française et de la délégation parlementaire pour la planification<sup>2</sup>, puis de la transformation des délégations européennes

---

<sup>1</sup> N° 2011-282 du 16 novembre 2011.

<sup>2</sup> Cette délégation avait été créée par la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification.

---

(devenues des commissions *ad hoc* en 2008) et de la suppression des délégations créées en 1996<sup>1</sup>, **les délégations aux droits des femmes et l'OPECST** sont désormais les structures de ce type **les plus anciennes**.

*b) La composition des délégations aux droits des femmes : représentation proportionnelle des groupes politiques et représentation équilibrée des commissions permanentes ainsi que des hommes et des femmes*

Toutes les délégations sont, comme c'est la règle au Parlement, composées de manière à assurer une « *représentation proportionnelle des groupes politiques* ». Elles doivent également assurer une représentation équilibrée des commissions permanentes (article XVII *bis* de l'Instruction générale du Bureau). Ces points concernent aussi la commission des affaires européennes, si l'on se réfère à l'article 73 *bis* du règlement du Sénat.

Outre ces règles communes, certaines délégations obéissent à des règles de composition spécifiques.

L'OPECST présente pour sa part la particularité d'être une **structure conjointe aux deux assemblées** et de compter, outre les 18 sénateurs et députés qui le composent, un **conseil scientifique de 24 personnalités** « *choisies en fonction de leurs compétences dans les domaines des sciences et de la technologie* » (article 6 *ter* de l'ordonnance du 17 novembre 1958).

Les **délégations aux Outre-mer** ont pour originalité de compter **autant de sénateurs et sénatrices ultramarins que de représentants de la métropole**, les élus ultramarins en étant membres de droit.

Quant aux délégations aux droits des femmes, elles sont constituées de manière à assurer une « *représentation équilibrée* » **des hommes et des femmes** (article 6 *septies* de l'ordonnance du 17 novembre 1958).

À cet égard, force est de constater que cet objectif n'est pas atteint puisque que l'on ne compte actuellement que **8 hommes sur 36 membres** depuis le renouvellement sénatorial de septembre 2017 (10 sénateurs et 26 sénatrices entre 2014 et 2017).

---

<sup>1</sup> L'Office parlementaire d'évaluation de la législation, créé par la loi n° 96-516 du 14 juin 1996 tendant à créer un Office parlementaire d'évaluation de la législation (article 6 quater de l'ordonnance de 1958) et l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques, créé par la loi n° 96-517 du 14 juin 1996 tendant à élargir les pouvoirs d'information du Parlement et à créer un Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques (article 6 quinquies de l'ordonnance de 1958).

c) *Les compétences des délégations aux droits des femmes : l'information de chaque assemblée sur les droits des femmes, le suivi des politiques publiques et la participation au débat législatif dans leur domaine de compétences*

(1) L'information des assemblées et le suivi des politiques publiques

Les missions définies par l'article 6 *septies* de l'ordonnance de 1958 précitée concernent tout d'abord le **suivi des politiques publiques** dans leur domaine de compétences, ainsi que celui de l'**application des lois**. Ces attributions relèvent de « [l'information des] assemblées de la politique suivie par le Gouvernement au regard de ses conséquences sur les droits des femmes » prévue par l'article 6 *septies* de l'ordonnance de 1958.

L'article 6 *ter* de l'ordonnance de 1958 prévoit à l'égard de l'Office une disposition comparable<sup>1</sup>, de même que l'article 6 *decies* concernant les délégations aux Outre-mer<sup>2</sup>. Une mission similaire d'information du Sénat se retrouve dans le XVII *bis* de l'IGB s'agissant des délégations aux collectivités territoriales et aux entreprises. L'évaluation des politiques publiques fait également partie des missions des délégations aux Outre-mer<sup>3</sup>.

Relevons que, parmi les **moyens** impartis aux délégations aux droits des femmes par l'ordonnance de 1958 figure l'**audition des ministres** (de même que pour les délégations aux Outre-mer). La délégation aux droits des femmes observe toutefois que de telles auditions demeurent rares.

(2) Compétences « législatives »

L'article 6 *septies* de l'ordonnance de 1958 prévoit la saisine des délégations aux droits des femmes sur des projets ou propositions de loi, qui dépend de fait de la commission compétente. Compte tenu des prérogatives **imparties aux commissions par les effets combinés des articles 43 et 44**, l'ordonnance de 1958 précise que la mission législative des délégations s'exerce « *sans préjudice des compétences des commissions permanentes ou spéciales ni de celles des affaires européennes* ».

Cette mission est également prévue par le XVII *bis* de l'IGB à l'égard :

- de la délégation aux entreprises, « *compétente pour examiner les dispositions des projets et des propositions de loi comportant des normes applicables aux entreprises* » ;

---

<sup>1</sup> L'information de chaque assemblée sur les enjeux des choix de caractère scientifique et technologique.

<sup>2</sup> Informer les assemblées sur la situation des collectivités ultramarines et sur toute question relative aux Outre-mer.

<sup>3</sup> Article 6 *decies* de l'ordonnance de 1958.

---

- de la délégation aux collectivités territoriales, « *compétente pour examiner les dispositions des projets et propositions de loi comportant des normes applicables aux collectivités territoriales* ».

Quant à l'article 6 *decies* de l'ordonnance de 1958 relatif aux délégations aux Outre-mer, il ne se réfère pas à l'intervention de ces délégations dans le champ législatif.

### 3. Forces et faiblesses des délégations aux droits des femmes

Dinah Derycke, rapporteure des propositions de loi de 1999 et première présidente de la délégation sénatoriale, avait avec humour conclu son propos en séance, lors de l'examen de ces textes, par le vœu « *que cette délégation devienne très vite sans objet* », avec la réalisation, dans notre pays, de l'égalité réelle.

Dans le cadre des débats sur la future loi créant les délégations parlementaires aux droits des femmes, Catherine Tasca, alors présidente de la commission des lois de l'Assemblée nationale, estimait que chaque délégation devait être dans son assemblée « *le veilleur, l'aiguillon et l'initiateur* » des mesures nécessaires pour faire progresser les droits des femmes.

Gérard Larcher, président du Sénat, confirmait lors de la rencontre avec des élus locales, organisée le 8 mars 2018 par la délégation, que celle-ci « *(bousculait le Sénat) hors des chemins habituels* » et conduisait des « *projets (...) utiles et salutaires pour la vie de nos institutions et pour la vie de tout le pays* »<sup>1</sup>.

À l'aune des constats établis par la délégation dans les domaines des violences, de l'accès aux responsabilités ou des inégalités professionnelles, il semble que ces délégations, près de vingt ans après leur création, soient réellement installées dans la durée...

Depuis 1999, le bilan de l'action de la délégation sénatoriale comporte des réussites incontestables, mais ce bilan globalement positif ne tient pas vraiment à son rôle dans le débat législatif, qui reste modeste. Ce **bilan en demi-teinte** tient-il aux limites du **statut de délégation** ?

---

<sup>1</sup> Voir les actes de cette rencontre, publiés dans Le 8 mars 2018 au Sénat : honneur aux élues des territoires, rapport d'information fait au nom de la délégation aux droits des femmes par Annick Billon, n° 480 (2017-2018).

*a) Les contreparties positives de l'autonomie et de la souplesse liées au statut de délégation*

- (1) Une autonomie appréciable dans la définition de son programme et de ses méthodes de travail

Au sein des compétences définies par la loi de 1999, les délégations aux droits des femmes organisent leur programme de travail de manière autonome, comme l'illustre la diversité des sujets retenus par la délégation du Sénat au cours des dernières années.

La délégation a en effet choisi de travailler sur des **sujets de société** (comme par exemple la situation des femmes dans l'agriculture, ou les stéréotypes dans les manuels scolaires). Elle joue régulièrement le rôle de **lanceur d'alerte**, si l'on se réfère à ses travaux sur les viols de guerre, sur les femmes victimes de la traite des êtres humains ou à sa réflexion sur les femmes et la laïcité.

Son implication dans le suivi de politiques publiques s'est plus particulièrement exercée à l'égard de la **lutte contre les violences faites aux femmes**.

Elle a également souhaité investir le **domaine événementiel**, organisant en 2014 un colloque sur les résistantes, à l'occasion de la première Journée nationale de la Résistance, célébrant en 2015 le premier vote des femmes (aux élections municipales de 1945), et prenant l'initiative d'une manifestation dédiée aux femmes dans la Grande Guerre, prévue en octobre 2018, dans le cadre du Centenaire de 1914-1918.

Elle a également décidé de rendre **hommage à des femmes exceptionnelles** : les femmes militaires, en mars 2015, puis les élues locales, à travers une rencontre avec des élues des territoires, le 8 mars 2018.

Quand elle intervient dans le cadre de textes législatifs, la délégation a la faculté de **définir le champ de son analyse**. Ainsi a-t-elle choisi, en 2014, d'aborder la proposition de loi sur la prostitution sous l'angle de la prévention, de manière à promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes, dès le plus jeune âge, et la nécessité de lutter contre l'influence des codes de la pornographie. Dans le même esprit, elle a souhaité, en 2016, à l'occasion de l'examen du projet de loi relatif à la santé, procéder à un bilan global sur la santé des femmes.

Tous ces événements et travaux donnent lieu à publication de **rapports d'information**, dont la plupart (sauf les actes des colloques) sont assortis de **recommandations**.

- (2) Un consensus politique à préserver

Depuis 2014, la délégation a coutume de travailler dans le **consensus le plus large**.

---

Afin de montrer l'implication de ses membres, par-delà leurs appartenances politiques, dans la défense des droits des femmes, il lui arrive régulièrement, pour soutenir ses rapports d'information, de constituer des équipes de rapporteurs reflétant l'ensemble des familles politiques représentées au Sénat.

Le bilan de cette formule, qui demeure relativement originale, est positif, qu'il s'agisse de l'hommage aux femmes militaires<sup>1</sup>, du bilan de dix ans de lutte contre les violences au sein des couples<sup>2</sup>, de la traite des êtres humains<sup>3</sup>, des agricultrices<sup>4</sup> ou, plus récemment, des violences faites aux femmes<sup>5</sup>.

(3) Des conclusions non limitées par le champ de compétences du législateur

Les conclusions des rapports d'information publiés par la délégation présentent l'avantage, comme pour tous les rapports d'information parlementaires, de ne pas être soumises au respect du champ de compétences du législateur ni aux irrecevabilités qui affectent les initiatives parlementaires.

Ses recommandations peuvent permettre à la délégation d'exposer des principes, de présenter des constats généraux, d'exprimer son approbation ou ses préoccupations, ainsi que son soutien aux acteurs de terrain dont il est important de saluer l'engagement.

La diversité des conclusions susceptibles d'être présentées par la délégation illustre la **marge de manœuvre** appréciable liée à une approche **spécifique** par rapport aux travaux législatifs des commissions.

\*\*\*

En définitive, le bilan de la délégation est positif quant à la **visibilité des thématiques relatives aux droits des femmes et à l'égalité entre hommes et femmes**, qu'elle contribue incontestablement à mettre en valeur.

---

<sup>1</sup> Des femmes engagées dans la défense de notre pays, *rapport d'information fait au nom de la délégation aux droits des femmes par Corinne Bouchoux, Hélène Conway-Mouret, Brigitte Gonthier-Maurin, Chantal Jouanno, Françoise Laborde et Vivette Lopez, n° 373 (2014-2015).*

<sup>2</sup> 2006-2016 : un combat inachevé contre les violences conjugales, *rapport d'information fait au nom de la délégation aux droits des femmes par Corinne Bouchoux, Laurence Cohen, Roland Courteau, Chantal Jouanno, Christiane Kammermann et Françoise Laborde, n° 425 (2015-2016).*

<sup>3</sup> Traite des êtres humains, esclavage moderne : femmes et mineur-e-s, premières victimes, *rapport d'information fait au nom de la délégation aux droits des femmes par Corinne Bouchoux, Hélène Conway-Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, Brigitte Gonthier-Maurin, Chantal Jouanno et Mireille Jouve, n° 448 (2015-2016).*

<sup>4</sup> Femmes et agriculture : pour l'égalité dans les territoires, *rapport d'information fait au nom de la délégation aux droits des femmes par Annick Billon, Corinne Bouchoux, Brigitte Gonthier-Maurin, Françoise Laborde, Didier Mandelli et Marie-Pierre Monier, n° 615 (2016-2017).*

<sup>5</sup> Prévenir et combattre les violences faites aux femmes : un enjeu de société, *rapport d'information fait au nom de la délégation aux droits des femmes par Laurence Cohen, Nicole Duranton, Loïc Hervé, Françoise Laborde, Noëlle Rauscent et Laurence Rossignol, n° 564 (2017-2018).*

Comme le soulignait votre rapporteure lors de l'échange de vues du 29 mars 2018 sur la révision constitutionnelle<sup>1</sup>, « *Les délégations ont incontestablement acquis au fil du temps une place importante dans le paysage institutionnel des droits des femmes et de l'égalité* ».

Elles ont acquis une **légitimité forte** aux côtés du Service des droits des femmes et des déléguées départementales et régionales à l'égalité, des grandes associations et d'instances comme le Haut conseil à l'égalité et le Conseil supérieur de l'égalité professionnelle, le Conseil économique, social et environnemental (CESE), tout en préservant les **spécificités** liées à leur **statut parlementaire**.

La délégation sénatoriale est par ailleurs régulièrement sollicitée par les sénateurs et sénatrices qui souhaitent, dans leur territoire, **rassembler les acteurs de la lutte pour les droits des femmes** autour de manifestations spécifiques (par exemple, à l'occasion du 8 mars, Journée internationale des droits des femmes, ou du 25 novembre, Journée internationale pour l'élimination de la violence à l'égard des femmes).

On voit alors combien nos collègues tiennent, dans ces circonstances, à **valoriser les travaux de la délégation dans leur département** et à **montrer l'implication du Sénat dans l'égalité entre les femmes et les hommes** qui, avant d'être la « grande cause du quinquennat », doit constituer un sujet de préoccupation largement partagé.

Le bilan de la délégation n'est toutefois pas si clairement positif en ce qui concerne la participation de la délégation aux débats législatifs concernant son champ de compétences.

*b) Les difficultés liées à l'exercice de ses compétences législatives par la délégation*

(1) La saisine obligatoire par la commission compétente

Aux termes de l'article 6 *septies* de l'ordonnance de 1958, les délégations doivent être saisies de projets ou de propositions de loi par les commissions permanentes ou spéciales, ou par le Bureau de l'assemblée. À ce jour, les saisines ont été le fait de commissions et non du Bureau. Concrètement, elles prennent la forme de lettres du président de la commission à la présidente de la délégation.

Depuis 2010, la délégation n'a **jamais reçu de saisine spontanée d'une commission** : elle a à chaque fois dû solliciter la lettre de saisine.

**Même si aucun refus n'a jamais été opposé à une demande de saisine, l'obligation de la requérir n'est pas compatible avec l'importance des sujets liés aux droits des femmes.**

---

<sup>1</sup> Voir en annexe le compte rendu de cette réunion.

---

Certes, rien n'empêcherait la délégation aux droits des femmes, face au refus éventuellement opposé par une commission, d'entreprendre un rapport d'information sur un texte de loi et de publier des conclusions dont certaines pourraient prendre la forme d'amendements.

De surcroît, les délégations aux droits des femmes, dont les compétences ont été définies par la **loi**, ce qui devrait **souligner leur légitimité**, semblent en définitive, et de façon paradoxale, **davantage contraintes** dans leur travail que les structures dont l'existence tient à l'Instruction générale du Bureau (IGB), puisque ces dernières ne sont soumises à aucune saisine : ce décalage ne peut qu'étonner.

Ce qui était une avancée en 1999, lors de la création des délégations aux droits des femmes, peut être considéré comme une sorte de **frein pour les délégations aux droits des femmes** et comme une **asymétrie problématique** par rapport aux autres délégations.

(2) Des freins incontestables à la participation des délégations aux débats législatifs

Les délégations aux droits des femmes, comme d'ailleurs les autres délégations, **n'ont pas la capacité de déposer des amendements collectivement**, prérogative réservée aux commissions et au Gouvernement.

Leurs recommandations, quand elles sont susceptibles de revêtir une forme législative, ne peuvent donner lieu qu'à des **amendements déposés à titre individuel par leurs membres**, et éventuellement cosignés. Cette contrainte limite leur **participation aux débats législatifs qui les concernent**.

Un autre obstacle, s'agissant de la délégation sénatoriale, tient aux **modalités de la prise de parole en séance publique**.

Il est d'usage au Sénat d'attribuer au représentant de la délégation aux droits des femmes un temps de parole spécifique pour présenter le travail de la délégation, effectué dans le cadre de la saisine de la commission compétente conformément à la procédure définie par la loi de 1999.

Ce temps de parole est désormais de **cinq minutes**, pour les représentants des délégations comme pour ceux des **commissions saisies pour avis**.

Encore ce temps de parole paraît-il subordonné, du moins pour ce qui concerne la délégation aux droits des femmes, au fait que celle-ci intervienne dans le débat pour porter un travail réalisé spécifiquement sur le texte débattu. Dans ces circonstances, le représentant de la délégation intervient **avec les orateurs institutionnels** (ministre, rapporteur(s) de commission(s), etc.), **en dernière position**. Le dérouleur précise que ce sénateur (ou sénatrice) intervient au nom de la délégation, en tant que rapporteur ou que présidente.

---

Dans certaines circonstances, un temps de parole a été attribué à la présidente de la délégation sans que cette intervention vise à présenter un rapport d'information de la délégation. Le cas s'est présenté lors de la discussion de la proposition de loi d'orientation et de programmation pour une meilleure protection des mineurs victimes d'infractions sexuelles<sup>1</sup>, le 27 mars 2018.

Le rapport d'information sur lequel travaillait la délégation sur l'ensemble des violences faites aux femmes n'était pas abouti à cette date, mais compte tenu du sujet, un temps de parole a été attribué à la présidente de la délégation dans la discussion générale.

Ce temps de parole a toutefois été **imputé sur celui de son groupe**. La Conférence des présidents ayant été sollicitée, il a été admis que la qualité de présidente de la délégation figurerait cependant sur le dérouleur et qu'elle interviendrait **avec les orateurs institutionnels**. Cette formule était très appréciée pour la délégation.

En définitive, **la présidente de la délégation n'est cependant pas intervenue avec les orateurs institutionnels** et a de surcroît vu son **temps de parole limité à trois minutes**, ce qui a **affecté la visibilité de la délégation**.

Ce précédent illustre les **difficultés de la prise de parole en séance publique lors de discussions législatives**, pour une structure comme une délégation, qui ne dispose pas de la même assise institutionnelle que les commissions, *a fortiori* dans le débat législatif.

À cet égard, le **travail réalisé en commun par la délégation aux droits des femmes, la commission des lois et la commission des affaires sociales** en 2012, après l'annulation par le Conseil constitutionnel de la **loi sur le harcèlement sexuel** reste **unique**, et il faut le regretter. Les conclusions du groupe de travail<sup>2</sup> alors constitué ont donné lieu à la publication d'un rapport d'information qui, **cosigné par les présidents de ces trois instances**, a permis de définir les contours du futur texte<sup>3</sup>.

On peut déplorer que cette formule exemplaire n'ait pu être réactivée en vue de la préparation du débat sur les violences sexuelles faites aux mineurs, le groupe de travail de la commission des lois ayant été mis en place, après le renouvellement sénatorial de 2017, à une date où la délégation n'avait pas été reconstituée.

Les récents débats sur le projet de loi contre les violences sexuelles et sexistes ont par ailleurs illustré combien la difficulté, pour une délégation, de trouver sa place par rapport à la commission pour défendre une position spécifique.

---

<sup>1</sup> N° 84, Sénat, 2017-2018.

<sup>2</sup> Groupe de travail sur le harcèlement sexuel, Rapport d'information fait par Mmes Annie David, Brigitte Gonthier-Maurin et M. Jean-Pierre Sueur au nom de la délégation aux droits des femmes, de la commission des lois et de la commission des affaires sociales, n° 596 (2011-2012).

<sup>3</sup> Loi n° 2012-954 du 6 août 2012 relative au harcèlement sexuel.

---

**L'exemple du travail conjoint réalisé en 2012 sur le harcèlement sexuel devrait donc être encouragé afin que notre assemblée puisse porter une parole cohérente sur les sujets auxquels le législateur ne peut qu'attacher une grande importance.**

En conclusion sur ce point, les difficultés que rencontre la délégation aux droits des femmes du Sénat dans son activité législative sont **paradoxaux** : alors même que les délégations aux droits des femmes ont été **créées en 1999 pour éclairer leurs assemblées respectives lors de l'examen de lois concernant leur domaine de compétences**, c'est précisément dans le cadre de cette activité que se rencontrent les obstacles les plus importants.

Pour autant, les contraintes auxquelles elle est confrontée, notamment en séance publique et pour faire valoir une **voix originale par rapport aux commissions**, ne sont pas propres à la délégation aux droits des femmes.

Ce constat rend légitime la réflexion que la délégation du Sénat a engagée sur son avenir, dans la perspective d'une réforme de ses statuts. Le besoin, pour la délégation, de « *gagner encore en visibilité au sein de l'institution* » et de renforcer son « *ancrage institutionnel* » avait été souligné par votre rapporteure lors de l'échange de vues du 29 mars 2018 sur la révision constitutionnelle.

### **C. QUEL AVENIR POUR LES DÉLÉGATIONS AUX DROITS DES FEMMES ?**

#### **1. Une formule spontanément écartée : la transformation des délégations en commissions permanentes**

L'évolution éventuelle de la délégation en commission permanente a été écartée par la délégation dès l'échange de vues auquel elle a procédé le 29 mars 2018.

Comme l'a alors fait observer notre collègue Françoise Laborde, vice-présidente, le consensus propre à la délégation et son aptitude à travailler dans un **cadre transpartisan** paraissent **difficilement conciliables avec le statut de commission permanente** et avec le souhait d'une intervention régulière dans le **débat législatif**, qui par définition fait apparaître des **clivages politiques** : « *Les membres de notre délégation partagent aussi une convivialité et des convictions communes qui leur permettent de défendre les conclusions adoptées par la délégation sans être contraints par leur appartenance politique, faculté que ne permettrait pas une commission permanente* »<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Voir en annexe le compte rendu de cette réunion.

Outre le **risque d'« entre soi »** qui résulterait de l'éventuelle création d'une commission permanente compétente en matière de droits des femmes, une telle solution pourrait altérer une culture du consensus qui est devenue au fil du temps l'ADN de la délégation. La délégation a également relevé que la double appartenance **évitait de surcroît l'isolement** qui menacerait une structure dédiée aux droits des femmes.

La délégation a également, au cours de son échange de vues du 29 mars 2018, exprimé son attachement à la **double appartenance** à la délégation et à une commission permanente. Elle a estimé que cette formule était de nature à **enrichir ses travaux** en leur apportant l'éclairage précieux des commissions permanentes. C'est d'ailleurs dans cet esprit que la loi de 1999 prévoit que les délégations aux droits des femmes sont constituées de manière à assurer une représentation équilibrée des commissions permanentes - une caractéristique que partagent d'ailleurs toutes les délégations parlementaires.

## 2. Les axes d'évolution proposés par la délégation

Les réflexions qui précèdent ont conduit la délégation à proposer des orientations dont certaines peuvent être défendues dans le cadre de la discussion du projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, d'autres ne dépendant pas de ce support juridique.

### *a) Indépendamment de la révision constitutionnelle*

#### (1) Revoir les conditions de la participation des délégations aux débats

Certaines des évolutions soutenues par la délégation pour rendre son travail plus efficace **ne dépendent pas de la révision constitutionnelle**. Elles peuvent s'inscrire dans le **règlement du Sénat** :

- pour prévoir un **temps de parole spécifique aux représentants de la délégation**, au titre des **orateurs institutionnels**, lors des **discussions générales de textes législatifs** qui la concernent, afin que la place de ses représentants ne soit plus soumise aux incertitudes du temps de parole des groupes. Ce temps de parole ne devrait pas être inférieur au temps de parole de cinq minutes actuellement imparti aux commissions pour avis ;

- en cohérence avec ce qui précède, pour que la présidente de la délégation siège à la **Conférence des présidents**.

Il est en effet indispensable que la délégation aux droits des femmes soit associée aux réflexions sur l'organisation des débats, dans la mesure où elle souhaite être appelée à y prendre une part plus importante. La participation des présidents de délégation aux réunions de la Conférence des présidents, deux fois par session, pour y exposer leur programme de travail en matière de contrôle, ne paraît pas de nature à satisfaire ce besoin.

---

Les évolutions ci-dessus pourraient d'ailleurs être **étendues à toutes les délégations sénatoriales, si elles le souhaitent.**

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 ;
- souhaite être représentée à la Conférence des présidents.

(2) Sanctuariser les études d'impact des textes législatifs sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Par ailleurs, afin de renforcer l'ancrage institutionnel des structures parlementaires dédiées aux droits des femmes, quel que soit leur statut à venir, et leur participation aux débats législatifs, il est important de **sanctuariser les études d'impact des projets de loi au regard de leurs conséquences sur les droits des femmes.**

À ce jour, cette analyse, très précieuse, relève de la **circulaire du 23 août 2012** relative à la prise en compte dans la préparation des textes législatifs et réglementaires de leur impact en termes d'égalité entre les femmes et les hommes<sup>1</sup>, qui prévoit que :

« L'analyse conduite au stade de la préparation d'un projet de loi aura notamment pour objet :

- de s'assurer que les dispositions envisagées **ne portent pas atteinte aux droits des femmes, ni n'aggravent les inégalités entre les femmes et les hommes** : il conviendra d'apprécier si ces dispositions ont pour effet, direct ou indirect, de favoriser un sexe au détriment d'un autre, si elles peuvent avoir des conséquences négatives ou aggraver une situation existante, par exemple en matière d'égalité professionnelle, d'accès aux droits ou d'effectivité des droits, d'articulation entre vie personnelle et vie professionnelle. Si tel était le cas, des mesures correctrices devraient être prévues ;

- de s'interroger sur l'opportunité de prévoir des **dispositions spécifiques de nature à mieux garantir les droits des femmes ou à réduire des inégalités existantes entre les femmes et les hommes** ».

---

<sup>1</sup> JO n° 0196 du 24 août 2012, p. 13760, texte n° 3.

À cet égard, 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 indique que les études d'impact évaluent notamment les conséquences économiques, sociales, financières et environnementales du texte déposé, son articulation avec le droit européen, l'évaluation de ses conséquences sur l'emploi public, les consultations menées en amont ainsi que la liste des textes d'application nécessaires.

Cette liste ne comprend donc pas l'évaluation des conséquences des projets de loi au regard de la situation des femmes, de leurs droits et de la réduction des inégalités entre hommes et femmes.

Or il est important que l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 étende le champ des études d'impact dont font l'objet les projets de loi à la dimension des droits des femmes, de manière à pérenniser cet aspect des études d'impact.

La délégation propose donc 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, la prise en compte de cette évaluation dans les études d'impact ne devant plus relever d'une circulaire ministérielle.

*b) Dans le cadre de la révision constitutionnelle : vers un nouveau type de structure parlementaire chargée des droits des femmes ?*

Lors de son échange de vues du 29 mars 2018, la délégation a souhaité s'inspirer, s'agissant de l'évolution des délégations, du modèle des **commissions chargées des affaires européennes**.

Celui-ci lui a tout d'abord paru de nature à préserver le **principe de double appartenance**, auquel elle a rappelé son attachement. Comme votre rapporteure l'a alors souligné et comme cela a été mentionné plus haut, cette solution évite le **risque d'un « entre soi »** qui résulterait immanquablement de la transformation de la délégation en commission permanente.

En effet, la délégation a considéré à cette occasion que les politiques d'égalité entre femmes et hommes **irriguaient toutes les politiques publiques**, et que dans cette logique elles pouvaient **concerner potentiellement l'ensemble des commissions permanentes**. C'est dans cet esprit, comme cela a été mentionné plus haut, que la loi du 12 juillet 1999

---

avait prévu que la désignation des membres des délégations devait assurer une « *représentation équilibrée [...] des commissions permanentes* »<sup>1</sup>.

La délégation aux droits des femmes de l'Assemblée nationale a, dans le rapport d'information qu'elle a consacré à la révision constitutionnelle de 2018, exprimé le même attachement au principe de double appartenance, « *car les questions d'égalité sont par nature transversales et doivent irriguer les travaux de l'ensemble des commissions parlementaires* »<sup>2</sup>.

Par ailleurs, l'évolution de la délégation vers une commission telle que les commissions des affaires européennes a semblé, lors de l'échange de vues du 29 mars 2018, devoir être défendue par notre délégation à plus d'un titre.

La délégation a estimé que le terme de commission, à lui seul, lui conférerait un **prestige en adéquation avec l'importance des sujets traités**. À cet égard, Françoise Cartron, vice-présidente, a rappelé le précédent de la **commission pour le contrôle de l'application des lois**, créée en 2011, notant que cette structure avait, elle aussi, un « *regard transversal (...) englobant le champ de compétences de toutes les commissions permanentes* ». De fait, lors de la première réunion de travail de cette commission, le 15 décembre 2011, David Assouline, son président, avait précisé : « *Nous ne deviendrons pas une délégation au service des autres commissions* ». Cette remarque souligne assez clairement le prestige associé au terme de commission.

Il faut également insister sur la **visibilité plus grande** qu'il favorise à l'extérieur : la notion de délégation est en effet **malaisément compréhensible** en dehors du contexte d'une assemblée. Confier les questions relatives à l'égalité femmes-hommes à une commission serait un élément de valorisation des travaux du Sénat dans ce domaine, notamment pour les partenaires extérieurs de la délégation et pour les associations avec lesquelles elle travaille en contact étroit.

La même remarque vaut pour ses **relations avec ses interlocuteurs étrangers** : le terme de commission présente l'avantage non négligeable d'être **facile à traduire**.

Par ailleurs, le modèle des commissions des affaires européennes valide l'idée d'une **structure ad hoc** qui serait dédiée aux droits des femmes et à l'égalité. Cette nouvelle commission pourrait ainsi :

---

<sup>1</sup> Cet équilibre est toutefois resté à bien des égards fictif, car la grande majorité des membres de la délégation appartient traditionnellement à la commission de la culture (13 des 36 membres de la délégation siègent à la commission de la culture, soit 36 %), ce qui la prive de relais dans des commissions « stratégiques » comme la commission des finances ou la commission des lois.

<sup>2</sup> Rapport d'information fait par Marie-Pierre Rixain au nom de la délégation aux droits des femmes sur le projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, Assemblée nationale, n° 1095, VX<sup>e</sup> législature, juin 2018.

- se **saisir pour avis** (sans avoir à solliciter cette saisine) des **textes législatifs** concernant son champ de compétences au débat desquels elle souhaite participer ;

- déposer des **amendements** en tant que telle, sans recourir à la solution imparfaite d'amendements défendus à titre personnel par ses membres ;

- continuer, **parallèlement à cette compétence législative revalorisée et indépendamment du débat législatif**, à travailler à des **rapports d'information** relevant du contrôle des politiques publiques et du suivi de l'application des lois, et demander l'organisation de **débats en séance publique** sur ces travaux.

Ces compétences ne l'empêcherait pas de poursuivre éventuellement une **activité événementielle** à laquelle ses membres sont attachés (commémorations, colloques, rencontres avec des élues locales, etc.)

Une telle évolution, qu'il serait préférable d'asseoir sur une **disposition spécifique de la Constitution**, comme cela a été le cas lors de la création des commissions des affaires européennes<sup>1</sup>, paraît pouvoir être défendue par la délégation lors du débat sur la révision constitutionnelle au Sénat.

Par ailleurs, quelle que soit l'évolution institutionnelle de la délégation, la question de ses **moyens** ne doit pas être négligée : comme le faisait déjà observer Marie-Jo Zimmermann à l'Assemblée nationale, le 11 février 1999, lors de la première lecture des propositions de loi dont l'adoption devait conduire à la création des délégations parlementaires aux droits des femmes, *« la souplesse de fonctionnement qu'offrent les délégations parlementaires n'est souvent que la contrepartie de la faiblesse de leurs moyens. C'est pourquoi nous nous interrogeons sur les moyens qui seront alloués à cette délégation »*.

Ce point impose donc une certaine **vigilance : sans moyens alloués en conséquence, ces nouvelles structures ne disposeront pas d'une réelle capacité à rendre effectives leurs nouvelles compétences.**

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.

---

<sup>1</sup> Alinéa ajouté en 2008 à l'article 88-4 de la Constitution : « Au sein de chaque assemblée parlementaire est instituée une commission chargée des affaires européennes ».

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

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.

#### IV. LES CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION

Au terme de ses travaux, la délégation formule dix conclusions :

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

- et cinq propositions concernant l'évolution de son statut, afin de renforcer son ancrage institutionnel.

##### **A. 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 professionnelles 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 2014<sup>1</sup>, 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.

#### ***B. 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.

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 ;

---

<sup>1</sup> 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 ».

- 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, la prise en compte de cette évaluation dans les études d'impact ne devant plus relever d'une circulaire ministérielle.

---

## EXAMEN EN DÉLÉGATION

Réunie le mardi 17 juillet 2018, la délégation a examiné le rapport d'information d'Annick Billon, présidente, rapporteure, sur la réforme des institutions et la révision constitutionnelle.

**Annick Billon, présidente, rapporteure.** – Mes chers collègues, nous sommes réunis ce soir pour examiner le rapport d'information sur la révision constitutionnelle qui est actuellement en cours d'examen à l'Assemblée nationale. Nos prises de positions sont donc indépendantes des travaux des députés.

Je rappelle que notre délégation 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 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<sup>1</sup>, 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 2016<sup>2</sup>.

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 alors considéré que, à un moment de l'évolution du monde où l'égalité et la mixité doivent être réaffirmées avec force, 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 France<sup>3</sup>.

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 »<sup>4</sup>, il m'a paru important de vous proposer d'effectuer un bilan de la parité en politique, dans l'esprit de la rencontre avec des élues locales qu'elle a organisée avec succès au Sénat le 8 mars 2018<sup>5</sup>.

On peut ainsi relever 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

---

<sup>1</sup> N° 454 (2016-2017).

<sup>2</sup> *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).

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

<sup>4</sup> Au second alinéa de l'article premier de la Constitution.

<sup>5</sup> 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 : honneur aux élues des territoires*, n° 480 (2017-2018).

---

intercommunale), qui concentrent pourtant d'importants pouvoirs. On constate également 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, peut encore être considérée comme fragile et réversible.

À cet égard, la baisse annoncée du nombre de sénateurs (244 au lieu de 348) paraît 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. Nous y reviendrons au moment des recommandations.

Sur ce point, on peut rappeler que notre délégation est convaincue 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 là, tout simplement, d'une question de justice.

Enfin, la révision constitutionnelle et la réforme des institutions qui en est le corollaire nous invitent à une réflexion sur l'avenir de notre délégation au sein du Sénat.

Je vais maintenant brièvement rappeler quelle a été la méthodologie du rapport : vous vous en souvenez, nous avons eu l'occasion d'échanger à la fin du mois de mars 2018 sur l'opportunité de formuler des propositions dans le cadre de la révision constitutionnelle et de la réforme des institutions.

Au cours de cet échange de vues, nous avons esquissé plusieurs orientations qui sont approfondies dans le rapport, notamment en ce qui concerne l'inscription du principe d'égalité femmes-hommes à l'article premier de la Constitution et les évolutions statutaires envisageables pour notre délégation.

En outre, deux événements nous ont permis de mieux cerner les « angles morts » actuels de la parité en politique : la rencontre du 8 mars avec des élues locales, qui fut un grand succès, et la table ronde commune avec la délégation aux collectivités territoriales sur les conditions d'exercice des mandats locaux par les élues, le 24 mai dernier. Parmi les personnes auditionnées, Danielle Bousquet, présidente du Haut conseil à l'égalité, nous a apporté un éclairage des plus intéressants sur la parité encore très partielle des exécutifs des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Enfin, le professeur Ferdinand Mélin-Soucramanien, lors de son audition du 5 juillet dernier, a développé pour nous la question de la jurisprudence constitutionnelle sur le principe d'égalité femmes-hommes et de la portée de ce principe dans notre loi fondamentale.

Par ailleurs, je tiens à souligner que le rapport présente des éléments de droit comparé sur les structures parlementaires chargées des droits des femmes. En effet, nous avons préparé un questionnaire à l'attention du Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (CERDP). Cet organisme international regroupe les parlements des pays du continent européen ainsi que du Canada, d'Israël, du Mexique et de la Turquie. Y participent également le Parlement européen et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Le rapport

---

présente ainsi la synthèse des réponses reçues de la part de vingt-deux assemblées parlementaires.

Le plan du rapport reflète logiquement les différentes thématiques abordées au cours des réunions et auditions menées depuis le mois de mars, et que je viens de vous présenter :

- la première partie s'intéresse à la place de l'égalité femmes hommes dans la Constitution, pour en conclure qu'elle doit être renforcée ;

- la deuxième partie du rapport dresse un état des lieux de la parité dans les assemblées locales et nationales en France et de ses enjeux actuels ;

- la troisième partie mène une réflexion sur l'évolution envisageable des délégations aux droits des femmes, afin de renforcer leur ancrage institutionnel.

Avant de vous présenter les conclusions du rapport, je voudrais maintenant effectuer une rapide synthèse des positions de la délégation aux droits des femmes de l'Assemblée nationale dans ce débat. Vous constaterez que nos propositions sont assez convergentes.

La délégation aux droits des femmes de l'Assemblée nationale a adopté le 20 juin dernier un rapport d'information intitulé « Projet de loi constitutionnelle : pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace ». Ce travail formule sept recommandations visant à nourrir le débat constitutionnel sur la question de l'égalité femmes-hommes.

Il envisage aussi des pistes sur l'avenir de la délégation, notamment pour dépasser deux limites identifiées : l'absence d'auto-saisine et l'incapacité à examiner ou adopter des amendements au nom de la délégation.

En ce qui concerne le principe d'égalité femmes-hommes, les quatre premières recommandations de la délégation de l'Assemblée rejoignent peu ou prou nos délibérations du 29 mars dernier et les conclusions que je vais vous soumettre :

- recommandation n° 1 : Inscrire dans la Constitution que la France assure (au lieu de favorise) l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales ;

- recommandation n° 2 : affirmer l'égalité devant la loi sans distinction de sexe ;

- recommandation n° 3 : renforcer le rôle des partis et groupements politiques en matière de parité et d'égalité entre les femmes et les hommes ;

- recommandation n° 4 : inscrire le principe d'un gouvernement paritaire à l'article 8 de la Constitution.

S'agissant de l'avenir de la délégation de l'Assemblée nationale, nos collègues réaffirment la nécessité de la double appartenance à la délégation et à une commission permanente. Ils redoutent comme nous l'« entre soi » et soulignent au contraire que « l'approche intégrée de l'égalité suppose [...] d'être en mesure de porter la question des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes

et les hommes dans tous les domaines ». *Ils relèvent aussi que « les travaux des délégations sont transversaux par nature et permettent une prise de conscience ou de révéler une difficulté ». Selon eux, « il convient ensuite de porter cette réflexion dans les commissions compétentes au fond. Il faut préserver cette logique de "relais" qui permet un enrichissement et un renforcement mutuels ».*

*Ces prises de position vont tout à fait dans le sens de nos échanges du 29 mars.*

*D'autres ne reflètent pas forcément les préoccupations que nous avons alors exprimées :*

*- recourir à la notion de « droits humains » plutôt qu'à celle de « droits de l'Homme » ;*

*- inscrire l'égalité entre les femmes et les hommes dans le champ de la loi, à l'article 34 de la Constitution ;*

*- progresser en matière de budget intégrant l'égalité femmes-hommes (ou « gender budgeting »).*

*Nous passons donc, si vous le voulez, bien aux conclusions que je vous soumets. Elles sont au nombre de dix. Il s'agit :*

*- de cinq recommandations qui ont pour but de revaloriser les principes d'égalité et de parité dans le cadre de la révision constitutionnelle et de la réforme des institutions ;*

*- et de cinq propositions concernant l'évolution du statut de la délégation, afin de renforcer son ancrage institutionnel.*

*Je propose, comme elles ne sont pas très nombreuses, que nous examinions tour à tour chacune de ces recommandations et propositions, puis que nous votions sur l'ensemble du rapport et de ses conclusions.*

*Nous passerons ensuite au titre du rapport.*

*Les deux premières recommandations visent à revaloriser les principes d'égalité femmes-hommes et de parité dans la Constitution, en les inscrivant, sous une forme adaptée à notre temps, à l'article premier. On peut en effet comparer cet article à la « carte d'identité constitutionnelle de la France » : le principe fondateur d'égalité entre femmes et hommes doit donc, en bonne logique, y figurer.*

*Tout d'abord, la recommandation n° 1 reprend le contenu de la proposition de loi constitutionnelle que j'ai rappelée tout à l'heure et qui, déposée le 8 mars 2017 par certains membres de la délégation, visait à inscrire l'égalité des citoyens sans distinction « de sexe » au premier alinéa de l'article premier de la Constitution.*

*Depuis, cette modification a été adoptée par l'Assemblée nationale, parallèlement à la suppression du mot « race ». Vous vous souvenez d'ailleurs que le professeur Mélin-Soucramanien, auditionné le 5 juillet, avait exprimé certaines réserves sur ce dernier point, estimant que si la notion de « race » est dénuée de*

*fondement, il n'en va pas de même des discriminations fondées sur le racisme et l'antisémitisme.*

*Nous ne pouvons que nous féliciter que l'Assemblée nationale ait fait sienne une mesure que nous défendons depuis fin 2016 et appeler le Sénat à maintenir cette formulation. Tel est l'objet de la recommandation n° 1.*

*Qu'en pensez-vous ?*

**Maryvonne Blondin.** – *Lors de l'audition du 5 juillet, nous avons aussi évoqué la possibilité d'étendre ces discriminations interdites à celles qui sont fondées sur le genre. Le professeur de droit que nous auditionnions alors n'y avait pas vu d'objection, il me semble. Nous savons que certaines constitutions – cela est rappelé dans le projet de rapport – établissent une liste de discriminations interdites beaucoup plus étendue que la nôtre. C'est d'ailleurs l'esprit des textes européens.*

**Marie-Pierre Monier.** – *Il me semble que mentionner l'interdiction des discriminations fondées sur l'orientation sexuelle serait une avancée importante. J'y suis pour ma part très favorable.*

**Annick Billon, présidente, rapporteure.** – *Je suggère que nous nous en tenions, en tant que délégation aux droits des femmes, aux discriminations fondées sur le sexe. Vous aurez toute latitude pour enrichir le premier alinéa de l'article premier de la Constitution dans le sens que vous envisagez lors de la discussion en séance publique du projet de loi constitutionnelle. L'idée est, aujourd'hui, de nous en tenir sur ce point à notre proposition de loi constitutionnelle de mars 2017, renforcée par l'amendement adopté par les députés.*

*Pouvons-nous considérer que la recommandation n° 1 est adoptée ? Je ne vois pas d'objection. Je vous remercie.*

[La recommandation n° 1 est adoptée.]

*La recommandation n° 2 concerne le second alinéa de l'article premier de la Constitution. Cet alinéa traduit le principe de parité par la notion d'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, inscrite dans la Constitution en 1999 et étendue en 2008 aux responsabilités professionnelles et sociales. Je vous propose de réécrire ce second alinéa pour :*

*- revoir la formulation de l'égal accès : faut-il le « favoriser », ou le « garantir », voire l'« assurer » ou l'« organiser » ?*

*- insérer à cet article de la Constitution le principe d'égalité femmes-hommes devant la loi, dans une rédaction plus adaptée à notre époque que celle du préambule de 1946.*

*Je rappelle que le Constituant avait alors posé le principe selon lequel « la loi reconnaît à la femme, dans tous les domaines, des droits égaux à ceux de l'homme ». Cette rédaction donne l'impression que les droits doivent d'abord être reconnus aux hommes pour que les femmes puissent espérer en bénéficier... La notion de « droits égaux » pour les femmes et les hommes, à laquelle je suggère que notre Constitution se réfère, me semble beaucoup plus satisfaisante.*

*La délégation de l'Assemblée nationale a pris le parti d'insérer le principe d'égalité entre les femmes et les hommes à l'article 34, qui définit le champ de compétences du législateur. Mais il me semble que cette préconisation est de facto satisfaite, car les progrès les plus importants, en matière de droits des femmes, ont d'abord été acquis par la loi.*

*Je vous propose donc de regrouper, au sein du second alinéa de l'article premier, les principes d'égalité et de parité, l'un et l'autre se renforçant mutuellement. Cela nous permettrait aussi d'asseoir les compétences des délégations parlementaires aux droits des femmes sur un texte constitutionnel cohérent.*

*Cette nouvelle rédaction serait indépendante de l'avancée franchie sur l'égalité devant la loi des citoyens « sans distinction de sexe ».*

*Comment faudrait-il concrètement rédiger ce second alinéa ? Je pense que nous verrons lors de l'examen du projet de loi constitutionnelle par quels amendements traduire cette proposition. On pourrait peut-être envisager de le rédiger ainsi : « La loi garantit des droits égaux aux femmes et aux hommes. Elle assure (ou « organise ») l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales ».*

*Une autre formule, moins heureuse peut-être, consisterait à mettre le verbe « garantir » en facteur commun : « La loi garantit des droits égaux aux femmes et aux hommes et leur égal accès aux mandats électoraux et fonctions électives ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales ».*

*Nous avons écarté, lors d'une précédente réunion, la rédaction qui prévoirait que « La loi [...] favorise l'accès des femmes aux mandats électoraux et fonctions électives ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales ».*

*Je rappelle qu'à ce stade, nous nous prononçons sur un principe et non nécessairement sur une rédaction. Celles et ceux qui le souhaitent se décideront lors de la discussion du projet de loi constitutionnelle et déposeront éventuellement des amendements.*

*Quelle que soit la formulation retenue, cette proposition est importante car elle permet de conforter la délégation en appuyant ses compétences sur une disposition de la Constitution.*

*En conséquence de notre rédaction plus contraignante du principe de parité, quelle qu'elle soit, je vous propose, comme la délégation de l'Assemblée nationale qui a eu raison de l'inscrire dans son rapport, de nous prononcer en faveur d'une modification de l'article 4 de la Constitution, pour que 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 »).*

*Qu'en pensez-vous ? Il me semble que nous pouvons considérer cette recommandation comme adoptée. Je vous remercie.*

[La recommandation n° 2 est adoptée.]

*La recommandation n° 3 se rapporte aux conséquences éventuelles de la baisse du nombre de sénateurs sur le nombre et la proportion de femmes élues au Sénat. Je vous renvoie sur ce point au tableau qui figure page 44 du projet de rapport et qui montre que, d'après des projections que nous avons pu établir, la proportion de sénatrices ne semble pas pouvoir être supérieure à 27 %, au lieu de 32,2 % actuellement. Je dis bien « semble », car il s'agit de projections. Toutefois, cette baisse éventuelle me paraît préoccupante. On peut craindre en effet que cet aspect de la réforme des institutions remette en cause un processus de féminisation du Sénat qui, quoique progressif, était pourtant engagé.*

*On peut donc aussi prévoir que le remplacement continue à être une voie d'accès privilégié des femmes au Sénat, ce qui certes est un moyen de féminiser notre assemblée, mais vous conviendrez que cette voie est moins satisfaisante que celle des élections.*

**Christine Bonfanti-Dossat.** – *Je peux en témoigner, car j'ai été la première sénatrice élue dans mon département du Lot-et-Garonne, qui relève du scrutin majoritaire, un mode d'élection réputé moins favorable aux femmes. C'est un vrai sujet.*

**Annick Billon, présidente, rapporteure.** – *J'ai été la première sénatrice élue dans le département de la Vendée : il est vrai qu'avec le scrutin de liste, l'équation est différente pour les candidates.*

**Marie-Pierre Monier.** – *Moi aussi, dans la Drôme, j'ai été élue grâce au scrutin de liste.*

**Annick Billon, présidente, rapporteure.** – *On peut craindre que la multiplication de départements représentés par un seul sénateur contribue à limiter le nombre de sénatrices...*

*Je vous propose donc, par la recommandation n° 3, d'exprimer notre préoccupation et de rappeler notre attachement à la mixité des assemblées élues, gage de justice et de démocratie. Nous ne pouvons que nous inquiéter d'un éventuel décalage entre des assemblées proches de l'objectif de parité et un Parlement qui demeurerait en retrait de l'égal accès des hommes et des femmes aux mandats. À cet égard, je vous invite à consulter les schémas et tableaux qui se trouvent dans le rapport, et qui montrent à quel point la féminisation du Parlement est récente et, c'est à craindre, réversible.*

**Martine Filleul.** – *On peut se demander aussi si une telle régression, si elle était confirmée, ne risquerait pas de « ringardiser » le Sénat, qui se trouverait en décalage flagrant par rapport à des assemblées locales paritaires !*

**Maryvonne Blondin.** – *C'est en effet à craindre !*

**Annick Billon, présidente, rapporteure.** – *S'agissant de la recommandation n° 3, je constate que, là encore, nous sommes d'accord. Je vous remercie.*

[La recommandation n° 3 est adoptée.]

*J'en viens donc à la recommandation n° 4 qui vise à suggérer une modification du règlement du Sénat pour tendre vers un Bureau paritaire.*

---

*L'idée serait de s'inspirer de la rédaction prudente adoptée en 2014 par l'Assemblée nationale pour l'article 10 de son règlement : « 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 ».*

*Qu'en pensez-vous ?*

**Christine Bonfanti-Dossat.** – À mon avis, « s'efforcer » est réducteur.

**Annick Billon, présidente, rapporteure.** – Lors de la proposition que nous ferons, le moment venu, pour modifier le règlement du Sénat, ne pourrions-nous nous pas dire que la composition du Bureau doit « tendre » vers la parité ? Il faut être conscients du fait que, si les projections contenues dans le rapport sont vérifiées, avec 27 % de sénatrices seulement, ce qui serait une régression flagrante, ce serait difficile de demander la parité au Bureau... Le verbe « tendre » n'est-il pas positif ?

**Marie-Pierre Monier.** – Actuellement, nous représentons 32 % du Sénat, mais il n'y a jamais eu de « questeur ». Alors si nous descendons à 27 %, notre présence au Bureau, si l'on ne fait rien, ne progressera certainement pas...

**Joëlle Garriaud-Maylam.** – C'est trop facile, à mon avis, de dire qu'on a la parité comme objectif, mais de s'arrêter à la parité arithmétique. L'accès des femmes aux responsabilités est essentiel. Nous devons afficher une ambition. Il n'y a pas de raison que les femmes soient cantonnées à faire de la figuration pour respecter les règles de parité, mais que l'on ne pense pas à elles lorsqu'il s'agit de l'accès aux responsabilités.

**Annick Billon, présidente, rapporteure.** – Revenons-en, si vous le voulez bien, à notre recommandation n° 4. Il me semble qu'elle nous donne satisfaction. Je vous en donne lecture :

« La délégation suggère une modification du règlement du Sénat affichant l'objectif de parité au sein du Bureau, comme le prévoit l'Assemblée nationale depuis 2014<sup>1</sup>, tout en préservant les prérogatives des groupes.

Elle considère qu'une telle orientation serait susceptible de compenser la dégradation prévisible de la féminisation du Sénat par une amélioration de l'accès des sénatrices aux responsabilités. »

*Le moment venu, nous verrons ensemble quelle rédaction du règlement proposer pour afficher un objectif clair tout en respectant les prérogatives des groupes.*

*Ce qui me semble important, c'est qu'afficher un objectif de parité au Bureau serait un bon signal face à un Sénat dont la féminisation pourrait être*

---

<sup>1</sup> 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 ».

remise en cause. Notre délégation est dans son rôle, à mon avis, en proposant de compenser la dégradation prévisible de la féminisation du Sénat par une amélioration de l'accès des sénatrices aux responsabilités.

Que pensez-vous de la recommandation n° 4. Je constate qu'elle est adoptée.

[La recommandation n° 4 est adoptée.]

La recommandation n° 5 concerne l'objectif de parité au gouvernement, qui figure parmi les recommandations du groupe de travail du Sénat sur la révision constitutionnelle. La délégation aux droits des femmes de l'Assemblée nationale s'est pour sa part prononcée pour que le principe d'un gouvernement paritaire soit inscrit à l'article 8 de la Constitution.

Y a-t-il des objections ?

**Martine Filleul.** – Ne serait-ce pas l'occasion d'élargir cette recommandation aux exécutifs locaux, plus particulièrement aux EPCI ? Nous l'avons vu, c'est un problème considérable.

**Annick Billon, présidente, rapporteure.** – Je considère pour ma part qu'il faut d'abord renforcer la présence des femmes dans les municipalités et leur accès aux responsabilités dans les communes. Cette évolution est susceptible d'avoir un effet « boule de neige ». Cela me semble, à ce stade, difficile d'imposer la parité aux exécutifs des EPCI. Je ne suis pas convaincue que les présidents d'EPCI soient hostiles à la présence des femmes : au contraire, la féminisation de ces instances n'en est que plus favorable en termes d'image.

**Maryvonne Blondin.** – Ce n'est pas valable pour tous les territoires...

**Annick Billon, présidente, rapporteure.** – Je m'interroge beaucoup sur l'intérêt d'une contrainte à l'égard des EPCI.

**Maryvonne Blondin.** – Il faut davantage de femmes maires, c'est certain.

**Marie-Pierre Monier.** – Il me semble qu'il faudrait agir sur le levier d'un binôme de maires et maires-adjoints paritaires, pour favoriser la mixité dans les EPCI. Tout se joue, vous avez raison, au moment des élections municipales.

**Annick Billon, présidente, rapporteure.** – Rappelons aussi que, lors de la constitution de listes, en vue des municipales, il est parfois difficile de trouver des femmes qui acceptent de s'engager pour devenir adjointes au maire.

**Christine Bonfanti-Dossat.** – La parité est un moyen d'ouvrir des portes. Une femme qui n'en a pas envie ne s'engagera pas...

**Martine Filleul.** – Pour avoir exercé des responsabilités au sein d'une formation politique, je peux témoigner que lorsque les mesures de parité sont devenues obligatoires, l'argument des hommes était que l'on ne trouverait pas de femmes pour être candidates. Or on en a trouvé ! Nous devons être audacieux !

**Annick Billon, présidente, rapporteure.** – Quand la parité aura progressé au niveau communal, il y aura des femmes dans les EPCI. Parvenir aux responsabilités de cette manière est plus valorisant, à mon avis, que par le biais de mesures de parité.

**Claudine Lepage.** – La parité n'empêche pas la désignation de femmes compétentes ! On ne peut opposer parité et légitimité...

**Annick Billon, présidente, rapporteure.** – Je reste réservée sur l'extension de contraintes, à tous les niveaux. Les choses peuvent aussi progresser avec le temps.

**Joëlle Garriaud-Maylam.** – Pour en revenir à notre recommandation n° 5, je suis convaincue de la réalité du plafond de verre. C'est une hypocrisie d'affirmer aux femmes qu'elles peuvent tout faire. De fait, leurs ambitions sont souvent bloquées. Il me semble donc nécessaire de ne pas limiter notre recommandation relative à la parité à la sphère gouvernementale, mais d'affirmer cette volonté à l'égard de la haute administration, même si dans ce dernier cas cette recommandation n'aurait pas vocation à s'exprimer lors de la révision constitutionnelle. Les cabinets ministériels sont une illustration, à mon avis, des difficultés des femmes à parvenir à de hauts niveaux de responsabilité et nous devons en tirer les conséquences. Pour cette recommandation, nous devrions aller plus loin que ce qu'a proposé la délégation de l'Assemblée nationale.

**Annick Billon, présidente, rapporteure.** – La loi Sauvadet a mis en place des objectifs chiffrés pour les nominations de femmes aux emplois de direction...

**Marie-Pierre Monier.** – La parité pourrait, un jour, sait-on jamais, protéger les hommes... Ils auront peut-être besoin, dans l'avenir, que la loi leur garantisse la moitié des postes !

**Claudine Lepage.** – Nous le savons bien, quand on propose une responsabilité à une femme, son premier réflexe sera de se demander si elle en sera capable... Les hommes n'ont pas les mêmes limites ! Les femmes, c'est un fait, doivent être encouragées. Ce n'est pas une question de compétences.

**Marie-Pierre Monier.** – Le plafond de verre est une réalité !

**Joëlle Garriaud-Maylam.** – Pourquoi se limiter à « l'objectif » de parité et ne pas viser, tout simplement, la parité au gouvernement ?

**Annick Billon, présidente, rapporteure.** – Je suis d'accord. Nous pouvons rédiger cette recommandation pour affirmer que notre délégation est favorable à l'extension de la parité au gouvernement. Je vous propose aussi d'aller dans le sens de l'autre suggestion notre collègue Joëlle Garriaud-Maylam pour compléter la recommandation n° 5 par une phrase ainsi rédigée :

« [La délégation] demande que tout soit mis en œuvre pour un accès effectif des femmes aux plus hautes fonctions de l'administration. » Qu'en pensez-vous ?

**Joëlle Garriaud-Maylam.** – Cela me convient.

**Annick Billon, présidente, rapporteure.** – Nous pouvons donc considérer que rien ne s'oppose à l'adoption de cette recommandation. Je vous remercie.

[La recommandation n° 5, ainsi amendée, est adoptée.]

*J'en viens maintenant aux cinq propositions concernant l'évolution du statut de la délégation, l'objectif étant de renforcer son ancrage institutionnel.*

*Lors de notre échange de vues du 29 mars dernier, certaines d'entre nous s'étaient prononcées en faveur de l'évolution de notre délégation vers une commission dont le modèle serait inspiré des commissions chargées des affaires européennes dans chaque assemblée.*

*Certaines avaient aussi cité le précédent de la commission chargée du suivi de l'application des lois. Cette commission n'existe plus, mais c'est un très bon exemple, car lors de la création de cette structure, le terme et le modèle des délégations avaient précisément été écartés. On peut imaginer que des considérations de prestige n'y étaient pas étrangères.*

*Ce dont je suis convaincue, c'est que le terme de « délégation » est très difficile à expliquer en dehors du Parlement, y compris dans notre pays, alors que tout le monde voit ce qu'est une commission (ou un comité). A fortiori quand il faut faire comprendre la nature d'une délégation parlementaire à des étrangers qui se réfèrent aux termes anglais de « committee » ou « commission » !*

*Sur le plan des principes, la proposition n° 1 vise tout d'abord à rappeler l'attachement de notre délégation :*

*- à l'existence, au Sénat, d'une structure spécifique dédiée aux droits des femmes ;*

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

*Les réponses au questionnaire dont je vous ai parlé font état d'un modèle assez répandu, dans lequel les questions relatives aux droits des femmes sont traitées par des structures (généralement des commissions) compétentes à l'égard de toutes les formes de discrimination, quand elles ne sont pas diluées dans le périmètre de commissions telles que « Famille, jeunesse, personnes âgées » par exemple. Ces exemples étrangers soulignent donc l'importance de structures spécialisées.*

*Qu'en pensez-vous ?*

**Claudine Lepage.** – Ne faut-il pas mentionner que cette structure à laquelle nous affirmons notre attachement est dédiée, non seulement aux droits des femmes, mais aussi à l'égalité entre les femmes et les hommes ?

**Annick Billon, présidente, rapporteure.** – Bien sûr ! Si tout le monde est d'accord, la proposition est amendée dans ce sens. Pouvons-nous considérer que cette proposition est adoptée ? Je ne vois pas d'objection.

[La proposition n° 1, ainsi amendée, est adoptée.]

**Annick Billon, présidente, rapporteure.** – Toujours sur le plan des principes, la proposition n° 2 rappelle que les deux instances parlementaires dédiées aux droits des femmes – commissions ou délégations – doivent reposer sur le même statut dans les deux assemblées, avoir les mêmes compétences et les mêmes prérogatives. C'est essentiel. Toute asymétrie entre l'Assemblée nationale et le Sénat serait problématique.

**Maryvonne Blondin.** – Je suis d'accord, nos deux délégations doivent avoir les mêmes compétences et le même périmètre.

**Annick Billon, présidente, rapporteure.** – Absolument. La proposition n° 2 me semble donc adoptée ? Je ne vois pas d'objection.

[La proposition n° 2 est adoptée.]

Quant à la proposition n° 3, elle entre dans le vif du sujet et suggère la création, dans chaque assemblée, de commissions spécifiques dédiées aux droits des femmes et dont les attributions seraient tout d'abord d'intervenir dans les débats législatifs, avec des prérogatives comparables à celles des commissions pour avis, ce qui comprendrait la faculté de déposer des amendements au nom de cette commission. Cette orientation mettrait fin à la solution non satisfaisante que nous connaissons, et qui consiste à déposer des amendements à titre individuel, lorsque des recommandations doivent être traduites par des dispositions législatives.

Ces commissions seraient également chargées, dans leur domaine de compétences qui concerne les droits des femmes et l'égalité femmes-hommes, de l'évaluation des politiques publiques ainsi que du suivi de l'application des lois.

Lors de la discussion du projet de loi constitutionnelle, il faudra probablement, pour celles et ceux qui le souhaitent, déposer un amendement définissant les contours de ces nouvelles commissions qui seraient des commissions ad hoc.

L'idée serait que ces commissions se saisissent pour avis des projets et propositions concernant les droits des femmes. Leur domaine de compétences résulterait du second alinéa de l'article premier de la Constitution dont nous avons parlé tout à l'heure : égalité des femmes et des hommes devant la loi et parité.

Enfin, la proposition n° 3 rappelle l'importance des moyens dont ces nouvelles structures, si elles étaient créées, devraient être dotées.

Qu'en pensez-vous ?

**Joëlle Garriaud-Maylam.** – Je suis un peu dubitative : ne risquons-nous pas de multiplier les instances parlementaires – commissions ou délégations ? Or notre emploi du temps est déjà complexe quand nous devons conjuguer les obligations liées aux commissions permanentes avec le travail qu'implique la participation à la délégation.

**Annick Billon, présidente, rapporteure.** – Je vous rassure, chère collègue. Ces nouvelles commissions se substitueraient aux actuelles délégations aux droits des femmes, avec des compétences revues pour les adapter à notre souhait partagé, je crois, d'une meilleure visibilité de nos travaux en séance publique. Nous

---

*l'avons constaté lors de la discussion du projet de loi renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes : notre délégation a rencontré les habituelles difficultés pour déposer des amendements qui traduisaient ses recommandations.*

**Marie-Pierre Monier.** – *Je suis frappée, aussi, par la faiblesse du temps de parole imparti à notre délégation lorsque sa présidente intervient en discussion générale.*

**Annick Billon, présidente, rapporteure.** – *Nous disposons pourtant du temps de parole attribué aux commissions saisies pour avis. Ces cinq minutes ne sont pas propres à la délégation. J'y reviendrai avec la proposition suivante.*

**Joëlle Garriaud-Maylam.** – *Il me semble souhaitable de clarifier la rédaction du début de la proposition n° 3 pour montrer que ces commissions ne seraient pas de nouvelles structures qui se superposeraient aux délégations aux droits des femmes.*

**Annick Billon, présidente, rapporteure.** – *En effet, ces commissions ne seraient pas créées ex nihilo. Il est clair aussi que leur constitution, à supposer qu'elle soit acceptée, concernerait aussi, comme nous l'avons rappelé tout à l'heure, l'Assemblée nationale. Nous pouvons modifier le début de cette proposition pour préciser que les délégations parlementaires aux droits des femmes « deviennent des commissions » susceptibles d'intervenir dans les débats législatifs, etc.*

*Pouvons-nous considérer cette proposition comme adoptée ?*

[La proposition n° 3, ainsi amendée, est adoptée.]

*La proposition n° 4 est indépendante d'éventuelles modifications de la Constitution. Elle concerne une évolution possible de nos délégations parlementaires qui pourrait être portée à la faveur d'une modification du règlement de notre assemblée. Il s'agirait de demander que lors des discussions générales des textes législatifs qui nous concernent, le représentant (ou la représentante) de la délégation 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 (c'est-à-dire cinq minutes), même si la délégation n'a pas publié de rapport sur le texte en discussion.*

*Cette proposition vise aussi à faire en sorte que la présidente de la délégation siège à la Conférence des présidents (je dis « présidente » car à ce jour, il n'y a jamais eu de « président » de la délégation).*

*Ces suggestions pourraient d'ailleurs, peut-être, concerner les autres délégations, si elles l'estiment nécessaire.*

*Il me semble que ces évolutions, pour ce qui nous concerne, sont souhaitables, si l'on se réfère à la discussion récente du projet de loi sur les violences. Par rapport au travail que nous avons fourni, je qualifierais notre visibilité de médiocre au Sénat, même s'il n'en va pas de même dans nos territoires où nos travaux suscitent un réel intérêt. Cet exemple est révélateur.*

*Qu'en pensez-vous ? Je ne vois pas d'objection. Je vous remercie.*

[La proposition n° 4 est adoptée.]

*Toujours en dehors de toute modification de la Constitution, la proposition n° 5 vise à faire en sorte que les études d'impact qui analysent les conséquences de tout projet de loi sur la situation des femmes et la réduction des inégalités entre hommes et femmes relèvent de la loi organique et non d'une circulaire ministérielle.*

*Je précise qu'actuellement, le dépôt d'un projet de loi donne lieu à la publication d'une étude d'impact de ce texte. La portée de ces études d'impact est définie par 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. La liste établie par cette loi organique concerne l'articulation du projet de loi avec le droit européen en vigueur, les conditions d'application de ce texte dans les Outre-mer, l'évaluation de ses conséquences économiques, sociales, financières et environnementales ainsi que sur l'emploi public. Il faudrait donc, le moment venu, proposer d'étendre cette liste pour y intégrer les conséquences du projet de loi sur les droits des femmes et la réduction des inégalités entre femmes et hommes.*

*Qu'en pensez-vous ? Là encore, je ne vois pas d'objection.*

*[La proposition n° 5 est adoptée.]*

*Nous devons maintenant adopter un titre. Je vous sou mets les propositions suivantes :*

- 1. – Égalité femmes-hommes dans la Constitution, parité : quelles perspectives ?*
- 2. – Réforme des institutions : quelle place pour l'égalité et la parité ?*
- 3. – Réforme des institutions : l'enjeu de l'égalité et de la parité*
- 4. – Réforme des institutions : contribution au débat.*

*Quel titre a votre préférence ?*

*Joëlle Garriaud-Maylam. – Il me semble que le titre n° 2 correspond le mieux au contenu du rapport, même si la troisième suggestion est intéressante.*

*Guillaume Chevrollier. – Je vote, moi aussi, pour la deuxième proposition.*

*Maryvonne Blondin. – J'y adhère également.*

*Marie-Pierre Monier. – Je suis d'accord.*

*Claudine Lepage. – J'ai une préférence pour le titre n° 3, mais je me rallie à la majorité.*

*Nicole Duranton. – Mon premier mouvement aurait été en faveur du troisième titre, mais j'ai été convaincue par les arguments de Joëlle Garriaud-Maylam.*

*Annick Billon, présidente, rapporteure. – Notre rapport sera donc intitulé Réforme des institutions / quelle place pour l'égalité et la parité ?*

*Nous pouvons passer maintenant au vote sur l'ensemble du rapport et des recommandations. Il me semble que nous sommes tous et toutes d'accord pour l'adopter. Je constate que ce rapport, et les dix conclusions dont il est assorti, sont adoptés à l'unanimité, ce dont je vous remercie.*

[Le rapport d'information, ainsi que ses dix conclusions - cinq recommandations et cinq propositions - sont adoptés à l'unanimité des présents et des représentés.]

*Nous nous retrouvons jeudi pour le bilan de cette session et un échange de vues sur le programme et les méthodes de travail de la délégation en vue de la prochaine session.*



---

## COMPTES RENDUS DES TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION

### Échange de vues sur la révision constitutionnelle

(29 mars 2018)

Présidence d'Annick Billon, présidente

**Annick Billon, présidente.** – Mes chers collègues, il m'a paru souhaitable de débattre entre nous des pistes que nous pourrions envisager de porter ensemble dans le cadre des débats à venir sur la révision constitutionnelle.

Les pistes de réflexion dont nous devons décider pourraient tout d'abord concerner l'approfondissement de l'égalité entre femmes et hommes dans la Constitution.

Elles pourraient aussi, si je me réfère aux remarques que vous avez exprimées ces derniers temps, concerner l'avenir institutionnel et juridique de notre délégation, pour renforcer sa visibilité et son ancrage au sein du Sénat.

Le moment venu, nous pourrions peut-être récapituler ces réflexions dans un rapport.

Notre objectif, aujourd'hui, est d'avoir un échange entre nous pour définir les orientations générales de notre contribution au débat. À la fin de cette réunion, nous devrions avoir élaboré ensemble les contours de notre positionnement, sans entrer dans les détails de la mise en œuvre juridique des orientations que nous allons esquisser ce matin.

La délégation ne peut s'exonérer de cette contribution au débat pour trois raisons.

Tout d'abord, une proposition de loi constitutionnelle a été déposée, le 8 mars 2017, par la présidente de la délégation, qui était alors Chantal Jouanno, pour que l'égalité entre femmes et hommes soit inscrite à l'article premier de la Constitution.

Ensuite, le Haut conseil à l'égalité (HCE), dans sa contribution à la prochaine révision constitutionnelle, recommande l'adoption de cette modification, comme d'ailleurs le *Laboratoire de l'égalité* : il faut noter que le HCE cite l'origine de cette proposition de loi, ce qui n'est pas toujours le cas lorsque des initiatives sénatoriales inspirent d'autres auteurs.

Enfin, et c'est probablement la principale raison qui nous conduit à mon avis à participer à ce débat, le groupe de travail du Sénat sur la révision constitutionnelle a tout récemment préconisé la parité au Gouvernement, qui fait partie des quarante propositions ainsi élaborées.

Il nous est donc difficile de ne pas nous inscrire dans le débat sur la révision constitutionnelle.

Dans un premier temps, nous allons parler des modifications de la Constitution qui peuvent approfondir le principe d'égalité femmes-hommes.

Nous devrions tout d'abord recommander que la révision constitutionnelle comprenne, dans l'esprit de notre proposition de loi constitutionnelle, la modification de l'article premier pour y prévoir le principe d'égalité entre femmes et hommes, à côté de l'objectif de parité qui y figure déjà.

Nous devons toutefois nous poser une question à cet égard, comme le suggère le HCE : une telle modification ne mettrait-elle pas en péril des mesures dites d'inégalité compensatrice, comme par exemple les lois sur la parité ? Faut-il donc prévoir dans la Constitution une disposition préservant ces mesures ?

Cela me semblerait étonnant, notamment parce que la modification que nous proposons dans la lignée de la proposition de loi constitutionnelle du 8 mars 2017 est avant tout symbolique, puisque le principe d'égalité entre les hommes et les femmes existe déjà dans le préambule de 1946, et que la jurisprudence du Conseil constitutionnel en a tiré les conséquences. De plus, la Constitution prévoit elle-même, au second alinéa de l'article premier, des mesures favorables à la parité.

On voit mal comment l'égalité devant la loi des femmes et des hommes, au motif qu'elle serait inscrite à l'article premier et non dans le préambule de 1946, rendrait inconstitutionnelles les lois Sauvadet et Copé-Zimmermann, qui résultent elles-mêmes de la Constitution ! On voit mal aussi comment cette modification de l'article premier pourrait mettre en cause, par exemple, la protection des salariées enceintes...

Je vous propose sur ce point de solliciter l'avis de spécialistes.

Qu'en pensez-vous ?

**Françoise Laborde.** – Cette proposition de loi constitutionnelle, nous sommes un certain nombre, à la délégation, à l'avoir cosignée. C'est une initiative importante pour nous : l'égalité femmes-hommes doit imprégner tous les textes législatifs, y compris lorsqu'elle induit les inégalités compensatrices dont vous avez parlé. Je suis d'accord avec notre présidente, la protection de la maternité ne saurait être affaiblie car on sait que le principe d'égalité n'empêche pas le législateur de régler de façons différentes des situations différentes. C'est précisément le cas pour la maternité !

**Laurence Rossignol.** – À mon avis, le problème ne se limite pas à l'égalité entre femmes et hommes. Il faut s'assurer que cette rédaction de l'article premier n'empêche pas des mesures de rattrapage au profit, par exemple, des quartiers. Il y a eu des précédents d'invalidations de telles mesures par le Conseil constitutionnel au nom du principe d'égalité, précisément.

En 1982, le Conseil constitutionnel avait ainsi, en se fondant sur le principe d'égalité, déclaré inconstitutionnelle la loi dont Yvette Roudy avait pris l'initiative pour favoriser l'élection de candidates aux élections municipales. Après la révision constitutionnelle de 1999, on a pu déroger au principe d'égalité pour favoriser l'accès des femmes aux mandats. Mais il a fallu que la Constitution le permette explicitement !

**Françoise Laborde.** – Il y a eu aussi l'épisode des retraites des mères de famille nombreuse... Mais l'opposition aux mesures qui leur étaient favorables est venue de Bruxelles...

**Françoise Cartron.** – Il est important que nous puissions recueillir l'avis de spécialistes.

**Annick Billon, présidente.** – Nous sommes donc d'accord sur ce point.

J'en viens à l'éventuel approfondissement du principe de parité, qui figure au second alinéa de l'article premier de la Constitution. Nous avons plusieurs pistes possibles. Le HCE propose que, au second alinéa de l'article premier, il soit écrit non pas que « *la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux* » etc., mais que « *la loi garantit* ». La délégation reprendra-t-elle cette suggestion ? L'accès imparfait des femmes aux responsabilités tient-il davantage aujourd'hui à des pratiques ou à une insuffisance des normes en la matière ? Ne risque-t-on pas, avec cette modification du second alinéa de l'article premier, d'altérer la portée de la loi face aux lacunes de la parité dans la pratique ? Par ailleurs, il y a la question des femmes qui seraient réticentes à se porter candidates à ces élections... Je propose que, sur ce point aussi, nous prenions des avis, mais je vous donne la parole. Qu'en pensez-vous ?

**Laurence Rossignol.** – Le verbe garantir me va bien !

**Françoise Cartron.** – À moi aussi !

**Dominique Vérien.** – Je suis d'accord !

**Laurence Rossignol.** – Il y a un tel écart entre la parité, dont le principe est inscrit dans la Constitution, et la réalité, que nous ne risquons rien à opérer cette substitution.

**Dominique Vérien.** – Ce que l'on garantit, ce n'est pas la parité, ce n'est pas qu'il y ait le même nombre de femmes élues que d'hommes, c'est l'accès aux mandats ! Il y a une nuance...

**Annick Billon, présidente.** – C'est vrai.

**Laurence Rossignol.** – En effet, la loi ne garantit pas l'égalité arithmétique, mais l'égalité de l'accès.

**Françoise Laborde.** – On oblige la loi à la prévoir.

**Dominique Vérien.** – On ne peut obliger les gens à nous élire !

**Chantal Deseyne.** – Ni les gens à être candidats et candidates...

**Françoise Cartron.** – La parité a pu devenir effective avec les listes paritaires. On pensait que l'on ne trouverait pas de femmes – je pense à la remarque de notre présidente – mais finalement les femmes sont là ! Le verbe favoriser a encouragé une certaine hypocrisie de la part de certains collègues masculins.

**Annick Billon, présidente.** – Quels peuvent être les effets concrets de cette modification ? Est-ce une démarche symbolique ? Certes, les symboles ont leur importance...

**Dominique Vérien.** – En « favorisant », on peut se dire que si on n'atteint pas la parité, ce n'est pas si grave. Nous devrions donc aller plus loin.

**Laurence Rossignol.** – Les modes de scrutin déterminent le respect de ce principe. Regardez ce qu'a permis, dans les départements, le binôme paritaire !

Le mode de scrutin proportionnel encourage la parité ; notre problème demeure le scrutin uninominal. Le meilleur exemple est celui des conseils départementaux qui, à la faveur du passage d'un scrutin uninominal à un scrutin binominal, a fait progresser la proportion de femmes dans les conseils départementaux de 14 à 50 %.

On parle de diminuer le nombre de députés (et de sénateurs) : je trouverais plus judicieux de diviser par deux le nombre de circonscriptions aux élections législatives, avec une solution de type binominale, pour que l'Assemblée nationale soit véritablement paritaire. C'est possible, puisque, je le rappelle, Françoise Gaspard avait imaginé le binôme paritaire pour les élections législatives. Cette formule a finalement été appliquée aux élections aux assemblées départementales, avec succès.

Je suis favorable à l'extension du mode de scrutin des élections départementales aux élections législatives.

**Dominique Vérien.** – L'Yonne, dont je suis élue, est le seul département à avoir une assemblée non paritaire au profit des femmes. Lors d'élections consécutives à la démission d'un conseiller, nous aurions dû avoir un homme d'élus, mais une femme s'est présentée : on ne pouvait l'en empêcher. Et elle a été élue ! Donc sur ce binôme, nous avons en réalité deux femmes...

---

**Françoise Laborde.** – Je regarde les synonymes du verbe favoriser. Je trouve aider, avantager, encourager, soutenir... Vous êtes-vous rendu compte que vous étiez avantagées, soutenues ? Le changement de verbe est donc pertinent !

**Annick Billon, présidente.** – Je ne suis pas certaine que le verbe garantir permette un meilleur accès des femmes aux exécutifs locaux...

**Dominique Vérien.** – On observe quand même que de nombreuses collectivités veillent à confier des responsabilités à un nombre accru de femmes !

**Annick Billon, présidente.** – Il y a donc un consensus sur l'emploi du verbe garantir au second alinéa de l'article premier de la Constitution.

J'en viens à la proposition du groupe de travail du Sénat : êtes-vous favorable à l'inscription dans la Constitution de la parité au Gouvernement ? Il me semble que la délégation ne peut qu'apporter son soutien à cette proposition. Sur le plan formel, il s'agit d'une position de portée générale et non, à ce stade, d'une proposition de rédaction qui s'intègre dans le texte de la Constitution. Qu'en pensez-vous ?

**Chantal Deseyne.** – Je suis favorable à ce que ce point soit inscrit dans la Constitution. Le principe de parité s'impose aux élections locales : il est logique qu'il s'applique aussi au Gouvernement !

**Françoise Laborde.** – C'est une proposition très positive.

**Françoise Cartron.** – Les derniers gouvernements ont appliqué cette règle de manière implicite.

**Françoise Laborde.** – Mais on ne peut demander au gouvernement d'être paritaire sans s'appliquer cette règle à soi-même...

**Chantal Deseyne.** – La parité au gouvernement n'est pas une garantie pour les femmes d'être chargées des portefeuilles les plus importants. L'égalité arithmétique ne signifie pas que les fonctions prestigieuses soient confiées aux femmes ministres !

**Annick Billon, présidente.** – Dans le Gouvernement actuel, une femme est garde des Sceaux.

**Laurence Rossignol.** – Et une femme est ministre des armées !

**Marc Laménie.** – C'est un sujet important. C'est normal que la parité soit appliquée au Gouvernement. C'est un gage de justice et d'efficacité.

**Annick Billon, présidente.** – Il semble en effet difficile de prôner la parité au Gouvernement sans la faire avancer dans une institution comme le Sénat, où la part des femmes progresse, certes, mais où l'accès des sénatrices aux responsabilités peut encore être encouragé. Ne pourrions-nous pas suggérer que le Sénat fasse progresser la parité au sein de son Bureau ? Ce serait un beau signal adressé par le Sénat. Faut-il toutefois le mettre dans

la Constitution ? Cela relève-t-il des bonnes pratiques ? À ce stade, on peut s'interroger.

**Françoise Cartron.** – Les candidatures aux fonctions de vice-président, secrétaire et questeur sont déterminées par les groupes. On ne peut de toute façon assurer la parité au sein de chaque fonction : je pense aux questeurs, qui sont en nombre impair.

**Annick Billon, présidente.** – L'Assemblée nationale a un Bureau proche de la parité : rien ne s'oppose à ce que le Sénat y parvienne aussi.

**Céline Boulay-Espéronnier.** – Et s'il n'y a pas de candidates au Bureau ?

**Annick Billon, présidente.** – C'est une question que l'on ne pose pas à l'égard des hommes !

**Laurence Rossignol.** – Je suis d'accord avec notre présidente : la révision constitutionnelle est l'occasion d'exprimer des propositions. Je suis convaincue que le règlement de notre assemblée peut trouver des solutions aux difficultés pratiques exposées par Françoise Cartron.

**Dominique Vérien.** – Mais ne risquerait-on pas, avec la parité au bureau, de créer une inégalité de fait ? Nous sommes moins nombreuses...

**Annick Billon, présidente.** – C'est vrai, mais l'objectif de parité au sein du Bureau a été inséré dans le règlement de l'Assemblée en 2014, à une époque d'ailleurs où la proportion de députées était inférieure à celle qui résulte des dernières élections législatives. Du reste, on peut espérer que cette inégalité ne serait que transitoire et cesserait dès qu'il y aurait autant de sénatrices que de sénateurs. Je rappelle également que, si nous sommes moins nombreuses, c'est aussi en raison de listes dissidentes destinées à contourner l'obligation de parité. Cela contribue à ralentir la féminisation du Sénat. Les choses s'améliorent, toutefois, mais doucement.

**Françoise Cartron.** – Je persiste à m'interroger sur le fait que la parité des Bureaux des assemblées figure dans la Constitution.

**Chantal Deseyne.** – On peut être favorable à la parité, mais il faut respecter la liberté des groupes. Attention à ce qui pourrait relever d'une forme d'ingérence dans leurs choix.

**Françoise Cartron.** – Au groupe socialiste, nos vice-présidents sont élus au sein du groupe.

**Chantal Deseyne.** – Chez nous aussi !

**Françoise Cartron.** – Après le dernier renouvellement, nous avons décidé de faire en sorte que sur les trois vice-présidences qui nous étaient attribuées figure au moins une femme. Cela peut être compliqué, donc, de parvenir à la parité dans une telle instance. J'observe du reste que dans le règlement de l'Assemblée nationale, il est dit que l'élection des différents

---

membres du Bureau s'efforce de respecter la parité, pas que celle-ci doit être arithmétiquement réalisée. Cette rédaction me convient.

**Dominique Vérien.** – Et s'efforcer, ce n'est pas garantir !

**Annick Billon, présidente.** – J'observe donc que, s'agissant de la parité au Bureau, les avis sont partagés, surtout en ce qui concerne le vecteur juridique, mais aussi en ce qui concerne l'application arithmétique de ce principe. Cela ne nous empêche cependant pas de lancer le débat.

J'en viens au point suivant. À l'heure actuelle, des voix s'élèvent pour faire figurer dans la Constitution le droit à la contraception et à l'avortement. Une telle mesure fait partie des propositions du HCE. Un débat sur le sujet de la « constitutionnalisation du droit à l'IVG » a été inscrit à l'ordre du jour du Sénat, la semaine prochaine, à l'initiative de nos collègues du groupe CRCE. À titre personnel, je suis défavorable à une telle modification de la Constitution. Je comprends que l'actualité internationale suscite une grande émotion dans ce domaine, mais je suis opposée au fait d'introduire la question de l'IVG dans un débat constitutionnel qui s'annonce pour le moins complexe. Qu'en pensez-vous ?

**Françoise Laborde.** – Je suis, moi aussi, réservée sur ce point.

**Laurence Rossignol.** – Moi également.

**Céline Boulay-Espéronnier.** – Je partage vos réserves.

**Claudine Kauffmann.** – Je n'y suis pas non plus favorable.

**Laurence Rossignol.** – Nous pouvons estimer que si le droit à l'IVG était remis en cause dans notre pays, la Constitution le serait aussi, alors...

**Chantal Deseyne.** – Cette recommandation n'a pas sa place dans la Constitution, n'est-ce pas ?

**Annick Billon, présidente.** – Je considère donc que nous sommes d'accord.

Passons aux modifications terminologiques proposées notamment par le HCE, qui suggère :

- de remplacer le mot fraternité, dans la devise républicaine, par les termes de *solidarité* ou *adelphité*, jugés moins « sexués » ;

- d'insérer des éléments de mixité dans la dénomination de certaines fonctions (« ambassadeurs et ambassadrices » par exemple) ;

- de remplacer « droits de l'homme » par « droits humains ».

À ce sujet, on peut penser que la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen fait, elle aussi, partie de notre héritage historique. De toute façon, quand la Constitution s'y réfère, on ne peut en modifier l'intitulé !

Il faut que nous en débattions, mais il ne me semble pas que nous puissions être unanimes en faveur d'une modification de la devise républicaine et de la remise en cause du principe de fraternité, qui se confond avec l'histoire de la République. Une telle initiative ne pourrait que déplacer le débat juridique, qui doit rester celui de la révision constitutionnelle, vers des désaccords très lourds.

J'ajoute que le sacrifice du colonel Beltrame, mort pour avoir sauvé la vie d'une femme, a prouvé, si c'était nécessaire, que la fraternité n'exclut pas les femmes...

**Laurence Rossignol.** - C'est un débat compliqué dans notre pays, qui est le pays de la Déclaration des droits de l'Homme, mais pas pour autant celui des droits de l'Homme.

La Déclaration des droits de l'Homme n'est pas une déclaration des droits humains mais une déclaration des droits du mâle, car aussi bien dans son élaboration que dans sa mise en œuvre, il n'y a aucune prise en compte de la citoyenneté des femmes.

Les anglo-saxons usent de l'expression « *human rights* » sans l'ambiguïté que notre langue donne au mot homme qui peut tantôt désigner le mâle ou l'être humain.

Si conserver le talisman historique qu'est la déclaration des droits de l'Homme en l'état ne me choque pas, je le suis en revanche du refus de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) de se dénommer Commission consultative des droits humains.

**Maryvonne Blondin.** - J'abonde dans le sens des propos de Laurence Rossignol, les droits humains m'apparaissent en effet essentiels.

Il est vrai que le mot homme peut prêter à confusion selon le sens que l'on veut lui donner avec un h minuscule ou majuscule ; en témoigne une information radiophonique de ce matin qui annonçait la découverte d'un nouvel organe chez l'homme, le mésentère : il a cependant fallu qu'un journaliste demande si la femme en était aussi dotée pour que le doute soit levé sur sa présence chez tout être humain !

**Françoise Laborde.** - Je n'approuve pas un changement de la devise républicaine.

Si l'exemple de Maryvonne Blondin est très illustratif, je considère que la déclaration des droits de l'Homme fait partie de notre histoire et qu'elle est intangible.

**Annick Billon, présidente.** - Je crois que nous sommes unanimes sur la question de la devise républicaine, moyennant le souci exprimé par Laurence Rossignol de recourir de préférence, dans le langage, à l'expression « droits humains » plutôt que « droits de l'Homme ».

---

**Chantal Deseyne.** – Formulé sous forme de boutade, imagineriez-vous de substituer à notre devise républicaine, celle-ci : « Liberté, égalité, adelphité » ? Cette modification de notre devise ne serait pas comprise.

**Laurence Rossignol.** – On ne doit certes pas réécrire l’histoire ni la déclaration des droits de l’Homme et du Citoyen, mais il faut user de l’expression « droits humains » quand on parle des droits de l’Homme. Il est faux d’avancer que l’élaboration de la déclaration des droits de l’Homme témoignait d’une compréhension générique du genre humain, d’autant qu’elle a été rédigée alors que n’étaient pas considérés comme doués de raison les fous, les femmes, les enfants et les réprouvés !

**Maryvonne Blondin.** – L’ONU utilise l’expression « *human rights* » ou droits humains. En anglais, il n’y a pas l’ambiguïté qui existe en français.

**Annick Billon, présidente.** – J’en viens au second temps de notre échange sur l’avenir institutionnel de notre délégation.

Notre délégation a été constituée en novembre 1999. Elle aura donc, comme celle de l’Assemblée nationale, 19 ans en novembre prochain.

Les deux délégations, de l’Assemblée nationale comme du Sénat, peuvent s’enorgueillir d’un véritable actif, tant dans le domaine législatif que pour favoriser la visibilité des thématiques concernant les droits des femmes et l’égalité.

Les délégations ont incontestablement acquis au fil du temps une place importante dans le paysage institutionnel des droits des femmes et de l’égalité.

Si notre délégation, et il faut s’en féliciter, a toujours pu bénéficier dans ses diverses initiatives du soutien de la présidence du Sénat, elle pourrait toutefois gagner encore en visibilité au sein de l’institution : il lui manque à certains égards un ancrage institutionnel fort.

Il demeure difficile en effet pour notre délégation de s’inscrire dans le débat législatif. Ce constat n’est d’ailleurs pas propre à notre délégation.

Quels leviers privilégier pour favoriser cette évolution, à condition toutefois que la délégation de l’Assemblée nationale soit d’accord ? Faut-il aller dans le sens de la transformation de notre délégation en commission ? Qu’en pensez-vous ?

À mon avis, la formule d’une commission permanente nous donnerait certes de la visibilité et garantirait notre participation au débat législatif et, en général, à la séance publique, ce qui actuellement n’est pas systématique. Mais cette hypothèse comporterait le risque d’un « entre soi » par rapport à la richesse que permet la double appartenance à une commission permanente et à la délégation. Il faut donc à mon avis écarter cette idée.

En revanche, ne pourrions-nous pas travailler à une commission qui serait sur le modèle de la commission des Affaires européennes ? Cette solution présente des avantages :

- elle favorise une plus grande visibilité pour les délégations au sein du Parlement (notamment par l'accès à la Conférence des présidents, où siègent les présidents des commissions aux affaires européennes) ;

- elle est compatible avec l'appartenance à l'une des commissions permanentes.

Elle est par ailleurs cohérente avec la logique de la « grande cause du quinquennat ».

Les commissions des Affaires européennes ont des compétences liées à l'examen des projets d'actes législatifs européens inscrits à l'article 88-4 de la Constitution. Sur quelles missions spécifiques les nouvelles commissions des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes devraient-elles être assises ? On pourrait envisager qu'elles soient saisies pour donner leur avis sur tous les textes législatifs et propositions de résolution européennes ayant des incidences sur les droits des femmes. Leurs missions comprendraient aussi nos compétences actuelles en matière de contrôle et d'évaluation des politiques publiques dans le domaine des droits des femmes.

Parallèlement, nous pourrions envisager de proposer de modifier la loi organique du 15 avril 2009 pour y intégrer les études d'impact des projets de loi sur l'égalité entre les femmes et les hommes. Ces études d'impact, à l'heure actuelle, relèvent d'une circulaire. Il est préférable de les consolider juridiquement. Ce point renforcerait l'ancrage de la future commission dans l'activité législative du Sénat.

**Françoise Laborde, présidente.** – Dans mes interventions extérieures au Sénat, j'énonce systématiquement l'intégralité de la dénomination de notre délégation : délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les femmes et les hommes.

Les membres de notre délégation partagent aussi une convivialité et des convictions communes qui leur permettent de défendre les conclusions adoptées par la délégation sans être contraints par leur appartenance politique, faculté que ne permettrait pas une commission permanente.

Je ne suis pas non plus favorable à une transformation de notre délégation en commission permanente car, comme le disait notre présidente, la double appartenance est utile aux réflexions sur les droits des femmes, qui concernent tout le champ des politiques publiques et tout le spectre de l'activité législative. C'est une discipline transversale qu'il serait regrettable d'isoler.

---

En revanche, je ne suis pas opposée à une transformation en une commission fonctionnant selon les règles de la commission des Affaires européennes, dont les membres sont issus des commissions permanentes et apportent la richesse de l'éclairage des travaux auxquels ils participent dans ce cadre.

**Laurence Rossignol.** – Je suis aussi opposée à une transformation de notre délégation en commission permanente, mais j'adhère à l'idée d'une commission à l'image de la commission des Affaires européennes.

Une telle modification ne sera cependant pas facile à faire adopter ; il faudra s'attendre à affronter des résistances, comme celles qui se sont exprimées en 2008 lors de la création dans la loi constitutionnelle des commissions chargées des affaires européennes.

**Françoise Cartron.** – Je voudrais signaler que nous pourrions également invoquer le précédent de la commission pour le contrôle de l'application des lois, créée à l'époque de la présidence de Jean-Pierre Bel. Cette commission avait également un regard transversal, puisqu'elle traitait de l'application des lois dans son ensemble, en englobant le champ de compétences de toutes les commissions permanentes.

**Marc Laménie.** – Il me semblerait normal que la délégation aux droits des femmes, de par la transversalité de son champ de compétences, puisse évoluer dans le sens que vous proposez, en s'inspirant par exemple de la commission des Affaires européennes. Cela serait d'autant plus logique qu'elle existe depuis bientôt vingt ans. Une telle évolution permettrait à sa présidente d'avoir une place à la Conférence des présidents. Il est important que la délégation puisse faire entendre sa voix en séance publique sur les textes qui concernent les droits des femmes et l'égalité. Je pense par exemple à la proposition de loi sur les infractions sexuelles commises à l'encontre des mineurs que nous avons examinée mardi. Nous avons tous regretté à cette occasion que la présidente de la délégation ne dispose que d'un temps de parole très limité dans la discussion générale.

**Annick Billon, présidente.** – Effectivement, bénéficier d'une visibilité en séance publique sur les textes concernant notre champ de compétences permettrait de gagner en efficacité.

**Céline Boulay-Espéronnier.** – Au-delà de la question du changement de statut de la délégation, je pense que nous ne pouvons pas faire l'économie d'une réflexion sur une évolution de son intitulé. Je proposerais par exemple de parler de commission de l'égalité. L'enjeu de la visibilité est essentiel.

**Annick Billon, présidente.** – Il faudrait en effet consacrer un temps de débat au sujet de notre nom, indépendamment de la question de notre statut. Je propose que nous organisions un échange informel dédié à cette question : qu'est-ce que cela signifie pour nous d'être membre de la

délégation ? Quels messages voulons-nous adresser à nos collègues ? Réfléchissons-y.

**Laurence Rossignol.** – C'est un vrai débat et je souscris à l'idée d'organiser une réunion spécifique pour en discuter entre nous.

En ce qui me concerne, j'estime que la proposition centrale qui émerge de nos échanges est celle de l'évolution de la délégation vers une commission. Pour le reste, nous sommes plutôt dans l'ordre du symbole. Nous devons porter cette revendication, qui aura d'autant plus de poids si nos collègues de l'Assemblée s'en emparent aussi.

**Annick Billon, présidente.** – Je vous propose de clarifier quelques points avant de nous séparer.

En premier lieu, je suggère de mandater le secrétariat pour prendre contact avec des spécialistes afin de vérifier les points de droit que nous avons évoqués tout à l'heure.

Ensuite, il faudra prévoir d'informer le président Larcher du souhait de la délégation de s'inscrire dans le débat constitutionnel, le cas échéant par des amendements au projet de loi constitutionnelle cosignés par des membres de la délégation. Je propose que nous lui transmettions préalablement le compte-rendu de cet échange de vues.

Je suggère également de prendre contact avec mon homologue de l'Assemblée nationale pour que les deux délégations se concertent.

Enfin, êtes-vous d'accord pour que, si notre participation au débat constitutionnel prend la forme d'un rapport d'information, ce soit moi qui le porte ? Nous confirmerons officiellement ce point de procédure le moment venu.

**Laurence Rossignol.** – Il me semble important que nous relayions aussi ces propositions dans nos groupes respectifs, pour qu'elles puissent y être appuyées.

**Annick Billon, présidente.** – Vous avez raison, chère collègue.

Je vous propose, le moment venu, de publier un communiqué de presse annonçant le fait que la délégation va s'inscrire dans le débat constitutionnel à travers différentes propositions. Qu'en pensez-vous ?

**Céline Boulay-Espéronnier.** – Pourquoi ne pas faire une tribune ? Il me semble que cela aurait plus de poids, car cela permettrait de parler du fond, mais aussi d'associer des sénateurs et sénatrices qui ne sont pas forcément membres de la délégation.

**Annick Billon, présidente.** – Je trouve que c'est une excellente idée. Toutefois, ce serait peut-être prématuré. Il me paraît préférable de rencontrer tout d'abord le président Larcher.

**Françoise Laborde.** – Je suis d'accord.

---

**Laurence Rossignol.** – Le moment venu, nous pourrions également prendre attache avec la Garde des Sceaux et la Secrétaire d'État chargée de l'Égalité entre les femmes et les hommes. L'idéal serait que le projet de loi constitutionnelle intègre la disposition transformant la délégation en commission.

**Annick Billon, présidente.** – Mes chers collègues, notre réunion touche à sa fin. Avant de nous séparer, je voudrais remercier Laure Darcos de m'avoir suppléée au cours de la réunion du 22 mars. Je voudrais également vous remercier tous et toutes pour le succès de la journée du 8 mars. Je n'ai entendu que d'excellents retours de la part des participants.

Enfin, je voudrais vous dire un mot sur le déplacement que j'ai fait à la session de mars 2018 de la commission de la condition de la femme de l'ONU (CSW) pour présenter notre rapport sur les agricultrices, dans le cadre de l'Union interparlementaire (UIP). J'étais accompagnée de notre collègue députée Sophie Errante. J'ai bénéficié d'un temps de parole de cinq minutes, ce qui était inespéré dans une telle instance... La présentation de notre rapport a été très appréciée ; j'ai eu l'occasion de distribuer les exemplaires de notre rapport que j'avais apportés avec moi, et je sais que le secrétariat a été approché pour envoyer le lien vers tous les documents qui s'y rapportent, y compris le compte-rendu du débat en séance publique du 20 février 2018.

Un mot sur l'agence *ONU femmes*, qui est la seule agence de l'ONU créée au XXI<sup>e</sup> siècle. Les droits des femmes sont devenus un sujet majeur à l'ONU. Il y a une prise de conscience de la condition de la femme dans le monde et du fait que les femmes seront les principales victimes du réchauffement climatique. Être femme, pauvre, en milieu rural n'ouvre pratiquement aucune perspective pour sortir de sa condition. D'où, entre autres sujets, l'importance de l'éducation.

De ce séjour à New-York, je retiendrai que la parole de la France reste pour l'instant très écoutée, mais que les moyens budgétaires ne suivent pas, ce qui pourrait finir par porter atteinte à la crédibilité de notre pays. La communication ne doit pas être l'alpha et l'oméga, il faut aussi du concret. Il y a ainsi un énorme décalage entre notre contribution au budget d'*ONU femmes* et celles, bien supérieures, d'autres pays donateurs, notamment la Suède.

## **Table ronde sur les conditions d'exercice des mandats locaux par les élues**

*(24 mai 2018)*

Présidence de Jean-Marie Bockel, président de la délégation aux collectivités territoriales, et d'Annick Billon, présidente de la délégation aux droits des femmes

**Jean-Marie Bockel, président de la délégation aux collectivités territoriales.** – Il me revient d'ouvrir cette table ronde, organisée en commun avec la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, sur les conditions d'exercice des mandats locaux par les élues.

Lors de la deuxième Conférence nationale des territoires, le 14 décembre dernier, le président Gérard Larcher a souhaité que le Sénat engage un travail sur le statut des élus locaux. Ce travail est conduit par la délégation aux collectivités territoriales. Il devrait déboucher en juillet prochain sur un rapport d'information, puis sur une proposition de loi.

Dès le début de nos travaux, nous avons rencontré la question des conditions d'exercice des mandats locaux par les femmes élues.

Une consultation que nous avons diffusée à l'ensemble des élus et qui a reçu 17 500 réponses a, dès l'abord, confirmé l'existence d'obstacles à l'accès des femmes aux mandats locaux, puisque seulement 37,75 % des répondants ont été des femmes, et puisque les réponses nous montrent que celles-ci partagent avec les salariés du secteur privé et avec les moins de trente-cinq ans la palme de la difficulté à s'inscrire sur une liste de candidats à un mandat local. Ce sont autant d'indices d'une situation objectivement défavorable à la prise de responsabilités politiques locales par les femmes.

Cette situation, qui porte atteinte à la plénitude de la démocratie locale, est certainement liée au fait que les femmes subissent plus fortement que les hommes les imperfections de ce que l'on appelle le statut des élus locaux. L'exercice des mandats locaux est certainement plus compliqué pour les femmes, exigeant de leur part un surcroît d'abnégation.

Nous souhaitons approfondir cette question et envisager les remèdes de la façon la plus concrète et la plus pertinente possible. C'est pourquoi nous avons proposé à la délégation aux droits des femmes d'organiser ensemble cette table ronde, et je remercie vivement sa présidente Annick Billon d'avoir accepté cette démarche commune.

---

Participeront à nos travaux : le Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes, l'Association des maires de France, l'Assemblée des communautés de France, France Urbaine, l'Assemblée des départements de France et le réseau *Élueslocales.fr*.

**Annick Billon, présidente de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes.** - Je remercie Jean-Marie Bockel, président de la délégation aux collectivités territoriales, d'avoir ouvert cette table ronde à notre délégation.

La question de l'adaptation du statut des élus à des assemblées largement féminisées, voire paritaires pour certaines, intéresse tout particulièrement la délégation aux droits des femmes, de même que l'accès des femmes aux responsabilités en général.

Le 8 mars dernier, la délégation aux droits des femmes a organisé une rencontre avec des élues locales qui a constitué, pour nous, un grand moment de cette session, dont on parle encore à nos collègues de la délégation aux droits des femmes dans leurs territoires. Les échanges qui se sont alors très spontanément instaurés ont souligné l'importance, pour les élues locales, quel que soit leur mandat, des réseaux de femmes élues.

Cette rencontre a également souligné l'intérêt de la formation, dont les femmes élues sont nombreuses à ressentir le besoin pour acquérir confiance en soi et faire évoluer un milieu politique longtemps marqué par des codes masculins.

Tout ce qui permet d'accompagner la féminisation des assemblées politiques, où la présence d'élues est une exigence démocratique, intéresse de près la délégation aux droits des femmes, de même que toutes les initiatives qui favoriseraient la participation des femmes à la vie politique et à l'exercice de responsabilités, à égalité avec les hommes.

Je suis heureuse, mesdames, de vous accueillir, vous qui avez accepté de participer à cette table ronde. Je salue également Julia Mouzon, fondatrice du réseau *Élueslocales.fr*, dont la participation à notre événement du 8 mars a été très remarquée.

Nous accueillerons tout à l'heure la présidente du Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes, Danielle Bousquet, dont l'expertise concernant les questions de parité est toujours stimulante.

**Cécile Gallien, maire de Vorey, coprésidente du groupe de travail égalité dans les exécutifs locaux de l'Association des maires de France (AMF).** - Lors du 100<sup>e</sup> congrès des maires, quelques femmes maires, membres du comité directeur de l'AMF, ont proposé un focus sur la place des femmes qui a connu un grand succès. Le 7 mars dernier, l'AMF a créé un groupe de travail intitulé « Promouvoir les femmes dans les exécutifs locaux ». Ce groupe de travail s'est fixé quatre objectifs :

- tout d'abord, connaître la situation et la faire connaître. Nous avons envoyé un questionnaire, l'idée étant de faire témoigner, lors de notre 101<sup>e</sup> congrès des maires français, femmes ou hommes, mais également européens. Nous voulons traiter du sujet de la parité, y compris en milieu rural, en soulevant notamment la question du mode de scrutin. Nous souhaitons travailler sur l'appréhension des politiques publiques : doivent-elles être genrées ou non ?

- nous voulons ensuite lever les verrous juridiques et politiques. Le taux de femmes présidentes dans les exécutifs, notamment intercommunaux, est malheureusement passé depuis 2017 de 8,5 % à 7,5 %. Depuis les fusions, la présence des femmes dans les exécutifs a donc diminué ;

- comme vous, nous souhaitons renforcer le statut de l'élu et soulever la question de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Nous nous interrogeons aussi sur les commissions d'investissement des partis politiques et sur les affectations, les femmes étant souvent cantonnées aux questions sociales ou scolaires et les hommes aux finances et à l'urbanisme. Nous aimerions qu'une loi soit proposée en fin d'année sur la parité dans les exécutifs, communaux ou intercommunaux ;

- par ailleurs, il nous paraît utile de lutter contre les stéréotypes : ainsi, la femme dirigeante serait autoritaire... Nous souhaitons travailler également sur la mixité dans la gouvernance et associer les hommes à ce changement. Pour finir, nous voulons conforter les solidarités, c'est-à-dire réfléchir à la notion de sororité, au regard des femmes sur les femmes politiques elles-mêmes, et travailler à la transmission. Il importe de promouvoir et d'inciter des candidatures féminines pour les prochaines élections.

C'est un vaste chantier et nous n'y arriverons pas sans obligations paritaires. Aujourd'hui, notre pays compte 16 % de maires femmes : c'est insuffisant !

**Marie-Line Pichery, maire de Savigny-le-Temple, vice-présidente de l'agglomération Grand Paris Sud en charge de la politique de la ville, du renouvellement urbain et de l'accès à la santé, membre de France Urbaine.** - Je partage le constat de non-parité dans l'exécutif des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Je suis maire d'une commune de 30 500 habitants depuis 2011. Je suis arrivée en cours de mandat, succédant à un élu en place depuis trente-cinq ans et qui avait mis son empreinte sur la ville : ça a été une révolution ! J'avais à l'époque quarante-six ans, contre près de 70 ans pour le maire sortant. Je devais aussi m'occuper de mes filles, nées en 1992 et en 2000. Le premier étonnement pour mes administrés a été de voir le maire dans sa fonction de mère, par exemple au supermarché ! J'avais néanmoins eu la chance, en 2001, d'être premier adjoint chargé des finances. J'ai donc

été accompagnée avec bienveillance, notamment par des hommes qui pensaient que les choses devaient évoluer.

Je retiens de mon parcours qu'il n'y a pas suffisamment de femmes maires, en particulier dans les grandes villes. Mais je retiens également la nécessité d'une complémentarité dans la gouvernance, car hommes et femmes n'ont pas forcément la même appréhension des sujets. Une ville doit avoir des ambitions non seulement en matière de développement et de construction, mais aussi au niveau du quotidien.

Le bureau municipal de ma ville respecte la parité, les délégations sont distribuées en fonction des compétences et non du genre. J'ai conservé les finances et mon premier adjoint s'occupe de l'urbanisme.

Je relève également que certaines femmes s'autocensurent en estimant qu'elles ne sont pas capables d'occuper certains postes parce qu'elles ont des enfants, de la famille, etc. En ce qui concerne Grand Paris Sud, le renouvellement urbain étant l'un des grands sujets, peu de femmes sont présentes.

Bref, nous avons des enjeux à relever, ce qui permettrait d'apporter une grande complémentarité, mais il reste du travail !

**Bénédicte Thiébaud, présidente de la communauté de communes du Grand Roye, administratrice de l'Assemblée des communautés de France (AdCF).** - Je préside la communauté de communes du Grand Roye depuis 2012, ce qui était une première puisqu'il s'agit d'un territoire très rural. Sur quatre-vingt-quatorze personnes, dix femmes siègent au conseil communautaire. Leur présence apporte une autre vision et permet d'aborder différemment certaines problématiques.

Nous avons essayé de respecter la parité tout en respectant la sensibilité et les intérêts de chacun. La voirie et l'urbanisme ont été laissés aux hommes pour ne pas bouleverser les habitudes.

Notre préoccupation principale est de nous projeter dans l'avenir et de nous agrandir, raison pour laquelle nous nous sommes rattachés au syndicat mixte du Pays du Grand Amiénois.

**Michelle Berthy, vice-présidente du conseil départemental du Val-d'Oise, membre de l'Assemblée des départements de France (ADF).** - Les départements étaient réputés pour être les plus mauvais élèves de la classe politique. Avant la loi de 2013 qui a imposé le binôme, seulement 14 % des conseillers généraux étaient des femmes. Dorénavant, la parité est de mise, avec 50 % d'élus femmes. Preuve que les lois sur la parité étaient nécessaires, même si elles ont parfois été comparées aux quotas laitiers !

L'ADF a réalisé un rapport sur les changements induits par le binôme. Il en ressort que si les exécutifs sont paritaires, il reste des progrès à accomplir en matière de présidence puisque seuls douze départements sont présidés par une femme. C'est le cas du Val-d'Oise...

À mon sens, il ne faut pas être dogmatique en ce qui concerne la répartition des attributions entre les femmes et les hommes au sein de l'exécutif, ni trop regretter que certains domaines soient davantage réservés aux femmes : le secteur social n'est-il pas le budget le plus important au niveau des départements ? Mettons plutôt l'accent sur les compétences et tâchons d'éviter toute dérive.

Les femmes engagées en politique doivent donner aux autres femmes l'envie de s'engager également. Des outils « pratico-pratiques » doivent notamment être mis en place, par exemple pour la garde des enfants, mais j'espère qu'ils serviront également aux hommes !

Le fonctionnement des binômes dépend beaucoup des départements. Certes, tous les binômes ont fait campagne ensemble, mais leur vie peut ensuite redevenir autonome au sein d'un même territoire qu'ils se partagent. C'est surtout le cas en régions, quand les cantons sont vastes.

J'insiste également sur la formation des élus. Il est important d'encourager les femmes à se former pour les inciter à se lancer en politique. L'ADF s'engage aux côtés de l'Institut pour la formation des élus territoriaux (IFET) afin de promouvoir de façon transpolitique les formations efficaces. La limitation à trois mandats successifs me paraît également être une avancée politique : elle permettra non seulement le renouvellement, mais aussi l'engagement des femmes. Dix-huit ans de mandat, ça suffit. Je dis souvent que lors du premier mandat, on découvre et on apprend ; lors du deuxième, on met en place des projets ; lors du troisième, on transmet !

De nombreux partis politiques disent vouloir la parité mais regrettent l'absence de candidates. Or force est de constater qu'à droite comme à gauche, on les dissuade de se présenter ! La mise en place d'amendes est insuffisante à faire évoluer les pratiques. Un gros travail de pédagogie reste à réaliser.

Pour finir, permettez-moi une digression en tant que présidente du Groupement d'intérêt public Enfance en danger (GIPED). Les départements ont la charge de la protection de l'enfance. Le Sénat examinera prochainement le projet de loi renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes. L'article 2 fait l'objet d'un débat car il pose problème. Je vous demande solennellement de bien vouloir retravailler cet article. Je compte sur vous !

**Julia Mouzon, fondatrice du réseau *Elueslocales.fr*.** – Je remercie les deux délégations organisatrices de nous avoir invitées. Le réseau *Élueslocales.fr* est le premier réseau de femmes élues locales en France, qui réunit plusieurs milliers de femmes sur tout le territoire, participant à nos formations, aux événements que nous organisons et qui sont actives au sein de nos réseaux locaux. Nous organisons deux types d'actions : formations dans toute la France et les métropoles, principalement sur la thématique de l'exercice du mandat (communication politique, *leadership* au féminin, codes

---

du pouvoir, budget) et des journées régionales de femmes élues. De semblables événements ont eu lieu en Occitanie, dans le Grand Ouest, dans la région Auvergne-Rhône-Alpes, dans le Grand Est... Nous organisons aussi à Paris la journée nationale des femmes élues, juste après le congrès des maires de France. J'ai pris l'initiative de créer *Élueslocales.fr* en 2012, au moment des élections législatives et présidentielle. Plusieurs voix féminines s'étaient alors élevées, à droite comme à gauche, pour regretter le manque de parité. On se souvient que l'UMP avait renoncé d'emblée à présenter autant de femmes que d'hommes, se privant ainsi d'une partie de financement public, et que le parti socialiste, après avoir annoncé un engagement paritaire des candidatures au niveau départemental, s'est finalement contenté de réaliser la parité des candidatures à l'échelle nationale. Le parti socialiste a présenté plus d'hommes que de femmes dans les circonscriptions gagnables, et plus de femmes dans les circonscriptions non gagnables, ce qui a abouti à seulement 39 % de femmes députées au sein du groupe socialiste... Le parti EELV pour sa part a obtenu une représentation paritaire au sein de son groupe à l'Assemblée nationale, en appliquant strictement le principe de parité, quel que soit le statut de la circonscription (gagnable ou pas, « un peu gagnable » et « *a priori* non gagnable »).

J'ai donc voulu que toutes ces femmes élues, qui vivent des situations très différentes au sein de leurs partis politiques et dans leurs commissions d'investiture, puissent se rencontrer, échanger et partager sur leurs parcours d'élues.

Je ne suis pas élue moi-même mais, en tant que citoyenne, j'ai envie d'être représentée dans les assemblées politiques. Je souhaite que la vie politique soit un espace où les femmes puissent apporter leur contribution, notamment sur leurs expériences de vie, différentes de celles des hommes. Un exemple typique : quand on construit des logements, on est obligé de prévoir un certain nombre de places de stationnement, mais pas de places de crèche !

*Élueslocales.fr* est présente dans tous les départements, avec un maillage de 40 réseaux locaux d'associations de femmes élues.

Les hommes sont bien sûr les bienvenus à tous nos événements. Les retours de nos membres rejoignent les témoignages entendus ce matin. En ce qui concerne le mandat, il existe des différences importantes entre les élues des grandes collectivités, qui vont davantage se consacrer à des missions stratégiques, des questions de management ou de tactique politicienne, et ceux des petites communes rurales qui vont s'impliquer par nécessité dans des problématiques de gestion du quotidien. La maire de Saint-Pierre-Quiberon a, par exemple, vendu elle-même des places de concert ; une autre, dans les Vosges, a fait des CV vidéo... On est dans le très opérationnel !

Quant aux retours dont nous avons connaissance sur des questions relevant du statut de l' élu, comme les dispositifs de formation et les crédits d' heures attribués aux élus dans le cadre de leur mandat, qui ici connaît le crédit d' heures pour les élus dans les villes de plus de 3 500 habitants et de moins de 10 000 habitants ?

**Jean-Marie Bockel, président.** – La question était posée dans notre sondage : environ 20 % des élus y avaient déjà eu recours.

**Julia Mouzon.** – C' est un dispositif très complexe ; ainsi, pour les villes de plus de 3 500 habitants et de moins de 10 000 habitants, c' est un crédit trimestriel sur la base de 10h30. Quand la formation se fait au sein de leur collectivité, un budget est voté : il n' y a pas d' heures et le dispositif fonctionne comme un droit de tirage, un élu pouvant consommer la totalité du budget à lui seul. Les crédits ne peuvent être alloués à un organisme en particulier. Or les élues s' entendent souvent répondre qu' il n' y a plus de budget pour la formation qu' elles souhaitent suivre, ce qui est faux ; qu' il faut se tourner exclusivement vers tel ou tel organisme de formation, ce qui est faux ; ou que le budget est strictement divisé entre tous les élus, et donc très faible... Et même si la formation est accordée, les démarches administratives sont très lourdes, voire décourageantes. Bref, ces dispositifs d' une grande complexité, qu' il s' agisse du crédit d' heures, du statut de salarié protégé ou du droit individuel à la formation (DIF), conduisent souvent à des négociations avec ceux qui ont la décision. Conclusion : ceux qui en bénéficient sont souvent ceux qui peuvent se permettre de perdre du temps pour mener à bien ces négociations, ce jeu de tactique politique ou pour comprendre les enjeux de tous ces dispositifs !

En ce qui concerne le mandat de l' élu, un audit sur l' avis des maires sur leur mandat a été réalisé par la délégation aux collectivités territoriales auprès de plusieurs dizaines de milliers d' élus locaux, mais il manque une partie factuelle : à partir de quelle taille de collectivité l' élu réalise-t-il des missions opérationnelles ou stratégiques ?

Sur le statut, que voulons-nous ? Voulons-nous que le maire fasse office de médiateur dans une ville de 200 habitants ? Voulons-nous maintenir de la proximité dans les communes rurales ? Voulons-nous conserver des communes de quelques dizaines d' habitants ou voulons-nous au contraire, comme le fait la loi NOTRe, favoriser l' hyperconcentration ? Il y a eu des réformes, des mesures techniques, mais personne ne s' est posé la question de savoir ce que l' on voulait pour nos élus, et donc pour nos territoires. J' engage donc vos deux délégations à porter la réflexion sur cette question, les femmes étant emblématiques et leurs problèmes finalement symptomatiques des problèmes de la vie politique actuelle !

**Jean-Marie Bockel, président.** – Vos propos sont fort intéressants.

Longtemps maire d' une grande ville et président de l' ancienne association des maires des grandes villes, j' avoue que je ne me retrouve pas

---

dans le distinguo que vous faites entre le stratégique et l'opérationnel. Pour ma part, je consacrais environ 50 % de mon temps à la stratégie et au management, et 50 % aux réunions de quartier et déplacements en ville, à me soucier des nids de poule, de la propreté et de la sécurité du quotidien.

**Danielle Bousquet, présidente du Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes (HCE).** – Merci de votre invitation et bravo pour cette initiative conjointe. Il y a beaucoup à dire sur l'exercice des mandats locaux par les femmes élues. Le Haut conseil à l'égalité, que je préside, a bien entendu travaillé sur ces questions. La commission *Parité* du HCE s'est penchée sur cette épineuse question de la parité au niveau local. Nous avons remis en février 2017 à Laurence Rossignol, alors ministre des Familles, de l'Enfance et des Droits des femmes, un rapport sur ce sujet intitulé « Parité au niveau local : en l'absence de contraintes légales, le partage des responsabilités s'arrête aux portes du pouvoir ».

Avant d'examiner les conditions d'exercice des mandats locaux par les élus, je rappelle qu'une intervention de l'État et la fixation de règles sont indispensables pour que les femmes puissent exercer ne serait-ce qu'un mandat local. La parité, c'est le partage à égalité entre les femmes et les hommes du pouvoir de représentation et de décision dans toutes les sphères de la vie citoyenne ; c'est le partage des places, mais aussi des responsabilités.

Malgré des progrès indéniables, nous sommes encore loin du compte. Quinze ans après les premiers dispositifs paritaires, on constate que là où il y a des contraintes, la parité est une réalité, y compris au sein des exécutifs : 50 % de femmes dans les assemblées et les exécutifs des conseils départementaux, conseils régionaux et conseils municipaux des villes de plus de 1 000 habitants. En complément des réformes constitutionnelles, des lois d'application ont ainsi prévu des listes paritaires par alternance pour toute élection au scrutin de liste, ou un scrutin binominal pour les élections départementales.

Mais, dès lors que les règles ne sont qu'incitatives ou qu'il n'existe pas de véritable contrainte paritaire, la part des femmes reste faible. Dans les collectivités locales, le numéro un reste un homme. Huit régions sur dix sont présidées par un homme, neuf départements et intercommunalités sur dix, et 84 % des maires sont des hommes. Même chose pour le numéro deux : 72 % des premiers vice-présidents de région sont des hommes, 65,3 % des premiers vice-présidents de département, 80 % des premiers vice-présidents d'intercommunalité, 71,5 % des premiers adjoints dans les communes.

La fusion des intercommunalités, prévue par la loi NOTRe, représente une opportunité mais aussi un risque majeur pour la parité, comme le souligne notre rapport de février 2017 intitulé « Quel partage entre les hommes et les femmes au niveau local ? ». Grâce à la loi du 17 mai 2013, qui prévoyait des dispositifs paritaires du fait de l'instauration du scrutin de liste paritaire pour l'élection des conseillers municipaux, la part des femmes

dans les conseils communautaires était passée, lors des élections de 2014, de 20 % à 34 % ; un progrès relatif, donc. Mais au-delà d'un meilleur partage des places, le pouvoir reste masculin : 80 % des vice-présidents et 92,3 % des présidents d'EPCI sont des hommes...

Depuis les fusions d'EPCI, la part des femmes dans les conseils communautaires est passée de 32 à 31 % ; 92,5 % des EPCI sont présidés par un homme, contre 91,5 % auparavant... Moins d'un EPCI sur dix est dirigé par une femme. Il faut donc des règles paritaires pour permettre l'accession des femmes à la tête des intercommunalités.

Il faudrait que la distorsion entre les assemblées locales et les conseils communautaires en termes de représentation des femmes fasse l'objet d'une loi organique avant mars 2019, dans la perspective du prochain scrutin municipal.

Les recommandations du HCE s'organisent autour de trois axes. D'abord, le renforcement des règles paritaires dans les communes, pour agir indirectement sur les intercommunalités ; ensuite, l'instauration de règles paritaires aux élections des conseils communautaires, en agissant sur les modalités électorales : scrutin de liste intercommunal paritaire ? Proposition paritaire et tirage au sort si nécessaire ? Devant la spécificité des groupements de communes, il faut poursuivre la réflexion pour garantir la parité au sein des conseils et des exécutifs ; enfin, le contrôle et le suivi de la mise en œuvre des règles paritaires. Nos travaux sont en cours et nous rendrons notre avis en septembre 2018.

L'égalité d'accès entre les femmes et les hommes est, il faut le rappeler, un principe constitutionnel. Il faut accélérer le partage du pouvoir. Nous plaçons pour faire progresser la part des femmes dans la sphère citoyenne et harmoniser les dispositifs paritaires, afin que les règles soient communes et lisibles.

Première piste : l'élection d'un binôme paritaire à la tête de toutes les collectivités locales. Placer davantage de femmes en numéro deux est un levier à terme, car le premier adjoint succède souvent au maire. Nous proposons en conséquence que l'exécutif local soit élu au scrutin de liste.

Autre recommandation : la limitation du cumul des mandats dans le temps à trois mandats d'un même type. Je sais que le sujet est sensible, mais la forte homogénéité du profil des élus n'est pas représentative de la diversité de la société.

Partant, il faut un statut de l' élu rénové qui permette de rentrer dans la vie politique, de consacrer un temps à l'engagement citoyen. Un mandat, c'est une étape dans une vie, et non une carrière. Il faut pouvoir rebondir, ce qui implique une valorisation des acquis de l'expérience, un droit à la formation pour acquérir de nouvelles compétences, y compris non liées à l'exercice du mandat.

---

Enfin, la loi doit tenir compte des charges afférentes à la réalité vécue par les femmes : faire garder ses enfants ou un parent âgé pour se consacrer à son mandat a un coût. Il faut inscrire une prise en charge dans la loi car, humainement, il n'est pas facile pour les élues d'obtenir des aménagements.

**Jean-Marie Bockel, président.** – J'ai côtoyé Danielle Bousquet sur les bancs de l'Assemblée nationale il y a une vingtaine d'années : elle n'a rien perdu de son tonus et de sa force de conviction !

**Annick Billon, présidente de la délégation aux droits des femmes.** – Il est important qu'il y ait davantage de femmes dans les commissions d'investiture.

La transmission des savoirs vaut pour les hommes comme pour les femmes, d'où l'importance de l'accès des élus à la formation, qui fait trop souvent défaut dans les collectivités.

Pour moi, l'investissement des femmes dans un mandat repose avant tout sur l'envie de s'engager. Comment leur donner envie de s'investir, en sus des charges qu'elles assument dans leur vie personnelle ? Je crois beaucoup à la culture de l'exemple. Directrice commerciale, j'ai longtemps travaillé dans un milieu d'hommes, cela n'a jamais été un problème. Que les femmes cessent de se juger illégitimes et elles trouveront naturellement leur place ! Éluë il y a dix-huit ans, je ne me suis pas retrouvée cantonnée au social ni au secteur de la petite enfance ; j'ai été d'emblée chargée de l'urbanisme, dans une ville de 14 000 habitants, avec des projets lourds de Zone à défendre (ZAD) et de Zone d'aménagement concerté (ZAC). N'ayant pas à cette époque de compétences particulières en la matière, je me suis formée. Donnons envie aux femmes, et donnons-leur les moyens de leurs ambitions et de leurs envies.

Je ne pense pas que l'on puisse consacrer son premier mandat à découvrir et apprendre : si l'on prétend être réélue, il faut avoir apporté quelque chose !

Beaucoup de maires sortants ne vont pas se représenter. Il faut que les femmes aient envie d'être candidates, qu'on les y aide. Plutôt que de multiplier les règles contraignantes, souvent inefficaces, je compte sur l'effet domino : plus il y aura de femmes maires, plus il y en aura dans les intercommunalités.

Quant à la question des crèches, elle ne concerne pas que les femmes ! Là encore, je plaide pour la culture de l'exemple.

En améliorant le statut de l'élu, la formation et les conditions d'accès aux mandats, en donnant envie aux femmes de s'engager, on améliorera la condition de tous les élus, hommes et femmes.

**Michelle Gréaume.** - Il est d'autant plus important d'aider les femmes élues à concilier leur mandat avec leur vie familiale que 70 % des tâches domestiques et parentales leur incombent encore... Le partage des responsabilités reste à gagner. Les femmes sont trop souvent cantonnées à des responsabilités subalternes dans l'exercice de leur mandat mais aussi, plus généralement, dans leur vie professionnelle : bas salaires, précarité, horaires décalés, temps partiel subi, etc. Cumuler les deux, c'est la double peine !

La loi peut faire évoluer les choses. On le voit, la parité est totale lorsqu'elle est obligatoire, pas quand les mesures ne sont qu'incitatives. Il faut avant tout faire évoluer les mentalités.

**Laurence Cohen.** - Cette réunion est fort riche. Je salue le travail transpartisan du HCE, qui nous fournit toujours des éléments importants pour faire progresser l'égalité entre les femmes et les hommes. La qualité des travaux du HCE plaide par elle-même en faveur d'une structure qui a su très vite se faire sa place dans le paysage institutionnel !

Nous devons être vigilants : la formation destinée aux élus ne doit pas s'adresser uniquement aux femmes, au risque de laisser penser que celles-ci seraient moins compétentes que les hommes ! Interprétation que notre société patriarcale serait prompt à faire...

En politique, les femmes doivent sans cesse faire leurs preuves, tandis que l'on ne demande pas aux hommes de justifier leur compétence. La question est bien celle du partage du pouvoir. Or nos institutions ne s'y prêtent guère. C'est pourquoi nous voulons les transformer - mais c'est un autre débat !

La formation de toutes et tous doit permettre la progression de toutes et tous. Faute de femmes mais aussi de diversité sociale, les élus ne sont pas à l'image de la société. Notre groupe a toujours été présidé par une femme, c'est le seul au Sénat ! Quand elle a été élue au Sénat, notre camarade Annie David était ouvrière ; quel travail va-t-elle retrouver, maintenant qu'elle a quitté son mandat ? Ses nouvelles compétences ne sont pas reconnues... Voilà la réalité du terrain ! D'où l'importance du statut de l' élu. Quand on se bat pour les droits des femmes, on fait évoluer la société dans son ensemble : cela profite aussi aux hommes.

Les pénalités pour non-respect de la parité sont insuffisantes et les règles trop faciles à contourner : lors des élections sénatoriales, on voit ainsi apparaître des listes conduites par un homme, ce qui maximise les chances de faire élire des hommes ! La loi ne fait pas tout, mais elle cadre et elle oblige.

**Dominique Vérien.** - Mon département de l'Yonne n'est pas paritaire, puisqu'il compte deux femmes de plus que d'hommes ! En effet, un binôme élu du Front national s'étant dissous et le suppléant de l' élu masculin refusant de siéger, une élection a été organisée et une femme a été

---

élue : constitutionnellement, un homme ne pouvait être le seul candidat. C'est donc un binôme de femmes qui a été élu dans ce canton. En outre, sur les cinq parlementaires du département, trois sont des femmes, une députée et deux sénatrices, et elles représentent plus de 20 % des maires. Moi-même j'ai été présidente de l'Association des maires ruraux ; c'est une femme qui m'a remplacée. Cela devient de plus en plus naturel. Pourquoi en zone rurale ? Il y a beaucoup de travail à fournir et moins de gloire à recueillir et l'on trouve beaucoup de femmes pour s'y coller.

Dans ma commune de 9 500 habitants, celle de l'écrivaine Colette, j'ai souhaité une liste paritaire. Nous avons changé notre façon de recruter en ne choisissant les gens que sur leurs compétences : telle personne pour tel domaine. Nous sommes donc allés chercher les candidates. Sans difficulté, nous avons pu avoir huit candidates et sept candidats. Le passage au scrutin de liste n'est donc pas obligatoire ; en revanche, on pourrait obliger un maire homme à avoir une première adjointe, et inversement. Si une vraie volonté se manifeste, on peut avancer.

**Maryvonne Blondin.** – Je fais miens les propos de Laurence Cohen : transformation de la société, partage des pouvoirs, création de listes alternatives aux sénatoriales menées par un homme. En 2018, la parité n'est pas automatique ! Je salue le travail de Danielle Bousquet au HCE.

Dans le Finistère, les femmes avaient l'habitude de devoir remplacer les hommes partis en mer. Cela implique probablement une attitude particulière à l'égard des femmes en responsabilité. À Douarnenez, Joséphine Pencalet, qui avait participé à la révolte des sardinières, a été élue conseillère municipale dès 1925. En 2001, lorsque j'ai été élue, mon département était le plus féminisé de France, qu'il s'agisse des élus mais aussi des directions de service. À ce jour, il est d'ailleurs présidé par une femme.

Un groupe de femmes constitué au sein de l'association départementale des maires assure depuis des années des formations régulières.

Depuis la loi de 2014, il est obligatoire pour les communes et les EPCI de plus de 20 000 habitants d'avoir un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, ce qu'on a tendance à ignorer.

**Marie-Pierre Monier.** – La rencontre du 8 mars dernier a connu un grand succès qui se poursuit dans les territoires ; ainsi demain, dans la Drôme, nous organisons, avec Laurence Rossignol, une réunion avec des femmes élues, sur les stéréotypes et la place des femmes en politique.

Je remercie les intervenantes de leurs remarques et de leurs propositions.

Ce matin, il y a deux sujets : la parité et le statut. Sans la loi, nous ne parviendrons pas à la parité. Nous en sommes encore loin : 39 % de femmes à l'Assemblée nationale, 29 % au Sénat. Puisqu'il est question de réforme constitutionnelle, pourquoi ne pas prévoir, lors des prochains renouvellements, des binômes de députés et des binômes de sénateurs ?

Quand j'ai rejoint mon intercommunalité, en tant que maire, on m'a suggéré de me charger de la petite enfance. À ce jour, l'EPCI ne compte qu'une seule femme vice-présidente. Interrogé à ce sujet, le président a expliqué qu'il y avait très peu de femmes maires. Comment inciter les femmes à se présenter comme maires ? Pourquoi pas des binômes effectivement ?

Il faut également s'interroger sur le statut de l'élu local pour éviter le désengagement de certains. Selon la consultation que j'ai menée dans mon département, ce sont le statut pénal de l'élu et les exigences accrues de nos concitoyens qui inquiètent. De surcroît, il est plus difficile pour les femmes de concilier mandat électif et vie personnelle.

Comme on l'a vu avec le rapport « Femmes et agriculture », la présence de femmes permet des avancées bénéfiques également pour les hommes.

**Laure Darcos.** – Madame Bousquet, votre proposition sur les conseils communautaires m'a aussi été suggérée par beaucoup d'élus. C'est le dernier « trou dans la raquette » s'agissant de la place des femmes dans les collectivités territoriales. J'ai vu beaucoup d'adjoints hommes être « fléchés » à la place de femmes.

L'idée d'un scrutin de liste par binôme pour les élections municipales est très intéressante, sachant qu'il sera de plus en plus difficile de trouver des maires pour se représenter. Faut-il obliger les hommes qui se présentent comme maire à choisir une femme premier adjoint pour qu'ensuite, elles puissent leur succéder ?

Enfin, honte à ma famille politique s'agissant de la parité. Ayant siégé dans les commissions d'investiture, je peux en témoigner, d'autant que les pénalités financières n'ont aucun effet. À quand une véritable obligation de parité dont on ne pourrait se dédouaner simplement en présentant des femmes ? Avec la diminution prévue du nombre de sénateurs, j'ai quelques craintes : devons-nous toutes nous présenter individuellement, ce qui serait dommage ?

**Marc Daunis.** – Dans quelques décennies ou quelques siècles, on aura du mal à comprendre cette absurdité de l'inégalité entre les hommes et les femmes.

Élu local depuis 1989, je n'ai jamais rencontré de difficultés pour faire figurer des femmes sur les listes aux élections municipales, cantonales ou régionales. Dans ma commune, dès 1989, nous avons assuré la parité, y

---

compris au sein de l'exécutif. J'avais tenu à ce que ma première adjointe s'occupe de l'urbanisme, des travaux et de la sécurité.

J'ai constaté que, contrairement aux hommes, les femmes avaient tendance à se sous-évaluer. En revanche, même s'il existe des femmes de pouvoir qui n'ont rien à envier aux hommes, elles prennent leurs responsabilités plus à cœur. Dans l'exercice de celles-ci, la pression de l'entourage a été le problème numéro un. Je me souviens encore de ce mari interrompant un bureau municipal pour appeler sa femme. C'est donc un combat de société à mener collectivement.

Le problème central est celui du statut de l'élu. Souvent, les femmes hésitent à prendre des responsabilités car leurs autres occupations pèsent lourdement sur leurs épaules.

Enfin, je ne suis pas favorable à une loi imposant la parité au sein des intercommunalités. Les précédentes lois ont débloqué la situation, elles étaient nécessaires ; il ne faudrait pas qu'elles desservent la cause. J'espère ne pas avoir tort.

**Antoine Lefèvre.** – Je rejoins Laure Darcos au sujet de notre formation politique. Avec le binôme, sur lequel j'étais initialement très dubitatif, les partis politiques traditionnels n'ont plus eu d'excuses, et de nombreuses femmes ont pu s'engager.

En 2001, lorsque j'ai été élu maire, les listes étaient paritaires mais la parité ne s'imposait pas aux exécutifs. Quand je l'ai imposée, les machos m'ont rappelé que je n'y étais pas obligé ! Celui qui m'a succédé en octobre dernier, qui avait des compétences en matière environnementale, était devenu conseiller délégué et non pas adjoint. Quand je proposais un poste d'adjoint à une femme, elle me demandait si elle en serait capable ; un « mec » ne se pose pas la question de sa compétence ! Or une femme peut parfaitement occuper une fonction technique et ne doit pas s'autocensurer.

Les mentalités peuvent également évoluer grâce à l'éducation, à travers la publicité ou des téléfilms.

**Éric Kerrouche.** – Les études sur les législatives de 2012 montrent que les résultats des femmes sont meilleurs que ceux des hommes quand elles ne sont pas dans une mauvaise circonscription.

Grâce à la loi sur la parité de Lionel Jospin, notre pays a beaucoup progressé, même quand on le compare à d'autres démocraties occidentales. Il faut continuer à légiférer, notamment sur les intercommunalités, pour éviter ce « réinvestissement » par les hommes.

Au-delà de la question du genre, certaines catégories sociales sont sous-représentées parmi les élus. Cette question doit être traitée par un statut de l'élu.

Enfin, je crains que la future réforme constitutionnelle n'induisse un risque pour la diversité et le pluralisme politique et ne constitue une attaque contre la parité, qui est favorisée par les scrutins de liste. Avec un seul sénateur ou un seul député par département, la parité reculera.

**Charles Guené.** – Élu depuis trente-cinq ans, j'ai suivi l'évolution des choses. Même si le caractère militant peut parfois irriter certains hommes, je témoigne que la présence des femmes améliore la qualité de la vie politique.

Il me semble difficile d'aller plus loin sur le plan législatif, sauf à en venir à des systèmes de désignation. En revanche, on pourrait rendre plus coercitives certaines sanctions.

Plus généralement, il faut faire évoluer les mœurs pour que les femmes aient envie de s'investir, en particulier dans les communes rurales. Les maires sont fatigués, c'est le moment pour elles d'en profiter.

Une pierre d'achoppement : les intercommunalités, surtout en milieu rural, où les scrutins de liste ne sont pas possibles. Prévoir un scrutin de liste pour une intercommunalité tuerait la commune et serait source de clivage. Un moindre mal serait peut-être d'étendre le scrutin de liste aux petites communes, ce qui permettrait de faire avancer les choses dans le temps. Cependant, attention à ne pas remplacer un clivage homme-femme par un clivage rural-urbain, qui ne serait pas mieux.

Enfin, on peut aussi intervenir sur les problématiques d'organisation générale. Si une quarantaine de départements ne comptent plus qu'un seul sénateur, le seul moyen pour assurer la parité sera de faire un scrutin régional.

**Josiane Costes.** – Une loi sur la parité dans les intercommunalités me paraît indispensable. Par ailleurs, il faut donner aux femmes l'envie de se présenter, et l'éducation est essentielle à cette fin. Je suis assez optimiste car les choses changent dans l'Éducation nationale : les manuels scolaires, autrefois très genrés, évoluent dans le bon sens. Dans quelques années, les petites filles devenues femmes auront envie de se présenter aux élections. Enfin, il faut améliorer la sortie du mandat électif pour ne pas dissuader certaines femmes, notamment celles qui ne sont pas fonctionnaires, de se présenter.

**Victoire Jasmin.** – En matière de formation des élus, hommes et femmes, il faudrait une valorisation et une reconnaissance des parcours à travers la validation des acquis de l'expérience, pour faciliter les reconversions. Cela concerne plus particulièrement les jeunes élus.

**Christian Manable.** – L'exemple des départements et des régions le prouve : la parité passe par la loi. Si l'on avait attendu l'évolution des mentalités pour abolir la peine de mort, la guillotine fonctionnerait encore !

---

On a beaucoup vanté le statut de l'élu pour favoriser la place des femmes en politique. Tout le monde en parle, mais on ne le voit jamais ! Depuis que je suis élu, aucun gouvernement n'a jamais rien fait. Je suis même assez pessimiste, dans le contexte actuel de populisme et de rejet du politique : il faudra beaucoup de courage pour y arriver.

**François Bonhomme.** - La parité a été pour moi une entorse au principe d'égalité, car on a confondu représentativité sociale et représentation politique. J'en prends acte. Mme Bousquet, qui, je l'imagine, surveille mes propos, va-t-elle au bout de sa logique et propose-t-elle que le Président de la République soit élu dans le cadre d'un binôme ?

**Cécile Gallien.** - L'AMF souhaite que l'on légifère. Faut-il exiger la parité dans les communes de moins de 1 000 habitants ? Contrairement à ce qu'on peut dire, je pense que l'on trouvera des candidates dans les communes rurales. Notre bureau en discute. Faut-il de la parité au sein des intercommunalités ? L'AMF considère qu'un EPCI n'est pas une collectivité et nous ne souhaitons pas qu'il le devienne : priorité donc aux maires dans les intercommunalités. En revanche, on pourrait imposer une plus forte parité au sein des exécutifs intercommunaux. Nous travaillons sur des solutions qui ne sont pas forcément celles que propose le Haut Conseil.

**Bénédicte Thiébaud.** - Plusieurs difficultés ont été mises en exergue : la difficulté pour une femme d'exercer un mandat, de voir son statut reconnu, car elle met généralement sa vie professionnelle entre parenthèses. Pour qu'elle puisse rebondir par la suite, pourquoi ne pas envisager une validation des acquis de l'expérience ? Plus généralement, la formation de l'élu est très importante. Enfin, il faut promouvoir la parité au sein des intercommunalités.

**Marie-Line Pichery.** - Étant donné que 84 % des maires sont des hommes, on comprend que les exécutifs intercommunaux, où siègent les maires, soient constitués essentiellement d'hommes. Certes, les EPCI ne sont pas des collectivités d'un point de vue juridique, mais, à terme, ils auront de plus en plus de pouvoir. Les choses doivent donc évoluer. Certes, il est indispensable que les femmes aient envie d'être maire, mais on peut élargir le propos : souvent, les exécutifs locaux sont loin de refléter la réalité. Cessons de dévaloriser en permanence la fonction de maire si l'on veut que les femmes y accèdent. Enfin, s'agissant du statut de l'élu local, comment s'organise la vie après le mandat ? La règle des trois mandats maximum nécessite de la sécurité.

**Michelle Berthy.** - Effectivement, en l'absence de loi, il n'y aurait pas eu de parité. Lorsque je représentais l'ADF au HCE, c'est moi qui ai alerté sur le problème des EPCI. Je n'ai pas la solution mais je n'adhère pas forcément à l'idée d'un tirage au sort. Le département étant peut-être appelé à disparaître, le mauvais élève qu'il était en matière de parité devenu bon élève va donc lui aussi disparaître. Les maires perdant une partie de leur

pouvoir, tout se concentrera sur les EPCI. Par exemple, à partir de 2020, les maires perdront la compétence sur les plans locaux d'urbanisme ; ils ne célébreront plus que les mariages.

**Jean-Marie Bockel, président.** – Même si elle n'est pas au cœur de notre réunion, cette question du statut de l'élu nous intéresse beaucoup.

**Julia Mouzon.** – Nous sommes l'un des pays les plus avancés en matière de parité politique. Même le Québec, très en avance en matière d'égalité entre les hommes et les femmes, est en retard par rapport à nous sur la question de la parité en politique. Nous faisons même mieux que la Suède, avec 48 % de femmes élues dans les villes de plus de 1 000 habitants. Il faut en être fier, c'est admirable et je pense que vous pouvez l'être aussi car vos travaux de ces dernières années ont permis d'aboutir à cette égalité. Il subsiste néanmoins des bastions, mais je fais confiance à l'AMF pour proposer des solutions réalistes et ambitieuses. Enfin, j'espère que vous serez amenés à légiférer sur le statut de l'élu pour aboutir à des solutions simples et claires qui aideront les femmes à s'engager. Pour conclure, j'ajoute que nous sommes très favorables à la constitution d'un binôme pour l'élection à la présidence de la République !

**Danielle Bousquet.** – L'égal accès aux responsabilités politiques est un principe constitutionnel. Il est possible partout, sauf dans les intercommunalités, étant donné que 84 % des maires sont des hommes. Pourquoi ne pas imaginer que les communes de moins de 1 000 habitants soient elles aussi soumises à un scrutin de liste ? Le président de l'Association des maires des petites communes n'y voyait aucune objection. En matière d'accès à l'égalité, il n'y a pas de mouvement naturel ; seule la loi fait avancer les choses. Si l'on compte sur la bonne volonté, il faudra 220 années pour arriver à l'égalité. Il faut donc passer par la loi pour que la parité progresse dans les intercommunalités !

Je comprends que l'AMF soit attachée à ce que le maire représente sa commune au sein de l'intercommunalité, mais, encore une fois, les maires sont des hommes. De fait, deux principes s'opposent : le principe de parité et le principe de réalité. Prévoyons donc un scrutin de liste paritaire pour les intercommunalités. Cette proposition n'est pas figée ; en septembre, nous formulerons d'autres propositions plus élaborées.

**Jean-Marie Bockel, président.** – Le travail de notre délégation sur les conditions d'exercice du mandat local ne traitera pas toutes les questions que vous avez soulevées ; nous ne faisons pas un travail sur la parité. Mais ce sont des questions voisines, d'autant que la question du statut de l'élu local peut être un puissant vecteur de progrès.

**Annick Billon, présidente de la délégation aux droits des femmes.** – Je remercie une nouvelle fois Jean-Marie Bockel de nous avoir invités à cette réunion, qui a permis à nos deux délégations de créer des synergies nouvelles et a suscité des débats qui renouvellent nos approches

---

de ces sujets. Je vous remercie aussi, chacune d'entre vous, mesdames, pour votre participation.

Oui, la loi est nécessaire pour avancer, je rejoins Danielle Bousquet sur ce constat. Pourtant, la loi ne fait pas tout : Sylvie Pierre-Brossolette, du Conseil supérieur de l'audiovisuel, nous disait récemment que nous étions l'un des pays les plus avancés en matière de législation relative à l'égalité entre les hommes et les femmes, mais l'un des moins avancés dans les faits. Pour ma part, je crois à la culture de l'exemple et à la formation. Il est important que l'égalité entre les hommes et les femmes soit portée à la fois par les hommes et les femmes, chacun à leur manière.

Alors que le Parlement va engager un débat sur la révision constitutionnelle, je voudrais rappeler la proposition de loi constitutionnelle déposée le 8 mars 2017 par Chantal Jouanno, alors présidente de la délégation aux droits des femmes, cosignée par quarante-cinq sénateurs, dont environ 35 siègent encore aujourd'hui, visant à inscrire l'égalité entre les hommes et les femmes dans la Constitution. À un moment donné, il faut envoyer des messages à la société. Inscrire l'égalité au cœur de la Constitution est un symbole important. Les inégalités coûtent cher à la société : travaillons à l'accès des femmes aux mandats et à l'accès des hommes et des femmes à la formation.

**Audition de M. Ferdinand Mélin-Soucramanien,  
professeur de Droit public à l'Université de Bordeaux**

*(5 juillet 2018)*

Présidence d'Annick Billon, présidente

**Annick Billon, présidente.** – Mes chers collègues, nous poursuivons ce matin nos travaux sur la révision constitutionnelle avec l'audition de M. Ferdinand Mélin-Soucramanien, professeur de Droit public à l'Université de Bordeaux, que je remercie de s'être rendu disponible pour nous éclairer.

Vous savez tous et toutes que notre délégation défend, depuis novembre 2016, l'inscription, dans l'article premier de la Constitution, de l'égalité entre les citoyens « sans distinction de sexe ». Cette demande a pris la forme, le 8 mars 2017, d'une proposition de loi constitutionnelle que j'ai pour ma part co-signée, comme d'ailleurs un certain nombre de membres de la délégation.

Je rappelle qu'en 2016-2017, nous avons fait observer que le préambule de la Constitution de 1946, qui a posé pour la première fois le principe d'égalité devant la loi entre les hommes et les femmes, était rédigé d'une manière désormais datée<sup>1</sup>. Ce constat a conduit notre délégation à considérer que l'égalité entre femmes et hommes méritait de se situer au cœur de notre texte constitutionnel, même s'il ne s'agit que d'une modification à portée symbolique.

Les travaux universitaires de M. Mélin-Soucramanien portent précisément sur le principe d'égalité : il était donc particulièrement indiqué que nous l'entendions.

À la faveur de l'actuelle révision constitutionnelle, le principe que nous étions alors seuls à défendre en 2016 ne semble plus faire débat à l'Assemblée nationale, et il faut s'en réjouir, même si personne ne semble aujourd'hui se souvenir de l'antériorité de l'engagement de notre délégation à cet égard...

Il y a quelques semaines, le 29 mars 2018, nous avons eu un débat entre nous sur ces questions et nous avons ensemble pris le parti de soutenir à nouveau cette proposition.

---

<sup>1</sup> Cette disposition prévoit que « la loi garantit à la femme, dans tous les domaines, des droits égaux à ceux de l'homme ».

---

Nous avons également décidé, au cours de cette même réunion, que le second alinéa de l'article premier de la Constitution, relatif au principe de parité, devait être modifié pour que la loi « garantisse » (ou « assure »), et ne se contente plus de « favoriser » l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats et responsabilités électives ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales.

Je m'adresse donc à vous, monsieur le Professeur.

D'une part, nos propositions risquent-elles de fragiliser les mesures spécifiques en faveur des femmes, que le législateur a élaborées au fil du temps ? Nous ne le pensons pas, mais le Haut conseil à l'égalité a estimé qu'il fallait compléter l'article premier de la Constitution pour autoriser expressément (je cite) « des mesures prévoyant des avantages spécifiques destinés à assurer concrètement une pleine égalité ou à compenser des avantages subis par le sexe sous-représenté ou discriminé ». Cette objection est-elle d'actualité ?

D'autre part, quelles seraient les conséquences pratiques de nos demandes si elles étaient adoptées ? Sont-elles seulement de l'ordre du symbolique ? Je pense notamment au verbe « garantir » en matière de parité : est-ce une modification qui peut vraiment changer la donne ?

Enfin, peut-être pourriez-vous nous rappeler la place de l'égalité entre les femmes et les hommes dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Monsieur le Professeur, je vous donne la parole sans plus tarder.

**Ferdinand Mélin-Soucramanien, professeur de Droit public à l'Université de Bordeaux.** – Je vous remercie pour votre invitation. Je voudrais commencer mon propos en rendant hommage à Simone Veil. Hasard du calendrier, la toute première intervention publique que j'ai prononcée, alors jeune professeur de droit, était sous sa présidence, et en anglais ! Une langue qu'elle parlait d'ailleurs parfaitement, je l'ai appris à cette occasion. Cela portait déjà sur la question de l'égalité entre les sexes et la parité. Ce fut pour moi un moment inoubliable.

Vous avez rappelé l'origine du débat qui nous occupe ce matin et l'engagement de votre délégation en faveur de l'inscription dans la Constitution du principe de l'égalité des sexes, à l'article premier. Une telle disposition a été adoptée par la commission des lois de l'Assemblée nationale, le 27 juin dernier, et s'est accompagnée de la suppression du mot « race » au même article, sur laquelle je reviendrai peut-être tout à l'heure.

Je dirai quelques mots sur le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, avant de me concentrer sur le principe d'égalité entre les femmes et les hommes, ce qui me permettra de répondre aux questions très précises que vous m'avez posées.

---

Le principe d'égalité est le pilier de notre ordre juridique constitutionnel. Il s'inscrit dans une longue tradition historique, depuis la Révolution française et la nuit du 4 août, fondées sur cet idéal. Je n'y reviens pas. Ce principe induit des conséquences juridiques concrètes. Bien qu'il n'y ait pas de hiérarchie explicite parmi les droits fondamentaux garantis par notre Constitution, le principe d'égalité est celui qui est le plus souvent cité - 15 fois - dans la Constitution, ce qui en fait un principe prééminent, presque incantatoire, au statut particulier. C'est un droit fondamental que je qualifierai de « surplombant ».

Cela dit, s'il est appliqué à la lettre, le principe d'égalité peut être dévastateur, puisque toute norme contient forcément des différenciations de traitement. Les juridictions qui mettent en œuvre le principe d'égalité, au premier rang desquelles les juridictions constitutionnelles, ont donc établi des distinctions au sein de ce principe, pour en moduler l'application et les effets. D'ailleurs, par le passé, la plupart de ces juridictions étaient réticentes à mettre en œuvre le principe d'égalité, redoutant des effets pervers s'il était appliqué de façon absolue.

Comment cela se passe-t-il concrètement ? Dans le cas français, le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État distinguent traditionnellement deux formes d'égalité. Cela peut paraître un peu fruste, au regard des cinq degrés de contrôle que distingue par exemple la Cour suprême des États-Unis, liés à son histoire. Elle joue son rôle depuis plus de deux siècles et a pu raffiner le contrôle qu'elle exerce en ce domaine.

La première forme d'égalité contrôlée par la jurisprudence constitutionnelle française est ce qu'on peut appeler l'égalité indéterminée, c'est-à-dire l'égalité en général, celle qui ne met pas en jeu l'un des motifs de discrimination expressément cités dans la Constitution, par exemple l'origine ou l'égalité entre les sexes.

Dans le cadre de ce contrôle, le Conseil constitutionnel vérifie simplement que le législateur justifie bien la différence de traitement. Le principe d'égalité indéterminée n'est en rien absolu, et le juge constitutionnel s'assure que la différenciation de traitement repose sur une différence de situation préexistante ou, plus rarement, sur une raison d'intérêt général prééminente. De surcroît, dans les deux cas, le juge vérifie que la différence de traitement est en rapport avec l'objet de la loi. C'est une sorte de contrôle de la rationalité du choix du législateur.

Concrètement, le Conseil constitutionnel validera des différences de traitement, dès lors qu'un motif de discrimination prévu par la Constitution n'est pas en jeu. On constate très peu d'annulations de dispositions législatives prises sur le fondement du principe d'égalité en général. Lorsque cela arrive, cela s'explique par l'absence de rapport entre la différence de traitement et l'objet de la loi.

---

Les domaines de prédilection de ce contrôle sont par exemple en matière d'urbanisme ou en matière fiscale, qui établissent des catégories et induisent par définition des différences de traitement. Dans ces situations, on ne peut pas avoir un contrôle strict du principe d'égalité.

La deuxième forme d'égalité que contrôle le Conseil constitutionnel, et qui nous intéresse au premier chef ce matin, est celle que l'on pourrait appeler l'égalité déterminée. Dans ce cas, la différenciation de traitement repose sur l'un des critères de discrimination expressément interdits par la Constitution. Vous les connaissez, ils figurent à l'article premier : l'origine, la « race » - pour le moment du moins -, la religion, les croyances, motifs auxquels s'ajoute l'égalité entre les sexes mentionnée à l'alinéa 3 du préambule de la Constitution de 1946.

D'après la jurisprudence du Conseil constitutionnel, notre Constitution interdit donc expressément cinq motifs de discrimination - peut-être bientôt plus que quatre si on ne remplace pas par autre chose le mot « race » qui vient d'être supprimé par la commission des lois de l'Assemblée nationale, ce qui me semblerait aussi hasardeux que dangereux.

Cela peut paraître peu, par rapport à certaines constitutions qui vont beaucoup plus loin. Je pense notamment à celle de la République sud-africaine qui, marquée par l'histoire de l'apartheid, interdit une vingtaine de motifs de discrimination. Y figurent notamment le sexe, l'orientation sexuelle, le genre, voire les caractéristiques génétiques.

Aux États-Unis, la protection de l'égalité repose sur le XIV<sup>e</sup> amendement qui est très général, et c'est donc la jurisprudence de la Cour suprême qui a établi la liste des discriminations expressément interdites. La jurisprudence américaine parle de « classifications suspectes » : l'expression est intéressante.

Ce type de liste étendue se retrouve également en droit européen, par exemple dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Quelles sont les conséquences juridiques de cette catégorisation ?

Le Conseil constitutionnel, dans l'hypothèse où la différence de traitement concerne l'un de ces cinq motifs, met en œuvre un contrôle strict en apparence, et fatal dans les faits. Par exemple, il a censuré une différence de traitement fondée sur l'origine géographique - cas assez rare -, dans sa décision du 9 mai 1991 sur le peuple Corse.

Une autre décision me paraît intéressante : il s'agit de la décision du 15 novembre 2007 à propos d'une loi sur l'immigration. Le Conseil a censuré une disposition qui, pour lutter contre les discriminations, prévoyait la possibilité de constituer des fichiers contenant des statistiques ethniques, avec la mention de l'origine ou de la « race ». C'est la seule fois que le Conseil constitutionnel a censuré une différence de traitement fondée sur

l'origine ou la « race ». Il a d'ailleurs utilisé ce terme controversé dans sa décision.

En résumé, le Conseil constitutionnel a une jurisprudence constante sur les différences de traitement fondées sur les critères de discriminations énumérés par la Constitution. Il applique invariablement dans ces situations un contrôle strict.

S'agissant de sa jurisprudence au regard des différences de traitement fondées sur le sexe, même si l'égalité entre les sexes n'est pas mentionnée à l'article premier de la Constitution, le juge constitutionnel a également toujours mis en œuvre le même type de contrôle exigeant sur ce motif, depuis sa première décision sur le sujet, le 18 novembre 1982, à propos des quotas par sexe aux élections. Il y a notamment une série de décisions en 2000.

On peut aussi plus particulièrement citer une décision du 19 janvier 2001, postérieure à la révision constitutionnelle de 1999, qui a censuré l'introduction d'un principe de parité pour les nominations au Conseil supérieur de la magistrature (CSM). La loi constitutionnelle de juillet 1999 concernait uniquement le domaine des élections politiques. En 2001, le gouvernement a voulu aller au-delà du cadre politique et étendre la parité aux élections professionnelles, mais le Conseil constitutionnel a censuré cette disposition, en adoptant une interprétation stricte du principe d'égalité entre les femmes et les hommes, mais aussi de la dérogation prévue par la Constitution. Il en fut de même en 2006, toujours à propos d'élections professionnelles.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel s'en tient donc à une interprétation stricte du principe d'égalité entre les femmes et les hommes, tel qu'il figure à l'alinéa 3 du préambule de la Constitution de 1946, et de la dérogation inscrite dans la Constitution depuis 1999. Cela explique qu'en 2008, la révision constitutionnelle ait étendu la dérogation - ou la discrimination positive, n'ayons pas peur des mots - aux responsabilités professionnelles et sociales, tout en la rehaussant d'un cran, de l'article trois à l'article premier, alinéa 2, de la Constitution. L'intention du législateur constitutionnel à l'époque était claire.

Pour autant, la formule retenue à l'époque est quelque peu ambiguë, puisqu'il est prévu que « *la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales* », alors que l'objectif est bien de favoriser les femmes.

Vous me demandez s'il est utile de consolider les acquis de 1999 et 2008, et si, en consolidant cet acquis, on ne risquerait pas de rigidifier le système, et partant, de le fragiliser.

---

Pour ce qui concerne la disposition votée en commission à l'Assemblée nationale à l'article premier, j'y suis tout à fait favorable. Je sais que beaucoup déplorent que la Constitution puisse être parfois un texte d'affichage. Je ne pense pas que ce soit le cas ici. En effet, comme je vous l'ai dit tout à l'heure, le fait de nommer dans le texte de notre Constitution les motifs de discrimination expressément interdits a une portée juridique précise, au regard du degré du contrôle juridictionnel mis en œuvre par le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État.

Il est vrai que la « relégation » de ce principe dans le préambule de la Constitution de 1946 est sans doute insuffisante, d'autant plus que la formule élaborée à l'époque était à l'image des concessions ou des droits « octroyés » dans des textes anciens.

Cet article premier est vraiment très important. Cela fait maintenant plus de vingt ans que j'enseigne le droit constitutionnel en première année, depuis cette rencontre avec Simone Veil que j'ai évoquée tout à l'heure. J'ai coutume de dire à mes étudiants que c'est un peu la « carte d'identité constitutionnelle de la France ». Ainsi, le Conseil constitutionnel, pour marquer la singularité de notre Constitution par rapport au droit européen, utilise cette notion « d'identité constitutionnelle » en se référant à l'article premier, qui énumère les caractéristiques de la République française : elle est indivisible, laïque, démocratique et sociale ; elle respecte l'égalité des citoyens devant la loi et, bien sûr - point important pour le Sénat -, son organisation est décentralisée.

Quand on lit cet article, on sait déjà beaucoup de choses sur ce qu'est la République française et sur ses spécificités par rapport à des pays comme l'Italie, l'Espagne, la Turquie ou d'autres.

Pour toutes ces raisons, inscrire « sans distinction de sexe » dès l'article premier de notre Constitution est un bon combat, pas simplement symbolique ou de l'ordre de l'affichage, mais qui emporte aussi des conséquences juridiques réelles.

Il faut savoir que jusque dans les années 1980-1990, la doctrine s'interrogeait sur un contrôle strict de la différence de traitement fondée sur le sexe, certains auteurs éminents estimant que le fait que ce principe figure dans le préambule de la Constitution de 1946 ne lui donnait pas tout à fait le même statut qu'aux différenciations fondées sur l'égalité en raison de l'origine ou de la « race ». Ce débat appartient théoriquement au passé, mais il pourrait refaire surface. Voilà une raison supplémentaire d'inscrire le principe d'égalité femme-homme à l'article premier de la Constitution.

J'en viens à la seconde question : la consolidation du principe d'égalité entre les femmes et les hommes dans la Constitution ne risque-t-elle pas de rigidifier et, finalement, de fragiliser cet édifice patiemment bâti ?

Je vais répondre en adoptant le « principe de précaution » et en faisant le tour des difficultés qui pourraient surgir : il y en a une que vous n'avez pas évoquée. Elle tient aux critiques formulées dans la logique de la « théorie du genre », qui se sont exprimées depuis le vote intervenu à la commission des lois de l'Assemblée nationale. Selon eux, cette disposition accrédi terait l'idée de différences entre les sexes. Je n'approfondirai pas ce point, mais je signale que ces critiques existent et risquent de prospérer.

Inscrire à l'article premier de la Constitution que l'on prohibe les discriminations entre les sexes peut-il porter atteinte aux politiques qui créent des inégalités compensatrices au profit des femmes, ou non ?

Pour ce qui existe déjà (protection des salariées enceintes, parité...), je pense que le risque est nul, parce que les dispositions existant à l'alinéa 2 de l'article premier couvrent ces cas de figure. Cette protection constitutionnelle est un « cliquet anti-retour » qui garantit à mon avis l'absence de toute régression en ce domaine. Le Conseil constitutionnel ne permettrait pas un retour en arrière sur ce type de dispositions qu'il a déjà validées sur le fondement de l'alinéa 2 de l'article premier de la Constitution.

En revanche, la difficulté pourrait se poser pour l'avenir, si l'on envisageait de mettre en œuvre de nouvelles politiques publiques instaurant des inégalités compensatrices au profit des femmes. Dès lors, l'interdiction de toute discrimination entre les sexes pourrait-elle créer, finalement, un obstacle infranchissable ? La question mérite d'être posée.

Pour autant, je pense que, à droit constitutionnel constant, les risques sont quasiment inexistantes en raison de la formulation actuelle de l'alinéa 2 de l'article premier. On pourrait même mobiliser d'autres dispositions telles que l'alinéa 11 du préambule de la Constitution de 1946, qui évoque la protection, en matière de santé, de sécurité matérielle, de repos et de loisirs garantie aux mères (ainsi qu'aux enfants et aux vieux travailleurs).

Cela dit, pour sécuriser totalement l'adoption de futures dispositions au profit des femmes, on pourrait envisager de modifier légèrement la rédaction de l'alinéa 2 de l'article premier, par exemple en changeant le verbe. On peut à cet égard s'interroger sur les termes : faut-il choisir le verbe « garantir », « favoriser », « assurer » ? Vous travaillez sur les termes « assurer » ou « garantir », qui sont intéressants.

Je relève par ailleurs que les domaines visés par cet alinéa ne posent pas de problème. En effet, la rédaction est assez large et permet de couvrir à peu près toutes les situations.

La difficulté tient plutôt au verbe « favoriser », même si ce terme me convient assez ; je sais qu'il ne fait pas consensus et a suscité beaucoup de débat à l'époque. Pour moi, ce verbe, effectivement un peu « faible », a un sens particulier : il induit l'idée de faveur ou d'action, il a une connotation positive.

---

En réalité, ce qui pose problème, c'est plutôt ce qui suit : « l'égal accès des femmes et des hommes ». Je suggèrerais donc bien une autre possibilité, sans doute beaucoup moins consensuelle, qui consisterait à maintenir le verbe « favoriser », tout en supprimant la référence à « des hommes » à l'alinéa 2 de l'article premier de la Constitution.

**Dominique Vérien.** – Il me semble que cela limiterait la pertinence de la disposition constitutionnelle dans le temps, car nous espérons bien parvenir à l'égalité dans tous les domaines ! Il faudrait alors modifier la Constitution une fois que nous y serions parvenues...

**Maryvonne Blondin.** – Nous espérons en effet y arriver !

**Ferdinand Mélin-Soucramanien.** – Dans tous les cas, vous avez deux options pour sécuriser la rédaction de l'alinéa 2 de l'article premier de la Constitution : soit vous conservez la référence aux femmes et aux hommes, et vous choisissez un verbe plus contraignant, par exemple « garantir », soit vous rayez la mention aux hommes, en conservant le verbe « favoriser ». Cette deuxième solution a ma préférence, car elle dit clairement les choses : on affirme l'égalité entre les sexes, tout en considérant qu'il peut y avoir une dérogation particulière, qui peut être temporaire, à visée compensatrice.

Le pouvoir constituant en France est souverain. Lorsqu'il doit interpréter strictement une dérogation à l'égalité, le Conseil constitutionnel ne crée pas un obstacle infranchissable. Il incite simplement les pouvoirs publics à passer par la loi constitutionnelle plutôt que par la loi simple. On appelle cela la « théorie de l'aiguilleur ». C'est peut-être difficile à défendre, mais le constituant peut parfaitement l'écrire.

On a déjà rencontré ce genre de situation : par exemple, l'article premier de la Constitution affirme que la République est indivisible, mais que son organisation est décentralisée. On a ce balancement. C'est exactement pareil, sauf qu'on nomme les choses dans le texte constitutionnel.

Or en 1999 et 2008, on n'a pas voulu nommer les choses à l'alinéa 2 de l'article premier de la Constitution. On a mentionné les « femmes et les hommes », pour éviter de nommer les choses directement, alors que chacun sait que cet alinéa est là pour autoriser des dérogations au principe d'égalité en faveur des femmes, pour compenser des inégalités.

Je vous remercie de votre attention.

**Annick Billon, présidente, rapporteure.** – Merci pour ces explications.

Vous avez suggéré la suppression de la mention « et des hommes » dans l'article premier de la Constitution ; cela risquerait de conduire à un blocage, les assemblées parlementaires étant majoritairement constituées d'hommes ; je pense qu'il vaut mieux envisager d'autres solutions !

Bien que vous jugiez quasi-inexistants les risques liés à l'inscription du principe d'égalité entre les femmes et les hommes à l'article premier de la Constitution, quels seraient-ils cependant, selon vous ?

**Ferdinand Mélin-Soucramanien.** – Je ne perçois pas de risques, car la formule de l'alinéa 2 de l'article premier me semble couvrir tous les domaines possibles : le Conseil constitutionnel a en effet déjà jugé que cet alinéa couvrirait des politiques compensatrices, en matière électorale, professionnelle et sociale.

Même s'il me semble juridiquement juste, le codicille formulé par le HCE à l'égard de l'inscription de l'égalité de sexe à l'article premier de la Constitution me paraît superfétatoire car je crains qu'il n'aboutisse à agiter des chiffons rouges et ne soit en définitive politiquement contreproductif.

**Claudine Lepage.** – Merci de votre très intéressant exposé. Pourriez-vous nous préciser pourquoi vous estimez qu'il serait dangereux de supprimer le mot race de l'article premier de la Constitution ?

**Ferdinand Mélin-Soucramanien.** – Cette question doit être examinée à l'aulne de ce que je vous ai précédemment exposé : l'interdiction de discriminer en fonction de la « race », originellement introduite dans la Constitution des États-Unis par voie d'amendement, juste après la guerre de Sécession vers 1870, a été ensuite largement reprise dans tous les textes internationaux relatifs à l'égalité et à la lutte contre les discriminations, ainsi que dans la très grande majorité des textes constitutionnels.

Je suis favorable à la suppression du mot « race » de la Constitution mais, en revanche, j'estime que laisser inoccupé l'espace ainsi libéré est dangereux et envoie un très mauvais signal ; j'appelle au remplacement du terme « race » par une autre expression, telle qu'une interdiction de discriminer fondée sur le racisme et l'antisémitisme.

En effet, les races humaines n'existant pas biologiquement, on ne peut donc pas définir une catégorie juridique sur cette base ; en revanche, le racisme et l'antisémitisme existent, même s'il ne s'agit que d'un sentiment subjectif.

La commission des lois de l'Assemblée nationale, en adoptant le 27 juin 2018 la suppression du terme « race » dans l'article premier de la Constitution de 1958, à mon avis, joue avec le feu. Par ailleurs, le terme de « race » existe dans le préambule de la constitution du 27 octobre 1946, partie intégrante du bloc constitutionnel !

Ce sujet a déjà donné lieu à de nombreux débats et publications par le passé. En 1990, l'Unesco a voulu, sans y parvenir, supprimer le terme de « race » de tous ses textes et le remplacer par la notion de racisme. Le même débat a ressurgi, sans toutefois encore aller jusqu'à son terme, en raison de l'opposition de certains pays membres, au moment de l'adoption de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. La France a donc

---

une chance historique d'introduire dans sa Constitution cette interdiction de toute discrimination fondée sur le racisme, en même temps qu'elle supprime le terme « race ».

**Maryvonne Blondin.** – Je reviens sur la classification des personnes en deux sexes - masculin et féminin - à la naissance, sur la base de caractères sexuels précis.

Or, cette catégorisation binaire ignore les personnes intersexes ainsi que le genre, c'est-à-dire l'identification d'une personne dans la société par son comportement social et culturel.

D'importants débats ont eu lieu sur l'identité de genre et l'identité de sexe, notamment aux États-Unis, où un garçon avait été élevé par sa famille comme une fille après une circoncision ratée, alors qu'il se considérait comme un garçon.

En France, ces personnes, nées « intersexes », sont néanmoins obligées de s'identifier à l'un des deux sexes reconnus - homme ou femme - et connaissent des parcours de vie très difficiles. Il me semblerait donc utile de profiter de cette révision de la Constitution pour y inclure le genre et une définition du sexe moins restrictive, comme c'est le cas dans d'autres constitutions.

Dans la même logique, j'observe que la reconnaissance des langues régionales mentionnée à l'article 75-1 se voit opposer l'article 2 de cette même Constitution qui précise que la langue de la République est le français...

**Marie-Pierre Monier.** – Vous nous avez indiqué que les textes européens distinguent de nombreux autres motifs de discrimination, notamment en ce qui concerne l'orientation sexuelle. Pourriez-vous développer ce point ?

**Ferdinand Mélin-Soucramanien.** – La Constitution de la République sud-africaine comporte un grand nombre de motifs de discrimination et les textes européens, dont la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, ou la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, incluent des listes étendues et précises de discriminations expressément interdites.

L'adoption de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne a donné lieu à d'intenses débats sur l'article 20, qui affirme un principe général d'égalité - une égalité indéterminée -, et l'article 21, qui définit une identité déterminée par une liste des motifs de discrimination, dont ceux d'orientation sexuelle et de genre.

Les promoteurs de cette charte relevaient que, sur ce point, le droit européen allait plus loin que le droit interne ; la France est aujourd'hui en deçà des standards européens, ce qui est paradoxal au regard de notre histoire et de notre rapport particulier à l'égalité.

**Maryvonne Blondin.** – Le Conseil de l'Europe a bataillé pour cette reconnaissance de l'orientation sexuelle.

**Annick Billon, présidente, rapporteure.** – Quel regard portez-vous sur cette révision constitutionnelle ? Qu'en attendez-vous ?

Un député me faisait part de sa déception sur les débats et les propositions d'amendements au texte de la Constitution, dont il ressort une impression de fourre-tout et d'altération des principes fondamentaux pérennes.

**Ferdinand Mélin-Soucramanien.** – Il est difficile de donner un sens général à ce projet de loi constitutionnel qui agrège le recyclage d'anciennes dispositions proposées depuis longtemps par des majorités de droite et de gauche, et auxquelles je suis, par ailleurs, très favorable (suppression de la Cour de justice de la république, amélioration à la marge du CSM, etc.), avec de nouvelles propositions qui s'orientent vers une nette réduction des pouvoirs du Parlement : baisse du nombre de parlementaires, transformation de la procédure parlementaire...

Si elle était votée en l'état, notamment la disposition portant procédure de « dernier mot automatique » au profit de l'Assemblée nationale, elle signifierait de fait la fin du bicamérisme !

À titre personnel, étant attaché à la République parlementaire, je ne porte pas un regard très positif sur ces nouvelles dispositions, d'autant que c'est la première fois qu'une révision importante de la Constitution n'a pas été préparée en amont : François Mitterrand, Nicolas Sarkozy et François Hollande, avaient en effet mis en place des comités préparatoires à leur projet de révision. Même si on peut discuter de leurs apports, ces comités avaient permis un débat d'idées. En 2018, rien de tel.

**Maryvonne Blondin.** – Les juristes opposent régulièrement des motifs d'inconstitutionnalité à nos propositions fondées sur le bon sens et motivées par l'intérêt général...

**Annick Billon, présidente, rapporteure.** – Je vous remercie de ce très intéressant exposé. Votre regard extérieur éclaire nos positions, notamment la proposition défendue par Chantal Jouanno en 2017, lorsqu'elle était présidente de cette délégation.

Cette révision constitutionnelle nous laisse réservés et inquiets, non pas tant sur la réduction du nombre de parlementaires, mais surtout concernant le rôle futur du Parlement et la représentation du Sénat.

L'Assemblée nationale va aussi se trouver rapidement confrontée à une situation fort complexe, d'autant plus que nombre de nouveaux députés élus en 2017 ont quitté une carrière professionnelle pour se consacrer à leur mandat. Il y a un vrai risque de désenchantement de la vie politique, de difficulté à s'engager en raison de la stigmatisation permanente du politique et des parlementaires et d'une agitation populiste qui détourneront

---

les Français de la vie politique, de l'intérêt général et de la vie citoyenne, exacerbant les individualismes !

Cette révision ne doit pas être résumée à la réduction du nombre de parlementaires, mais il faudrait aussi que le Parlement puisse travailler dans de bonnes conditions, ce qui n'est pas forcément le cas...

Vous avez rappelé que, pour la première fois, une révision constitutionnelle n'a pas fait l'objet de comité préparatoire, ce qui va aboutir à l'agrégation de diverses dispositions qui peuvent apparaître difficilement compréhensibles aux yeux des Français.

En tout état de cause, l'adoption d'une disposition claire et précise portant sur l'égalité entre les femmes et les hommes, à l'article premier de la Constitution, nous paraît essentielle. Ce qui me semble certain, c'est que ce n'est pas cette disposition qui va alimenter le plus de discussions...

Je remercie une nouvelle fois Monsieur Mélin-Soucramanien pour l'éclairage qu'il nous a apporté.

Chères collègues, je vous remercie pour votre contribution active à nos débats.



---

## L'ÉGALITÉ FEMMES-HOMMES DANS LA JURISPRUDENCE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Le Conseil constitutionnel, lorsqu'il est saisi de lois comportant des mesures favorables aux femmes, se réfère rarement au principe d'égalité entre femmes et hommes défini par le troisième alinéa du préambule de 1946.

### 1. L'exemple des dispositions favorables aux retraites des femmes

Anne Levade, professeure de Droit public à l'université Paris XII et présidente de l'Association française des constitutionnalistes, faisait observer en 2004 que **le troisième alinéa du préambule de 1946 n'avait « curieusement, jamais servi de fondement à aucune décision du Conseil constitutionnel »**<sup>1</sup>.

Certes, ce constat n'est plus valable aujourd'hui et il existe désormais quelques décisions du Conseil constitutionnel, quoique rares, qui s'appuient sur cette disposition<sup>2</sup>.

On remarque néanmoins que, saisi de lois comportant des **mesures correctrices, au profit des femmes**, en matière de **retraites**, pour compenser les **difficultés qui jalonnent leur parcours professionnel** et qui, liées à la **maternité**, leur sont **spécifiques**, le Conseil constitutionnel ne s'est pas appuyé sur le troisième alinéa du préambule de 1946, mais sur le **onzième alinéa du préambule de 1946 qui protège la « mère » et les « vieux travailleurs »**<sup>3</sup>.

Que ce soit en **2003** (décision n° 2003-483 DC du 14 août 2003 sur la loi portant réforme des retraites) ou en **2010** (décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 sur la loi portant réforme des retraites), le Conseil constitutionnel a apprécié la majoration attribuée aux mères de trois enfants et la bonification d'une année destinée aux fonctionnaires, puis le report à 67 ans de la limite d'âge ouvrant droit à une pension de retraite sans décote en se référant au **onzième alinéa du préambule de 1946**.

---

<sup>1</sup> Anne Levade, « Discrimination positive et principe d'égalité en droit français », *Pouvoirs*, 2004/4 (n° 111), pp. 55-71. <https://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2004-4-page-55.htm>

<sup>2</sup> Voir par exemple : Décision n° 2006-533 DC du 16 mars 2006 sur la loi relative à l'égalité salariale, Décision n° 2013-360 QPC du 9 janvier 2014 (perte de nationalité française par acquisition d'une nationalité étrangère – égalité entre les sexes).

<sup>3</sup> « [La nation] garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. »

---

Cela peut d'autant plus surprendre que les auteurs du recours fondaient leur argumentation sur l'égalité entre femmes et hommes, certaines dispositions, *de facto* réservées aux femmes, privilégiant selon eux exclusivement ces dernières, aux dépens des hommes.

De même, la dispense de limite d'âge pour l'accès à des emplois publics<sup>1</sup>, prévue par la loi n° 79-569 du 7 juillet 1979 à destination de certaines catégories de femmes (mères de trois enfants, veuves non remariées, femmes divorcées et non remariées, femmes séparées judiciairement et femmes célibataires ayant au moins un enfant à charge), constitue un exemple de mesure législative destinée à créer volontairement une inégalité entre candidats à un emploi public pour lutter contre la précarité de femmes dépourvues de ressources. On observe toutefois que cette loi n'a pas fait l'objet, à l'époque de son adoption, d'une saisine du Conseil constitutionnel.

## 2. Le cas des décisions concernant la parité

Le Conseil constitutionnel, lorsqu'il a été saisi de lois relatives à l'accès des femmes aux mandats politiques ou aux responsabilités professionnelles, avant que la Constitution soit modifiée<sup>2</sup> pour rendre possibles leur adoption, ne s'est pas référé au troisième alinéa de 1946 pour apprécier la conformité de ces lois à la Constitution.

### a) *L'égal accès aux mandats électoraux et aux responsabilités électives*

La révision constitutionnelle de 1999 avait été rendue nécessaire par une décision du Conseil constitutionnel qui, en 1982, avait annulé une disposition de la loi relative à l'élection des conseillers municipaux<sup>3</sup> exigeant, dans les villes de plus de 3 500 habitants, la présence de 25 % au moins de candidates sur les listes, en proscrivant le dépôt de listes comportant plus de 75 % de candidats « du même sexe » (décision n° 82-146 du 18 novembre 1982).

---

<sup>1</sup> Loi n° 79-569 du 7 juillet 1979 portant suppression des limites d'âge d'accès aux emplois publics pour certaines catégories de femmes, modifiant l'article 8 de la loi 75-3 du 3 janvier 1975.

<sup>2</sup> Par la loi constitutionnelle n° 99-569 du 8 juillet 1999, l'article 3 de la Constitution a été complété pour que « La loi favorise l'égal accès des hommes et des femmes aux mandats électoraux et fonctions électives ». Par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008, cette disposition, étendue aux « responsabilités professionnelles et sociales », est devenue le second alinéa de l'article premier de la Constitution.

<sup>3</sup> Loi modifiant le code électoral et le code des communes et relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales.

En 1982, le Conseil constitutionnel a considéré que le principe d'égalité ne permettait pas de différencier les citoyens en fonction de leur sexe<sup>1</sup>. Il a estimé que les effets combinés de l'article 6 de la déclaration de 1789<sup>2</sup> et de l'article 3 de la Constitution de 1958<sup>3</sup> **interdisaient toute autre distinction entre les électeurs - ou les éligibles - que l'âge, l'incapacité ou la nationalité.**

En janvier 1999 (Décision n° 98-407 DC du 14 janvier 1999), cette jurisprudence a été confirmée à l'égard d'une loi concernant l'élection des **conseillers régionaux**<sup>4</sup>.

Dans la même logique, le Conseil constitutionnel a alors articulé son raisonnement sur l'article 6 de la Déclaration de 1789 et sur l'article 3 de la Constitution de 1958 pour sanctionner l'obligation, pour chaque liste, d'assurer la **parité entre candidats masculins et féminins**. Il a considéré, là encore, que « *la qualité de citoyen ouvre le droit de vote et l'éligibilité dans des conditions identiques à tous ceux qui n'en sont exclus ni pour une raison d'âge, d'incapacité ou de nationalité, ni pour une raison tendant à préserver la liberté de l'électeur ou l'indépendance de l'élu, sans que puisse être opérée aucune distinction entre électeurs ou éligibles en raison de leur sexe* ».

À deux reprises, le texte de la **Constitution** a donc dû être **modifié** pour rendre possibles des mesures législatives favorisant l'accès des **femmes aux responsabilités** : tout d'abord **politiques** (en 1999), puis **professionnelles et sociales** (en 2008).

C'est sur ces nouvelles dispositions constitutionnelles que s'est appuyé le Conseil constitutionnel lorsqu'il a examiné, après la révision constitutionnelle de 1999, des dispositions législatives en lien avec la parité.

Ainsi, saisi en 2000 de la loi **tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives** (décision n° 2000-429 DC du 30 mai 2000) qui tirait les premières conséquences de la révision constitutionnelle de 1999, il a rejeté le recours de sénateurs qui contestaient :

---

<sup>1</sup> « *Considérant que du rapprochement de ces textes il résulte que la qualité de citoyen ouvre le droit de vote et l'éligibilité dans des conditions identiques à tous ceux qui n'en sont pas exclus pour une raison d'âge, d'incapacité ou de nationalité, ou pour une raison tendant à préserver la liberté de l'électeur ou l'indépendance de l'élu ; que ces principes de valeur constitutionnelle s'opposent à toute division par catégories des électeurs ou des éligibles ; qu'il en est ainsi pour tout suffrage politique, notamment pour l'élection des conseillers municipaux* ».

<sup>2</sup> Les citoyens « sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité et sans autre distinction que celles de leurs vertus et de leurs talents ».

<sup>3</sup> « *Le suffrage [...] est toujours universel, égal et secret. Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques* ».

<sup>4</sup> *Loi relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des conseils régionaux.*

- la réduction de l'aide financière de l'État aux formations politiques qui ne présentent pas aux élections politiques un nombre égal de candidates et de candidats<sup>1</sup> ;

- ainsi que les mesures consistant à alterner les candidatures féminines et masculines pour les élections au scrutin de liste.

Les auteurs du recours s'appuyaient sur le fait que, malgré la révision constitutionnelle de 1999, l'article 3 de la Constitution de 1958 sur l'égalité et l'universalité du suffrage devait prévaloir sur toute autre considération. Selon eux, la jurisprudence de 1982 devait continuer à s'appliquer, l'égal accès inscrit par la loi constitutionnelle de 1999 dans notre loi fondamentale n'étant pas normatif, mais se bornant à fixer un objectif.

Le Conseil constitutionnel a estimé au contraire que la révision de 1999 avait permis au législateur de fixer des règles précises destinées à favoriser l'élection de candidates. Il ne s'est toutefois pas appuyé pour sa démonstration sur le troisième alinéa du préambule de 1946, mais sur les **dispositions des articles 3 et 4 de la Constitution** issues de la révision constitutionnelle de 1999<sup>2</sup>.

De même, en 2013 (décision n° 2013-667 DC du 16 mai 2013 sur la loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral), le Conseil constitutionnel s'est appuyé sur les effets combinés de l'article 3 de la Constitution relatif au suffrage universel<sup>3</sup> et du second alinéa de l'article premier, issu de la révision constitutionnelle de 2008<sup>4</sup> pour apprécier la validité **du scrutin binominal aux élections départementales** et de l'extension aux **communes de 1 000 habitants** de l'élection au **scrutin de liste avec alternance homme-femme**, jusqu'alors applicable aux communes de 3 500 habitants et plus.

---

<sup>1</sup> Par une décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, le Conseil constitutionnel a jugé conforme à la Constitution une disposition de la loi de réforme des collectivités territoriales prévoyant une modulation de l'aide publique aux partis incluant un critère d'écart entre candidats de chaque sexe présentés à l'élection des conseillers territoriaux.

<sup>2</sup> « La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives » ; les partis et groupements politiques « contribuent à la mise en œuvre du principe énoncé au dernier alinéa de l'article 3 dans les conditions déterminées par la loi ».

<sup>3</sup> « Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret ».

<sup>4</sup> « La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives ». Rappelons que cette disposition, ajoutée à l'article 3 lors de la révision de 1999, a été déplacée vers l'article premier par la loi constitutionnelle de 2008.

En **2006**, le Conseil constitutionnel a déclaré **contraires à la Constitution les quotas de femmes** prévus par la **loi relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes** (décision n° 2006-533 DC du 16 mars 2006), en renvoyant, de manière classique, à l'article premier de la Déclaration de 1789<sup>1</sup> ainsi qu'à l'article premier de la Constitution<sup>2</sup>.

S'il a, de manière plus innovante, également mentionné le **troisième alinéa du préambule de 1946**<sup>3</sup>, cette référence inédite visait seulement, selon le commentaire paru aux *Cahiers*<sup>4</sup>, à « *marquer que les droits de l'homme s'entendaient de ceux de l'être humain et non de ceux des seules personnes de sexe masculin* » et **n'avait pas pour objectif de promouvoir les droits des femmes**.

**Il ne s'agissait donc pas d'autoriser le législateur à compenser, par des mesures spécifiques aux femmes, les désavantages constatés à leurs dépens pour l'accès aux instances concernées.** La conclusion du Conseil constitutionnel était donc conforme à de précédentes jurisprudences : « *Il serait contraire au principe d'égalité proclamé par l'article 6 de la Déclaration de faire prévaloir la considération de sexe sur celle des compétences, des aptitudes et des qualifications* ».

De même, dans une **décision de 2015** relative à une question prioritaire de constitutionnalité posée par la conférence des présidents d'université (n° 2015-465 QPC du 24 avril 2015) sur l'absence de règles imposant la parité dans la composition de la formation restreinte du conseil académique, le Conseil constitutionnel ne s'est pas appuyé sur le troisième alinéa du préambule de 1946, fondant sa décision sur la notion d'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.

*b) L'égal accès aux responsabilités professionnelles et sociales*

Le Conseil s'est abstenu de renvoyer à l'égalité entre les femmes et les hommes inscrite dans le préambule de 1946 pour évaluer la conformité à la Constitution de mesures favorisant l'accès des femmes à des **responsabilités autres que politiques**.

Ainsi en **2001**<sup>5</sup> a-t-il **invalidé des dispositions d'une loi organique aménageant les conditions de l'élection des membres du Conseil supérieur de la magistrature dans un sens favorable à la parité** en se référant à

---

<sup>1</sup> « Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune ».

<sup>2</sup> « La France... assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion... ». En 2006, le principe d'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives ne figurait pas à l'article premier mais à l'article 3.

<sup>3</sup> « La loi garantit à la femme, dans tous les domaines, des droits égaux à ceux de l'homme ».

<sup>4</sup> [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2006533DCccc\\_533dc.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2006533DCccc_533dc.pdf)

<sup>5</sup> Décision n° 2001-445 DC du 19 juin 2001 sur la loi organique relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature.

---

l'article 6 de la Déclaration de 1789<sup>1</sup> ainsi qu'aux travaux préparatoires de la loi constitutionnelle de 1999 pour limiter à la sphère politique la portée de la révision constitutionnelle de 1999.

De même, en 2006<sup>2</sup>, le Conseil constitutionnel a déclaré **contraire à la Constitution** la proportion minimale de 20 % de femmes prévue par la loi relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes pour la **composition de diverses instances**<sup>3</sup>. Il a estimé que l'**égal accès** inscrit dans la Constitution en 1999 ne concernait que les élections à des **mandats et fonctions politiques** et **excluait les instances professionnelles** visées par la loi soumise à son contrôle.

**Il a donc fallu procéder à une nouvelle révision constitutionnelle pour autoriser l'extension de mesures de parité à la sphère professionnelle et sociale.**

On peut d'ailleurs s'étonner de cette obligation. En effet, le Conseil constitutionnel avait estimé conforme à la Constitution le **traité d'Amsterdam** (décision n° 97-394 du 31 décembre 1997) dont l'article 141 prévoyait notamment que « *pour assurer concrètement une pleine égalité entre hommes et femmes dans la vie professionnelle, le principe de l'égalité de traitement n'empêche pas un État membre de maintenir ou d'adopter des mesures prévoyant des avantages spécifiques destinés à faciliter l'exercice d'une activité professionnelle par le sexe sous-représenté ou à prévenir ou compenser des désavantages dans leur carrière professionnelle* ». Du fait de cette décision du Conseil constitutionnel, **la ratification de ce traité ne supposait pas, a priori, de procéder préalablement à une modification de la Constitution.**

L'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle de 1999 tirait de fait les conséquences de cette décision en constatant que :

- selon le Conseil constitutionnel, rien ne s'opposait à l'adoption de mesures favorisant l'accès des femmes aux responsabilités professionnelles et sociales : l'exposé des motifs se référait à cet égard au principe d'égalité de droits entre hommes et femmes (« *La loi garantit à la femme, dans tous les domaines, des droits égaux à ceux de l'homme* ») ;

- et que de ce fait le **périmètre de la future loi constitutionnelle pouvait se limiter au champ politique**, sans qu'il faille en déduire que la parité ne soit pas souhaitable dans d'autres secteurs.

---

<sup>1</sup> « La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents ».

<sup>2</sup> Décision n° 2006-533 DC du 16 mars 2006 sur la loi relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes.

<sup>3</sup> Conseils d'administration et de surveillance des entreprises privées, des établissements publics, des entreprises publiques et des sociétés du secteur public.

On observe d'ailleurs que l'extension de la notion d'égal accès aux responsabilités professionnelles et sociales a été adoptée en 2008 par **amendement parlementaire**<sup>1</sup>, suscitant bien moins de débats et controverses que n'avait inspiré, en 1999, l'égal accès aux mandats et fonctions électives.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel a tiré les conséquences de cette nouvelle disposition de la Constitution :

- à l'égard de la **désignation des membres du Conseil économique, social et environnemental (CESE)**, assimilant les mandats de membre du CESE à des responsabilités professionnelles<sup>2</sup> (loi organique relative au CESE prescrivant que, lorsqu'une organisation est appelée à désigner plus d'un membre du CESE, elle procède à ces désignations de telle sorte que l'écart entre le nombre d'hommes et de femmes présentés ne soit pas supérieur à un - la même obligation s'appliquant s'agissant des nominations de personnalités qualifiées) ;

- à l'égard de la **nomination de personnalités qualifiées au Conseil supérieur de la magistrature**, que le Conseil constitutionnel a assimilée à des responsabilités professionnelles (loi organique du 22 juillet 2010 relative à l'application de l'article 65 de la Constitution)<sup>3</sup>.

*c) L'égal accès aux mandats et aux responsabilités selon le Conseil constitutionnel : un objectif et non une obligation*

Le Conseil constitutionnel a précisé à deux occasions la portée de l'égal accès aux mandats électoraux et fonctions électives inscrit dans la Constitution en 1999<sup>4</sup>.

En 2002, à l'égard d'une disposition confiant la validation des diplômes ou titres délivrés par des établissements d'enseignement supérieur à des jurys dont la composition « *concourt à une représentation équilibrée des hommes et des femmes* », il a considéré que la loi ne fixait qu'un « **objectif d'équilibre** entre hommes et femmes [et ne saurait] avoir pour effet de faire prévaloir, lors de la constitution des jurys, la considération du genre sur celle des compétences, des aptitudes et des qualifications ».

---

<sup>1</sup> Un amendement présenté à l'Assemblée nationale le 27 mai 2008 par Marie-Jo Zimmermann, députée, consistait à modifier l'article 34 pour y prévoir que « La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités professionnelles et sociales ». Cette initiative du groupe socialiste, contestée dans un premier temps par le président de la commission des lois et par le Gouvernement, a été défendue par Pierre Lellouche, membre du groupe UMP, qui a jugé que cette mesure « [allait] de soi » et que s'y opposer constituait un « combat d'arrière-garde ». C'est à l'initiative du président de la commission des lois du Sénat, rapporteur du projet de loi constitutionnelle, que les deux dispositions relatives à l'égal accès des hommes et des femmes aux mandats et aux responsabilités (parité politique ; responsabilités professionnelles et sociales) ont été décalées par le Sénat, le 18 juin 2008, au second alinéa de l'article premier de la Constitution.

<sup>2</sup> Décision n° 2010-608 DC du 24 juin 2010.

<sup>3</sup> Décision n° 2010-611 DC du 19 juillet 2010.

<sup>4</sup> Voir la décision n° 2001-455 du 12 janvier 2002 relative à la loi de modernisation sociale et la décision n° 2003-475 DC du 24 juillet 2003 du Conseil constitutionnel relative à la loi portant réforme de l'élection des sénateurs.

En 2003, à l'égard de la loi portant réforme de l'élection des sénateurs, le Conseil constitutionnel a **relativisé la portée de la révision constitutionnelle de 1999**, considérant que l'objectif du constituant n'était pas de créer **une obligation pour le législateur** en matière de discrimination positive, mais seulement de lever le verrou institué par les jurisprudences antérieures pour empêcher l'adoption de mesures législatives encourageant l'accès des femmes aux mandats<sup>1</sup>.

À cette occasion, selon le commentaire paru aux *Cahiers* n° 15 : « *C'est dire que le dernier aliéna de l'article 3 de la Constitution [devenu en 2008 le second alinéa de l'article premier], s'il permet au législateur d'imposer des règles de parité pour l'accès aux mandats électoraux de caractère politique, ne lui impose pas d'imposer* ».

---

<sup>1</sup> Les auteurs du recours contestaient l'augmentation du nombre de sénateurs élus au scrutin majoritaire, au motif qu'elle induirait une baisse du nombre de sièges auxquels s'applique l'obligation de présenter un nombre égal de candidats et de candidates et, par voie de conséquence, qu'elle faisait obstacle à l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats et fonctions électives alors inscrit à l'article 3 de la Constitution.

## QUESTIONNAIRE ADRESSÉ AU CENTRE EUROPÉEN DE RECHERCHE ET DE DOCUMENTATION PARLEMENTAIRES (CERDP)

R É P U B L I Q U E · F R A N Ç A I S E ¶

Paris, le 12 avril 2018 ¶



¶  
¶  
¶  
¶

### LES STRUCTURES PARLEMENTAIRES CHARGÉES DES DROITS DES FEMMES ET DE L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES ¶

DÉLÉGATION ¶  
AUX ¶  
DROITS DES FEMMES ¶  
ET À ¶  
L'ÉGALITÉ DES CHANCES ¶  
ENTRE LES HOMMES ¶  
ET LES FEMMES ¶

¶  
¶

La délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les femmes et les hommes souhaite recueillir des informations relatives aux structures chargées des mêmes questions: ¶

¶

-° dans les assemblées parlementaires de certains pays ou partenaires du Conseil de l'Europe (Allemagne, Belgique, Pays-Bas, Irlande, Finlande, Danemark, Norvège, Suède, Italie, Royaume-Uni, Espagne, Pologne, Israël, Canada, Suisse, Portugal, Turquie): ¶

¶

-° à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ainsi qu'au Parlement européen. ¶

¶

Merci de bien vouloir répondre aux questions ci-jointes avant le 22 mai 2018 si possible. ¶

¶

1. ° Présentation rapide de votre assemblée parlementaire: ¶

¶

-° Quel est le nombre total de membres? ¶

-° Le Parlement de votre pays est-il bicaméral ou monocaméral? ¶

-° Combien y a-t-il de commissions permanentes dans votre assemblée? ¶

¶

2. ° Existe-t-il dans votre assemblée une structure spécifique (commissions, comité, sous-commissions, sous-comité, délégation, groupe d'étude, etc.) chargée des droits des femmes et de l'égalité entre femmes et hommes? Quel est son intitulé complet? ¶

¶

2.1. ° Si oui, en vertu de quel texte a-t-elle été créée? ¶

¶

-° une loi? ¶

-° la Constitution? ¶

¶

-° une mesure réglementaire interne? Adoptée par quelle autorité, dans quelles conditions et à quelle date? ¶

¶

2.2. ° Combien comprend-elle de membres? Combien d'hommes et de femmes? ¶



2.3. °-°Existe-t-il des normes pour la composition de cette structure°?¶

¶

2.4. °-°Quels ont été les thèmes abordés par cette structure au cours des cinq dernières années°?¶

¶

2.5. °-°Existe-t-il des structures comparables pour d'autres sujets°?¶

¶

3. °-°S'il n'existe pas dans votre assemblée de structure spécifique dédiée aux droits des femmes, quelle instance est compétente pour traiter ces questions°?¶

¶

Est-ce une commission permanente et, si oui, laquelle°? ¶

¶

4. °-°La structure compétence en matière de droits des femmes intervient-elle régulièrement dans le débat législatif°? Selon quelles procédures°?¶

¶