IEJ
INSTITUT D'ETUDES JUDICIAIRES DE LYON

EXAMEN D'ACCES AU CENTRE REGIONAL DE FORMATION PROFESSIONNELLE D'AVOCATS

Session septembre-octobre 2014

EPREUVE DE NOTE DE SYNTHESE

Durée : 5 heures

A l'aide des documents joints, vous rédigerez une note de 4 pages sur la parité dans la représentation politique en France.

Documents :

Document 1 : Marthe FATIN-ROUGE STEFANINI, « Les 'discriminations positives' en matière électorale aux États-Unis et en France », *Cahiers du Conseil constitutionnel,* n° 23 (Dossier : La citoyenneté), février 2008. http://www.conseil-constitutionnel.fr. Pages 3-7.

Document 2 : Michel VERPEAUX, « Le Sénat, les communes et les femmes » (extrait), *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n° 47, 18 Novembre 2013, p. 2329. Pages 8-12.

Document 3 : Extrait de la Constitution du 4 octobre 1958, http://www.conseil-constitutionnel.fr. Page 13.

Document 4 : Frédéric POTIER, « L'architecte, la parité et le métronome : retours sur l'édification de nouvelles règles électorales pour les élections locales » (extrait), *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales,* n° 26, 24 Juin 2013, p. 2187. Pages 14-19.

Document 5 : Décision n° 82-146 DC du 18 novembre 1982, 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. *Rec.,* p. 66. Pages 20-22.

Document 6 : « La parité et la loi, entre instabilité et clair-obscur », *AJ Collectivités Territoriales* 2014, p. 208. Pages 23-25.

Document 7 : Décision n° 2000-429 DC du 30 mai 2000, Loi tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives (extrait), *Rec.*, p. 84. Pages 26-28.

Document 8 : Etude d'impact du Projet de loi pour l'égalité entre les femmes et les hommes (extrait), 1er juillet 2013, http://www.senat.fr. Pages 29-34.

Document 9 : 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 , *JO* 24 août 2012, p. 13760. Pages 35-36.

Document 10 : Rapport d'information n° 552 (2009-2010) de Mme Michèle ANDRÉ, fait au nom de la délégation aux droits des femmes, déposé le 10 juin 2010. Rapport sur l'impact pour l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives des dispositions du projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, de réforme des collectivités territoriales (extrait), http://www.senat.fr. Pages 37-45.

Document 11 : Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique (extrait), http://www.legifrance.gouv.fr. Pages 46-47.

Document 12 : Diane ROMAN et Stéphanie HENNETTE-VAUCHEZ, « Seul le législateur peut imposer la parité hommes-femmes dans les listes de candidats aux élections aux chambres d'agriculture », *RFDA*, 2013, p. 882. Pages 48-58.

Document 13 : « Madame le ou la maire ? La parité toujours à la traîne », 24 février 2014, http://www.lagazettedescommunes.fr. Pages 59-60.

Document 14 : Pascal JAN, « Les femmes en politiques », *Les Petites affiches*, 20 septembre 2006, n° 188, p. 11. Pages 61-62.

Document 15 : Haut Conseil à l'Egalité entre les femmes et les hommes, « Ministère des droits des femmes et parité au Gouvernement : continuité de l'engagement pour l'égalité femmes-hommes », Communiqué de presse du 2 avril 2014, http://www.haut-conseil-egalite.gouv.fr. Page 63.

Document 16 : Guillaume TUSSEAU, « Problèmes et contradictions du droit anti-discriminatoire appliqué au domaine de la représentation politique des femmes. Regard comparatiste » (extrait), *RDP*, 2008-2, p. 539. Pages 64-73.

Document 17 : Décision n° 98-407 DC du 14 janvier 1999, Loi relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des Conseils régionaux (extrait), *Rec.*, p. 21. Page 74.

***

Certains documents peuvent renvoyer à des notes ou documents volontairement non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet.

Document 1 :

Les « discriminations positives » en matière électorale aux États-Unis et en France

Marthe FATIN-ROUGE STEFANINI - Cahiers du Conseil constitutionnel n° 23 (Dossier : La citoyenneté) - février 2008

Chargée de recherches au CNRS – UMR6201 □Groupe d'Études et de Recherches sur la Justice Constitutionnelle – Institut Louis Favoreu □Université Cézanne (Aix-Marseille)

Au lendemain du second tour des élections législatives de 2007, et malgré les efforts affichés par les principaux partis politiques pour présenter des candidats censés refléter la « diversité » de la population française, force est de constater la quasi-absence de représentants issus des minorités dites « visibles » au sein de la nouvelle Assemblée nationale. La bonne volonté des partis politiques ne suffirait-elle pas ? Comme pour les femmes, serait-il temps d'envisager des « quotas » ? Face à une telle revendication, la doctrine juridique française se hérisse, pointant quasi-unanimement du doigt le risque d'une dérive vers un « communautarisme » à l'américaine qui aurait été amorcée par les lois sur la parité en politique. La reconnaissance juridique de la diversité, à travers l'adoption de mesures visant à favoriser ou même à garantir à ces minorités une représentation spécifique, remettrait directement en cause les valeurs fondamentales de la République française. La critique des *effets pervers des politiques d'affirmative action* aux États-Unis [1], d'un côté, et la conception universaliste de la représentation démocratique, de l'autre, sont les principaux arguments avancés pour s'opposer à de telles revendications. Aussi, la question de la comparaison des politiques de discrimination positive en matière électorale aux États-Unis et en France est-elle particulièrement intéressante. Le spécialiste de droit américain peut, cependant, être étonné à la lecture de l'énoncé de ce sujet car il n'existe pas de politique qualifiée d'*affirmative action* en matière électorale. Pour mieux comprendre, il convient de revenir sur la notion de discrimination positive [2]. Ces termes, qui sont le plus souvent retenus comme une traduction de la notion d'*affirmative action,* ne reposent pas sur les mêmes présupposés en France et aux États-Unis. Ainsi, le professeur Mélin-Soucramanien dresse une définition de la discrimination positive « à la française » qu'il distingue de celle retenue aux États-Unis [3]. D'après cette définition peut être qualifiée de discrimination positive : « une différenciation juridique de traitement, créée à titre temporaire, dont l'autorité normative affirme expressément qu'elle a pour but de favoriser une catégorie déterminée de personnes physiques ou morales au détriment d'une autre afin de compenser une inégalité de fait préexistante entre elles » [4]. Alors que la discrimination positive aux États-Unis est fondée sur l'idée d'appartenance à un groupe, déterminé en fonction de son genre, sa « race », son origine ethnique, ayant fait l'objet de discriminations par le passé, en France, l'universalisme républicain s'oppose à ce type de classification et à l'idée de groupe [5]. Une autre différence entre la France et les États-Unis, réside dans la traduction concrète de la politique de rattrapage des inégalités. Le principe de neutralité qui préside aux États-Unis [6] est, contrairement aux idées reçues, hostile aux quotas qui se traduiraient par une obligation de résultat [7], particulièrement en matière électorale. Aussi, bien que l'on trouve aux États-Unis des mesures destinées à favoriser la représentation de minorités, il n'existe pas de dispositif comparable à celui de la parité en France. Cela peut paraître surprenant dans un pays réputé attentif aux revendications identitaires.

I. L'universalisme républicain et la revendication paritaire en France

Le principe en France est celui de l'universalisme républicain, ce qui signifie que le peuple « un et indivisible » est composé d'individus indifférenciés représentés de manière indistincte. Face à cet universalisme républicain, qui s'est illustré par le refus opposé par le Conseil constitutionnel à la mise en place de quotas par sexe sur les listes électorales en 1982, le mouvement féministe pour la parité en politique a défendu l'idée d'un universalisme sexué qui tout en redéfinissant la conception

traditionnelle de l'universalisme républicain ne remet pas en cause la notion de représentation universaliste elle-même.

A. Universalisme républicain et discriminations interdites

Le principe d'égalité s'applique, en matière électorale, tant aux électeurs qu'aux élus. Cela concerne tant l'exercice du droit de suffrage actif et passif (droit de vote et d'éligibilité) que le principe même de représentation. Toute représentation communautaire ou « descriptive » est exclue. Dans la décision n° 82-146 DC du 18 novembre 1982, *Quotas par sexe I*, le Conseil constitutionnel a ainsi rappelé, en se fondant sur l'article 3 de la Constitution de 1958 et 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, 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 » [8].

L'impossibilité de diviser par catégorie les électeurs ou les éligibles s'oppose ainsi à une discrimination positive qui serait fondée sur le sexe, en l'occurrence qui aurait consisté à instaurer des quotas sur les listes électorales, de telle sorte qu'il ne puisse y avoir plus de 75 % de candidats du même sexe. Ce faisant, la discrimination, même positive, reposant sur le genre, rejoint les autres discriminations expressément interdites par l'article premier de la Constitution qui reviendraient à identifier des groupes ou des minorités au sein du peuple en se basant sur l'origine, la race ou la religion [9]. Disposition qui a conduit le Conseil constitutionnel à déclarer inconstitutionnels un régime d'incompatibilité déterminé par l'origine [10], la notion de peuple corse en 1991 [11], ou encore à souligner l'incompatibilité avec la Constitution de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires en 1999 [12]. Le principe d'égalité du suffrage conjugué aux principes découlant de l'article 1[er] de la Constitution impliquent également, quant à la représentation, que les découpages électoraux ne puissent pas reposer sur des bases ethniques, raciales, ou encore religieuses. Ainsi, le découpage des circonscriptions électorales permettant l'élection du Congrès de Nouvelle-Calédonie, soupçonné de reposer sur des bases ethniques, voire de favoriser une ethnie, a-t-il été remis en cause [13]. Le droit à l'égalité du suffrage conduit donc à écarter un traitement préférentiel en matière électorale. Il existe toutefois des exceptions qui, pour être valables, doivent être justifiées par un impératif d'intérêt général et strictement limitées (représentation minimale accordée aux départements sous-peuplés [14]) ou trouver leur fondement dans la Constitution. Ainsi, le dispositif visant à définir et à figer le corps électoral de la Nouvelle-Calédonie pour les élections provinciales et les référendums d'autodétermination ont-ils nécessité plusieurs révisions de la Constitution [15]. Les dérogations aux principes constitutionnels relatifs à la composition du corps électoral ne sont pas nouvelles et, en particulier, l'exigence d'une condition de résidence dans les territoires destinés à devenir indépendants [16] pour que ces populations, distinguées du peuple français [17], puissent se prononcer sur leur avenir dans le cadre de l'article 53 de la Constitution.

L'adoption de dispositions législatives instaurant la parité, quant à elle, a justifié l'ajout de deux nouvelles dispositions à la Constitution.

B. La parité ou l'idée d'un universalisme sexué

Le projet de loi présenté en 1982, instaurant des quotas par sexe, reposait sur une conception dite «

essentialiste », mettant l'accent sur les différences entre les hommes et les femmes [18]. Elle conduit à revendiquer une représentation distincte en tant que catégorie différente. Suite à la décision rendue par le Conseil constitutionnel le 18 novembre 1982, *Quotas par sexe I*, les instigatrices du mouvement pour la parité [19], ont tenté de redéfinir la conception républicaine de l'universalisme de la représentation en défendant l'idée d'un universalisme sexué, c'est-à-dire reconnaissant que « les individus sont des hommes *et* des femmes » [20]. Ce faisant, la revendication visant à instaurer des quotas n'était plus adéquate car si ces derniers visent à établir un traitement préférentiel afin de permettre la représentation d'une minorité ou d'un groupe, la parité a pour objectif l'égale représentation des hommes et des femmes [21] c'est-à-dire « l'égalité parfaite » [22]. Cette redéfinition de l'universalisme républicain n'a cependant pas convaincu le Conseil constitutionnel [23]. Une révision constitutionnelle a donc été nécessaire, elle a conduit à l'adoption de la loi constitutionnelle du 8 juillet 1999 pour indiquer à l'article 3 de la Constitution que « la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives ». Il est également précisé à l'article 4 que les partis politiques « contribuent à la mise en œuvre du principe énoncé au dernier alinéa de l'article 3 dans les conditions déterminées par la loi ».

La parité est seulement un objectif à valeur constitutionnelle qu'il appartient au législateur de mettre en œuvre ; ce dernier n'est pas contraint d'imposer la parité. En revanche, il peut obliger les partis politiques à la respecter [24]. La politique de quotas qui en découle s'adresse aux partis politiques et ne vise pas directement, par exemple, la composition des assemblées concernées en réservant des places aux femmes. Les dispositions [25] relatives à la parité donnent de bons résultats concernant les scrutins de liste, pour lesquels l'obligation de parité est imposée, mais ont eu peu d'effets sur les autres scrutins [26]. La tendance est tout de même à l'accroissement du nombre de femmes, y compris à l'Assemblée nationale, car elles représentent 18,7 % du nombre de députés suite aux élections législatives de 2007, contre 10,9 % en 1997 et 12,3 % en 2002.

La philosophie sur laquelle repose l'institution de la parité, l'universalisme sexué, est particulièrement intéressante face à la question actuelle de reconnaissance identitaire des minorités « visibles » en France. En effet, en ne se fondant pas sur un discours essentialiste qui aboutirait à revendiquer une représentation distincte, elle ne crée pas en soi de précédent [27]. Faisant une comparaison entre la situation française et américaine sur la question de la représentation des femmes, Darren Rosenblum résume ainsi la conception de l'universalisme à la française « *French constitutional universalism : Representing women, ignoring minorities* » [28]. À l'inverse, le multiculturalisme américain qui tente de favoriser la représentation des minorités ethniques ou raciales, ignore les femmes en politique au nom du principe de neutralité.

II. Le multiculturalisme et la question de la représentation descriptive aux États-Unis

Lorsque les politiques d'*Affirmative Action* ont été mises en place aux États-Unis, l'objectif était de parvenir à une société indifférente à la couleur de la peau (*color-blindness*) ou au genre (*gender-blindness*). La décomposition de la société américaine en groupes, permettant d'identifier les bénéficiaires de cette politique de rattrapage, n'est que le moyen imaginé pour parvenir plus rapidement à une égalité réelle [29]. En matière politique, le principe de neutralité de l'État, qui découle de la clause d'égale protection des lois, se conjugue avec celui du « laisser-faire ». Comme en France, le principe de la représentation universelle s'impose. Cependant, afin de remédier aux discriminations subies par le passé, des mesures visant à assurer une meilleure représentation de certaines minorités ont été adoptées (*Redistricting* [30]). En revanche, les quotas féminins sont rejetés.

A. Le Redistricting et la représentation des minorités ethniques et raciales

Après l'adoption du XV[e] Amendement, en 1870, posant l'interdiction de supprimer ou de restreindre le droit de vote d'un citoyen américain pour des raisons tenant à la race, à la couleur de sa peau ou à

un état de servitude antérieur, certains États ont tenté de s'opposer à l'exercice effectif du droit de vote des noirs américains. Le *Voting Rigths Act* adopté en 1965 visait à mettre fin à ces pratiques [31]. Il a été étendu aux hispaniques en 1975 et amendé de nouveau en 1982 notamment pour lutter contre les manœuvres visant à diminuer l'influence politique de ces minorités (*gerrymandering* racial). Le scrutin majoritaire à un tour, qui est appliqué en matière électorale, n'est pas favorable aux minorités notamment lorsqu'il est effectué sur la base d'une circonscription unique dans laquelle plusieurs sièges sont à pourvoir (*At-Large election*), le parti ayant récolté le plus de voix remportant la totalité des sièges. Aussi, un autre système a été privilégié permettant de favoriser l'impact du vote des minorités ethniques ou raciales dans lequel, à l'intérieur d'une même circonscription, le territoire est divisé en districts, et la population de chaque district vote pour la désignation du représentant correspondant à son district (*district election*). Ce système est connu sous le nom de « *racial redistricting* » [32]. Le découpage de la circonscription électorale, tout en respectant les principes de l'égalité démographique, sera effectué de manière à assurer une représentation plus équitable des minorités en permettant une concentration de leur vote. Le principe de « cécité » interdit cependant que ces découpages reposent exclusivement sur un critère racial [33].

Le *Voting Rights Act* en général et la politique de *redistricting* en particulier ont eu pour effet non seulement d'accroître la participation aux élections des minorités concernées mais également de permettre l'élection de représentants noirs [34] et hispaniques [35]. Le *redistricting* est cependant remis en cause, tout comme les programmes d'*affirmative action*, en particulier parce ce qu'il ne favoriserait pas « la formation de coalitions interaciales » et tend à accentuer les clivages entre les groupes minoritaires et majoritaires [36]. Cette politique remet partiellement en cause la conception universaliste de la représentation car elle repose sur l'idée d'une identification du représentant à un groupe [37]. Elle tend donc vers une approche descriptive de la représentation. Cette idée est renforcée par les dispositions prescrivant la non-régression, c'est-à-dire que toute modification du système électoral ne peut aggraver la dilution du vote des minorités. Cependant, ce dispositif, qui se justifie par des raisons historiques, a vocation à s'appliquer de manière transitoire car il s'inscrit dans un processus de rattrapage des inégalités. En dépit des critiques qui lui ont été opposées, l'application du *Voting Rights Act*, une nouvelle fois amendé [38], a été reconduite pour 25 ans, le 27 juillet 2006 [39]. La souplesse du système mis en place constitue son principal atout comparé à la politique de quotas ; il n'impose aucune contrainte aux partis politiques ou aux citoyens eux-mêmes. En revanche, un tel système fondé sur le découpage électoral est inapplicable à la situation des femmes.

B. La neutralité de l'État contre les quotas féminins

En 2007, le Congrès américain compte 16,6 % de femmes contre 3 % en 1979 [40] et pour la première fois une femme a été élue présidente de la Chambre des Représentants (Nancy Pelosi). Au niveau des États, le nombre de femmes exerçant des fonctions politiques est plus élevé. Ainsi, elles occupent 23,5 % des sièges dans les assemblées législatives [41]. Si la place des femmes en politique s'améliore progressivement, il n'y a pas plus aux États-Unis qu'en France, d'adéquation entre le pourcentage de femmes dans la population américaine et le nombre de fonctions politiques qu'elles occupent. Comme pour les minorités ethniques et raciales, l'application du scrutin majoritaire à un tour, à laquelle s'ajoutent les freins inhérents au fonctionnement interne et à la stratégie des partis politiques, empêchent une ascension rapide des femmes [42].

Pourtant, dès l'adoption du XIX^{e} amendement en 1920, prescrivant que le droit de vote ne pouvait être refusé ou restreint « pour raison de sexe », les partis politiques se sont saisis de la question de la représentation et de la place des femmes en politique [43]. Il s'agissait, en effet, de s'attirer les voix de ce nouvel électorat, tout comme il s'est agi plus tard d'attirer les voix des minorités. Cela s'est traduit par des mesures d'ouverture et de quotas à l'intérieur même des partis politiques mais décidées par les partis eux-mêmes. Ainsi, dès 1920, le Parti Démocrate fit en sorte que son comité de direction soit composé à égalité d'hommes et de femmes. Une démarche analogue fut adoptée

quelques années plus tard par le parti Républicain, concernant la sélection des délégués dans chaque État [44]. Cette ouverture aux femmes s'est faite d'autant plus facilement que les associations féministes étaient particulièrement actives sur la question de l'égalité de traitement. Cependant, l'égalité en matière de représentation politique n'a jamais été une priorité [45]. L'absence, voire même le rejet, de revendications en ce sens, s'explique en partie par les critiques opposées à la politique d'*affirmative action* dans son ensemble et, en définitive, par la suspicion qu'elle engendre. La contrainte des quotas est contestée dans le domaine des droits civiques, elle n'est donc pas envisagée [46] en matière de représentation politique [47] où domine le principe du « laisser-faire » qui suppose qu'une grande liberté soit laissée aux partis politiques. À la différence de la France, les Américains semblent avoir confiance en leur système pour permettre aux femmes qui le souhaitent d'être élues [48].

En définitive, la France et les États-Unis ont en commun l'idéal d'une conception universaliste de la représentation peu propice à la mise en place de discriminations positives. Face, à la nécessité de favoriser la diversité dans la représentation politique, pas plus que les États-Unis ne recherchent la « balkanisation » de la nation, la France ne souhaite la communautarisation de la République. Si l'universalisme a pour défaut d'ignorer les différences, il a pour avantage de ne pas chercher à les entretenir.

Document 2

La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 47, 18 Novembre 2013, 2329

Le Sénat, les communes et les femmes

Etude rédigée par : Michel Verpeaux
professeur à l'université Panthéon-Sorbonne, Paris 1
directeur du Centre de recherches en droit constitutionnel

Sommaire

La loi du 2 août 2013 relative à l'élection des sénateurs, en voulant renforcer la parité entre les femmes et les hommes au sein du Sénat, a abaissé le seuil d'application du mode de scrutin proportionnel et a augmenté le nombre des délégués des communes de plus de 30 000 habitants dans les collèges électoraux chargés d'élire les sénateurs.

1. - *Bis repetita placent* ? On peut le penser à la lecture de la loi du 2 août 2013 relative à l'élection des sénateurs (Note 1), si, dans un avenir plus ou moins lointain, une nouvelle majorité politique souhaite revenir sur cette loi et l'abroger, partiellement ou non. En effet, un premier épisode dans cette série consacrée à l'élection des sénateurs a déjà eu lieu. Par une loi du 10 juillet 2000 relative à l'élection des sénateurs (Note 2), le Gouvernement dirigé par Lionel Jospin avait souhaité modifier certaines dispositions intéressant à la fois la composition du collège sénatorial chargé d'élire les sénateurs dont l'élection au suffrage universel indirect constitue l'une de ses particularités, et faire évoluer le critère d'application des différents modes de scrutin. On se souvient que le Premier ministre de l'époque avait qualifié, en 1998, le Sénat d'« anomalie démocratique ». La loi avait, en partie, été censurée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 6 juillet 2000 (Note 3), dans ses dispositions relatives à l'augmentation du nombre de délégués que les conseils municipaux des communes les plus importantes pouvaient désigner (consid. 7 et 8). Le Conseil constitutionnel n'avait trouvé, en revanche, aucun grief d'inconstitutionnalité dans la modification du seuil d'application de la représentation proportionnelle.

2. - Cette première loi avait été cependant abrogée par la loi du 30 juillet 2003 portant réforme de l'élection des sénateurs (Note 4), cette fois initiée par le Gouvernement de Jean-Pierre Raffarin, qui avait corrigé les dispositions antérieures prévoyant que le scrutin de liste à la représentation proportionnelle s'appliquait dans les départements élisant trois sénateurs et plus, et qui avait fixé ce seuil à quatre sénateurs et plus !

3. - On conviendra que ce jeu d'aller-retour n'est pas très valorisant pour la démocratie et que des arrière-pensées politiques ne sont pas étrangères à ces préoccupations contradictoires, le scrutin proportionnel étant censé profiter davantage à la gauche, la droite préférant le scrutin uninominal, quand bien même d'autres arguments sont mis en avant pour justifier l'un ou l'autre de ces modes de scrutin. L'alternance que le Sénat a connue en septembre 2011 a néanmoins montré que ces calculs reposant sur les avantages ou les inconvénients présumés des modes de scrutin pouvaient se révéler vains. Si le Sénat a toujours été renouvelé de manière partielle depuis la IIIe République, le Sénat était renouvelé par tiers tous les trois ans, jusqu'au renouvellement de 2008. Depuis 2011, il est renouvelable par moitié en deux séries tous les trois ans, pour tenir compte de la réduction de neuf à six ans de la durée du mandat sénatorial (Note 5).

4. - La loi du 2 août 2013 s'inscrit dans la continuité des travaux de la Commission de rénovation et

de déontologie de la vie publique présidée par Lionel Jospin et du rapport intitulé Pour un renouveau démocratique et remis par elle le 9 novembre 2012 au président de la République (Note 6). À partir des quatre articles contenus dans le projet de loi, la loi promulguée en contient quinze, tous ajoutés par le Sénat en première lecture, l'Assemblée ayant adopté le 23 juillet 2013 sans modification le texte que lui avait transmis le Sénat (Note 7). C'est ainsi, par exemple, que le contenu de l'article 1er du projet de loi se retrouve à l'article 7 de la loi publiée.

5. - Deux séries principales de dispositions sont contenues dans la loi du 2 août 2013. Les premières intéressent le collège sénatorial, les secondes sont relatives au mode de scrutin applicable à l'élection des sénateurs.

(...)

2. L'amélioration de la parité et les modes de scrutin sénatoriaux

17. - Le pluriel s'impose, s'agissant des modes de scrutin applicables à l'élection des sénateurs, car, et c'est une particularité du scrutin sénatorial, le mode de scrutin n'est pas le même en fonction du nombre de sénateurs à élire. Il est vrai que, s'agissant des communes, les modes de scrutin ne sont pas non plus identiques et varient selon la taille des communes. Pour autant, cette volonté de diversification n'est pas intangible comme ne le sont pas non plus les articles L. 252 et s. du Code électoral modifiés par la loi du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, qui ont abaissé à mille habitants le seuil de déclenchement d'un nouveau mode de scrutin. Ce qui est longtemps considéré comme une règle impérieuse et justifiant des régimes juridiques différents ne l'est plus, du fait d'une loi nouvelle. Il en est donc de même de l'élection des sénateurs.

18. - La justification avancée en 2013, notamment dans l'exposé des motifs du projet de loi, pour modifier les seuils d'application de ces modes de scrutin, est avant tout la parité entre les femmes et les hommes. De manière qui peut passer pour accessoire mais qui ne l'est pas, pouvait être aussi avancée la volonté d'assurer une meilleure représentation des forces politiques ou des courants de pensée, le scrutin proportionnel étant considéré comme un meilleur moyen d'y parvenir. Si la parité est affirmée dans la Constitution à l'article 1er alinéa 2, la garantie par la loi des expressions pluralistes des opinions est également un objectif que la loi doit poursuivre depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 (art. 4, al. 3).

19. - S'agissant des modes de scrutin, la loi de 2013 a cherché à traduire certaines des préconisations de la Commission Jospin. Celle-ci avait fait des propositions en vue d'un « Parlement plus représentatif » afin d'assurer « une représentation politique rénovée ». Elle avait critiqué la place trop grande faite au scrutin majoritaire parce que ce dernier ne permettait pas « la représentation de la diversité des courants politiques » et une insuffisante représentation des femmes au Sénat. Elle proposait alors d'abaisser à nouveau l'application au scrutin proportionnel aux départements devant élire trois sénateurs ou plus (proposition n° 11). En matière de représentation des femmes et des hommes au Sénat, sur les 348 membres que compte le Sénat (chiffre arrêté au maximum fixé à l'article 24, al. 4, de la Constitution modifié par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008), seuls 77 sont des femmes (soit 21,8 %). À l'Assemblée nationale, siègent 155 femmes, soit 26,9 % de députés, mais les femmes représentent 48,5 % des conseillers régionaux, élus par un scrutin en partie proportionnel, sur la base de listes bloquées (Note 13) et paritaires (Note 14). Selon l'exposé des motifs du projet de loi de 2013, cette faible place des femmes est due à l'application du mode de scrutin majoritaire dans 71 des 101 départements ainsi que dans toutes les collectivités d'outre-mer relevant de l'article 74 de la Constitution. Jusqu'à cette loi du 2 août 2013, ce mode de scrutin était en effet utilisé pour élire 168 des 348 sénateurs (soit 48 %). Dans les 30 autres départements, ainsi que pour les sénateurs

représentant les Français établis hors de France, s'applique la représentation proportionnelle prévue à l'article L. 295 du Code électoral modifié en 2003. Cette différenciation quant au mode de scrutin est fondée sur le nombre de sénateurs à élire dans les départements qui dépend lui-même de la population départementale. Ainsi, dans les départements élisant trois sénateurs ou moins, l'élection est au scrutin majoritaire à deux tours (Note 15). Ce n'est donc qu'à partir de quatre sénateurs à élire que s'applique la représentation proportionnelle. Par la loi précitée du 10 juillet 2000, le Gouvernement, alors dirigé par Lionel Jospin, avait souhaité abaisser à trois sénateurs au moins (et non plus quatre) le seuil permettant l'élection des sénateurs selon un scrutin de liste et à la proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne sans panachage ni vote préférentiel. Revenue au pouvoir en 2003, la droite a souhaité relever à nouveau ce seuil à quatre ou plus, mettant fin ainsi à cette première tentative (Note 16).

20. - L'une des conséquences de la différenciation des modes de scrutin intéresse la parité, ou l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électifs. En effet, lorsque s'applique le scrutin proportionnel, la loi oblige les listes de candidats à être composées de manière alternative de femmes et d'hommes (Note 17), cette condition pesant sur l'éligibilité des listes (Note 18). La loi du 6 juin 2000 avait été adoptée pour traduire l'objectif de parité introduit par la loi constitutionnelle n° 99-569 du 8 juillet 1999 relative à l'égalité entre les femmes et les hommes et selon laquelle « la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives » (article 3, al. 5, de la Constitution, puis article 1er al. 2 de la Constitution après la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008). Lorsque les candidatures à l'élection sénatoriale sont présentées dans le cadre du scrutin uninominal, l'obligation de parité ne pèse pas, la loi ne prévoyant pas de sanctions financières pour les élections sénatoriales qui se déroulent au suffrage universel indirect, alors qu'il en existe pour les élections des députés, même si on sait qu'elles sont moins dissuasives, les partis préférant, selon une formule répandue, perdre de l'argent plutôt que perdre des sièges.

21. - Le lien entre le nombre de sénateurs à élire dans chaque département, le mode de scrutin applicable, la constitution des listes de candidats et le respect plus ou moins strict de la parité, peut alors être fait. C'est ce qui est rappelé dans l'exposé des motifs du projet de loi. Selon ce texte, le mode de scrutin majoritaire « ne favorise par l'accès des femmes au Sénat alors que le scrutin proportionnel comporte l'obligation de former des listes paritaires ». La série n° 1 des sénateurs, qui a été renouvelée en 2011, comprend 44 circonscriptions électorales sénatoriales, soit 38 départements métropolitains et six collectivités situées outre-mer (Réunion, Martinique et Guadeloupe, Nouvelle-Calédonie, Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon) et la moitié des sièges de sénateurs représentant les Français de l'étranger. Vingt-six de ces circonscriptions ont élu 58 sénateurs au scrutin majoritaire parce que ces départements élisent trois sénateurs au plus, et seuls 17,2 % des sièges ont été remportés par des femmes (10 sur 58). Sur les 18 circonscriptions élisant 112 sénateurs au scrutin proportionnel, 6 sénateurs de l'étranger étant aussi élus selon ce mode de scrutin, 39 sièges ont été remportés par des femmes, soit 34,8 %. La répartition entre les femmes et les hommes n'est d'ailleurs pas identique selon les groupes parlementaires, le groupe socialiste comptant environ 25 % de femmes, le groupe UMP seulement 16 %. En revanche les groupes communiste républicain et citoyen (CRC) et écologiste comptent autant de femmes que d'hommes, le groupe CRC en ayant même 52 % et étant le seul groupe parlementaire sénatorial présidé par une femme. Ce constat, qui est effectué à la suite du renouvellement intervenu en 2011 dans le cadre de la loi antérieure, tempère l'affirmation selon laquelle les modes de scrutin sont les causes essentielles de la présence ou non d'un nombre égal d'élues et d'élus. Le rôle et les choix opérés par les forces politiques sont aussi un moyen utile de faire évoluer la composition des assemblées.

22. - Rapporté à l'ensemble des effectifs du Sénat, le retour au scrutin proportionnel inscrit dans la loi du 2 août 2013, retour si l'on considère la tentative opérée par la loi de 2000 qui n'a trouvé à s'appliquer que lors du renouvellement triennal intervenu le 23 septembre 2001, doit entrainer

l'élection selon ce mode de scrutin de 255 sénateurs, soit 73,7 % au lieu des 180 sénateurs selon la législation antérieure à 2013. « Mécaniquement », comme l'écrit l'exposé des motifs du projet de loi, le nombre de femmes sénatrices doit augmenter et satisfaire davantage l'objectif de parité fixé à l'alinéa 2 de l'article 1er de la Constitution, sous réserve que cet « effet mécanique » escompté ne soit pas amoindri par la multiplication des listes se présentant par département, qui plus est lorsque les têtes de liste sont des hommes. Une telle situation, qui s'est déjà rencontrée dans les scrutins précédents, s'apparente à une manoeuvre de contournement des règles de la parité.

23. - Mais il serait possible d'objecter que, afin d'atteindre complètement cet objectif, l'ensemble des sénateurs soient élus selon un scrutin proportionnel. Ce n'est pas le choix opéré par cette loi, ni celui qui avait été effectué en 2000. Les raisons de ce refus sont cependant admissibles, pour les départements qui éliront donc, désormais, deux sénateurs au plus. Lorsqu'un collège sénatorial n'a qu'un sénateur (Alpes de Haute Provence ; Hautes-Alpes ; Ariège ; Territoire de Belfort ; Corse du Sud ; Haute-Corse ; Lozère ; Saint-Barthélemy ; Saint-Martin ; Saint-Pierre-et-Miquelon ; Iles Wallis et Futuna), le scrutin majoritaire s'impose à l'évidence, et lorsque ce sont deux sénateurs qui doivent être élus, la représentation proportionnelle aurait un caractère quelque peu hypocrite, les deux sièges se trouvant répartis nécessairement entre les deux forces politiques principales dans le département ou la collectivité.

24. - En outre, l'objectif de parité ne serait pas atteint, dans le cas où les têtes des deux listes de deux candidats sont des hommes. La loi n'impose pas encore, en effet, que la tête d'une liste paritaire de candidats soit nécessairement de sexe féminin...

25. - La parité électorale entre les femmes et les hommes n'est pas seulement satisfaite par cette modification des articles L. 294 et L. 295 du Code électoral. Elle est aussi renforcée par deux dispositions issues de propositions de la délégation aux droits des femmes au Sénat qui s'est saisie pour avis de ce projet. Elle l'est tout d'abord par l'article 10 de la loi qui complète l'alinéa 1er de l'article L. 299 du Code électoral par cette phrase « Le candidat et son remplaçant sont de sexe différent ». Il s'agit donc d'instaurer, pour les sénateurs élus au scrutin majoritaire pour lesquels le principe de listes paritaires n'a pas de sens, un système de ticket, hiérarchisé entre le titulaire et le suppléant, mais aussi respectueux de la diversité des sexes. Ce principe introduit par cette disposition s'inspire de celui qui était appliqué pour l'élection des conseillers généraux depuis la 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 et codifié à l'article L. 210-1 du Code électoral. Peut-être produira-t-il les mêmes effets, à savoir que, s'il y a beaucoup de candidats titulaires, il y a, par voie de conséquence, beaucoup de suppléantes. Le législateur, s'agissant des élections aux conseils départementaux, et pour remédier à cette lecture particulière de la parité, a fait le choix, dans la loi précitée du 17 mai 2013, du binôme cantonal dans lequel les deux candidats, cette fois placés précisément sur un pied d'égalité et élus l'un et l'autre en qualité de titulaires, doivent être de sexe différent (Note 19). Un tel binôme de candidats est envisageable lorsqu'existent plusieurs circonscriptions pour élire les membres d'une même assemblée, ce qui est le cas pour les futurs conseils départementaux, mais il ne l'est pas lorsque, dans un même département, ne sont élus qu'un ou deux sénateurs.

26. - La parité est également favorisée par l'article 4 de la loi de 2013 qui modifie l'article L. 289 du même code en prévoyant que « Chaque liste de candidats aux fonctions de délégués et de suppléants est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe ». Il s'agit des délégués supplémentaires des conseils municipaux déjà évoqués. La parité trouvera donc à s'appliquer dans les listes de délégués, l'élection de ceux-ci se faisant suivant le système de la représentation proportionnelle avec application de la règle de plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel.

27. - L'abaissement du seuil d'application du scrutin proportionnel n'a pas de conséquence que sur

la seule parité. L'article L. 305 du Code électoral dispose désormais que « Nul ne peut être candidat au second tour s'il ne s'est présenté au premier tour ». Jusqu'à présent, dans les circonscriptions dans lesquelles s'applique le scrutin majoritaire, il était possible pour un candidat de se présenter au second tour des élections sénatoriales sans s'être présenté au second. Il faut rappeler que les deux tours de cette élection se déroule le même jour, et que les tractations à l'heure du déjeuner peuvent être nombreuses (désistements ? ralliements ?). Désormais, cette liberté qui pouvait faire le « charme » des élections sénatoriales, disparaît (Note 20), l'obligation d'être présent aux deux tours de scrutin s'appliquant déjà lorsque l'élection sénatoriale se fait au scrutin proportionnel. C'est donc désormais dans les départements qui élisent au plus deux sénateurs que cette nouvelle règle aura le plus d'effets novateurs.

28. - Ce sont donc deux modifications significatives, composition des collèges électoraux et modes de scrutin, qui caractériseront les élections sénatoriales qui auront lieu en septembre 2014. Il reste à savoir si elles auront un impact sur les résultats et sur la majorité sénatoriale actuelle.

Document 3

Constitution du 4 octobre 1958

Article 1

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.

La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales.

Article 4

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 oeuvre du principe énoncé au second alinéa de l'article 1er 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.

Document 4 :

La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 26, 24 Juin 2013, 2187

L'architecte, la parité et le métronome : retours sur l'édification de nouvelles règles électorales pour les élections locales

Etude Étude rédigée par : Frédéric Potier
administrateur civil hors classe
conseiller du président de l'Assemblée nationale

Sommaire

La loi organique n° 2013-402 du 17 mai 2013 et la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relatives à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral ont réformé en profondeur l'architecture des modes d'élection des conseillers départementaux mais aussi des conseillers municipaux. Le mode de scrutin binominal paritaire aura notamment pour conséquence un redécoupage de l'ensemble des cantons.

1. - L'Assemblée nationale a adopté par 273 voix contre 247 et 20 abstentions le 17 avril 2013 le projet de loi organique et le projet de loi relatifs à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral. Cette adoption définitive par l'Assemblée nationale intervient à l'issue d'un long parcours (trois lectures et un désaccord en Commission mixte paritaire avec le Sénat). Examinée quelques jours après l'examen en première lecture de la loi relative au mariage des personnes de même sexe, cette loi est passée relativement inaperçue du grand public alors qu'elle modifiera en profondeur notre vie politique locale. L'analyse du nouvel édifice électoral impose de revenir sur les intentions de son auteur, de son objectif principal (la parité) ainsi que sur sa temporalité. En matière électorale, l'architecte se fait souvent métronome.

1. L'Architecte

2. - La précédente majorité parlementaire avait fait du conseiller territorial siégeant à la fois au conseil général et au conseil régional la pierre angulaire de sa réforme des collectivités territoriales. La loi du 16 décembre 2010 posait le principe de sa création, tandis que la loi du 26 juillet 2011 fixait, après deux censures constitutionnelles (Note 1), le nombre des conseillers territoriaux de chaque département et de chaque région (Note 2). Pour tenir compte de l'institution de ce nouvel élu, la concomitance des calendriers électoraux du renouvellement des conseils généraux et des conseils régionaux était organisée par la loi du 16 février 2010. Le cadre et le tempo étaient en place, ne manquaient plus que l'adoption de certaines dispositions de coordination figurant dans le projet de loi dit n° 61, la délimitation des nouveaux cantons et la mise en oeuvre définitive pour mars 2014. Très critiqué, cet ensemble de textes a été accusé d'avoir fortement contribué à faire perdre à la droite le Sénat en septembre 2011 (Note 3). La double alternance de mai et juin 2012 fut le coup de grâce. Le nouveau Gouvernement, a été immédiatement chargé par le président de la République, qui en avait pris l'engagement, de déposer un nouveau projet électoral consacré aux élections locales. « Vingt fois sur le métier remettez votre ouvrage », serait-on tenté d'écrire... Le 28 novembre 2012, le Gouvernement dépose devant le Sénat un projet de loi, accompagné d'un projet de loi organique, relatif à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des délégués communautaires, et modifiant le calendrier électoral. Le tracé de ces deux lois, tout

comme les intentions de son architecte, méritent de s'y attarder. Michel Verpeaux en faisait dans cette revue la présentation suivante : « La loi ordinaire a, en réalité, un double objet, puisque si le titre I comprend des 'Dispositions relatives au conseil départemental', le titre II est consacré aux 'Dispositions relatives à l'élection des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et des membres du conseil de Paris'. Le premier est destiné à enterrer définitivement la réforme du conseiller territorial voulue par la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 (art 1er de la loi), le second était une nécessité pour traduire concrètement l'élection au suffrage universel direct des délégués communautaires » (Note 4). Pour ce qui nous concerne, les deux lois du 17 mai 2013 nous semblent comporter une grande révolution (le mode de scrutin binomal paritaire), une petite révolution (le changement d'appellation des assemblées départementales), une lente évolution (la désignation des conseillers communautaires) et une tentative avortée d'actualisation (la répartition des sièges de conseillers de Paris entre les arrondissements).

A. - La grande révolution : le mode de scrutin binominal paritaire et ses conséquences

3. - « Le mode de scrutin idéal n'existe pas », ce rappel salutaire de Claudy Lebreton, président de l'Assemblée des départements de France à l'occasion d'un communiqué de presse (Note 5) intervenu au cours de la 2e lecture au Sénat a le mérite de recadrer les débats sur les modes de scrutin. Aucun mode de scrutin ne peut parfaitement à la fois dégager une majorité claire, représenter tous les courants d'opinion, garantir un ancrage territorial fort et assurer la parité. En la matière tout est question de choix. Les débats sur le nouveau mode de scrutin départemental ont une nouvelle fois permis d'éclairer les intentions du Gouvernement et du législateur.

4. - Pour comprendre l'origine de cette proposition (Note 6), il faut revenir au discours de Dijon du 3 mars 2012 du candidat François Hollande qui s'était engagé à « inventer un nouveau mode de scrutin qui devra assurer une proximité mais aussi une meilleure représentation de toutes les sensibilités, et respecter le principe de parité ». En effet, le mode de scrutin majoritaire utilisé jusqu'à ce jour pour l'élection des conseillers généraux a pour effet une forte bipolarisation de la vie politique locale autour du PS et de l'UMP et un faible accès des femmes aux responsabilités qui ne représentent que 13,5 % des élus. Pour répondre à cette situation, la sénatrice PS du Puy-de-Dôme Michèle André avait proposé en juin 2010 au nom de la délégation aux droits des femmes du Sénat que, tout en s'effectuant au scrutin majoritaire à deux tours dans le cadre du canton, l'élection des conseillers généraux porte non sur un candidat unique, doublé d'un suppléant, mais sur un « binôme paritaire » constitué de deux candidats de sexe différent, doublé d'un binôme de suppléants également mixte. Ainsi serait réalisée de manière automatique la parité au niveau territorial. Vaguement inspirée d'un mode de scrutin en vigueur au Chili et d'une pratique politique des travaillistes britanniques aux élections locales, cette proposition permettait de maintenir un ancrage territorial fort des élus locaux, auquel les citoyens et les élus sont attachés, à l'inverse des scrutins de liste où seule la notoriété de la tête de liste compte vraiment. Le ministre de l'intérieur, tout comme le rapporteur à l'Assemblée nationale, le député PS Pascal Popelin, ont d'ailleurs insisté à de nombreuses reprises sur ce point indiquant que nul autre mode de scrutin ne pouvait maintenir un aussi fort ancrage territorial tout en atteignant la parité.

5. - En dépit des déclarations du député UDI de la Côte d'Or, François Sauvadet, dénonçant un « OVNI politique », l'intelligibilité du scrutin n'est pas pour autant mise en cause puisque l'électeur se prononcera pour deux titulaires et deux suppléants, ce qui n'est guère plus complexe qu'un scrutin de listes comportant des dizaines de candidats comme aux élections municipales ou régionales. Le Conseil constitutionnel n'a d'ailleurs pas suivi le recours de l'opposition sur ce point. Le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2013-667 DC du 16 mai 2013 considère en effet que ces dispositions « ne sont entachées d'aucune inintelligibilité » (consid. 15). L'Assemblée nationale a adopté un amendement, sur la proposition de Mme Catherine Coutelle, députée PS et présidente de la délégation aux droits des femmes, tendant à ce que les noms des deux candidats figurent sur le

bulletin par ordre alphabétique afin de bien montrer le caractère égalitaire de ce ticket de candidats et d'éviter de laisser à penser qu'il y aurait un titulaire (qui serait un homme par exemple...) et une suppléante (qui serait une femme...). Ce mode de scrutin a été très fortement contesté par l'opposition tant au Sénat (« une incongruité » pour le sénateur UMP de la Meuse M. Gérard Longuet) qu'à l'Assemblée nationale (« un mode de scrutin que le monde nous enviera » ironisait le député UMP de l'Yonne M. Guillaume Larrivé). Il n'a été soutenu ni par les écologistes et les communistes qui auraient souhaité l'application de la représentation proportionnelle au niveau départemental, ni par les radicaux de gauche car il remettait en cause d'après eux la représentation des zones rurales. Par la grâce du fait majoritaire et de la discipline de vote, le groupe socialiste adopta, et avec lui l'Assemblée, ce mode de scrutin novateur.

6. - Les réserves du Conseil constitutionnel n'ont *in fine* porté que sur les modalités du remplacement des élus de ce binôme paritaire. La loi prévoyait que le siège demeure vacant si le remplacement d'un seul des deux élus n'était plus possible faute de suppléant disponible. Les sages ont pointé les risques de vacance de longue durée pouvant aboutir à ce que « le fonctionnement normal du conseil départemental soit affecté dans des conditions remettant en cause l'exercice de libre administration des collectivités territoriales et le principe selon lequel elles s'administrent librement par des conseils élus » (Note 7). Le Gouvernement sera donc contraint d'organiser une élection partielle pour un seul des deux élus du ticket paritaire si le remplacement de cet élu n'est plus possible.

7. - Les conséquences de cette adoption sont nombreuses. La plus évidente et la plus immédiate est que loi réduit de moitié le nombre de cantons : le nombre de cantons par département sera égal à la moitié du nombre de cantons existants au 1er janvier 2013, arrondi à l'unité supérieure si ce nombre n'est pas entier. Cette disposition devrait éviter la situation que connaissent plusieurs départements d'une présidence au bénéfice de l'âge peu compatible avec la logique de renouvellement de notre vie politique. Pour la première fois figure dans la loi (Note 8) une disposition concernant l'effectif des conseils départementaux : le nombre de cantons dans chaque département comptant plus de 500 000 habitants ne peut être inférieur à 17 et ne peut être inférieur à 13 dans chaque département comptant entre 150 000 et 500 000 habitants.

8. - À nombre d'élus inchangé (environ 4 000), l'instauration du ticket paritaire départemental suppose donc à la fois de réduire de moitié le nombre des cantons mais aussi de redécouper l'ensemble des cantons dont le périmètre sera forcément agrandi. Ce redécoupage permettra de réduire considérablement les disparités démographiques extrêmement importantes qui existent entre les cantons au sein d'un même département (et qui vont de 1 à 50 en violente contradiction avec le principe d'égalité du suffrage). Il faut rappeler qu'environ 60% des cantons n'ont pas connu de modifications de leurs limites depuis leur création en 1801 alors même que des mutations démographiques considérables sont intervenues sur les territoires (exode rural, étalement urbain...).

9. - Reprenant la jurisprudence traditionnelle du Conseil d'État, et s'inspirant très fortement de la jurisprudence du Conseil constitutionnel pour la délimitation des circonscriptions législatives, les règles encadrant le redécoupage cantonal ne comportent pas de surprise (Note 9). Le territoire de chaque canton « est défini sur des bases essentiellement démographiques », il est « continu » et « est entièrement comprise dans le même canton toute commune de moins de 3 500 habitants » (Note 10). La nouveauté provient des principes dérogatoires édictés par le législateur. En effet, pourront être apportées « des exceptions de portée limitée, spécialement justifiées au cas par cas par des considérations géographiques ou par d'autres impératifs d'intérêt général ». Le Conseil constitutionnel a censuré le texte issu des débats parlementaires qui prévoyait, à l'initiative d'un amendement de la députée PS de l'Ariège Mme Frédérique Massat, que des dérogations puissent être apportées pour des raisons « d'ordre topographique, comme l'insularité, le relief, l'hydrographie ; d'ordre démographique, comme la répartition de la population sur le territoire départemental ;

d'équilibre d'aménagement du territoire, comme l'enclavement, la superficie, le nombre de communes par canton » (Note 11). Les dispositions restantes devraient quand même permettre de prendre en compte des situations particulières telles que les îles ou les zones de montagne par exemple. Rappelons que le redécoupage des cantons se fera après consultation de chaque conseil départemental et sous le contrôle du juge administratif. Les décrets qui ne respecteraient pas ces principes pourront être directement contestés devant le Conseil d'État.

10. - Une large partie des débats a porté sur l'opportunité de faire figurer dans la loi le critère jurisprudentiel dégagé par le Conseil constitutionnel du « tunnel » de plus ou moins 20% par rapport à la moyenne départementale. Le texte initial du Gouvernement prévoyait que « La population d'un canton n'est ni supérieure ni inférieure de plus de 20 % à la population moyenne des cantons du département ». Au cours des débats parlementaires, et à l'initiative du Sénat, ce seuil avait été porté à 30 % afin de limiter les conséquences du redécoupage sur les territoires ruraux et faiblement peuplés. Cela faisant, le texte s'en trouvait fragilisé sur le plan juridique et une censure constitutionnelle n'était pas à exclure. Le Gouvernement a finalement choisi la voie de la prudence en supprimant toute référence dans le texte de loi, ce qui revient implicitement mais nécessairement à appliquer le tunnel de plus ou moins 20%, puisque telle est la jurisprudence constante du Conseil d'État. Les exceptions évoquées précédemment permettront cependant quelques ajustements salutaires.

11. - À titre transitoire, la qualité de chef-lieu de canton est maintenue aux communes qui la perdent dans le cadre d'une modification des limites territoriales des cantons jusqu'au prochain renouvellement général des conseils départementaux. Avec les décrets de délimitation des cantons, le Gouvernement devra en effet déterminer la liste des chefs-lieux de canton, opération ô combien sensible et symbolique dans nos campagnes...

(...)

2. La parité

21. - Depuis la réforme constitutionnelle du 8 juillet 1999, qui a modifié l'article 4 de la Constitution, plusieurs lois d'application ont permis de transformer le paysage politique français en agissant sur l'accès des femmes aux mandats et fonctions électives. Le principe de parité dans les candidatures a depuis irrigué très largement le droit électoral : loi du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, loi du 10 juillet 2000 relative à l'élection des sénateurs, loi 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, loi du 31 janvier 2007 tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives... Au-delà de l'instauration du ticket paritaire départemental, la loi du 17 mai 2013 s'inscrit dans le prolongement de cette tendance qui semble irréversible en modifiant à la fois le mode de scrutin des élections municipales ainsi que les modalités de désignation des exécutifs départementaux. En matière de parité comme en matière de droits fondamentaux un « effet cliquet » (Note 18) semble s'imposer au législateur du seul fait de l'évolution des moeurs politiques. Aussi peut-on faire le pari que ce mode de scrutin s'inscrira dans la durée et survivra aux alternances politiques.

A. - Modification du mode de scrutin aux élections municipales

22. - L'élection des membres du conseil municipal est le socle de la démocratie française à l'échelon local. Elu de proximité doté d'une très grande légitimité et bénéficiant de la confiance de ses concitoyens, le maire et les membres de son équipe constituent « les fantassins de la République » (Note 19). L'ampleur de leurs missions ne fait que donner plus d'importance aux modalités de leur

élection.

23. - Jusqu'à l'intervention de la loi commentée, le Code électoral prévoyait un scrutin majoritaire plurinominal pour les communes de moins de 3 500 habitants et un scrutin proportionnel de liste avec prime majoritaire pour les communes de plus de 3 500 habitants (article L. 252 et suivants du Code électoral). Dans les premières, les listes n'étaient pas obligatoires, les suffrages étaient comptabilisés individuellement, et le panachage était autorisé. En outre, dans les communes de moins de 2 500 habitants, il n'y avait ni déclaration officielle de candidatures, ni mise en oeuvre d'une commission de propagande, ni remboursement des dépenses de propagande. Les bulletins de vote pouvaient être manuscrits et on pouvait être élu sans être candidat. Dans les communes de moins de 2 500 habitants, les candidatures isolées et les listes incomplètes étaient autorisées. Au-dessus de 2 500 habitants, les candidats se présentaient en listes complètes. Ainsi brièvement résumé, le mode de scrutin des élections municipales paraît plus complexe qu'il n'y paraissait.

24. - La loi du 17 mai 2013 ne bouleverse pas ce schéma d'ensemble mais fait bouger le curseur. Les conseillers municipaux dans les communes de 1 000 à 3 499 habitants seront désormais élus au scrutin de liste à deux tours, comme c'est actuellement le cas dans les communes de 3 500 habitants et plus. Cette disposition est le fruit de nombreux débats sur le seuil le plus pertinent pour l'application du scrutin de liste. Le Gouvernement avait dans un premier temps accepté d'abaisser ce seuil à 500 habitants avant de s'en remettre à la sagesse de l'Assemblée et de revenir au chiffre de 1 000 habitants qui paraissait faire l'objet d'un large consensus, à défaut d'une unanimité impossible à atteindre. L'abaissement du seuil de population pour l'application du scrutin de liste de 3 500 à 1000 habitants représente une avancée substantielle dans la mise en oeuvre du principe de parité. Dans les communes de plus de 3 500 habitants, la proportion de femmes est proche de la parité (48,5 %) tandis que dans les communes inférieures à 3 500 habitants on s'en éloigne (32 %). Ainsi, du seul fait de la parité des listes, le passage au scrutin proportionnel de liste qui va toucher 6 500 communes de plus entraînera l'élection dans les conseils municipaux d'environ 16 000 conseillères municipales supplémentaires. Il y aura donc dans les conseils municipaux 87 000 élues contre 71 000 aujourd'hui.

25. - Seront en conséquence applicables aux communes de 1 000 habitants et plus les dispositions relatives aux déclarations de candidatures, aux opérations de vote et au remplacement des conseillers municipaux actuellement réservées aux communes de plus de 3 500 habitants. L'article 1er de la loi organique fait également appliquer à partir du même seuil (1 000 habitants) les dispositions sur le cumul des mandats prévues à l'article L.O. 141 du Code électoral.

26. - Toutefois, il a été décidé, pour des raisons financières autant que logistiques, de maintenir certaines spécificités pour les communes de moins de 3 500 habitants et en particulier l'absence de commissions de propagande pour les communes de moins de 2 500 habitants qui demeure donc.

27. - Dans les communes de moins de 1 000 habitants le dépôt de candidature (individuelle ou groupée) devient obligatoire. Les électeurs ne pourront plus dans ces communes voter pour des citoyens non candidats (C. élect., art. L. 257).

28. - Afin de faciliter la constitution des équipes municipales, la loi réduit l'effectif des conseils municipaux de moins de 100 habitants de 9 à 7 membres par une modification de l'article L. 2121-2 du CGCT. Le groupe socialiste à l'Assemblée nationale était disposé à aller beaucoup plus loin sur ce sujet mais, sur l'intervention de nombreux maires ruraux, il y a renoncé (Note 20). Contrairement à une idée fausse, mais qui a pu se répandre, cette modification n'affecte pas la composition du collège électoral pour l'élection des sénateurs. (Note 21) Le Conseil constitutionnel a validé l'équilibre global de la réforme en considérant que « le seuil de population retenu et le nombre de conseillers municipaux limitent les éventuelles difficultés à composer des listes répondant à

l'exigence de parité retenue par le législateur ; et que, dans ces conditions, le législateur n'a pas porté une atteinte inconstitutionnelle au principe de pluralisme des courants d'idées et d'opinion » (Note 22).

B. - Parité dans les exécutifs départementaux

29. - La parité en marche ne pouvait pas s'arrêter aux portes des exécutifs départementaux. Afin de percer le « plafond de verre » dénoncé par les mouvements féministes protestant contre le trop faible accès des femmes aux postes de responsabilités, l'article L. 3122-5 du Code général des collectivités territoriales est modifié afin que la liste des candidats à la commission permanente des conseils départementaux soit « composée alternativement d'un candidat de chaque sexe ». La désignation des vice-présidents de l'assemblée départementale obéit désormais à la même logique. Ces dispositions alignent les conseils départementaux sur le droit actuellement en vigueur dans les conseils régionaux (Note 23). (...)

Document 5

Décision n° 82-146 DC du 18 novembre 1982

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

Vu la Constitution ; □
Vu l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment les articles figurant au chapitre II du titre II de ladite ordonnance ; □
Ouï le rapporteur en son rapport ;

Sur la recevabilité de la demande de M. Tourret :

1. Considérant qu'aux termes de l'article 61 de la Constitution les lois peuvent être déférées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs ; que cette désignation des autorités habilitées à soumettre au Conseil l'examen de la conformité à la Constitution du texte d'une loi adoptée par le Parlement avant sa promulgation, interdit cette saisine à toute autre personne ; qu'il suit de là que la demande de M. Alain Tourret est irrecevable ; □

Sur la conformité de la loi à la Constitution : □

En ce qui concerne les dispositions de l'article L. 262 du code électoral, tel qu'il résulte de l'article 4 de la loi :

□2. Considérant que pour les communes de 3500 habitants et plus les conseillers municipaux sont élus au scrutin de liste à deux tours ; qu'aux termes de l'article L. 262 du code électoral, tel qu'il résulte de l'article 4 de la loi soumise à l'examen du Conseil : Au premier tour de scrutin, il est attribué à la liste qui a recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés un nombre de sièges égal à la moitié du nombre des sièges à pourvoir, arrondi, le cas échéant, à l'entier supérieur lorsqu'il y a plus de quatre sièges à pourvoir et à l'entier inférieur lorsqu'il y a moins de quatre sièges à pourvoir ... Si aucune liste n'a recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés au premier tour, il est procédé à un deuxième tour. Il est attribué à la liste qui a obtenu le plus de voix un nombre de sièges égal à la moitié du nombre des sièges à pourvoir, arrondi, le cas échéant, à l'entier supérieur, lorsqu'il y a plus de quatre sièges à pourvoir et à l'entier inférieur lorsqu'il y a moins de quatre sièges à pourvoir . □

3. Considérant que, selon les députés auteurs de la saisine, le fait que le nombre des sièges attribués à la liste venant en tête soit égal à la moitié des sièges à pourvoir, arrondi, lorsqu'il s'agit d'un nombre impair, au chiffre inférieur quand il y a moins de quatre sièges à pourvoir et au chiffre supérieur quand il y en a plus, serait contraire au principe d'égalité, aucune différence de situation ne justifiant l'application de ces règles différentes ;

4. Considérant qu'il appartient au législateur de poser la règle d'attribution du siège restant après division par deux du nombre total des sièges à pourvoir dont une moitié est attribuée à la liste parvenue en tête et l'autre répartie à la proportionnelle lorsque ce nombre total est impair ; qu'aucun principe de valeur constitutionnelle n'impose que la règle appliquée soit identique quel que soit le nombre total des sièges à pourvoir mais que le principe d'égalité exige seulement que la même règle

soit appliquée à chaque fois que le nombre de sièges à répartir est le même ; que la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel répond à cette exigence et, dès lors, ne méconnaît pas le principe d'égalité devant la loi ; □

En ce qui concerne les dispositions de l'article L. 260 bis du code électoral, tel qu'il résulte de l'article 4 de la loi : □

5. Considérant qu'en vertu de l'article 4 de la loi soumise à l'examen du Conseil, les conseillers municipaux des villes de 3500 habitants et plus sont élus au scrutin de liste ; que les électeurs ne peuvent modifier ni le contenu ni l'ordre de présentation des listes et qu'en vertu de l'article L. 260 bis : Les listes de candidats ne peuvent comporter plus de 75 p. 100 de personnes du même sexe ; □

6. Considérant qu'aux termes de l'article 3 de la Constitution : La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice. Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il 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. Et qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : Tous les citoyens étant égaux aux yeux de la loi 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 ; □

7. 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 ;

8. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la règle qui, pour l'établissement des listes soumises aux électeurs, comporte une distinction entre candidats en raison de leur sexe, est contraire aux principes constitutionnels ci-dessus rappelés ; qu'ainsi, l'article L. 260 bis du code électoral tel qu'il résulte de l'article 4 de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel doit être déclaré contraire à la Constitution ; □

9. Considérant que doivent être déclarées contraires à la Constitution, par voie de conséquence, les dispositions qui, aux articles L. 265 et L. 268 du code électoral, font application de la règle posée à l'article L. 260 bis ; □

En ce qui concerne les autres dispositions de la loi : □

10. Considérant qu'en l'espèce il n'y a lieu pour le Conseil constitutionnel de soulever d'office aucune autre question de conformité à la Constitution de la loi soumise à son examen,

Décide :

Article premier : □La demande de M. Alain Tourret est irrecevable.
Article 2 : Sont déclarées contraires à la Constitution les dispositions de l'article 4 de la 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, qui introduisent dans le code électoral un article L 260 bis. □Est également déclarée contraire à la Constitution l'adjonction du mot "sexe" à l'article L 265 ainsi que des mots "et L 260

bis" aux articles L 265 et L 268 du code électoral.
Article 3 : Les autres dispositions de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel sont déclarées conformes à la Constitution. □
Article 4 : □La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française.

Journal officiel du 19 novembre 1982, p. 3475 rectificatif Journal officiel du 20 novembre 1982
Recueil, p. 66

Document 6

AJ Collectivités Territoriales 2014 p. 208
La parité et la loi, entre instabilité et clair-obscur

Arrêt rendu par Conseil d'Etat

07-11-2013
n° 353342

Sommaire :
Il ne résulte pas du texte clair de la loi qu'une liste présentée pour l'élection partielle d'adjoints au maire doive tenir compte du nombre des adjoints de chaque sexe qu'il est nécessaire de remplacer, dès lors qu'elle ne comporte pas d'écart entre le nombre des candidats de chaque sexe supérieur à un. (1)

Texte intégral :

« Considérant que, par arrêté en date du 24 décembre 2009, le maire de Lyon a mis fin à la délégation de fonctions de M. A..., adjoint au cadre de vie ; qu'en application du troisième alinéa de l'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales, aux termes duquel : "lorsque le maire a retiré les délégations qu'il avait données à un adjoint, le conseil municipal doit se prononcer sur le maintien de celui-ci dans ses fonctions", le conseil municipal de Lyon a décidé, par une délibération adoptée le 16 mai 2011, de ne pas maintenir M. A...dans ses fonctions d'adjoint ; qu'au cours de sa séance du 4 juillet 2011, ce conseil a procédé à l'élection de trois nouveaux adjoints, en remplacement de M. A..., d'une part, et de deux autres adjointes, d'autre part ; qu'ont été élus M. D..., Mme F...et M. B... ; que du fait de cette élection, à l'occasion de laquelle deux hommes et une femme ont remplacé deux femmes et un homme, les adjoints au maire de Lyon, au nombre de onze hommes et dix femmes à la suite des élections de mars 2008, sont désormais douze hommes et neuf femmes ; (...)

Considérant que, si M. A...soutient que l'intention des auteurs de la loi du 31 janvier 2007 tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, qui a introduit les dispositions précitées dans le code général des collectivités territoriales, ainsi que l'objectif de parité qui les inspirent, ont été méconnus à l'occasion de l'élection du 4 juillet 2011, il ne résulte pas du texte clair de ces dispositions qu'une liste présentée pour l'élection partielle d'adjoints au maire doive tenir compte du nombre des adjoints de chaque sexe qu'il est nécessaire de remplacer, dès lors qu'elle ne comporte pas d'écart entre le nombre des candidats de chaque sexe supérieur à un ; qu'il suit de là que le grief tiré de ce que l'élection du 4 juillet 2011 aurait méconnu le principe de parité et la loi du 31 janvier 2007 ne peut qu'être écarté ».

Demandeur : Tête
Texte(s) appliqué(s) :
Code général des collectivités territoriales - art. L. 2122-7-2

L'article L. 2122-7-2 du code général des collectivités territoriales dispose notamment

que « les adjoints sont élus au scrutin de liste à la majorité absolue, sans panachage ni vote préférentiel. Sur chacune des listes, l'écart entre le nombre des candidats de chaque sexe ne peut être supérieur à un ».

La décision du Conseil d'État rendue le 7 novembre 2013 vient, pour la première fois, préciser la portée de la rédaction de cette disposition issue de la 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 et dernièrement modifiée par la 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.

Les faits de l'espèce sont désormais bien connus : à la suite de vives tensions survenues entre le maire de Lyon et M. Etienne Tête, son adjoint, le maire décida, fin 2009, de retirer à ce dernier sa délégation de fonctions (V. TA Lyon, 13 sept. 2011, n° 1000787, *M. Tête*, AJCT 20120. 45). Le conseil municipal décida, par une délibération adoptée le 16 mai 2011, de ne pas maintenir M. Tête et deux autres adjointes dans leurs fonctions. Logiquement, au cours de sa séance du 4 juillet 2011, ce conseil a donc procédé à l'élection de trois nouveaux adjoints, deux hommes et une femme précisément.

Faisant grief à cette élection d'avoir abouti au remplacement de deux femmes et un homme par deux hommes et une femme et ainsi porté le nombre total d'adjoints de sexe masculin de onze à douze et ceux de sexe féminin de dix à neuf, M. Tête saisit d'une protestation le Tribunal administratif de Lyon rejetée par jugement du 13 septembre 2011. Le Conseil d'État était ici saisi de l'appel.

Pour confirmer ce rejet, le Conseil d'État juge que la liste présentée pour l'élection partielle d'adjoints au maire n'a pas à tenir compte du nombre des adjoints de chaque sexe qu'il est nécessaire de remplacer, dès lors qu'elle ne comporte elle-même pas d'écart supérieur à un entre le nombre des candidats de chaque sexe. Aucun texte n'impose effectivement que le rapport entre adjoints de sexe différent au sein de la municipalité demeure paritaire tout au long du mandat, au gré des élections partielles d'adjoints.

Pourtant, l'intention du législateur ne faisait guère de doute : la proposition de loi n° 136 (2005-2006) de M. Jean-Louis Masson, sénateur qui avait déposé plusieurs autres propositions de loi concernant la parité, précisait que lorsqu'il est procédé à l'élection d'un ou plusieurs adjoints en cours de mandat, l'écart entre le nombre des adjoints de chaque sexe doit rester inférieur ou égal à un (V. Rapport d'information n° 95 (2006-2007) de M^me^ Catherine Troendle, fait au nom de la délégation aux droits des femmes du Sénat, sur le projet de loi tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives). Mais la rédaction très pointue de ce texte ne fut pas retenue par le législateur.

Aussi, le Conseil d'État peut se fonder sur la théorie du texte clair, lui permettant de renoncer à toute interprétation sur la base des travaux parlementaires et, par conséquent, rappeler que seule la désignation par liste est paritaire.

Une réponse ministérielle avait, dans le même sens, également constaté que la loi ne prévoyait pas l'obligation de pourvoir un siège d'adjoint devenu vacant par un nouvel adjoint de même sexe (Rép. min. n° 04588 du 21 août 2008, JO Sénat, p. 1689). À suivre...
Cet arrêt sera mentionné au Lebon.

Ce qu'il faut retenir

À la suite de cette décision du juge administratif, une nouvelle proposition de loi, présentée par M^me^ Marie-Jo Zimmermann et « tendant à garantir l'égal accès des femmes et des hommes aux fonctions d'adjoint au maire » (n° 1696), a été enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale le 14 janvier 2014. Sa motivation est également explicite : « le Conseil d'État a récemment jugé légal le remplacement de deux adjointes et d'un adjoint au maire de Lyon par l'élection d'une liste comportant deux candidats et une candidate (CE 7 nov. 2013, n° 353342)... Si elles sont conformes à la lettre de la loi, de telles pratiques contreviennent évidemment à son esprit - et au respect du principe énoncé au second alinéa de l'article 1^er^ de la Constitution. Il convient donc d'y mettre un terme, en modifiant l'article L. 2122-7-2 du code général des collectivités territoriales ».

Mehdi Yazi-Roman

Document 7

Décision n° 2000-429 DC du 30 mai 2000
Loi tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives

1. Considérant que les sénateurs auteurs de la saisine défèrent au Conseil constitutionnel la loi tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives en arguant d'inconstitutionnalité les articles 1er à 10, 15 et 18 à 20 de la loi ; que les articles 2, 3, 5, 6, 7 et 8 seraient selon eux contraires à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et à l'ensemble de l'article 3 de la Constitution ; que l'article 15 instituerait une sanction non conforme au principe de nécessité des peines ; qu'enfin, les articles 1er, 4, 10, 18, 19 et 20 seraient issus d'amendements adoptés selon une procédure irrégulière ; □

- SUR LES ARTICLES 2, 3 ET 5 À 8 : □

2. Considérant que les articles 2, 3 et 5 à 8 de la loi déférée modifient des dispositions du code électoral relatives aux élections municipales dans les communes visées au chapitre III du titre IV du livre Ier du code électoral, aux élections sénatoriales dans les départements où le mode de scrutin est la représentation proportionnelle, aux élections régionales, à l'élection des conseillers à l'Assemblée de Corse, à celle des représentants au Parlement européen et aux élections cantonales dans la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon ; que pour l'ensemble des élections en cause, il résulte des modifications opérées que, " sur chacune des listes, l'écart entre le nombre des candidats de chaque sexe ne peut être supérieur à un " ; □

3. Considérant qu'il résulte des articles 3 et 7 de la loi que, pour celles de ces élections ayant lieu au scrutin de liste à un seul tour, " chaque liste est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe " ; qu'en application des articles 2, 5, 6 et 8, s'agissant des élections ayant lieu au scrutin de liste à deux tours, " au sein de chaque groupe entier de six candidats dans l'ordre de présentation de la liste doit figurer un nombre égal de candidats de chaque sexe " ; □

4. Considérant que les auteurs de la requête font valoir que les dispositions constitutionnelles nouvelles résultant de la loi constitutionnelle susvisée " n'ont pas abrogé d'autres dispositions de la Constitution notamment l'ensemble de l'article 3 de la Constitution et l'article 4 avant modification " ; que les dispositions issues de la réforme constitutionnelle de 1999 " ne sont pas normatives mais objectives " ; que, dans la mesure où elles ne fixent qu'un objectif, elles ne sauraient justifier de mesures contraignantes ou pénalisantes ; qu'en conséquence, en imposant pour les élections se déroulant au scrutin proportionnel à deux tours un " quota proche de 50 % pour chaque sexe " et en conduisant " à l'instauration d'une véritable obligation de quotas " pour les élections au scrutin proportionnel à un tour, le législateur aurait instauré un dispositif contraire aux articles 3 et 4 de la Constitution, ainsi qu'à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; qu'il aurait par ailleurs méconnu les décisions du Conseil constitutionnel n° 82-146 DC du 18 novembre 1982 et n° 98-407 DC du 14 janvier 1999 ; □

5. Considérant qu'aux termes du dernier alinéa de l'article 3 de la Constitution : " La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives " ; qu'il résulte du second alinéa de l'article 4 de la Constitution que les partis et groupements politiques " contribuent à la mise en oeuvre du principe énoncé au dernier alinéa de l'article 3 dans les conditions déterminées par la loi " ;

□6. Considérant, en premier lieu, que rien ne s'oppose, sous réserve des prescriptions des articles 7,

16 et 89 de la Constitution, à ce que le pouvoir constituant introduise dans le texte de la Constitution des dispositions nouvelles qui, dans les cas qu'elles visent, dérogent à des règles ou principes de valeur constitutionnelle ; qu'il en est ainsi des dispositions précitées qui ont pour objet et pour effet de lever les obstacles d'ordre constitutionnel relevés par le Conseil constitutionnel dans les décisions susmentionnées ; qu'en conséquence, les requérants ne sauraient utilement se prévaloir de l'autorité de chose jugée attachée auxdites décisions ; □

7. Considérant, en second lieu, qu'il ressort des dispositions du cinquième alinéa de l'article 3 de la Constitution, éclairées par les travaux préparatoires de la loi constitutionnelle susvisée du 8 juillet 1999, que le constituant a entendu permettre au législateur d'instaurer tout dispositif tendant à rendre effectif l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives ; qu'à cette fin, il est désormais loisible au législateur d'adopter des dispositions revêtant soit un caractère incitatif, soit un caractère contraignant ; qu'il lui appartient toutefois d'assurer la conciliation entre les nouvelles dispositions constitutionnelles et les autres règles et principes de valeur constitutionnelle auxquels le pouvoir constituant n'a pas entendu déroger ; □

8. Considérant que les dispositions critiquées de la loi déférée fixant des règles obligatoires relatives à la présence de candidats de chaque sexe dans la composition des listes de candidats aux élections se déroulant au scrutin proportionnel entrent dans le champ des mesures que le législateur peut désormais adopter en application des dispositions nouvelles de l'article 3 de la Constitution ; qu'elles ne méconnaissent aucune des règles ni aucun des principes de valeur constitutionnelle auxquels la loi constitutionnelle susvisée n'a pas entendu déroger ; □-

SUR L'ARTICLE 15 : □

9. Considérant que l'article 15 modifie l'article 9-1 de la loi susvisée du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, afin de déterminer de nouvelles règles de calcul de la première fraction de l'aide allouée aux partis politiques ; □

10. Considérant qu'en application des articles 8 et 9 de la loi précitée, cette fraction, réservée aux partis et groupements ayant présenté des candidats dans au moins cinquante circonscriptions lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale, est répartie entre les bénéficiaires proportionnellement au nombre de suffrages recueillis au premier tour de ces élections par chacun des partis et groupements en cause ; qu'en vue d'effectuer cette répartition, les candidats à l'élection des députés indiquent, dans leur déclaration de candidature, le parti ou groupement auquel ils se rattachent ; □

11. Considérant qu'il résulte de l'article 9-1 nouveau que, lorsque, pour un parti ou groupement politique, l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe ayant déclaré se rattacher à ce parti ou groupement dépasse 2 % du nombre total desdits candidats, le montant de cette fraction " est diminué d'un pourcentage égal à la moitié de cet écart rapporté au nombre total de ces candidats " ; □

12. Considérant que les sénateurs requérants font grief à cet article de méconnaître le principe de la nécessité des peines énoncé par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; qu'ils font valoir à cet égard que " la sanction financière prévue... peut revêtir un caractère manifestement disproportionné au regard de l'objectif fixé par les articles 3 et 4 de la Constitution" ; □

13. Considérant que le dispositif ainsi instauré ne revêt pas le caractère d'une sanction mais celui

d'une modulation de l'aide publique allouée aux partis et aux groupements politiques en application des articles 8 et 9 de la loi du 11 mars 1988 ; qu'il est destiné à inciter ces partis et groupements à mettre en oeuvre le principe d'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux, conformément aux dispositions des articles 3 et 4 de la Constitution ; que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance du principe de la nécessité des peines est inopérant ; □

14. Considérant en revanche que le même article dispose dans son avant-dernier alinéa : " Les crédits issus de cette diminution reçoivent une nouvelle affectation dans la loi de finances", et en son dernier alinéa : " Un rapport est présenté chaque année au Parlement sur l'utilisation des crédits issus de cette diminution... " ; que ces dispositions combinées constituent une injonction adressée soit au Gouvernement, soit au Parlement, de procéder à l'affectation et à l'utilisation des crédits correspondants ; que, s'agissant de l'affectation en loi de finances, une loi ordinaire ne pouvait contenir une telle injonction sans méconnaître le droit d'initiative réservé au Gouvernement, en matière de lois de finances, par les dispositions des articles 39, 40 et 47 de la Constitution ; que le législateur ne pouvait davantage faire obstacle aux prérogatives du Gouvernement en matière d'exécution de la loi de finances, tant pour procéder à l'annulation de tout crédit devenant sans objet en cours d'année que pour modifier par virement la répartition des dotations entre les chapitres budgétaires, dans les conditions et limites prévues respectivement par les articles 13 et 14 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 susvisée ; □

15. Considérant, en conséquence, qu'il y a lieu pour le Conseil constitutionnel de déclarer non conformes à la Constitution l'avant-dernier alinéa de l'article 15 de la loi déférée et, dans son dernier alinéa, les mots : " sur l'utilisation des crédits issus de cette diminution et " ; que la diminution de l'aide aura nécessairement pour effet de rendre sans objet les crédits correspondants ; (...)

Journal officiel du 7 juin 2000, p. 8564
Recueil, p. 84

Document 8

PROJET DE LOI pour l'égalité entre les femmes et les hommes

ETUDE D'IMPACT

1er juillet 2013

Depuis 2000, plusieurs lois successives sont venues renforcer la poursuite de l'objectif d'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux.
Deux principaux mécanismes constituent actuellement le socle de la promotion de la parité en politique.

- La première mesure favorisant la parité encadre les modalités de composition des listes de candidats

La 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 contraint les partis politiques à présenter un nombre égal d'hommes et de femmes lors des scrutins de liste (élections municipales dans les communes de 3500 habitants et plus, élections régionales, élections sénatoriales dans les départements élisant plus de trois sénateurs et élections européennes).

La loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 a confirmé le principe suivant lequel les listes pour les élections européennes seraient composées *alternativement* d'un candidat de chaque sexe et l'a étendu aux élections régionales alors que la loi de 2000 ne prévoyait que l'obligation de comporter un nombre égal de candidats de chaque sexe par groupe de six.

La loi n° 2007-128 du 31 janvier 2007 a institué des obligations de parité dans la composition des exécutifs municipaux et régionaux.

Elle améliore également la parité dans les communes de plus de 3 500 habitants en prévoyant une alternance stricte des candidats des deux sexes et non plus appréciée par groupe de six candidats.

Par ailleurs, pour tenter d'atténuer la sous-représentation des femmes dans les conseils généraux, la même loi a créé un poste de « remplaçant » pour les conseillers généraux et précise que *« le candidat et son remplaçant sont de sexe différent »*.

Enfin, le projet de loi relatif à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et communautaires et relatif au calendrier électoral prévoit que les électeurs éliront désormais les conseillers départementaux par binômes, composés d'une femme et d'un homme, et prévoit par ailleurs que le seuil à partir duquel les conseillers municipaux sont élus au scrutin de liste est porté de 3 500 à 1 000 habitants.

- La seconde mesure favorisant la parité repose sur un renforcement de la modulation de l'aide publique des partis ne respectant pas l'égalité des hommes et des femmes dans leurs investitures

L'aide publique se décompose en deux fractions égales : la première est liée aux candidats présentés par les partis, la seconde est liée aux élus.

La loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives a complété les dispositions de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique par un article 9-1 instituant une modulation de la première partie de l'aide attribuée aux partis, en fonction du nombre de suffrages

qu'ils ont obtenus au premier tour des élections législatives.

L'article 9-1 disposait que *« lorsque, pour un parti ou un groupement politique, l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe ayant déclaré se rattacher à ce parti ou groupement, lors du dernier renouvellement général de l'Assemblée nationale, conformément au deuxième alinéa de l'article 9, dépasse 2 % du nombre total de ces candidats, le montant de la première fraction qui lui est attribuée en application des articles 8 et 9 est diminué d'un pourcentage égal à la moitié de cet écart rapporté au nombre total de ces candidats. »*

Le Conseil constitutionnel a validé cette forme d'incitation au respect de la parité en considérant que *« le dispositif ainsi instauré ne revêt pas le caractère d'une sanction mais celui d'une modulation de l'aide publique allouée aux partis et aux groupements politiques en application des articles 8 et 9 de la loi du 11 mars 1988 ; qu'il est destiné à inciter ces partis et groupements à mettre en oeuvre le principe d'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux, conformément aux dispositions des articles 3 et 4 de la Constitution ; que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance du principe de la nécessité des peines est inopérant »*.

Depuis la loi n° 2000-493 du 6 juin 2000, le montant de la modulation de la première fraction de l'aide publique d'un parti ou groupement politique était fixé à 50% de l'écart constaté, à partir de la législature élue en 2002. Le taux de la modulation a été porté à 75% par la loi □n° 2007-128 du 31 janvier 2007, à partir de la législature élue en 2012.

Ainsi, pour la législature élue en 2002, le montant de la première fraction ayant fait l'objet d'une modulation s'est établi entre 7,04 M€ et 7,05 M€ par année sur 33,08 M€ de montant théorique de la première fraction. Pour la législature élue en 2007, le montant de la modulation s'est établi entre 5,13 M€ et 5,4M€ par an sur 34,7M€ de montant théorique de la première fraction. **(...)**

La répartition de l'aide publique aux partis et groupements politiques pour l'année 2013 a été définie par le décret n° 2013-430 du 27 mai 2013 pris pour l'application des articles 9 et 9-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 modifiée relative à la transparence financière de la vie politique.

Le montant de la première fraction des aides attribuées aux partis et groupements politiques visés aux est fixé à 31 951 128,15 euros.

- Les dispositions relatives au scrutin de liste ont permis d'améliorer sensiblement la parité mais la part des femmes élues à l'Assemblée nationale n'atteint pas le tiers des élus

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 6 juin 2000, la parité dans vie politique s'est grandement améliorée mais des progrès doivent être encore réalisés en ce qui concerne l'accès des femmes à certains mandats.

La part des femmes conseillères municipales est passée de 21,7% à 34,85% en 2008. Elle est même supérieure à 47% pour les communes de plus de 3 500 habitants. Toutefois, malgré la promulgation de la loi de 2007 qui impose la parité dans l'élection des adjoints, la proportion de femmes élues maires reste faible (13,8%).

La part des femmes conseillères régionales s'élève à 48% alors qu'elle était de 27,5% en 1997.

La représentation entre les femmes et les hommes est plus équilibrée en ce qui concerne les élections européennes (44,4% de femmes ont été élues en 2009).

Les dispositions relatives à la composition des listes ont donc montré leur efficacité. Toutefois, les dispositifs en faveur de la parité doivent se montrer plus incitatifs pour les scrutins majoritaires puisque les élus au scrutin majoritaire sont ceux qui présentent la plus faible féminisation.

C'est le cas des conseillers généraux puisque la part de femmes siégeant dans les conseils généraux

s'élève à 13,9%. Le projet de loi relatif à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et communautaires et relatifs au calendrier électoral permettra d'atteindre l'objectif de parité.

En ce qui concerne les élections législatives, la part des femmes candidates aux élections législatives a progressé de près de 23,2 % à 41,83 % entre 1997 et 2007. Toutefois, en 2012, la part des femmes candidates a régressé et s'est établie à 40,21%, malgré l'aggravation du taux de modulation financière, porté de 50% à 75% pour la législature élue en 2012. (...)

En revanche, la part des femmes élues est en progression constante. Celle-ci a progressé de 13,17 % en 2002 à 18,9% en 2007. En 2012, la part des femmes élues à l'Assemblée nationale atteint 25,99%. Toutefois, les femmes représentent actuellement encore moins du tiers des députés.

- Les partis politiques n'ont pas la maîtrise des rattachements des candidats

Actuellement, chaque candidat aux élections législatives peut se rattacher à un parti politique lors de sa déclaration de candidature. Ce sont ces rattachements qui sont pris en compte dans le calcul de la première fraction de l'aide publique (article 9 de la loi n°88-227 du 11 mars 1988) et pour le calcul de la modulation parité (article 9-1 de la même loi).

A l'inverse des investitures qui sont décidées par les partis politiques, la décision du rattachement appartient aux candidats et les services des préfectures n'ont pas à la contrôler. A ce titre, la jurisprudence du Conseil d'Etat indique que "*l'administration est liée par la mention portée dans les déclarations de candidature, lesquelles ont, pour l'application de l'article 9 de la loi du 11 mars 1988, un caractère exclusif et irrévocable*" (CE, 28 juillet 2000, 214774).

Ainsi, aux dernières élections législatives, des partis qui avaient respecté la parité dans leurs investitures ont finalement dépassé le seuil de déclenchement de la sanction parité (écart de 2% du nombre de candidats de chaque sexe).

Dans ces conditions, la réflexion sur la modulation de l'aide publique doit s'accompagner d'une réflexion sur les modalités de rattachement des candidats.

V.1.2. Définition des objectifs poursuivis

La féminisation des candidatures et des élues à l'Assemblée nationale doit encore être améliorée et les partis doivent être mis en mesure de maîtriser les rattachements de candidats à leur parti.

Les élections législatives doivent permettre de donner une juste représentation des femmes au sein de la représentation nationale. L'objectif de l'article 18 du projet de loi est de favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux en incitant plus fortement les partis à respecter cet objectif constitutionnel.

Le dispositif prévu à l'article 9-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 doit être accentué. Afin d'inciter encore plus fortement les partis et groupements politiques à respecter la parité dans leurs investitures aux élections législatives, il apparaît nécessaire de renforcer les dispositions relatives à l'aide publique.

En effet, malgré l'accroissement de la modulation prévue par la loi du 31 janvier 2007, lors des élections législatives de 2012, les partis dépassant l'écart de 2% entre les candidats masculins et féminins restent majoritaires. Seuls deux partis métropolitains ont respecté un écart inférieur à 2%. Pour les autres partis, l'écart varie entre 2,09% et 49,01%.

Le rapport de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique relevait que : « *les résultats obtenus demeurent insuffisants, la proportion de femmes siégeant au Parlement plaçant notre pays au 38ème rang du classement mondial établi par l'Union interparlementaire* ».

La modulation financière appliquée à la première fraction de l'aide publique doit donc être rendue plus incitative pour les partis tout en leur donnant les moyens de contrôler les incidences des rattachements des candidats aux élections législatives.

V.1.3. Options possibles et nécessité de légiférer

La commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, présidée par Lionel Jospin, a remis son rapport au Président de la République le 9 novembre 2012. Elle a étudié plusieurs hypothèses.

Le gouvernement s'appuie sur ses conclusions pour préparer son projet de loi :

1. Options relatives au montant de la modulation financière prévue à l'article 9-1 de la loi du 11 mars 1988

Option 1 : ne pas accroître le montant de la modulation financière

Compte tenu de l'accroissement récent du pourcentage de la modulation financière appliquée à la première fraction de l'aide publique, il serait envisageable de ne pas accroître le taux de modulation dans l'attente de son effet sur les prochaines élections prévues en 2017.

Toutefois, en 2012, le taux de femmes candidates a régressé pour la première fois depuis l'introduction du dispositif, ce qui indique que le taux actuel n'est pas suffisamment incitatif. Il convient donc de le rendre plus incitatif et cette première option doit donc être écartée.

Option 2 : supprimer totalement l'aide publique aux partis présentant un écart supérieur à 2% entre les candidats masculins et féminins

Il pourrait être envisagé que les partis ne respectant pas l'objectif de parité ne puissent être bénéficiaires de l'aide publique aux partis et groupements politiques c'est-à-dire qu'ils se voient privés à la fois de la première fraction de l'aide publique liée aux candidats aux élections législatives ainsi que de la seconde fraction de l'aide publique consécutive aux déclarations de rattachement à un parti des parlementaires élus.

Une telle option serait très efficace. Toutefois elle doit être écartée pour deux raisons :

- cette option nous semble contraire à la jurisprudence constitutionnelle au motif qu'elle méconnaîtrait l' « *exigence de pluralisme des courants d'idées et d'opinions* » (article 4 de la Constitution). Le Conseil constitutionnel appelle en effet dans sa jurisprudence le législateur a à assurer la conciliation entre les dispositions constitutionnelles relatives à la parité (articles 1er et 4 de la Constitution) et les autres règles et principes de valeur constitutionnelle. Ainsi, une telle option pourrait être considérée comme manifestement disproportionnée.

- la seconde fraction de l'aide publique est liée aux parlementaires et sénateurs, tels que les a élus le peuple souverain ; la suppression de la seconde fraction de l'aide publique pourrait donc être considérée comme contraire à l'expression du suffrage. En effet, c'est alors le choix souverain fait par les électeurs et non l'investiture par les partis politiques qui serait sanctionné, au nom du principe de parité.

Il est à noter également que cette suppression totale pourrait avoir des effets induits sur la transparence financière de la vie politique. Le principe de l'aide publique aux partis politiques arrêté par la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 avait pour objectif de lutter contre les sources de financement inappropriées.

Ainsi, le financement public peut représenter jusqu'à 79% des recettes des partis. La suppression de tout financement pourrait aboutir à l'inverse du résultat recherché d'une transparence du

financement des partis politiques.

Cette option doit donc être écartée.

Option 3 : agir sur la seconde fraction de l'aide publique

Il serait envisageable de moduler également le montant de la seconde fraction de l'aide publique.

La seconde fraction de l'aide publique, conformément à l'article 9 de la loi du 11 mars 1988, est versée aux partis et groupements bénéficiaires de la première fraction proportionnellement au nombre de membres du Parlement qui déclarent chaque année au mois de novembre y être inscrits ou s'y rattacher.

Toutefois, cette option se heurte à la première branche des critiques opposées à l'option □n°2 présentée ci-dessus. Elle conduit à pénaliser le choix souverain des électeurs.

Elle ne peut donc être retenue.

Option retenue : agir sur la première fraction de l'aide publique et doubler le taux de la modulation financière pour le porter à 150%

Dans le rapport qu'elle a remis au Président de la République le 9 novembre 2012, la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique a proposé que la pénalisation financière des partis qui ne respectent pas la parité dans les candidatures aux élections législatives soit alourdie. Elle suggère de porter la modulation financière applicable à la première fraction de 75 à 100% (proposition n°13).

Le Gouvernement a choisi d'être encore plus ambitieux tout en retenant un taux de modulation qui reste proportionné à l'objectif de la loi et ne remette pas en cause les principes de pluralisme des courants d'idées et d'opinion.

Il considère donc que porter le taux de modulation de 75 à 150% sera réellement incitatif pour les partis qui ne respectent pas la parité tout en restant proportionné. Ce taux aura par ailleurs vocation à s'appliquer à compter de la législature élue en 2017 et les partis et groupements politiques auront donc le temps de prendre acte de la législation proposée.

2. Options relatives aux modalités de rattachements des candidats aux élections législatives

Option 1 : laisser libre le rattachement des candidats aux élections législatives

La rédaction actuelle de l'article 9 de la loi du 11 mars 1988 ne permet pas aux services de l'Etat ou aux partis et groupements politiques de refuser le rattachement d'un candidat qui n'a pas été présenté par le parti.

Le maintien du *statu quo* en cette matière n'est pas envisageable, en particulier avec une modulation de l'aide publique portée à 150%. Celle-ci doit s'accompagner de la possibilité pour les partis et groupements politiques de maîtriser les rattachements des candidats aux élections législatives.

A défaut, des partis qui auront respecté la parité dans leurs investitures pourraient se voir lourdement pénalisés.

Option retenue : prévoir dans la loi du 11 mars 1988 l'annulation du rattachement d'un candidat n'ayant pas été présenté par le parti ou groupement politique auquel il se rattache

Comme l'avait recommandé la commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, le gouvernement a retenu cette solution.

Il est nécessaire de prévoir que seuls les candidats réellement présentés par chaque parti et groupement politique soient pris en compte pour l'appréciation de l'éligibilité à l'aide publique.

En effet, actuellement, le rattachement des candidats lors de leur candidature aux élections législatives n'a d'autre utilité que l'appréciation de l'éligibilité à l'aide publique et du calcul du montant versé aux partis bénéficiaires (article 9 de la loi du 11 mars 1988). Il repose sur la volonté du candidat, les partis et groupements politiques n'ayant aucune prise sur ces déclarations enregistrées en préfecture.

Cette option semble plus conforme à l'esprit de la rédaction des deuxième et troisième alinéas de cet article qui dispose que : « [La première fraction de l'aide publique est attribuée] - (...) *aux partis et groupements qui ont présenté lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale des candidats ayant obtenu chacun au moins 1% des suffrages dans au moins cinquante circonscriptions [...]* ».

Il est donc nécessaire de modifier l'article 9 de la loi du 11 mars 1988 pour prévoir que lorsqu'un candidat s'est rattaché à un parti ou à un groupement politique qui ne l'a pas présenté, il est déclaré n'être rattaché à aucun parti en vue de la répartition de la première fraction de l'aide publique.

V.1.4. Impacts attendus

Impact en termes de parité

Il est attendu de l'accroissement de la modulation de la première fraction renforcera l'incitation aux partis à respecter la parité dans leurs investitures et permettra de poursuivre ainsi la féminisation des candidatures aux élections législatives dans l'ensemble des partis et groupements politiques.

Impact financier

L'impact financier pour les partis et groupements politiques sera variable en fonction du taux de féminisation des candidatures puisque la modulation est calculée à partir de l'écart entre le nombre de candidats et de candidates, rapporté au nombre total de candidats. (...)

Impact juridique et modalités de mise en oeuvre

Il est nécessaire de modifier la loi n °88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique pour modifier le taux de modulation ainsi que la procédure de rattachement.

Il sera nécessaire d'adopter un décret précisant l'application de ces nouvelles modalités de rattachement.

Les dispositions nouvelles s'appliqueront à compter de l'élection de la prochaine législature en 2017.

Document 9

JORF n°0196 du 24 août 2012 page 13760

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

NOR: PRMX1231033C

Paris, le 23 août 2012.

Le Premier ministre à Mesdames et Messieurs les ministres,

Mesdames et Messieurs les ministres délégués.

Le Président de la République et le Gouvernement se sont engagés à placer l'égalité entre les femmes et les hommes au cœur de toutes les politiques publiques.□Au sein du Gouvernement, la ministre des droits des femmes est spécifiquement chargée de promouvoir les mesures destinées à faire respecter les droits des femmes dans la société, à faire disparaître toute discrimination à leur égard et à accroître les garanties d'égalité dans les domaines politique, économique, professionnel, éducatif, social, sanitaire et culturel. Afin de donner toute leur effectivité à ces engagements, il importe cependant que chaque membre du Gouvernement prenne en compte, dans son champ de compétence, les enjeux d'égalité entre les femmes et les hommes.□

Cela doit en particulier être le cas à l'occasion de la préparation des projets de textes législatifs ou réglementaires.□

En ce qui concerne les projets de loi, la dimension des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes sera désormais systématiquement prise en compte dans les travaux d'évaluation préalable des dispositions que vous préparerez et l'étude d'impact qui accompagne ces textes en traitera, à chaque fois qu'il y aura lieu, selon une approche enrichie.□

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.□

Cette analyse, les conséquences qui en auront été tirées dans le projet de loi et l'impact attendu des dispositions de ce texte seront retracés dans l'étude d'impact de manière proportionnée à l'importance des enjeux de celui-ci en termes d'égalité entre les femmes et les hommes.□

Les" lignes directrices pour l'élaboration des études d'impact " diffusées par le secrétariat général du Gouvernement seront complétées dans cette perspective. La grille d'analyse exposée ci-dessus sera, en tant que de besoin, enrichie et précisée, à la lumière des premiers travaux conduits en application de la présente circulaire et, le cas échéant, grâce à des travaux méthodologiques complémentaires, menés à l'initiative du ministère des droits des femmes, associant les experts et les organismes de recherche compétents en matière d'égalité entre les femmes et les hommes.□Les hauts

fonctionnaires à l'égalité des droits et les hauts fonctionnaires chargés de la qualité de la réglementation désignés dans chaque ministère devront être pleinement mobilisés dans cette démarche de prise en compte systématique des enjeux d'égalité entre les femmes et les hommes au stade de l'évaluation préalable des projets de loi. La ministre des droits des femmes et ses services apporteront également, en tant que de besoin, leur appui et leur expertise. Ils bénéficieront à cet effet du soutien des administrations statistiques les plus concernées, qui seront réunies régulièrement à l'initiative de la ministre dans le cadre d'un groupe de travail ad hoc.□

Les dispositions de la présente circulaire sont applicables aux projets de loi dont le travail d'évaluation préalable n'a pas encore été engagé et, dans la mesure où le calendrier fixé pour ces textes le permet, aux projets de loi qui seront examinés par le Parlement au début de la prochaine session ordinaire. Pour les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale, qui justifient une approche spécifique, les enjeux d'égalité entre les femmes et les hommes seront retracés dans les documents d'évaluation préalable, lorsque cela sera pertinent, à compter de la préparation des textes concernant l'exercice 2014.□

Après le dépôt au Parlement, le ministère des droits des femmes publiera sur son site internet (http://femmes.gouv.fr/) les études d'impact des projets de loi présentant des enjeux significatifs en termes d'égalité entre les femmes et les hommes.□

Je souhaite que vous preniez également en compte la question de l'égalité entre les femmes et les hommes à l'occasion de la préparation des textes réglementaires présentant des enjeux à cet égard. La ministre des droits des femmes identifiera, avec chaque ministre, les projets de textes et les champs de politiques publiques qui feront l'objet de cette démarche ciblée. Le ministère des droits des femmes sera associé à la préparation des textes correspondants.□

Je dresserai un premier bilan de l'application de ce nouveau dispositif à l'automne 2013.□

Je vous demande de veiller personnellement au respect de ces instructions pour que la question de l'égalité entre les femmes et les hommes se trouve pleinement intégrée dans nos méthodes de préparation des textes.

□Jean-Marc Ayrault

Document 10

Rapport d'information n° 552 (2009-2010) de Mme Michèle ANDRÉ**, fait au nom de la délégation aux droits des femmes, déposé le 10 juin 2010.**

(...)

B. DES RÉSULTATS CONTRASTÉS

Les dispositions législatives destinées à favoriser l'accès des femmes aux mandats électoraux et aux fonctions électives ont obtenu des résultats contrastés, en fonction des modes de scrutin.

Le **scrutin de liste**, assorti de contraintes strictes quant à la composition paritaire des listes de candidats, a permis à la **parité** de devenir une **réalité effective** dans les conseils régionaux, dans les conseils municipaux des villes de plus de 3 500 habitants, et dans la représentation française au Parlement européen.

En revanche, les **résultats** se sont avérés **décevants** dans les élections qui se déroulent suivant un mode de **scrutin uninominal à deux tours** : celle des conseillers généraux et celle des députés à l'Assemblée nationale, qui démontrent, pour ces dernières, le **caractère** finalement **peu efficace des pénalités financières** imposées aux partis politiques.

1. Le scrutin de liste : l'instrument privilégié d'une parité effective

Les contraintes paritaires appliquées aux scrutins de liste ont permis une forte progression des femmes aux élections régionales, européennes et municipales, ainsi que, partiellement, aux élections sénatoriales.

a) Conseils régionaux : l'exemple d'une parité véritable

Les conseillers régionaux sont élus dans chaque région au scrutin de liste à deux tours. Chaque liste est constituée d'autant de sections qu'il y a de départements dans la région[3(*)]. Au sein de chaque section, la liste est composée, alternativement, d'un candidat de chaque sexe[4(*)].

Le mode de scrutin combine des règles du scrutin majoritaire et de la représentation proportionnelle.

La liste qui arrive en tête des suffrages, soit qu'elle ait recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés au premier tour, soit qu'elle ait obtenu une majorité relative au second, se voit attribuer le quart des sièges. Cette attribution opérée, les autres sièges sont répartis entre toutes les listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages, y compris la liste arrivée en tête[5(*)].

Seules peuvent se présenter au second tour les listes ayant obtenu au moins 10 % des suffrages exprimés. Mais les listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés sont autorisées à fusionner avec une autre liste[6(*)].

Suivant les statistiques établies par l'Observatoire de la parité, le pourcentage de femmes parmi les conseillers régionaux était de **27,5 % en 1988** avant l'entrée en vigueur de la loi du 6 juin 2000.

Les dispositions de cette loi, complétée entre-temps par la loi du 11 avril 2003, ont porté cette proportion à **47,6 %** lors du renouvellement des conseils généraux de 2004. Les récentes élections de 2010 ont confirmé et légèrement accentué cette tendance, avec **48 % de femmes élues**.

Ces résultats démontrent l'efficacité d'un dispositif législatif qui a permis à la parité de devenir une réalité effective dans les conseils régionaux.

Le faible écart qui subsiste entre la proportion d'élus masculins et féminins s'explique par le fait que le nombre d'élus par circonscription peut être impair, combiné au fait que les têtes de liste continuent souvent d'être tenues par des hommes.

On relèvera toutefois qu'en Lorraine et dans le Nord-Pas-de-Calais, la proportion de femmes est supérieure à celle des hommes. (...)

La **proportion des femmes dans les exécutifs régionaux** a également fortement progressé, quoiqu'à un rythme différent.

Les femmes ne représentaient que 20 % des vice-présidents des conseils régionaux en 1998. Cette proportion est certes montée à 37,3 % après le renouvellement de 2004, mais elle n'en témoignait pas moins de la persistance d'un phénomène de « plafond de verre » : la composition quasi-paritaire des conseils régionaux n'entraînait pas, par elle-même, la parité des exécutifs.

La loi du 31 janvier 2007, qui impose une composition paritaire des listes de candidats à la commission permanente et aux postes de vice-présidents se propose d'y remédier.

Appliquée pour la première fois au lendemain des élections de 2010, elle a démontré son efficacité : on compte actuellement **45,4 % de femmes vice-présidentes**. (...)

Parvenus à une quasi-égalité entre les sexes, tant dans leur composition que dans celle de leurs exécutifs, **les conseils régionaux sont devenus l'exemple d'une parité effective à tous les niveaux.**

Il serait regrettable que la réforme territoriale s'en prenne à ce symbole.

b) Les élections européennes : la parité approchée

Renouvelé tous les cinq ans, le Parlement européen comporte actuellement 736 sièges[7(*)], dont 72 sont attribués à la France.

Le scrutin se déroule, en France, à la représentation proportionnelle, dans le cadre de huit grandes circonscriptions appelées « euro régions », englobant le territoire d'une ou plusieurs régions françaises. L'élection se déroule en un seul tour, et les sièges sont répartis, dans chaque circonscription, entre les listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés à la représentation proportionnelle, suivant la règle de la plus forte moyenne[8(*)].

Les listes présentées dans les huit circonscriptions doivent respecter une alternance stricte entre hommes et femmes[9(*)].

Le Parlement européen est une assemblée où les Françaises sont traditionnellement bien présentes. Elles constituaient déjà 29,9 % de l'ensemble des représentants français au Parlement européen en 1994 et 40,2 % en 1999. L'application des lois relatives à la parité a conforté cette évolution, sans provoquer toutefois une mutation radicale, compte tenu de cette situation de départ déjà favorable. La proportion des femmes au sein de la représentation française, est montée à 43,6 % en 2004, et à 44,4 % en 2009.

D'après les données communiquées par le Parlement européen[10(*)], cette proportion place la France en sixième position, derrière la Finlande (61,5 %), la Suède (55,6 %), l'Estonie (50 %), les Pays-Bas (48 %) et le Danemark (46,2 %), mais sensiblement au-dessus et la moyenne de l'Union européenne

à 27 (34,9 %).

Compte tenu du régime électoral français, les facteurs qui freinent encore l'accès à une parité véritable tiennent à la réticence des formations politiques à placer des femmes en tête de liste.

c) Les élections municipales : une arrivée massive des femmes dans les conseils municipaux des communes de plus de 3 500 habitants

Dans toutes les communes, les conseillers municipaux sont élus au suffrage universel direct pour un mandat de six ans.

Mais les élections municipales se déroulent suivant des modes de scrutin distincts suivant que les communes ont, ou non, au moins 3 500 habitants.

Communes d'au moins 3 500 habitants

Les conseillers municipaux y sont élus au scrutin de liste à deux tours suivant un système conciliant scrutin majoritaire et scrutin proportionnel.

La composition des listes obéit à des règles strictes : elles doivent comporter autant de candidats que de sièges à pourvoir, sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation[11(*)] ; elles peuvent être modifiées dans leur composition au second tour pour comprendre des candidats ayant figuré au premier tour sur d'autres listes, sous réserve que celles-ci ne se présentent pas au second tour, et qu'elles aient obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés au premier tour[12(*)] ; ces listes, dites « bloquées » doivent être composées alternativement d'un candidat de chaque sexe.

La liste qui recueille la majorité absolue des suffrages exprimés au premier tour, ou le plus grand nombre de voix au second tour, se voit attribuer la moitié des sièges. Les autres sièges sont répartis entre toutes les listes qui ont obtenu plus de 5 % des suffrages exprimés, y compris la liste arrivée en tête[13(*)].

Seules peuvent se présenter au second tour les listes qui ont obtenu au moins 10 % des suffrages exprimés au premier tour[14(*)].

L'application de la **contrainte paritaire** a facilité une **entrée massive des femmes dans les conseils municipaux** des villes de plus de 3 500 habitants.

Alors que leur proportion n'était que de **25,7 %** dans les conseils municipaux issus des élections de 1995, celle-ci est grimpée à **47,5 % en 2001**, atteignant d'emblée une quasi-parité grâce aux dispositions de la loi du 6 juin 2000. Les dernières **élections municipales de 2008** ont confirmé cet ancrage des femmes qui représentent actuellement **48,5 %** des conseillers municipaux des communes d'environ 3 500 habitants[15(*)].

Le nombre de **femmes maires** dans ces communes n'a malheureusement pas progressé dans les mêmes proportions. De 4,4 % en 1995, elle est passée à 6,7 % en 2001 et à **9,6 % en 2008**. Cette progression, un peu décevante, témoigne des résistances qui freinent aujourd'hui encore l'accès des femmes aux postes de responsabilité.

L'extension de **l'obligation de parité pour l'élection aux postes d'adjoints au maire**, inscrite dans la loi du 31 janvier 2007, devait cependant permettre de mieux résorber ce hiatus.

Communes de moins de 3 500 habitants

Dans ces communes, qui représentent 90 % des communes de France, les conseillers municipaux

sont élus au scrutin majoritaire[16(*)].

Dans les plus petites communes, les listes incomplètes et les candidatures isolées sont autorisées.

Dans les communes d'au moins 2 500 habitants, les candidatures isolées sont en revanche interdites, et les bulletins distribués aux électeurs doivent comporter autant de noms qu'il y a de sièges à pourvoir. Mais les électeurs conservent le droit de déposer dans l'urne des bulletins dont la liste est incomplète[17(*)].

Les suffrages sont comptabilisés individuellement. Pour être élu au premier tour, un candidat doit avoir recueilli un nombre de suffrages égal à la majorité absolue des suffrages exprimés ainsi qu'au quart des électeurs inscrits[18(*)].

Le mode de scrutin n'est assorti d'**aucune contrainte paritaire**, mais l'on constate cependant une **progression non négligeable** de la proportion des femmes, comme si l'entrée en vigueur de la loi du 6 juin 2000 avait provoqué, indirectement, un **effet d'entraînement** sur des communes auxquelles, pourtant, elle ne s'appliquait pas.

La proportion des femmes parmi les conseillers municipaux, dans ces petites communes, a progressé de près de moitié **entre 1995 et 2001, passant de 21 % à 30 %.** Les dernières élections municipales ont conforté cette tendance, avec **32,2 %** de femmes élues conseillères municipales **en 2008.**

La proportion des **femmes maires** a également progressé dans ces communes passant de 7,8 % en 1995, à 11,2 % en 2001, et à **14,2 % en 2008.** Il est significatif que cette proportion soit sensiblement plus élevée que dans les communes de plus de 3 500 habitants, témoignant, peut-être d'un moindre attrait, chez les candidats masculins, pour ces postes de responsabilité où les enjeux de pouvoir sont moins importants[19(*)].

d) Les élections sénatoriales : une progression régulière et marquée

Le Sénat est actuellement composé de 343 sénateurs élus pour six ans au suffrage universel indirect. Jusqu'à présent renouvelable par tiers, il le sera par moitié à compter des prochaines élections sénatoriales de 2011.

Le mode de scrutin est mixte et diffère en fonction du nombre de sénateurs élus dans le département, nombre défini en fonction de la population du département :

- dans les départements où sont élus trois sénateurs ou moins, l'élection a lieu au scrutin majoritaire à deux tours[20(*)] ;

- dans les départements où sont élus quatre sénateurs ou plus, l'élection a lieu au scrutin de liste et à la représentation proportionnelle[21(*)].

Les contraintes paritaires ne s'appliquent qu'aux élections qui se déroulent au scrutin de liste, et qui représentent approximativement la moitié des sièges.

Elles ont cependant permis une progression sensible et régulière de la proportion des femmes élues au Sénat : 5,3 % en 1998, 10,6 % en 2001, 16,9 % en 2004 et, aujourd'hui, **22,4 %** avec 77 sénatrices sur un total de 343 sénateurs.

Cette forte progression - un **quadruplement en dix ans** - a été tirée à chaque renouvellement triennal par les élections sous contrainte paritaire dans les départements élisant au moins quatre sénateurs.

	% de femmes élues dans les départements au scrutin majoritaire	% de femmes élues dans les départements au scrutin de liste
2001 - Série B	7,1 %	27,0 %
2004 - Série C	4,4 %	34,9 %
2008 - Série A	9,5 %	27,5 %

2. Le scrutin uninominal majoritaire : l'absence de leviers efficaces pour faire progresser la parité

Dans les élections conduites suivant un mode de scrutin uninominal majoritaire, les candidats se présentent individuellement dans le cadre d'une circonscription. Ce mode de scrutin est souvent considéré comme ayant le mérite d'établir un lien très direct entre les candidats et l'électeur et de contribuer, par la suite, à une meilleure identification de l'élu.

Il ne se prête que malaisément à la greffe des leviers favorisant l'égal accès des hommes et des femmes aux responsabilités politiques et les mécanismes qui ont pu être mis en place par la loi, soit pour pénaliser les partis qui ne présenteraient pas un nombre suffisant de femmes aux élections législatives, soit pour imposer que le candidats et le suppléant soient de sexe différent aux élections cantonales, n'ont pas produit les résultats escomptés.

a) Conseils généraux : les assemblées les plus fermées aux femmes

Les conseillers généraux sont élus pour six ans et renouvelables par moitié tous les trois ans[22(*)].

Pour être élu au premier tour, un candidat doit recueillir un nombre de voix au moins égal à la majorité absolue des suffrages exprimés et au quart des électeurs inscrits. Au second tour, la majorité relative suffit[23(*)]. Seuls les candidats ayant obtenu au premier tour un nombre de suffrages égal à 10 % du nombre des électeurs inscrits peuvent y participer[24(*)].

Les conseils généraux restent les assemblées les plus fermées aux femmes. Ils ne comptent en moyenne, aujourd'hui, que **12,3 % de femmes**, en très légère progression par rapport à 2004 (10,9 %) et 2001 (9,8 %)[25(*)].

Trois conseils généraux ne comportent actuellement aucune femme élue : l'Ariège, la Haute-Corse et le Tarn-et-Garonne et, dans quinze d'entre eux, la proportion des femmes est inférieure à 5 %.

La loi du 31 janvier 2007 s'est efforcée de pallier cette insuffisance manifeste en imposant aux candidats ou aux candidates aux élections controversées de se présenter accompagnés d'un **« remplaçant » de l'autre sexe**, appelé à lui succéder, dans certaines hypothèses d'ailleurs limitativement énumérées.

Mais ce dispositif n'a guère produit de résultats. Les femmes sont, dans 79 % des cas, restées cantonnées dans les postes de remplaçants, témoignant de la réticence des appareils politiques à s'ouvrir à la parité.

Le nombre de femmes qui ont pu bénéficier de ce dispositif pour accéder à ce « mandat en viager »,

comme il a parfois été surnommé, semble d'ailleurs très marginal.

b) L'Assemblée nationale : une lente progression

Les 577 députés qui composent l'Assemblée nationale sont élus pour cinq ans au scrutin uninominal à deux tours, dans le cadre d'une circonscription correspondant à un siège[26(*)].

Pour être élu au premier tour, un candidat doit obtenir la majorité absolue des suffrages exprimés et un nombre de voix égal au quart du nombre des électeurs inscrits. Au deuxième tour, la majorité relative suffit[27(*)].

Pour s'y présenter, un candidat doit avoir obtenu, au premier tour, un nombre de suffrages au moins égal à 12,5 % du nombre des électeurs inscrits.

La proportion de femmes élues à l'Assemblée nationale n'a que faiblement progressé en dix ans, passant de 10,9 % en 1997, à 12,3 % en 2003 et 18,5 % en 2007[28(*)].

3. Les pénalités financières infligées aux partis qui ne respectent pas la parité : une efficacité qui reste à démontrer.

Cette faible progression des femmes élues à l'Assemblée nationale montre que la modulation du financement public en fonction de l'écart entre le nombre de candidats et de candidates présentés aux élections législatives n'a pas vraiment produit, pour l'instant, les résultats escomptés, cette pénalisation financière donnant l'impression, du moins en apparence, d'être indolore pour les partis politiques qui s'y exposent.

a) Un fondement constitutionnel

Le second alinéa de **l'article 4 de la Constitution,** issu de la révision constitutionnelle du 8 juillet 1999 dispose que *« [les partis et groupements politiques] contribuent à la mise en oeuvre du principe [d'égal accès des hommes et des femmes aux mandats électoraux et aux fonctions électives], dans les conditions déterminées par la loi ».*

Comme l'a indiqué le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2000-429, le dispositif de la modulation de l'aide publique est *« destiné à inciter [les] partis et groupements à mettre en oeuvre ce principe d'égal accès »*

b) Le dispositif en vigueur

Le **régime de l'aide publique aux partis politiques** est fixé par la loi n° 88-227 du 11 mars 1988. Aux termes des articles 8 et 9 de cette loi, cette aide publique est partagée en deux fractions égales.

La **première fraction** est destinée au financement des partis et groupements en fonction de **leurs résultats aux élections à l'Assemblée nationale**. Sa répartition est effectuée proportionnellement au nombre de suffrages obtenus au premier tour de ces élections par les candidats qui ont indiqué s'y rattacher dans leur déclaration de candidature.

La **seconde fraction** est spécifiquement destinée au financement des partis et groupements représentés au Parlement, sous réserve qu'ils soient déjà bénéficiaires de la première fraction. Son versement est attribué **proportionnellement au nombre de membres du Parlement** - députés et sénateurs - qui ont déclaré au bureau de leur assemblée y être inscrits ou s'y rattacher.

La loi précitée du 6 juin 2000 a complété ce dispositif par un article 9-1 qui introduit une **modulation de la première fraction** de cette aide aux partis politiques en fonction de l'écart entre le nombre **de candidates et de candidats** qu'il ont présentés au premier tour des élections législatives.

En application de ce texte, les partis pour lesquels *« l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe* [...] *dépasse 2 % du nombre total de ces candidats »* ont vu le montant de la première fraction de l'aide publique qui leur est accordée diminué *« d'un pourcentage égal à la moitié de cet écart rapporté au nombre total de ces candidats ».*

Des dispositions dérogatoires sont prévues pour les partis politiques qui ne présentent de candidats qu'outre-mer : cette diminution ne leur est pas applicable lorsque l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe qui s'y sont rattachés n'est pas supérieur à un.

c) Le montant des pénalités financières

La dotation publique aux partis et groupements politiques s'élève à environ 80 millions d'euros, partagée comme vu plus haut en deux fractions égales.

La **seconde fraction**, d'une quarantaine de millions, est **intégralement versée** aux partis et groupements représentés au Parlement, en fonction du nombre de parlementaires qui y sont rattachés.

La **première fraction**, versée aux partis et groupements, en fonction des résultats qu'ont obtenus leurs candidats au premier tour des élections législatives fait l'objet de **retenues au titre du non-respect de la parité**.

Son montant de départ - une quarantaine de millions d'euros - a été ramené ces dernières années à 34,75 millions d'euros, car les partis politiques n'avaient investi, en moyenne, que 46,6 % de candidates.

Comme le montre le tableau suivant, établi par l'Observatoire de la parité, la **perte financière**, qui s'élève au total à plus de **5 millions d'euros**, est significative pour les grands partis politiques.

Montants des retenues sur la dotation des partis politiques au titre de la parité en 2009					
Partis et groupements politiques ayant présenté des candidats dans au moins 50 circonscriptions	Nombre total de candidats	% de candidates	Nombre de voix prises en compte	Retenue sur la dotation au titre de la parité	Montant de la 1ère fraction de l'aide publique compte tenu de la loi sur la parité
Union pour un mouvement populaire (UMP)	589	26,0 %	10 287 207	**4 131 614,2**	13 120 031,9
Parti socialiste (PS)	531	45,2 %	6 432 544	**513 919,0**	10 273 457,3
Modem	561	36,2 %	1 920 304	**443 765,8**	2 776 584,0
Parti radical de gauche (PRG)	71	32,4 %	365 162	**107 610,5**	504 766,2
Parti communiste français (PCF)	514	46,7 %	1 158 559	**67 287,4**	1 875 616,0
Solidarité écologie gauche alternative (SEGA)	84	35,7 %	73 220	**14 574,4**	108 215,5
Mouvement écologiste indépendant (MEI)	132	45,5 %	77 253	**5 839,2**	123 714,1
Le Trèfle - Les nouveaux écologistes homme-nature-animaux	190	52,1 %	99 603	**3 450,9**	163 583,3
Les Verts	580	50,3 %	859 781		1 442 431,0
Lutte ouvrière (LO)	563	49,9 %	218 233		366 123,5
Chasse, pêche, nature et traditions (CPNT)	246	49,6 %	214 389		359 674,6
Front national (FN)	558	49,3 %	1 095 784		1 838 366,8
Ligue communiste révolutionnaire (LCR)	497	49,3 %	534 666		896 994,5
Mouvement pour la France (MPF)	420	49,3 %	356 786		598 570,2
Sous-total	5535	**44,1 %**	22 597 707	**5 288 061,4**	34 448 128,9
Total*					**34749312,3**

* inclut le montant de l'aide publique alloué aux partis et groupements politiques ayant présenté des candidats exclusivement outre-mer

Décret n° 2010-106 du 29 janvier 2010

d) Les effets limités de la pénalisation financière

La pénalisation financière, qui a été appliquée pour la première fois à la suite des élections de 2002, a contribué à **une certaine augmentation de la proportion des femmes investies** par les partis aux élections législatives de 2007, sans pour autant que la parité soit atteinte au niveau des candidatures.

En outre, son augmentation, proportionnellement non négligeable, ne s'est **pas traduite par une augmentation comparable du nombre d'élues**, ce qui laisse penser que si les partis présentent davantage de candidates aux élections législatives, cela n'est pas nécessairement dans des circonscriptions où elles ont des chances de l'emporter.

Partis	Élections de 2002		Élections de 2007	
	Femmes candidates	Femmes élues	Femmes candidates	Femmes élues
UMP	19,6 %	10,1 %	26,6 %	14,3 %
UDF UMP	19,9 %	3,4 %	27,9 %	0 %
UDF Modem			36,9 %	0 %
PRG	34,6 %	16,3 %	33,8 %	57,1 %
PS			46,5 %	25,9 %
PCF	43,6 %	23,8 %	48,2 %	20 %
Verts	48,9 %	33,3 %	50,4 %	25 %

Source : rapport d'information n° 2507 (AN)□fait par Mme Pascale Crozon au nom de la délégation aux droits des femmes

e) Faut-il renforcer les pénalités financières ?

La loi du 31 janvier 2007 a déjà prévu d'alourdir de moitié les pénalités financières imposées aux partis politiques. A compter du prochain renouvellement de l'Assemblée nationale, le montant de la première fraction de l'aide qui leur est attribuée sera diminué d'un pourcentage égal aux trois quarts - et non plus à la moitié - de l'écart entre les deux sexes rapporté au nombre total de candidats.

Appliquée à la situation actuelle, cette nouvelle règle aurait pour effet de porter la retenue financière globale imposée aux partis politiques à un peu plus de 7,5 millions d'euros contre un peu plus de 5 millions d'euros actuellement.

Cet alourdissement n'est pas négligeable, mais il n'est pas sûr qu'il ait raison de la réticence des partis à promouvoir des candidates. Ainsi peut-on se demander si, sans attendre que ces nouvelles dispositions entrent en application, il ne faudrait pas aller plus loin.

Ainsi, à l'occasion des États généraux de la femme, **le Premier ministre** s'est prononcé le 7 mai dernier en faveur d'un *« renforcement très dur des pénalités financières pour les partis qui ne respectent pas la parité »*, ajoutant que pour que les partis progressent en ce domaine, il suffisait *« de mettre en place des dispositifs financiers qui soient insupportables »*.

Document 11

Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique

Article 9

La première fraction des aides prévues à l'article 8 est attribuée :

- soit aux partis et groupements politiques qui ont présenté lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale des candidats ayant obtenu chacun au moins 1 % des suffrages exprimés dans au moins cinquante circonscriptions ;

- soit aux partis et groupements politiques qui n'ont présenté des candidats lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale que dans une ou plusieurs collectivités territoriales relevant des articles 73 ou 74 de la Constitution ou en Nouvelle-Calédonie et dont les candidats ont obtenu chacun au moins 1 % des suffrages exprimés dans l'ensemble des circonscriptions dans lesquelles ils se sont présentés.

La répartition est effectuée proportionnellement au nombre de suffrages obtenus au premier tour de ces élections par chacun des partis et groupements en cause. Il n'est pas tenu compte des suffrages obtenus par les candidats déclarés inéligibles au titre de l'article L. O. 128 du code électoral.

En vue de la répartition prévue aux alinéas précédents, les candidats à l'élection des députés indiquent, s'il y a lieu, dans leur déclaration de candidature, le parti ou groupement politique auquel ils se rattachent. Ce parti ou groupement peut être choisi sur une liste établie par arrêté du ministre de l'intérieur publié au Journal officiel de la République française au plus tard le cinquième vendredi précédant le jour du scrutin, ou en dehors de cette liste. La liste comprend l'ensemble des partis ou groupements politiques qui ont déposé au ministère de l'intérieur au plus tard à dix-huit heures le sixième vendredi précédant le jour du scrutin une demande en vue de bénéficier de la première fraction des aides prévues à l'article 8.

La seconde fraction de ces aides est attribuée aux partis et groupements politiques bénéficiaires de la première fraction visée ci-dessus proportionnellement au nombre de membres du Parlement qui ont déclaré au bureau de leur assemblée, au cours du mois de novembre, y être inscrits ou s'y rattacher.

Chaque membre du Parlement ne peut indiquer qu'un seul parti ou groupement politique pour l'application de l'alinéa précédent.

Un membre du Parlement, élu dans une circonscription qui n'est pas comprise dans le territoire d'une ou plusieurs collectivités territoriales relevant des articles 73 ou 74 de la Constitution ou en Nouvelle-Calédonie, ne peut pas s'inscrire ou se rattacher à un parti ou à un groupement politique qui n'a présenté des candidats, lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale, que dans une ou plusieurs collectivités territoriales relevant des mêmes articles 73 ou 74 ou en Nouvelle-Calédonie.

Au plus tard le 31 décembre de l'année, le bureau de l'Assemblée nationale et le bureau du Sénat communiquent au Premier ministre la répartition des membres du Parlement entre les partis et groupements politiques, telle qu'elle résulte des déclarations des membres du Parlement. Ces

déclarations sont publiées au Journal officiel.

Le montant des aides attribuées à chaque parti ou groupement est retracé dans un rapport annexé au projet de loi de finances de l'année.

Article 9-1

Lorsque, pour un parti ou un groupement politique, l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe ayant déclaré se rattacher à ce parti ou groupement, lors du dernier renouvellement général de l'Assemblée nationale, conformément au cinquième alinéa de l'article 9, dépasse 2 % du nombre total de ces candidats, le montant de la première fraction qui lui est attribué en application des articles 8 et 9 est diminué d'un pourcentage égal aux trois quarts de cet écart rapporté au nombre total de ces candidats.
Cette diminution n'est pas applicable aux partis et groupements politiques ayant présenté des candidats exclusivement outre-mer lorsque l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe qui s'y sont rattachés n'est pas supérieur à un.

Document 12 :

RFDA 2013 p. 882

Seul le législateur peut imposer la parité hommes-femmes dans les listes de candidats aux élections aux chambres d'agriculture

Note sous Conseil d'État, Assemblée, 7 mai 2013, *Fédération CFTC de l'agriculture (CFTC-AGRI) et Fédération générale des travailleurs de l'agriculture, de l'alimentation, des tabacs et des services annexes - FO (FGTA-FO)*, n° 362280, au Lebon ; AJDA 2013. 949 ; *ibid.* 1564, chron. X. Domino et A. Bretonneau

Diane Roman, Professeur à l'Université François Rabelais, Tours
Stéphanie Hennette-Vauchez, Professeur à l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense

Un *verbatim* des paroles échangées à l'audience permet parfois d'éclairer d'un nouveau jour une décision de justice. Ainsi, une personne ayant assisté à l'audience publique dans l'affaire ici commentée rapporte deux éléments que la lecture, même attentive, de l'arrêt du mardi 7 mai 2013 ne peut permettre de deviner : quoique la formation de jugement fût composée de telle manière qu'elle ne comprenait que des hommes (1), il a été dit à l'audience que désormais, « la parité [était] partout ».

Il est vrai que quelque chose comme une matrice réformatrice paritaire se déploie de manière notable, à travers les secteurs et les pays. Qu'on en juge : initialement pensée comme applicable à la seule question de la représentation politique, la « parité » interroge aujourd'hui la légitimité et les modes de composition de nombre d'instances et de corps, depuis la fonction publique(2) à ceux qui participent à la gouvernance économique(3), en passant par la justice, nationale(4) comme internationale (5). Ce sont aujourd'hui plus de la moitié des pays du monde qui ont adopté des lois destinées à favoriser la présence des femmes dans les instances de représentation politique(6). Des textes internationaux tels que la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF) précisent que « des mesures temporaires spéciales visant à accélérer l'instauration d'une égalité de fait entre les hommes et les femmes » peuvent être adoptées par les États (art. 4) (7), et la Commission européenne a présenté, en novembre 2012, un projet de directive visant à créer un quota de femmes dans les conseils d'administration des entreprises(8). Oui, la parité est partout - mais visiblement pas (encore ?) au Conseil d'État !

Au-delà de l'anecdote, la décision commentée traduit bien la volonté du Conseil de résister à la dynamique propre au principe juridique de parité. D'abord, en retenant une conception étroite du principe de parité et en jugeant que les dispositions constitutionnelles relatives à la parité sont distinctes de celles relatives au principe constitutionnel d'égalité ; ensuite, en jugeant que « le législateur est seul compétent... pour adopter les règles destinées à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats [électoraux], fonctions [électives] et responsabilités [sociales et professionnelles] » - et en censurant, pour ce motif, le décret soumis à son contrôle, qui créait des obligations de présence de femmes sur les listes de candidats à l'élection aux chambres d'agriculture. Ces deux aspects seront examinés successivement - après

quelques éléments introductifs de cadrage.

C'est le recours pour excès de pouvoir formé par la Fédération CFTC de l'agriculture (CFTC-AGRI) et la Fédération générale des travailleurs de l'agriculture, de l'alimentation, des tabacs et des services annexes - FO (FGTA-FO) à l'encontre du décret n° 2012-838 du 29 juin 2012 relatif aux élections aux chambres d'agriculture (9) qui a donné lieu à l'arrêt ici commenté. Unis dans la lutte (la cause des femmes est décidément bonne fille !), les deux syndicats contestaient la disposition de l'article 1er du décret faisant obligation à chaque liste de candidats formée pour ces élections de comporter « au moins un candidat de chaque sexe par tranche de trois candidats ». On savourera incidemment le fait que la CFTC proclame, sur son site internet, que « depuis sa création, la CFTC a fait de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes une de ses priorités. Ainsi, la CFTC se bat au quotidien pour les droits des femmes en entreprise et dans la fonction publique » ; tout comme on appréciera le fait qu'à l'occasion de la journée internationale des droits des femmes, FO a ouvert un site internet consacré à l'égalité professionnelle hommes/femmes : http://egalitepro.force-ouvriere.org/. Mais puisque ces élections professionnelles n'étaient pas sans conséquences sur l'appréciation de la représentativité nationale des organisations syndicales, les organisations syndicales ont une nouvelle fois révélé leur ambivalence à l'égard du féminisme(10) en contestant les dispositions réglementaires.

La partie réglementaire du code rural, profondément modifiée par le décret déféré au Conseil, prévoyait donc que les élections aux chambres d'agriculture auraient lieu au terme d'un scrutin de liste et que le préfet était chargé d'examiner la recevabilité des listes de candidats déposées (art. R. 511-34). Parmi les critères de recevabilité était ajoutée une condition de « parité » des listes. En réalité, plus que de parité arithmétique, il s'agissait d'une condition de représentativité minimale, puisque le seuil fixé était d'au moins un candidat de chaque sexe par tranche de trois candidats. L'exigence ainsi instaurée par le décret pouvait se prévaloir notamment de la disposition de l'article 1er de la Constitution, aux termes duquel « la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales » ; et c'est probablement la noblesse de ce fondement juridique qui explique que l'affaire ait été renvoyée à la formation de jugement la plus solennelle du Conseil d'État. Il fallait en effet au juge décider si, alors que la disposition constitutionnelle a pour objet de permettre l'adoption de règles incitatives ou contraignantes fondées sur le sexe des personnes pour l'accès aux emplois et fonctions publics, cette faculté est réservée au législateur - ou si, au contraire, il convient d'interpréter le terme « loi » qui y figure comme désignant toute règle générale, législative comme réglementaire (11).

En l'espèce, le Conseil d'État a privilégié la première lecture ; il a jugé que « le législateur est seul compétent, tant dans les matières définies notamment par l'article 34 de la Constitution que dans celles relevant du pouvoir réglementaire en application de l'article 37, pour adopter les règles destinées à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats, fonctions et responsabilités mentionnés à l'article 1er précité ; qu'il appartient seulement au Premier ministre en vertu de l'article 21 de la Constitution, sous réserve de la compétence conférée au Président de la République par l'article 13 de la Constitution, de prendre les dispositions d'application de ces mesures législatives ». Ici donc, faute de loi ayant transcrit l'exigence constitutionnelle à la question spécifique des élections aux chambres d'agriculture, le décret est entaché d'incompétence. Par ce raisonnement, le Conseil d'État véhicule une conception singulièrement étroite, voire restrictive, de la parité ; il le fait en outre en recourant à un mode de raisonnement dont

le formalisme peut sembler inadapté à la question soulevée devant lui.

La parité, dérogation ou mise en oeuvre de l'égalité ?
« La loi garantit à la femme, dans tous les domaines, des droits égaux à ceux de l'homme » affirme l'alinéa 3 du Préambule de la Constitution de 1946. « La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales » ajoute l'article 1er de la Constitution de 1958. La clarté des énoncés constitutionnels ne reflète que difficilement les obstacles rencontrés par l'instauration de dispositifs visant à favoriser l'égalité de représentation entre les femmes et les hommes. Car la parité en France a une histoire complexe, qui s'apparente à une *saga* dont il importe de rappeler les grandes étapes, avant de souligner certaines des raisons théoriques pour lesquelles le raisonnement qui consiste à distinguer, voire opposer, parité et égalité peut être critiqué.

La *saga* de la parité : une course d'obstacles jurisprudentiels

Longue course d'obstacles que celle de la parité ! Les premières traductions législatives de l'objectif d'une meilleure représentation des femmes au Parlement ont suscité, on le sait, le durable verrouillage constitutionnel de la décision *Quotas par sexe*(12). Cette décision réussissait tout d'abord la prouesse de ne pas même mentionner l'alinéa 3 du Préambule de 1946 qui constituait pourtant le fondement constitutionnel le plus immédiat en matière d'égalité entre hommes et femmes, puis s'articulait autour de l'idée que seule une lecture formelle du principe d'égalité (« la loi doit être la même pour tous ») permettait de sauvegarder le principe constitutionnel de l'indivisibilité de la souveraineté. Elle relevait ensuite le défi du temps, puisque le Conseil était suffisamment convaincu de sa perfection pour la répéter presque mot à mot dix-sept années plus tard(13) - comme si la réflexion critique, les mentalités et la perception sociale des questions en cause n'avaient pas évolué (ou comme si le droit n'avait pas à accompagner de telles éventuelles évolutions voire devait, tout au contraire, y résister).

Il a donc fallu - la chose est notable - une révision constitutionnelle pour que puisse être dépassée l'opposition du Conseil constitutionnel : la loi constitutionnelle n° 99-569 du 8 juillet 1999 relative à l'égalité entre les femmes et les hommes modifiait les articles 3 (désormais 1er) et 4 de la Constitution, afin de permettre l'adoption de mesures législatives destinées à favoriser l'égal accès des hommes et des femmes aux mandats électoraux et aux fonctions électives. Dans la foulée, le législateur adoptait, avec la loi 2000-493 du 6 juin 2000, la première des lois (14) aménageant la parité en matière électorale. Le Conseil constitutionnel n'avait pas dit son dernier mot pour autant ; et il le faisait savoir en cantonnant strictement, à la première occasion, la portée de la révision constitutionnelle aux seules consultations électorales politiques. Ainsi, la loi entendant « paritariser » les élections au Conseil supérieur de la magistrature ne pouvait se prévaloir des dispositions de l'ancien article 3 de la Constitution - et était censurée (15). Il a donc fallu une seconde révision constitutionnelle pour que le concept de parité puisse prendre son envol au-delà de la sphère politique *stricto sensu* ; depuis la loi constitutionnelle 2008-724 du 23 juillet 2008, la recherche d'égalité a été étendue au champ des « responsabilités sociales et professionnelles ». En d'autres termes, par deux fois, le pouvoir constituant a tenu un « lit de justice », pour reprendre l'expression du doyen Vedel, et surmonté les censures du Conseil constitutionnel. Pouvait-on alors considérer que, cette fois, la messe était dite - et la parité acceptée, à la fois comme principe et comme valeur politiquement désirable ?

Le présent arrêt prouve que tel n'était pas le cas - et que la fronde judiciaire s'est

seulement déplacée du Conseil constitutionnel vers le Conseil d'État. Ce que le premier a dû finir par accepter, le second peut encore le bloquer, en jugeant que partout où la loi n'a pas explicitement autorisé l'adoption de mesures destinées à favoriser « l'égal accès des hommes et femmes », la prescription constitutionnelle est dépourvue de sens et de portée normative - car dépourvue de son relais, de sa traduction nécessaire. La connivence entre les deux juridictions se donne d'ailleurs ici à voir par un renvoi explicite de l'arrêt du Conseil d'État à la jurisprudence du Conseil constitutionnel : évoquant les dispositions constitutionnelles relatives à la parité, le Conseil d'État juge en effet que « leur objet est de combiner le principe constitutionnel d'égalité, *tel qu'interprété par le Conseil constitutionnel, notamment dans sa décision n° 2006-533 DC du 16 mars 2006*, interdisant de faire prévaloir la considération du sexe sur celle des capacités et de l'utilité commune, et l'objectif d'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales » [nous soulignons]. Une telle référence à la décision du Conseil constitutionnel peut surprendre : outre le fait qu'une telle pratique est peu commune, elle tend à conforter une interprétation dont l'objet même de la révision entreprise par le pouvoir constituant en 2008 était de la surmonter. Alors même en effet que le projet de loi constitutionnelle de 2008 était initialement muet sur ce point, c'est un amendement parlementaire introduit lors de la discussion parlementaire à l'Assemblée nationale qui proposait la consécration du principe selon lequel « la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités professionnelles et sociales ». Or cet amendement était explicitement justifié par la volonté « de surmonter les difficultés apparues avec la décision du Conseil constitutionnel du 16 mars 2006 »(16). Il est dès lors pour le moins étonnant de voir en 2013 le Conseil d'État justifier sa censure en se prévalant d'une interprétation constitutionnelle que le souverain, par deux lits de justice, a entendu écarter...

Mais il est vrai que cette remontrance du Conseil d'État, pour rester dans le vocabulaire de la justice pré-révolutionnaire, était prévisible. Le Conseil d'État n'a jamais caché son hostilité aux mesures instaurant la parité. Il avait ainsi « neutralisé » les dispositions introduites dans le statut de la fonction publique par l'article 25 de la loi du 9 mai 2001 relative à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, qui imposaient une « représentation équilibrée » entre les sexes dans les jurys de concours. Dans un arrêt de Section(17) confirmé par la suite(18), la Haute juridiction administrative avait ainsi affirmé que « le principe d'égalité d'accès aux emplois publics énoncé à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen exclut que, pour les candidatures à des dignités, places et emplois publics autres que ceux ayant un caractère politique, une distinction puisse être faite entre les candidats en raison de leur sexe ». La jurisprudence du Conseil d'État, comme, avant elle, celle du Conseil constitutionnel, se présente ainsi comme la gardienne d'une certaine conception de l'égalité, formelle (voire formaliste), indifférente tout à la fois aux conditions d'application effective de la norme et à la revendication politique d'une modification du cadre juridique, y compris lorsqu'elle est traduite par la parole répétée du pouvoir constituant.

Le Conseil d'État juge donc que les dispositions constitutionnelles insérées dans le texte de 1958 par les révisions successives de 1999 et 2008 ont pour objet de « combiner » le principe constitutionnel d'égalité avec « l'objectif d'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales ». Par-delà le fait que la construction même du considérant est étrange, qui énonce que A (les dispositions constitutionnelles relatives à la parité) a pour objet de concilier B (le principe constitutionnel d'égalité) avec... A (de nouveau, les dispositions constitutionnelles relatives à la parité), le raisonnement suivi suscite la

critique au fond. Il postule en effet nécessairement que la parité et l'égalité sont distincts - puisqu'il a fallu que la Constitution les concilie ; il sous-entend ainsi que la parité « déroge » à l'égalité. Mais est-ce si certain ?

La parité comme redéfinition de l'égalité

On peut en effet s'étonner d'une telle opposition entre « parité » et « égalité » (19) : n'était-ce pas en effet précisément l'ambition - et même l'intérêt - du concept de parité que de permettre d'intégrer de telles mesures visant à « favoriser l'égal accès des hommes et des femmes » parmi les mesures permettant de réaliser concrètement le principe d'égalité - et de dépasser, ce faisant, une lecture ancienne, critiquée et critiquable, qui entendait préserver l'idée que seule une conception formelle de l'égalité serait conforme aux prescriptions constitutionnelles ?

Traditionnellement, on le sait, le droit français considère que le fait de traiter différemment des situations similaires constitue une dérogation (et non une application) au principe d'égalité. Il accepte en revanche généralement que des situations différentes donnent lieu à l'application de règles différentes (20). Le coeur de la distinction est bien flou toutefois, qui dépend des critères auxquels il est recouru pour juger que des situations données sont similaires ou non. « L'appréciation du degré de différentiation que se reconnaît aujourd'hui le juge administratif repose sur des éléments bien peu objectifs », écrit un auteur au sujet de la jurisprudence administrative relative au principe d'égalité (21) ; d'autres analyses portant sur la jurisprudence constitutionnelle (22) lui font écho. Ce flou, cette indétermination relative, tient au fait que « ... le principe d'égalité constitue le foyer de la tension entre le législateur et le juge, entre la politique et le droit, et, par conséquent, son application est celle qui suscite le plus fréquemment les accusations d'activisme judiciaire ou d'abdication du juge face à l'arbitraire du législateur »(23).

Ce bref rappel permet de comprendre que, dans la pérennité de l'affirmation selon laquelle la parité devrait être entendue comme une dérogation à l'égalité, il y a bien au moins pour partie une hostilité de fond aux mesures paritaires qui trouve à s'exprimer. Mais au-delà de cette dimension indubitablement politique de la question, on voudrait faire valoir ici un certain nombre d'arguments juridiques tendant à établir le défaut de ce raisonnement fondé sur l'opposition entre parité et égalité(24).

Ce raisonnement pose problème, en premier lieu, parce qu'il fait fi de décennies de travaux théoriques qui ont établi avec force les problèmes suscités par une approche uniquement formelle de l'égalité - et donc, la nécessité de la compléter. En ce sens, on peut considérer que le concept de parité a prospéré sur un constat d'échec (ou de promesses non tenues) de l'égalité. Dès lors, les opposer revient à méconnaître la mesure dans laquelle le premier advient comme complément ou correctif des apories ou inachèvements du second. Parmi ces derniers, on relève notamment la possibilité de contre-performances de l'égalité formelle : elle peut en effet générer des inégalités plutôt que l'égalité, notamment lorsqu'elle commande l'application d'une règle unique à des personnes ou groupes de personnes placés dans des situations différentes. D'où l'idée de la possibilité, voire de la nécessité, de règles différentes pour régir des situations différentes. Il a également pu être souligné que l'égalité formelle est parfois inapplicable : dans la mesure où en effet elle requiert l'existence d'un comparateur, elle se révèle inapte à régir les situations où celui-ci fait défaut.

Sur ces bases, et avant que le concept de parité émerge comme nouvel horizon

théorique, le principe d'égalité avait déjà été revisité et redéfini de manière substantielle : à l'exigence de traiter toutes les personnes de la même manière, se substituait celle de traiter différemment les personnes placées dans des situations différentes. Ce faisant, c'est l'idée selon laquelle le traitement différentiel de personnes (ou groupes de personnes) n'est pas en lui-même discriminatoire - ou contraire au principe d'égalité - qui se fraie un chemin. Demeurait toutefois le problème signalé plus haut, tenant à la difficulté de décider ce à quoi correspondent, pratiquement, les notions de « situations semblables » ou « situations différentes ». C'est sur ce terrain, et dans ce cadre, que la notion de parité a émergé.

Initialement, les règles dites de parité ont souvent été présentées comme des mesures de discrimination positive : elles étaient réputées avoir pour objet de favoriser temporairement un groupe historiquement ou structurellement défavorisé, en guise de « rattrapage »(25). Les choses ont progressivement évolué et la parité est aujourd'hui largement comprise comme venant enrichir la notion de représentation - ou plus exactement, de représentativité. La représentativité de toute une série d'institutions (politiques, syndicales, associatives, de gouvernance, juridictionnelles...) se voit ainsi progressivement adjoindre un nouveau critère de légitimité : celui de la parité entre les hommes et les femmes(26).

On pourrait certes considérer que ces évolutions et réorientations théoriques des définitions de l'égalité n'ont pas nécessairement vocation à être traduites dans le droit positif - et qu'en toute hypothèse, une telle responsabilité ne saurait incomber au juge. En ce sens, la critique de l'arrêt *CFTC*, articulée autour de l'idée que le Conseil d'État aurait fait prévaloir une conception datée de l'égalité, serait injustifiée.

Il nous semble cependant que ce n'est pas le cas. D'abord parce que, ici comme ailleurs, le Conseil d'État a bien fait un choix, et qu'il est possible de situer ce choix dans un horizon plus vaste des possibles. Ce choix, tenant à établir une distinction théorique entre « égalité » et « parité », était un parmi d'autres ; il engage alors le juge dans une voie et non dans une autre (27). Ensuite parce qu'il ne saurait être résumé à un choix entre options théoriques ; c'est aussi un choix entre différentes options offertes par le droit positif. Il importe en effet d'insister sur le fait que l'acception formaliste du principe d'égalité (la loi doit être la même pour tous ; elle ne doit pas, en principe, distinguer) n'est qu'une des acceptions possibles en droit positif.

On en veut pour preuve, tout d'abord, que la « tradition universaliste française », amplement invoquée par le rapporteur public dans ses conclusions, est largement mythique : non pas qu'elle n'ait pas de fondements, mais, simplement, elle doit être ramenée à sa juste place et ne saurait être présentée comme gouvernant toutes les acceptions et interprétations du principe d'égalité. G. Pellissier écrit ainsi que la disposition du Préambule de 1946 prescrivant l'égalité de droits entre hommes et femmes dans tous les domaines correspond pleinement à cette compréhension universaliste de l'égalité - puisqu'elle n'évoque qu'une égalité de droits. Il est vrai que cette disposition a permis, à partir des lendemains de la Seconde Guerre mondiale, la disparition progressive de nombreuses règles qui excluaient les femmes de l'accès à certaines professions ou les assignaient à des statuts inférieurs; mais elle a aussi permis l'adoption de mesures nombreuses et importantes instaurant au contraire un traitement différentiel des hommes et des femmes (suppression de la condition de diplôme pour les mères de famille ayant plus de trois enfants pour les concours de la fonction publique ; bonifications réservées aux femmes mères de famille pour le bénéfice des droits à pensions de retraite...). Le fait que, depuis leur édiction, nombre de ces mesures aient été

remises en cause (soit au fond soit dans leur dimension sexuée) n'altère en rien le fait qu'elles témoignent de ce qu'une autre conception de l'égalité est possible, y compris dans le cadre juridique français(28). Confronté quelquefois à ce type de dispositifs, le Conseil d'État lui-même a pu ainsi développer une ligne jurisprudentielle articulée autour de l'idée que « des distinctions entre les hommes et les femmes (étaient acceptables) lorsqu'elles sont justifiées "par la nécessité de la protection de la femme ou de la promotion de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes" » (29). Cette jurisprudence a cependant été jugée visiblement inappropriée dans l'affaire qui nous intéresse, ce dont on peut s'étonner dès lors qu'était justement en cause une mesure paritaire - autrement dit, une mesure aisément rattachable à un objectif de promotion de l'égalité des chances entre hommes et femmes. En ce sens, l'affirmation du rapporteur public aux termes de laquelle « Le 2nd alinéa de l'article 1er de la Constitution est le produit de ce conflit entre l'affirmation constitutionnelle de l'égalité en droit et la volonté de réaliser l'égalité par le droit » est problématique, en ce sens qu'elle construit comme en « conflit » deux significations du principe que le droit français (et ici, le texte constitutionnel lui-même) cherche précisément à conjuguer (30). C'est que parfois la valeur égalité sera servie par l'égalité en droit, mais parfois par l'égalité par le droit ; il n'est pas nécessaire d'opposer les deux - sauf à produire (volontairement ou non) une distinction entre une « bonne » et une « mauvaise » compréhension du principe d'égalité, laquelle semble, précisément, proscrite par l'article 1er de la Constitution qui les évoque toutes deux dans un même mouvement.

D'autres exemples de conceptualisations du principe de parité comme participant de l'égalité (et non opposé à elle) figurent dans l'important rapport Veil remis en 2009 par le comité chargé de réfléchir à une éventuelle réécriture du Préambule de la Constitution de 1946(31). La ligne-force de l'argumentation du rapport Veil était en effet que le principe d'égalité (y compris dans son acception constitutionnelle) peut donner lieu à des lectures dynamiques non formalistes. C'est d'ailleurs sur le fondement de cette idée qu'il invitait à redécouvrir le Préambule de la Constitution - insistant, ce faisant, sur le fait que le principe d'égalité, même en France, était pleinement apte à répondre aux « défis de la diversité ». Faut-il croire, alors, que le rapport du comité Veil (pourtant évoqué par le rapporteur public) n'a pas réellement été entendu au Palais-Royal ? On lit ainsi dans le rapport : « Le comité s'est tenu à l'écart des traditionnelles querelles - parfois d'ailleurs plus sémantiques qu'idéologiques - entre les tenants de l'universalisme républicain et ceux de la discrimination positive ou du différentialisme. Il s'est plus simplement accordé sur l'idée que la logique consistant, lorsque cela est justifié, à donner plus à ceux qui ont moins n'est pas contraire au principe d'égalité, mais conforme à une vision moderne dudit principe, tant il est vrai qu'un traitement strictement égal des personnes peut échouer, au moins partiellement, à produire entre elles l'égalité que nul ne conteste en tant que finalité »(32). Et plus encore : « il est usuel, pour ne pas dire confortable, d'opposer le modèle républicain français, tel qu'interprété dans toute sa rigueur par le Conseil constitutionnel à la lumière des principes d'égalité, d'unité et d'indivisibilité, à d'autres conceptions de l'intégration et de l'égalité des chances. (Mais...) l'examen plus attentif de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur le principe d'égalité oblige à nuancer très fortement ce constat et même à l'invalider pour une large part. Le cadre constitutionnel actuel offre une très grande latitude pour la mise en oeuvre de politiques de différentiation positive, lesquelles sont, d'ailleurs, loin d'être inexistantes dans le droit positif français »(33). Certes, ces développements trouvent leur place dans les réponses apportées par le comité Veil à la question de savoir si et comment traiter de la question de la « diversité » dans un Préambule éventuellement modernisé ; mais on voit bien en quoi il intéresse le présent raisonnement relatif à la parité : le cadre constitutionnel actuel ne saurait être valablement interprété comme n'offrant place qu'à une conception

formelle du principe d'égalité.

La loi, comme instrument de l'égalité entre les femmes et les hommes

Du refus d'entendre la parité comme un complément à l'égalité, et de ce choix de considérer la première comme une dérogation à la seconde découlait alors pour le Conseil d'État une question : si la parité est une restriction au principe constitutionnel d'égalité, quelles autorités sont fondées à mettre en oeuvre ces dispositifs dérogatoires ? En ce sens, convient-il d'entendre, dans la référence à la loi faite par l'actuel article 1er de la Constitution, un renvoi à la seule compétence du législateur ? C'est par une réponse positive que le Conseil d'État a tranché, procédant à une interprétation stricte - d'aucuns diront formaliste - des dispositions constitutionnelles, interprétation que devront entendre gouvernement et Parlement lors de l'examen du projet de loi-cadre sur l'égalité entre les femmes et les hommes, en cours d'adoption.

Une interprétation formaliste des dispositions constitutionnelles : l'adieu à *Dehaene* ?

En retenant une conception de la parité comme dérogation à l'égalité, et non comme mise en oeuvre de celle-ci, le Conseil d'État neutralise la disposition constitutionnelle insérée par les révisions de 1999 et 2008 en la subordonnant à la seule intervention du législateur. La Constitution, selon l'interprétation retenue par le Conseil d'État, permet au législateur, et à lui seul, de déroger à l'égalité en instaurant des mesures permettant la participation politique, économique et sociale des femmes. En d'autres termes, le raisonnement du juge fait ici jouer à la loi le rôle d'un écran entre la Constitution et le pouvoir réglementaire, lequel apparaît alors comme non directement lié par les dispositions constitutionnelles... Une telle interprétation est discutable, pour plusieurs séries de raisons

Elle est discutable, d'une part, au regard de l'esprit de la Constitution. Comme cela fut mentionné, l'actuel article 1er de la Constitution résulte d'un amendement parlementaire présenté en 2008. Le projet adopté initialement par l'Assemblée nationale entendait modifier l'article 34 de la Constitution et ajouter au domaine de la loi, tel que défini par cet article, la compétence pour favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités professionnelles. En ce sens, les mesures destinées à favoriser l'accession des femmes aux responsabilités politiques, économiques et sociales auraient rejoint les garanties accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, la nationalité, l'état et la capacité des personnes, ou encore la détermination des crimes et délits et des sanctions qui leurs sont attachées. On sait qu'il n'en a pas été ainsi : à la suite d'un amendement sénatorial, la mesure fut déplacée de l'article 34 à ce qui allait devenir l'article 1er de la Constitution (34). De règle de compétence, la parité devenait ainsi explicitement une règle de fond. En ce sens, et comme toute règle constitutionnelle de fond, elle s'impose à l'ensemble des pouvoirs publics.

De ce fait, et d'autre part, l'interprétation du Conseil d'État peut être discutée au regard de la hiérarchie des normes. Le fait que le Conseil d'État interprète l'article 1er de la Constitution comme une loi de compétence, alors que son insertion à l'article 1er révèle qu'il s'agit de l'expression d'une des valeurs sur lesquelles se fonde la République, est en effet problématique. Tout comme le principe selon lequel « l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion », énoncé au même article 1er, ne peut être entendu dans le sens d'égalité devant la seule norme législative, le

principe selon lequel « la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes (...) aux responsabilités sociales et professionnelles » pouvait très bien être envisagé comme ayant une portée générale, non limitée à la seule action normative du Parlement. *A fortiori*, dans le contexte juridique de l'affaire commentée : le décret déféré au Conseil et relatif aux modalités d'élection aux chambres d'agriculture était en effet pris dans un domaine dans lequel le pouvoir réglementaire dispose d'une compétence autonome(35). À cet égard, le Conseil d'État aurait pu décider que le pouvoir réglementaire était bel et bien dans l'obligation de prendre des mesures en faveur de l'accession des femmes à la représentation professionnelle dans le monde agricole - car s'il n'y a pas de loi, la Constitution s'impose directement au pouvoir réglementaire ! C'est bien en ce sens qu'avait d'ailleurs été interprétée la disposition du Préambule de 1946 relative au droit de grève : le Conseil d'État lui-même avait en effet jugé que l'alinéa 7 du Préambule, aux termes duquel « le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent », justifiait, en l'absence de lois, la compétence du pouvoir réglementaire pour prendre les mesures nécessaires destinées à garantir le droit de grève et à le concilier avec les autres principes constitutionnels, tel que la continuité du service public. La grandeur de l'arrêt *Dehaene*(36) a précisément consisté dans cette forme de pragmatisme du Conseil d'État, désireux de donner force aux principes adoptés en 1946, en dépit de l'absence de loi. Il faut donc considérer que ce que la Haute assemblée avait admis en 1950, elle l'a refusé en 2013, en s'arc-boutant sur une lecture formaliste des dispositions constitutionnelles relatives à la parité.

Ceci mérite d'autant plus d'être souligné que, dans les conclusions du rapporteur public, on trouve de nombreux rappels de la polysémie du terme de loi dans les sources constitutionnelles : G. Pellissier reconnaît qu'il ne renvoie pas toujours à sa signification organique et formelle. Il souligne également l'importance d'une interprétation contextuelle, soucieuse tant de l'intention que de l'objectif de l'auteur de l'énoncé. Mais ce faisant, il établit des distinctions qui révèlent des choix interprétatifs et axiologiques. Ainsi en est-il, par exemple, de la césure qu'il établit entre différentes normes constitutionnelles, qui auraient des portées différentes. Ainsi : « le constituant (de 1999 et 2008) avait moins entendu proclamer un objectif de parité, déjà contenu dans l'égalité des droits proclamés par le Préambule de 1946, que de rendre possible une action positive pour le réaliser, tout en laissant une liberté quant aux choix des mesures, incitatives ou contraignantes, qui permettrait d'y parvenir(37). Une telle disposition n'est donc en rien assimilable à un objectif de valeur constitutionnelle tel que celui visant à ce que toute personne puisse disposer d'un logement décent (38) dont vous avez jugé qu'il appartenait à tous les pouvoirs publics d'assurer le respect (7 avr. 2010,(39)*Société Infobail*) ». Le choix de l'objectif à valeur constitutionnelle relatif au logement comme élément de comparaison pour apprécier la portée du principe de parité est assez piquant, quand on garde à l'esprit combien le caractère contraignant de ces objectifs fut discuté(40). En définitive, l'égalité entre les femmes et les hommes est ici ravalée au rang de vague objectif, ne s'imposant pas au pouvoir réglementaire...

En fait, l'interprétation ici retenue par le Conseil d'État de la portée de l'article 1er de la Constitution ne fait que renforcer une conclusion dont on sait qu'elle avait en fait été anticipée par les services de l'Etat(41) : pour parachever les révisions constitutionnelles de 1999 et 2008, une loi générale relative à la parité est nécessaire.

Vers une loi globale sur la parité

Dans ses conclusions sur la décision commentée, le rapporteur public se réfère aux considérations générales que le Conseil d'État a consacrées en 1996 au principe d'égalité

et affirme que « l'universalité de la règle épuise l'égalité ». La lecture de l'arrêt invite à prendre l'affirmation au pied de la lettre : l'égalité est bien littéralement épuisée, éreintée par une conception universaliste.... Les chiffres de la participation des femmes à la vie politique, économique et sociale sont régulièrement rappelés : la représentation nationale compte 26,9 % de députées en 2012 et 22,1 % de sénatrices ; au niveau local, 13,9 % de conseillères générales, 5,0 % des présidentes de conseils généraux et moins de 14 % des maires sont des femmes. Dans le secteur économique, il y avait 20,8 % de femmes dans les conseils d'administration des entreprises cotées au CAC 40 et les femmes représentaient 17,4 % des administrateurs des entreprises du SBF 120 en 2011(42). Et encore, ces chiffres traduisent une augmentation importante et très récente de la participation des femmes, résultante de différentes mesures adoptées ces dernières années. À ne citer que les dernières, on peut ainsi mentionner, dans le champ politique, la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers intercommunaux dont l'entrée en vigueur aura pour effet de faire progresser considérablement la parité dans les organes dirigeants des collectivités locales. De même, le projet de loi sur l'enseignement supérieur, en cours d'examen au Parlement, se donne pour objectif de faire avancer la parité dans les instances de gouvernance des universités mais aussi dans les autorités ou nouvelles instances de consultation ou d'évaluation créées auprès de l'État.

À ne s'en tenir qu'au secteur agricole, dont la situation était la cause de la décision commentée, la condition des femmes agricultrices le révèle : à la suite d'une transformation sociologique majeure, les femmes représentent désormais plus du quart des chefs d'entreprises agricoles (27 %, contre 8 % en 1970) et plus de la moitié des conjoints actifs non co-exploitants (62 %), selon le dernier recensement INSEE (Institut national de la statistique et des études économiques) de 2010(43). Si le travail aux champs des femmes est ancestral, la reconnaissance du travail agricole féminin ne s'est faite que récemment : il a fallu attendre le vote de la loi n° 99-574 d'orientation agricole de 1999 pour qu'un statut de « conjoint collaborateur » leur soit reconnu, la reconnaissance de leur activité allant de pair avec une amélioration de leur protection sociale(44). Pourtant, la reconnaissance de droits sociaux par la loi ne s'est pas prolongée sur le terrain de la représentation aux élections professionnelles. En ce sens, le décret annulé avait pour objectif de contribuer à améliorer la participation des femmes à l'organisation de la profession. Non sans résultats marquants : les élections de janvier 2013 ont ainsi permis l'élection de 1 100 femmes(45)... sur un total de plus de 4 000 élus. Les femmes représentent donc environ 27 % des élus aux chambres d'agriculture. Trois d'entre elles occupent les fonctions de présidente (chambres d'agriculture de Mayenne, de Lozère et de la Drôme).

Ces dispositions annulées, c'est désormais le recours à la loi qui s'impose pour assurer une meilleure représentation professionnelle des femmes aux élections agricoles. Le sujet a d'ailleurs intégré le projet de loi pour l'égalité entre les femmes et les hommes présenté en conseil des ministres le 3 juillet dernier. Partant du constat de la sous représentation des femmes aux sein des chambres de commerce et d'industrie (CCI) (les femmes représentent 12 % des élus au sein des CCI)(46) et des chambres d'agriculture, le gouvernement a inclus dans le projet de loi différentes dispositions visant à atteindre progressivement l'objectif de parité dans ces deux catégories d'organismes consulaires(47). Pour les chambres de commerce et d'industrie, le principe de candidatures par « ticket paritaire » est proposé(48) ; pour les chambres d'agriculture, le dispositif annulé par l'Assemblée du Conseil d'État serait réintroduit à l'article L. 511-7 du code rural et précisé par voie réglementaire. Dans ce contexte, le Parlement aurait alors tout intérêt à étendre, par un amendement législatif, ce principe à l'ensemble des

organismes consulaires. En effet, les dispositions relatives à la composition des chambres des métiers et de l'artisanat, qui prévoient que « chaque liste est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe », procèdent de dispositions réglementaires(49) dont la base juridique est singulièrement affaiblie par la décision de mai 2013.

Plus généralement, l'article 23 du projet de loi pour l'égalité entre les femmes et les hommes prévoit également la possibilité pour le gouvernement à recourir aux ordonnances de l'article 38 de la Constitution pour instituer le principe de parité au sein des autorités administratives indépendantes, des principaux organismes consultatifs de l'État et des conseils et conseils d'administrations des caisses de sécurité sociale. Cette solution, politiquement fondée dans une perspective d'augmentation de l'accès des femmes aux fonctions administratives et sociales de pouvoir(50), n'est pas dénuée d'ironie. Car c'est bien la lecture légaliste du Conseil d'État, se prévalant d'une interprétation littérale de la Constitution, qui justifie le recours à une méthode, la législation par voie d'ordonnances, à bien des égards perturbatrice des attributions de compétence du Parlement.

* Les auteurs sont toutes les deux chercheuses au Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux (CREDOF), Université Paris Ouest Nanterre et responsables du programme de Recherches sur le genre et les inégalités dans les normes en Europe (REGINE).

Mots clés :
ACTE ADMINISTRATIF * Légalité * Contrôle de constitutionnalité * Bloc de constitutionnalité * Egalité entre les hommes et les femmes * Parité
AGRICULTURE ET PECHE * Chambre d'agriculture * Election * Egalité entre les hommes et les femmes * Parité

Document 13 :

ELECTIONS MUNICIPALES 2014

Madame le ou la maire ? La parité toujours à la traîne

Publié le 24/02/2014 • Mis à jour le 25/03/2014 • Par **avec l'AFP** • dans : France

La parité est toujours à la traîne dans les communes de France : plus de 86% des maires sont des hommes, alors que les conseils municipaux ne cessent de se féminiser.

Au soir du scrutin du 30 mars, une nouvelle page de l'histoire des femmes en politique s'écrira avec la probable élection de la première maire de Paris.□Avec Anne Hidalgo (PS) ou Nathalie Kosciusko-Morizet (UMP), Paris viendra rejoindre le club encore restreint des capitales dirigées par des femmes (Hanna Beata Gronkiewicz-Walt à Varsovie, Ana Botella à Madrid, Yordanka Fandakova à Sofia, Halyna Hereha à Kiev ou Ana Olivera à Montevideo).

14 % de femmes maires - Mais dans les exécutifs locaux, les chiffres sont implacables quand à « la force de la domination masculine », selon l'universitaire strasbourgeois Michel Koebel. Aujourd'hui, la France compte 5.104 femmes maires, moins de 14% du total des maires de ses 36.769 communes.

Le taux de femmes maires est plus important dans les petites communes, celles de moins de 3.500 habitants (14,3% avec 4.829 femmes). Il atteint 11,3% dans les communes de 30.000 à moins de 100.000 habitants (24 femmes maires) et 13,5% dans les villes de 100.000 habitants et plus avec cinq femmes (Hélène Mandroux (PS) à Montpellier, Martine Aubry (PS) à Lille, Adeline Hazan (PS)à Reims, Maryse Joissins (UMP) à Aix-en-Provence..), selon le ministère de l'Intérieur.

Pourtant, une large majorité de Français (70%) souhaitent davantage de femmes maires et 54% veulent que leur propre commune soit administrée par une femme, selon un sondage Ifop pour Femme actuelle.

Effet positif des lois contraignantes - Dans les conseils municipaux, la parité progresse. Le mouvement a été lancé par la réforme constitutionnelle de 1999 et par les lois de parité, à commencer par celle de 2000 qui avait imposé le même nombre de femmes et d'homme sur les listes et une alternance par tranche de six (trois hommes et trois femmes en ordre libre). Il faudra attendre la loi du 31 janvier 2007 pour que chaque liste doive respecter une stricte alternance entre femme et homme dans les communes de plus de 3.500 habitants.

Désormais, la parité est quasiment atteinte dans les conseils municipaux de ces communes (48,5% de femmes) observe le Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes dans son « Guide de la parité ».

Le mouvement va s'accentuer - Le mouvement va s'accentuer lors des prochaines municipales. La loi du 17 mai 2013 a étendu la règle de stricte alternance aux communes de 1.000 habitants et plus, ce qui permettra l'élection de 16.000 conseillères municipales supplémentaires.

Au plan de la répartition du travail exécutif dans les conseils municipaux, « le constat est sans appel », souligne Michel Koebel. Selon son étude, en dehors du sport, la plupart des attributions les plus élevées dans la hiérarchie municipale sont confiées à des hommes et à l'inverse les moins convoitées aux femmes, à l'exception des adjoints aux affaires sociales, massivement des femmes.

Le projet de loi sur l'égalité femmes-hommes actuellement en examen au Parlement introduit « le principe de parité entre la tête de l'exécutif local (mairie, conseil général ou régional) et son premier adjoint ou premier vice-président », se félicite la ministre des Droits des femmes, Najat Vallaud-Belkacem. Mais la loi ne sera pas encore promulguée en mars et une fois applicable, il restera à voir si les femmes ne demeureront pas cantonnées à la fonction de numéro 2.

Les états-majors des grands partis sont discrets sur le nombre de femmes têtes de liste et ayant une

chance d'être élues et ils reconnaissent « que ce n'est pas terrible ». Europe Ecologie-Les Verts annonce « 1/3 de têtes de liste féminines sur 70 listes autonomes dans les villes de plus de 30.000 habitants » avec peu de maires possibles sinon Hélène Flautre à Arras et Mireille Ferri à Bagnolet. Le Front National avance le chiffre de « 20 à 25% », avec une ou deux femmes pouvant devenir maire.

« Nous savons que les choses vont très lentement », observe Yvette Roudy, ministre des Droits des femmes sous François Mitterrand. « Nous avons 2.000 ans de machisme derrière nous et ça ne fait que 50 ans que les femmes se battent! », lance-t-elle. La France fêtera le 21 avril 2014 le 70e anniversaire du droit de vote et d'éligibilité des femmes.

Document 14 :

Petites affiches, 20 septembre 2006 n° 188, P. 11 - Tous droits réservés
Les femmes en politique (*)

Avec Ségolène Royal, c'est la première fois qu'une femme est en mesure d'accéder à la magistrature suprême.
Qu'elle y parvienne ou non, les auteurs de l'opuscule sur « Les femmes en politique » notent que « communication politique habile ou effet de nouveauté, tous les titres (de presse) s'enthousiasment (pour la candidate socialiste), sa volonté, son charme... et son compagnon, car une femme en politique, c'est le signe évident d'un renouvellement du jeu politique, mais c'est aussi inévitablement une mère de famille ». Sur ces propos introductifs, Catherine Achin et Sandrine Lévêque nous conduisent à mieux comprendre la pénétration des femmes sur le marché politique et ses limites objectives et subjectives. Leurs propos dépassent largement l'actualité immédiate pour s'intéresser à une question politique de fond, celle de la représentation des femmes dans les organes de décision politique.

L'on sait _ rappel des auteurs _ que les femmes en politique accèdent lentement au statut de citoyenne. Le droit de suffrage a été progressivement acquis, en premier lieu dans les pays anglo-saxons et nordiques pour s'étendre aux autres États par deux vagues successives qui correspondent à la fin des deux conflits mondiaux. Aussi les auteurs estiment que l'entrée des femmes en politique peut être lue comme « une récompense de leur participation à l'effort de guerre ou comme l'une des conséquences de la défaite ». Ce qu'il importe de souligner c'est le fossé qui sépare les pays anglo-saxons des pays latins et assimilés. Les premiers ont consacré de façon quasi simultanée la généralisation du suffrage masculin et féminin à la différence des autres États davantage soucieux de privilégier le suffrage masculin. L'obtention tardive du droit de vote des femmes s'explique également par la conception individualiste française de la citoyenneté qui se différencie nettement de la conception utilitariste qui prévaut dans le monde anglo-saxon. Ce retard n'est pas non plus sans lien avec l'affirmation de l'universalisme républicain. Quoi qu'il en soit, le poids électoral des femmes est loin d'être négligeable (gender gap). Le vote féminin influence de façon de plus en plus décisive l'issue des compétitions électorales. Pour ne prendre que l'exemple des élections présidentielles de 2002, les auteurs rappellent que le comportement électoral des femmes, marqué plus à gauche, est aussi moins porté aux extrêmes. Le nombre de femmes qui apportent leur voix à l'extrême droite est nettement inférieur à celui des hommes.

Toutes ces remarques n'empêchent pas que, de façon générale, les femmes sont sous-politisées. Moins intéressées que les hommes par l'action politique, les femmes le sont pour diverses raisons. Tout d'abord la transmission des dispositions politiques s'effectue toujours selon un modèle socialement différencié où les « hommes possèdent l'autorité politique et où les femmes demeurent en partie exclues de la compétence politique ».
À ce titre, et le jugement des auteurs est sévère, « il apparaît que les institutions sociale et scolaire restent le principal vecteur de la reproduction d'un modèle différencié du rapport à la politique en fonction du sexe qui conduit encore largement à réserver l'autorité politique aux garçons et à transmettre aux filles des dispositions qui les poussent à se sentir et à se tenir hors-jeu politiquement».
Ce hors-jeu politique explique bien entendu la faible mobilisation militante des femmes et l'octroi miraculeux de « places » stratégiques dans les formations politiques. Mais les débats et les avancées législatives sur la parité en politique risquent, à terme, de modifier fondamentalement les données aujourd'hui constatées.

Évoquant les rapports des femmes avec le « métier politique », les auteurs de l'ouvrage insistent essentiellement sur la représentation des femmes dans les instances politiques. Ils constatent la

singularité de la situation française au regard des autres grandes démocraties occidentales. S'agissant des conseils municipaux, la progression de la représentation féminine s'explique par la proximité de l'élection, la « plus grande accessibilité des postes » au regard des positions nationales étant davantage valorisées par les politiques professionnels. Souvent, d'ailleurs, on relève que les femmes reçoivent délégation dans des secteurs des affaires sociales et de la petite enfance, censés correspondre plus naturellement aux préoccupations féminines. Il y a de la sorte une spécialisation des fonctions chez les femmes politiques. La participation des femmes dans les conseils régionaux et du Parlement européen est encore plus importante qu'au niveau municipal. Outre un effet de liste évident, il est fait observer à propos du Parlement européen qu'il « est toujours la seule assemblée française où les Françaises sont bien représentées depuis sa création en 1979 ». Leur proportion est en constante augmentation depuis 1984, « autant voire plus que la part des autres députées européennes ». En revanche, en dépit de légers progrès, la part des femmes dans les conseils généraux et au Sénat est extrêmement faible. Cette part devient marginale pour qui s'intéresse à la présence des femmes dans les exécutifs départementaux. En 2004, 27 conseils généraux sont dirigés exclusivement par un président et des vice-présidents hommes. Les causes liées au mode de scrutin sont un élément d'explication, au même titre que l'aspect conservateur de ces assemblées locales et le tremplin que peut constituer la détention d'un mandat de sénateur ou de conseiller général dans la perspective d'une carrière politique à long terme.

Dans l'espace de l'exécutif national, la part des femmes devient plus marquée au point d'obtenir depuis une dizaine d'années environ entre un cinquième et un quart des portefeuilles ministériels en moyenne. Cette montée en puissance des femmes se mesure également aux postes occupés. Édith Cresson devient Premier ministre en 1991 ; Michèle Alliot-Marie dirige actuellement un ministère composé très majoritairement d'hommes (à part quelques services tel la santé militaire), celui de la Défense. Avant l'actuel gouvernement, on peut citer Marylise Lebranchu, ministre de la Justice et garde des Sceaux sous le gouvernement Jospin. Ces observations ne sauraient toutefois conduire à une conclusion hâtive et épouser la thèse de G. Fraisse pour qui les femmes sont aptes à gouverner à défaut de pouvoir ou savoir représenter.
La loi sur la parité a été un événement pour la prise de conscience du rôle des femmes en politique. La loi française a des répercussions visibles sur la représentation féminine dans les assemblées qui connaissent un mode de scrutin de liste. Néanmoins, le bilan qualitatif reste, pour les auteurs, « contrasté ». La participation des femmes n'augmente que sous l'effet de la contrainte normative et non celui des changements de mentalité. C'est ainsi que là où la loi « n'est qu'incitative, comme aux élections législatives, l'augmentation est loin d'être spectaculaire ». Point positif toutefois : à l'approche des consultations électorales en 2007, les « médias et la classe politique semblent accorder à la question des femmes en politique un nouvel intérêt fondé sur des arguments variés, hétéroclites et mal définis.

Reliée à un contexte international favorable (...) et à un débat politique autour de la question du déclin français, la possibilité d'une candidature féminine « sérieuse » et jugée comme telle à l'élection présidentielle est aujourd'hui évoquée ». Mais les auteurs avertissent fort justement : « Les observateurs de la vie politique s'emploient à faire des candidatures éventuelles de Ségolène Royal à l'élection présidentielle de 2007 et de Françoise de Panafieu à la mairie de Paris des actes qui permettraient de renouveler le jeu politique sans mesurer à quel point avant d'être des femmes politiques, elles sont surtout des professionnelles de la politique ». Propos à méditer.

Pascal JAN
1 (*) Les femmes en politique, par Catherine Achin et Sandrine Lévêque, Ed. La Découverte, 2006.

Document 15 :

Ministère des droits des femmes et parité au Gouvernement : continuité de l'engagement pour l'égalité femmes-hommes. COMMUNIQUE DE PRESSE du 2 avril 2014
(http://www.haut-conseil-egalite.gouv.fr)

L'égalité femmes-hommes n'est plus une option mais une exigence, une exigence de justice sociale, de démocratie et d'efficacité des politiques publiques. Le Président de la République s'y était engagé. La promesse a été tenue. Le Gouvernement Valls est strictement paritaire – 8 femmes, 8 hommes. Cet acte fortement attendu incarne la **continuité dans la priorité politique fixée au plus haut niveau de l'Etat.**

Concernant la composition du Gouvernement de Manuel VALLS, relevons toutefois que seule une femme occupe un des ministères régaliens – Christiane TAUBIRA, Garde des Sceaux, Ministre de la justice.

Le Haut Conseil à l'Egalité entre les femmes et les hommes (HCEfh) salue le maintien dans un Gouvernement resserré d'un Ministère aux droits des femmes élargi et félicite chaleureusement Najat VALLAUD-BELKACEM pour sa nomination.

L'extension de son portefeuille couvre des secteurs clés pour l'égalité que sont la politique de la ville, la jeunesse et les sports. Dans ces champs en particulier, comme dans tous ceux des autres ministères, l'intégration de l'égalité femmes-hommes doit être un principe d'action intangible. **L'égalité doit aujourd'hui se donner les moyens politiques, humains et financiers d'irriguer la société dans toutes ses composantes et dans tous les territoires.** C'est la condition sine qua non pour produire dans la durée des résultats concrets sur le terrain.

Le HCEfh continuera par sa voix et ses travaux à **porter une analyse indépendante, exigeante et constructive** sur les politiques publiques menées en matière de droits des femmes et d'égalité.

La cohérence implique aujourd'hui de marquer une nouvelle étape dans l'exigence républicaine et démocratique de parité : celle des cabinets ministériels. Suite à la nomination de la 1ère femme directrice de cabinet du Premier ministre - Véronique BEDAGUE-HAMILIUS -, **il convient de poursuivre l'effort pour que les cabinets ministériels soient paritaires** (les membres des cabinets ministériels – hors fonctions support – étaient [1]composés au 4 mars 2014 de 35% de femmes seulement).

Danielle BOUSQUET, Présidente du HCEfh

Document 16 :

« Problèmes et contradictions du droit anti-discriminatoire appliqué au domaine de la représentation politique des femmes. Regard comparatiste ». Extrait.

Guillaume TUSSEAU, Professeur à l'Université de Rouen

(...)

45. Implicitement ou explicitement justifiés par les fondements examinés précédemment, les dispositifs visant à promouvoir le rôle des femmes dans le domaine politique connaissent des formes variées. Ils aboutissent, sur le plan pratique, à des effets qui se rangent tout au long d'un spectre allant du plus efficace à la pure annonce dépourvue de la moindre portée (A). En toute hypothèse, ces mécanismes ne peuvent, sous peine d'être facilement réduits à néant, faire l'économie de réflexions plus globales sur les normes qui régissent la représentation démocratique (B).

A. _ Les effets nuancés des multiples dispositifs instaurés

46. Les réalisations du droit anti-discriminatoire traduisent les trésors d'imagination dont est capable l'ingénierie politico-institutionnelle. Celle-ci s'exerce d'abord lors de la mise en place, selon des modalités multiples, de dispositifs destinés à favoriser l'intégration des femmes aux instances de décision politique (1). Elle s'exprime ensuite dans les stratégies conçues afin d'amoindrir les effets de ces techniques, dont l'efficacité est par ailleurs affectée de limites intrinsèques (2).

1. La variété des modalités des dispositifs anti-discriminatoires

47. Il est possible de classer les dispositifs anti-discriminatoires identifiables dans le droit positif au moyen de deux critères, l'un ayant trait aux modalités d'instauration des dispositifs anti-discriminatoires, l'autre au contenu précis de ces dispositifs.

48. **a.** La première distinction oppose les dispositifs adoptés spontanément par les acteurs du système, notamment les formations politiques, aux dispositifs imposés à ces acteurs.

49. Certains estiment en effet qu'il ne revient ni à la Constitution ni à la loi d'imposer un dispositif de discrimination positive en faveur des femmes. Une telle décision devrait être laissée à l'appréciation de chaque parti (121). Les formations politiques devraient ainsi fixer leur attitude en la matière, à la fois pour la composition de leurs organes internes et pour la manière dont ils sollicitent le suffrage des électeurs, soit scrutin par scrutin, soit de manière générale. Telle est par exemple l'attitude de Gaston Defferre, qui a décidé de ne pas reprendre l'idée de quotas introduite par un projet de loi de 1979 dans un projet de loi réformant la loi électorale à l'été 1982 (122), ou encore de Robert Badinter, lors de la discussion de la révision constitutionnelle de 1999 (123).

De fait, en France, c'est ainsi que les dispositifs anti-discriminatoires ont fait leur apparition. Ils étaient auparavant essentiellement le fait des petits partis, tels les Verts dès les élections européennes de 1989. Mais en 1994, lors des élections européennes, Michel Rocard a imposé la parité stricte, présentant alternativement un homme et une femme sur sa liste socialiste. Aux élections présidentielles de 1995, le candidat socialiste Lionel Jospin avait fixé au cours de sa campagne un objectif de 30 % de candidatures féminines pour les législatives suivantes. En 1997, le parti socialiste présenta en effet 133 femmes sur 479 candidatures.

De même, dans les pays scandinaves, les partis se sont imposé volontairement un quota de 40 % de femmes. Celles-ci menaçaient en cas contraire de fonder un parti de femmes, qui était crédité de près de 40 % des suffrages (124). En Allemagne (125), les statuts des principaux partis ont été modifiés afin de réserver aux femmes un certain pourcentage des candidatures. Le SPD confie 40 %

des postes de direction aux femmes, et autant de candidatures aux élections. La CDU/CSU se limite à des taux de 30 %. Les Verts pratiquent quant à eux une parité stricte puisque les places impaires sur les listes sont attribuées aux femmes, et les places paires aux hommes. Les postes de responsabilité du parti sont occupés par des binômes mixtes.

50. Mais en général, faute de pouvoir compter sur la bonne volonté d'une classe politique essentiellement masculine, il a semblé nécessaire d'adopter une politique volontariste.

Au Costa Rica, le Code électoral (art. 58 n) et 60) impose ainsi aux partis de garantir un pourcentage minimal de 40 % à la participation des femmes. Des quotas légaux, d'ampleur variable, existent également en Belgique, en Espagne (126), en Argentine (30 %) (127), en Bolivie (30 %), au Brésil (20 %), en Corée du Sud (50 % pour les élections à l'Assemblée nationale), en Irak (128), en Inde (33 % des députés des parlements locaux) ou au Burundi (129).

Telle est également la solution qu'a retenue la France en adoptant la politique de parité (130). Elle a imposé qu'un certain nombre de candidatures soit établi de façon à assurer une représentation des femmes de l'ordre de 50 %. Selon les types de scrutin, la nature de l'incitation diffère (131). Dans le cas des scrutins de liste (élections européennes, sénatoriales pour partie, régionales et municipales), une liste ne réalisant pas la parité ne peut être enregistrée. De manière radicale, elle ne peut donc en aucune manière participer au scrutin. Au contraire, pour les élections à l'Assemblée nationale, qui obéissent à un scrutin uninominal, les partis qui ne respecteraient pas la parité s'exposent à une diminution de l'aide publique qu'ils perçoivent (132).

51. **b.** La seconde distinction essentielle oppose les dispositifs selon l'intensité des effets escomptés. S'il s'agit de dépasser une simple égalité des droits qui dissimule la domination masculine, certains sont inspirés par l'idée d'instaurer entre hommes et femmes une égalité des chances, tandis que d'autres visent une égalité de résultat.

52. Les premiers opèrent essentiellement au niveau des individus qui sont présentés au suffrage par les formations politiques. En décembre 2002, Djibouti a adopté un système selon lequel les listes de candidats présentés par les partis doivent comporter au moins 10 % de femmes ou d'hommes (133). Au Népal (art. 114 C), 5 % des candidats aux élections à la Chambre des représentants doivent être des candidates. En Belgique, la loi 24 mai 1994 (134) interdit que sur une liste le nombre de candidats d'un même sexe excède les 2/3 des sièges à pouvoir.

53. Le dispositif français issu de la loi du 6 juin 2000 prévoit plusieurs manières d'assurer une parité au niveau des candidatures.

Aux élections municipales, pour les villes de 3 500 habitants et plus, la parité s'applique aux listes, par tranche de six candidats. Chacune de ces tranches doit comporter autant de candidats d'un sexe que de l'autre. Cette exigence, fixée par l'article L. 264 du Code électoral, a récemment été modifiée (135). Dorénavant, « la liste est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe » (136). Une telle alternance stricte (zipping) s'applique également aux listes composées en vue des élections régionales et européennes.

Concernant les élections sénatoriales, la loi de 2000 prévoyait une alternance stricte dans les départements élisant plus de 3 sénateurs (137). Ces circonscriptions, qui représentaient 74 sièges lors du renouvellement de septembre 2001, sont en effet soumises au scrutin de liste et à la proportionnelle.

Aux élections législatives, « lorsque, pour un parti ou un groupement politique, l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe ayant déclaré se rattacher à ce parti ou groupement, lors du dernier renouvellement général de l'Assemblée nationale, [...] dépasse 2 % du nombre total de ces candidats, le montant de la première fraction qui lui est attribué en application des articles 8 et 9 est

diminué d'un pourcentage égal à la moitié de cet écart rapporté au nombre total de ses candidats. » Ainsi, un parti présentant 20 % de femmes s'écarte de 30 points du quota paritaire. Il subit en conséquence une pénalité de 15 % de son aide publique. Il faut rappeler que l'aide publique aux formations politiques comporte une première fraction calculée à partir du nombre de voix obtenues par les candidats de ces formations, et une seconde qui dépend du nombre d'élus de chaque parti. À la suite de la loi de 2007, ce sont à partir du 1er janvier 2008 les trois quarts de l'écart observé rapporté au nombre de candidats qui seront défalqués de la première fraction d'aide publique (138).

54. Ces dispositifs n'assurent de parité qu'au niveau des candidatures. Ils ne garantissent rien de plus qu'une probabilité plus élevée d'être élue. Une seconde série de dispositifs, s'intéressant à la ventilation sexuée non du nombre d'éligibles, mais du nombre d'élus, va plus loin. Selon les cas, ce nombre peut être fixé sous forme absolue (réservation d'un certain nombre de sièges aux femmes) ou sous forme relative (pourcentage de sièges occupés par des femmes).

En Afghanistan, l'article 83, al. 6 de la Constitution prévoit ainsi que, pour l'élection de la Wolesi Jirga (Chambre basse), « des mesures seront adoptées dans la loi électorale afin que le système procure une représentation générale et juste pour l'ensemble du peuple, et au moins deux députés de sexe féminin devront être élus par chaque province. » Concernant la Meshrano Jirga (Chambre haute), le chef de l'État nomme un tiers de ses membres. Deux quotas encadrent sa décision. Il doit d'abord nommer deux représentants parmi les handicapés et deux parmi les Kochis, et ensuite 50 % de femmes (art. 84 al. 2 C) (139). En Jordanie, 6 sièges sont désormais réservés aux femmes à la Majlis Al-Nuwaab (Chambre basse) (140). De même, au Maroc, une politique de quotas a été mise en place. La loi électorale a été modifiée avant les élections de 2002 afin de réserver 30 sièges aux femmes, présentées au moyen d'une liste nationale féminine. À Taiwan, un nombre de sièges variable selon les assemblées et compris entre 10 % et 25 % est réservé aux femmes.

55. Variés dans leurs modalités de fonctionnement, les dispositifs anti-discriminatoires sont également hétérogènes sur le plan de leurs effets.

2. La variabilité de l'efficacité des dispositifs anti-discriminatoires

56. De manière globale, les dispositifs anti-discriminatoires ont contribué à améliorer la situation politique des femmes (141).

Ceux qui imposent strictement des quotas d'élues ne peuvent qu'être efficaces et assurer la présence des femmes au sein de la classe politique. À titre d'exemple, au Maroc, la politique de quotas a permis de faire en sorte que 35 soient élues au Parlement (142). À Djibouti, l'imposition d'un quota de 10 % au moins de femmes ou d'hommes aux élections législatives a permis, lors des élections de 2003, que 7 femmes, c'est-à-dire plus de 10 % des nouveaux parlementaires, soient élues (143).

La portée des autres dispositifs a été réelle. Ainsi, en Argentine, le quota de 30 % de candidates a conduit à ce que la représentation politique des femmes à la Chambre passe de 5,8 % en 1991 à 27,6 % en 1998. En France, le renouvellement sénatorial de septembre 2001 conduisit, dans les circonscriptions soumises à la parité, à l'élection de 22 sénatrices contre 5 sortantes. Au contraire, dans les autres circonscriptions, seules 2 femmes ont été élues sur 28 sièges à pourvoir. En 2004, 29 femmes ont été élues pour 83 sièges (34,9 %) pourvus au scrutin de liste avec parité, alors que 2 l'ont été pour 45 sièges (4,4 %) dans les circonscriptions attribuées au scrutin majoritaire sans parité. La distorsion est nette, et incite à considérer que sans dispositif coercitif, il n'y a pas de résultat (144). Aux élections régionales, où est imposée une alternance stricte des deux sexes sur les listes, la proportion de femmes élues est passée de 27,5 % en 1998 à 47,6 % en 2004.

Mais ces résultats satisfaisants ne découlent pas de manière strictement nécessaire des dispositifs anti-discriminatoires. Ils demeurent soumis à un certain nombre d'aléas.

57. **a.** Dans l'immédiat, un certain nombre de dispositifs peuvent être _ et ont été _ contournés sans

difficulté.

58. En premier lieu, lors des scrutins de liste, la parité globale en tant que telle ne garantit en rien un résultat satisfaisant du point de vue de la représentation féminine. Ainsi, en Belgique, le dispositif issu de la loi de 1994 a conduit les partis à placer les femmes en position inéligible. Seuls les sociaux-chrétiens flamands pour les élections à la Chambre des représentants ont joué le jeu, en plaçant environ 1/3 de femmes en position éligible. Les autres partis n'en ont placé qu'entre 5 % et 17 %. C'est pourquoi la loi du 18 juillet 2002 (145) a posé que, pour les élections les plus importantes, « sur chacune des listes [...] l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe ne peut être supérieur à un. Les deux premiers candidats de chaque liste doivent être de sexe différent. » Au Portugal, selon la loi organique du 6 juillet 2006, chaque troisième candidat sur une liste doit être de l'autre sexe.

En France, l'instauration de la mixité par groupe de 6 noms sur les listes aux élections municipales était de nature à parer à ce type de détournement. Mais aux postes de maires, les femmes n'ont progressé que de 4,4 % à 6,7 % pour les communes de plus de 3 500 habitants. De telles statistiques, qui se retrouvent concernant les postes d'adjoints, ne sont guère satisfaisantes au regard de l'objectif de parité. Ce résultat paradoxal tient au fait que la loi de 2000 a fait l'objet du contournement suivant : « Pour la première fois l'ordre de présentation des candidatures n'était pas significatif de l'annonce implicite de la composition des exécutifs locaux (146). » Aussi les premiers noms sur la liste, quoiqu'ils comportent, par tranches de six, autant de femmes que d'hommes, ne préjugeaient en rien de l'identité _ et donc du sexe _ des adjoints. Souvent bien placées sur la liste, les femmes étaient en fait absentes des exécutifs locaux (147) . Pour contrer cette pratique, la loi de 2007 introduit un nouvel article L. 2122-7-2 du Code général des collectivités territoriales, selon lequel « les adjoints sont élus au scrutin de liste à la majorité absolue, sans panachage ni vote préférentiel. Sur chacune des listes, l'écart entre le nombre des candidats de chaque sexe ne peut être supérieur à un. »

Mais l'alternance stricte des deux sexes sur les listes peut n'avoir que de faibles effets. Il suffit de fonder une autre liste. Telle a été la pratique observée dans certaines circonscriptions lors des élections sénatoriales françaises. La loi de 2000 prévoyait une alternance stricte dans les départements élisant plus de 3 sénateurs, seuil ensuite élevé à 4 sénateurs. Mais, ainsi que le rapporte C. Génisson, « dans la plupart des départements concernés, tous les sortants de droite ont préféré conduire leur liste plutôt que de se placer en troisième position [sur la liste d'un seul et même parti], derrière une femme, et voir s'éloigner leur chance de réélection (148) . »

59. En deuxième lieu, et concernant, toujours en France, les élections législatives, la mise en oeuvre du dispositif de pénalité financière n'est pas exempte de difficultés.

Il s'est d'abord révélé peu incitatif. L'UMP a ainsi investi 466 hommes contre 114 femmes aux législatives de 2002, et a de ce fait été privée de 15,8 % de son aide publique (4 264 738 euros). Le PS a, pour sa part, présenté 185 femmes contre 305 hommes et a été pénalisé de 1 651 806 euros, soit 9,1 % de son aide publique. 667 076 euros (soit 22 % de son aide) ont été retirés à l'UDF qui a investi 45 femmes pour 181 hommes. L'un des arguments des grandes formations consiste à affirmer que si un homme a donné satisfaction à ses électeurs, il ne serait pas juste, au nom de la parité, de le remplacer par une femme. Il doit cependant être manipulé avec précaution. À titre d'exemple, en 2002, l'UDF n'avait que peu d'élus sortants. Elle aurait donc pu présenter davantage que 19,6 % de candidates.

Pour les élections législatives des 10 et 17 juin 2007, les progrès sont également faibles. Les Verts, Chasse _ Pêche _ Nature _ Traditions, Lutte ouvrière, la Ligue communiste révolutionnaire, le Mouvement pour la France et le Front national respectent la parité en présentant entre 48,8 % et 50,4 % de femmes. Le Parti communiste et le Parti socialiste n'en présentent respectivement que 46,5 % et 45,5 %. L'UDF-Mouvement démocratique et l'UMP se limitent à 36,9 % et 26,5 % de

candidatures féminines.

On observe ensuite que seuls les partis qui vivent de la première fraction de l'aide publique (celle qui est attribuée en fonction du nombre de candidats présentés, la seconde étant fonction du nombre d'élus) ont scrupuleusement respecté l'exigence de parité. Ces partis n'ayant pas ou peu d'élus ne peuvent se permettre financièrement de voir réduite la première partie de l'aide publique. Le dispositif anti-discriminatoire aboutit au paradoxe selon lequel seules les candidatures des partis les plus marginaux, qui ont le moins de chances d'être victorieuses étant donné le mode de scrutin, sont réellement incitées à respecter la parité. Au contraire, la réforme privilégie les partis importants. Puisqu'ils sont susceptibles d'avoir des élus, ils peuvent se payer (au sens propre) le luxe de privilégier les candidats par rapport aux candidates.

Enfin, rien n'assure que les candidates sont présentées dans des circonscriptions où elles ont des chances d'être élues (149). En conséquence de ces diverses insuffisances, aux élections législatives de 2002, la proportion de femmes à l'Assemblée nationale n'est passée que de 10,9 à 12,3 %, ce qui reste largement en deçà de la moyenne européenne et des objectifs du droit anti-discriminatoire. Les élections de 2007 ont été plus satisfaisantes, puisque 107 des 577 sièges sont occupés par des femmes.

60. En troisième lieu, il apparaît que les élections non soumises à des dispositifs anti-discriminatoires deviennent des scrutins refuges pour les hommes (150). Ainsi en France, au terme des élections cantonales où la parité ne s'applique pas, 18 départements français ne comptent aucune élue en 2004. Seuls 6 conseils généraux comptent plus de 20 % de femmes (151). La parité n'a donc pas eu effet d'entraînement global. En 2007, ces élections uninominales ont été réformées, de sorte que chaque candidat doit se présenter avec un remplaçant de l'autre sexe.

61. Il convient également de prêter attention, au-delà de la simple présence visible des femmes au sein de la classe politique, aux fonctions auxquelles elles accèdent, et aux pouvoirs qui en résultent. Les dispositifs anti-discriminatoires n'ont par exemple aucun sens au regard de fonctions dont seul un individu peut, à un moment donné, être titulaire. Or les fonctions personnalisées _ chef d'État, Premier ministre, président d'une assemblée _ sont parmi les plus importantes. Concernant les élections législatives et sénatoriales, les résultats sont mitigés. On constate donc que les fonctions les plus centrales sur le plan symbolique et politique restent rétives à l'emprise des dispositifs anti-discriminatoires.

Du point de vue du pouvoir normatif détenu, le nombre de femmes n'importe que de manière secondaire par rapport aux fonctions occupées. À titre d'exemple, une femme élue Président des États-Unis, au moyen de son veto suspensif, détient autant de pouvoir que deux assemblées, même entièrement masculines. Au contraire, en France, la présence d'une moitié de femmes au Sénat alors que c'est l'Assemblée Nationale qui a le dernier mot en matière législative (art. 45, al. 4 C), est tout à fait négligeable. Curieusement, ce paramètre, pourtant significatif, n'est jamais pris en compte dans l'argumentaire féministe, davantage centré sur l'idée d'assurer la seule visibilité des femmes au sein de la classe politique. Ainsi la présence des femmes est de longue date assurée lors des élections européennes. Elles représentaient 29,9 % des élues en 1994, 40,2 % en 1999 et 43,6 % en 2004. Or ce scrutin désigne les membres d'un organe perçu comme relativement subalterne. Aussi la domination masculine n'a-t-elle pas vu d'objection à concéder davantage de places aux femmes dans ce cadre.

62. **b.** À plus long terme, il est également possible de s'interroger sur la portée pratique des dispositifs anti-discriminatoires. Sont-ils véritablement de nature à remettre en cause les raisons profondes de la mise à l'écart des femmes, i.e. les mentalités ?

63. En premier lieu, toute discrimination positive comporte un effet contre-productif, en ce qu'il stigmatise le groupe qu'il aide (152). C'est ainsi que certaines femmes considèrent humiliants ces

dispositifs. Ils suggèrent que les femmes sont l'objet d'un d'assistanat condescendant, nécessaire à pallier leur incapacité à être traitées « comme tout le monde » (153). Ainsi, Michèle Alliot-Marie, première femme à la tête d'un parti aussi important que le Rassemblement pour la République en France et première femme à occuper ensuite le poste de Ministre de la défense, s'est prononcée contre la parité (154). D'un autre bord politique, E. Badinter s'interroge : « Sommes-nous à ce point handicapées qu'il faille nous imposer par la contrainte constitutionnelle ? (155) ».

En outre, par effet d'entraînement, les groupes sont conduits, plutôt qu'à revendiquer une égalité qui les intègre dans une communauté plus vaste à travers une forme d'indifférence, à solliciter le statut de minoritaires afin de bénéficier de droits spécifiques. Au lieu de suivre un mouvement qui la conduit à rétablir l'égalité, l'affirmative action tend au contraire à diviser la société en groupes revendiquant la position de victimes (156). « On se bat en somme à fronts renversés, puisque les plus hostiles aux minorités tiennent un discours apparemment universaliste, alors que les victimes du racisme acceptent et même revendiquent l'exacerbation des différences (157) ».

64. En second lieu, certains dispositifs ont prouvé qu'ils ne parvenaient pas à infléchir durablement le fonctionnement des systèmes politiques. Ainsi, plusieurs décennies d'action positive n'ont pas permis aux femmes d'occuper une place affermie au sein des parlements des anciens pays de l'Est (158). De même, au Bangladesh, s'appliquait jusqu'en 2000 une loi réservant 30 sièges aux femmes. Elle est venue à expiration, et la proportion de femmes parlementaires a immédiatement été ramenée de 9 % à 2 %. En 2004, la Constitution a été modifiée. Dorénavant, et pendant 10 ans, 45 sièges sont réservés aux femmes (art. 65 (3) C). Mais il ne fait guère de doute que le problème se renouvellera.

De ce fait, le droit anti-discriminatoire ne se situe plus dans la même perspective que l'affirmative action. Celle-ci est traditionnellement comprise comme un dispositif instaurant une inégalité de droit au profit d'un groupe placé dans une situation défavorable, en vue de rétablir progressivement une égalité de fait. Sa vocation est d'être provisoire (159). Or il apparaît qu'un dispositif temporaire ne suffit pas à assurer aux femmes une situation politique équitable. Ceci peut tenir, notamment, au fait qu'elles ne constituent pas une « minorité » comme les autres (160), dont le « handicap » puisse être atténué avec le temps (161). La parité est ainsi présentée par certaines féministes non comme une mesure de lutte contre la discrimination sexiste, mais comme un véritable droit subjectif fondamental (162) , dont la différence vis-à-vis des quotas tient à ce qu'elle est destinée à perdurer (163).

65. Malgré les différentes techniques mises en oeuvre, les actions positives en faveur des femmes n'apportent pas la preuve de leur efficacité certaine. L'identification des difficultés suggère, en contrepoint, les manières d'en assurer la pertinence concrète. La réflexion sur la portée pratique des dispositifs de droit anti-discriminatoire, qui invite à leur trouver des compléments, apparaît ainsi solidaire d'une analyse plus globale de la manière dont s'organise la représentation politique dans chaque État.

B. _ Les nécessaires compléments des dispositifs existants

66. L'étude de l'impact des dispositifs anti-discriminatoires conduit à envisager différents ordres de correctifs. Un premier type de réflexions porte sur le statut de l'homme ou de la femme politique, qui doit garantir que les femmes politiques puissent envisager sereinement l'exercice de leur fonction (1). L'efficacité du droit anti-discriminatoire dépend également d'un certain nombre d'éléments dont la combinaison doit permettre le « verrouillage » du système électoral (2).

1. Le statut de l'homme ou de la femme politique

67. **a.** Les femmes sont réticentes à se lancer dans l'action politique. Les obstacles essentiels tiennent, tout à la fois, à des préjugés machistes, au manque de temps pour se consacrer, outre aux responsabilités familiales qui leur échoient encore à titre principal, à la politique. Celle-ci présente

souvent un visage peu attrayant et peu compatible avec l'image de la femme, de sorte qu'elles avouent manquer de confiance en elles (164) . Aussi de nombreux rapports insistent-ils sur la formation qui doit leur être dispensée afin qu'elles prennent conscience de l'accès qui leur est ouvert à la classe politique. De tels dispositifs s'échelonnent de la rénovation de l'éducation civique à de la sensibilisation plus systématique afin d'intéresser à la vie politique et à ses enjeux, à la fois à l'école et à travers des campagnes d'information (165) .

Telle est la mission que se fixent les nombreux réseaux de femmes interpartis. Au Japon, par exemple, un « Réseau femmes en politique » appelle les femmes à s'engager dans tous les secteurs de la société. Il a mis en place des formations destinées à renforcer leurs capacités et examine du point de vue des femmes les textes de lois, pour en envisager d'éventuelles modifications. En Estonie, l'Union Pro Patria rend ainsi compte de son action : « en créant un groupe de femmes qui travaillent ensemble, avec des femmes d'autres partis, dans une table ronde, nous avons entamé une sensibilisation parmi les femmes membres et parmi la population en général pour dépasser les stéréotypes traditionnels et l'apathie. » En Géorgie, un club de femmes parlementaires offre des contacts permanents aux femmes, rassemble des informations, joue le rôle d'un lobby auprès des médias et organise un entraînement aux campagnes électorales.

De manière plus volontariste, depuis 1999, les partis politiques italiens doivent consacrer au moins 5 % des sommes reçues au titre du remboursement des frais de campagne à des actions visant à augmenter la participation des femmes à la vie politique.

68. **b.** Plus concrètement, il semble nécessaire, pour que le droit anti-discriminatoire soit efficace, de réformer certaines des manières de fonctionner des instances politiques. Les rythmes de l'activité politique contrarient souvent la vie quotidienne des femmes. Un droit anti-discriminatoire efficace impose en conséquence une réflexion sur l'adaptation des différents temps de vie (professionnel, familial, personnel et politique) (166) .

69. À titre d'exemple, les horaires pratiqués, notamment dans les assemblées délibératives, sont souvent incompatibles avec une vie de famille. Ils constituent une entrave à ce qu'une fois l'élection gagnée, une femme puisse s'épanouir dans ses fonctions (167) . Certains États ont en conséquence pris des mesures afin de rendre leur vie politique « family-friendly ». Ainsi, en Australie, en 1999, le Premier ministre de Tasmanie a limité les horaires des séances parlementaires à 18 heures, considérant que tout horaire postérieur s'avérait discriminatoire (168) . De même, les parlements écossais (169) et norvégien et le gouvernement suédois ont adapté leur emploi du temps (170) . Les Parlements scandinaves et allemands ont pour leur part mis en place des crèches.

70. En outre, en cours de mandat, la question de la naissance d'un enfant et du congé de maternité doit être prise en compte. Au Portugal, le projet de loi anti-discriminatoire n° 194 qui a finalement été rejeté par l'Assemblée de la République (171) prévoyait en son article 3, que la naissance d'un enfant était un motif de suspension du mandat des membres de l'Assemblée, pour une durée maximale de 4 mois, quel que soit le sexe de l'élu. Une proposition semblable a été émise au Luxembourg par R. Wagener, députée des Verts, le 19 janvier 1999.

71. En France, les rapports qui ont fait suite à la mise en place de la parité ont souligné une demande de réflexion sur le « statut de l'élu » (172) . Parmi les thématiques soulevées, se trouvent la revalorisation des indemnités, surtout au niveau local, l'instauration d'un dispositif plus sécurisant de cotisation pour les retraites, le droit à la formation, l'octroi de crédits d'heures permettant de mieux concilier vie professionnelle et vie politique.

Certaines lois récentes ont marqué un approfondissement du droit anti-discriminatoire. Ainsi, la loi n° 2000-295 du 5 avril 2000 (173) étend le bénéfice du crédit d'heures à tous les conseillers municipaux de villes de 3 500 habitants et plus. La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 (174) définit un système de compensation des pertes de salaire pour les élus salariés (art. 67). La protection

sociale des élus a été améliorée par l'assimilation des heures d'absence à des heures travaillées pour le calcul de la retraite, de l'ancienneté et des congés payés. Le remboursement des frais de garde d'enfants ou d'assistance des personnes âgées ou handicapées occasionnés par l'exercice du mandat a été instauré. Toutefois, celui-ci ne joue pas pour tous les élus. De plus, il ne s'applique pas à la totalité des réunions qui retiennent les femmes (art. 87). Des mesures facilitant la réinsertion professionnelle à l'issue du mandat ou le retour au plein-temps, tels l'accès à une formation professionnelle, un bilan de compétence (art. 68) et l'octroi d'une allocation différentielle de fin de mandat (art. 69), la protection vis-à-vis du licenciement ou du déclassement professionnel du fait de l'exercice du mandat (art. 72) ont également contribué à améliorer la situation politique des élus et des élues.

72. Outre cette réflexion centrée sur les situations individuelles, le renforcement du droit anti-discriminatoire conduit à porter la réflexion à un niveau plus général. C'est en effet une analyse renouvelée de l'ensemble du processus de représentation démocratique qu'implique la revendication des femmes.

2. La réforme globale du système représentatif

73. **a.** Il semble qu'en vue de garantir l'efficacité du droit anti-discriminatoire, diverses techniques de droit électoral puissent être expérimentées.

74. En France, la revendication paritaire pourrait ainsi n'être qu'un maillon dans le renouvellement de l'organisation de la vie politique. Afin de favoriser l'insertion des femmes, il serait d'abord nécessaire que davantage de postes auxquels se porter candidates soient offerts. À cette fin, l'interdiction du cumul des mandats électoraux pourrait s'avérer précieuse (175) . Le cumul des mandats constitue en soi une difficulté en ce qu'il limite le nombre de postes offerts. Mais en outre, il s'auto-entretient par la visibilité qu'il offre, de manière privilégiée, à un nombre restreint d'individus qui, de ce fait, gagnent en notoriété et sont donc plus aisément élus. En outre, il suppose de disposer de temps libre, ce dont manquent souvent les femmes (176) . Un effet identique pourrait être obtenu à travers une limitation, temporaire ou définitive, du nombre de mandats successifs, à un poste déterminé ou quel que soit le poste, que pourraient exercer les élus.

75. Concernant les modes de scrutin, il apparaît que toute élection favorisant la personnalisation du vote est défavorable aux femmes (177) . Tel est notamment le cas du scrutin uninominal, qui empêche les formations politiques de pratiquer, circonscription par circonscription, la parité. Celle-ci ne peut être que globale, ce qui autorise une ventilation sexuée des candidatures selon que la circonscription est plus ou moins aisée à remporter. Même si la parité est réalisée, le résultat demeure incertain, puisqu'il est fonction du vote. La situation est pire lorsque le scrutin uninominal s'applique à un poste unique en son genre. La revendication est donc fréquente, que les dispositifs anti-discriminatoires soient associés au scrutin de liste. En outre, afin de garantir l'efficacité de la parité réalisée sur la liste, celle-ci doit obéir à une alternance stricte et être bloquée (178) . Dans ce cadre, le vote est contraint, de telle manière qu'il aboutit plus certainement à un résultat paritaire (179) .

Le scrutin proportionnel est souvent invoqué par les féministes (180) . À proprement parler, cet argument repose sur une confusion entre scrutin de liste et scrutin proportionnel, alors que les deux concepts sont distincts. Le fait que la proportionnelle conduise à davantage de parité ne tient en rien à ce mode de scrutin, mais uniquement au fait qu'il passe par le vote sur des listes. La loi française de 2007 prévoit ainsi des dispositifs paritaires dans le cadre de scrutins de liste majoritaires, pour l'élection des vice-présidences des conseils régionaux et l'élection des adjoints au maire.

Une possibilité originale a été avancée : « au lieu d'un candidat, il y en aurait deux dont les noms seraient inscrits sur la même ligne. L'électeur désignerait en même temps deux représentants, une femme et un homme. Ce scrutin binominal [twining] conduirait également à doubler le nombre des

élus. Sauf si le législateur, dans sa très grande sagesse, décidait en même temps de diviser le nombre des circonscriptions par deux (181) . » Michel Rocard s'est rangé à ce type de proposition (182).

Dans le même ordre d'idées, M. Dini a proposé, pour les élections nationales au scrutin majoritaire (Assemblée Nationale et, partiellement, Sénat), l'application de la parité au tandem candidat/suppléant (183). Un scrutin de liste minimal, majoritaire, avec panachage minimal serait ainsi instauré. « Sur la liste majoritaire, le candidat dont le nom serait conservé sur le plus grand nombre de bulletins serait déclaré titulaire, le second devenant de facto suppléant. Cela permettrait aux électeurs de choisir librement entre un homme et une femme, sans préjuger de la parité du résultat. » L'article L. 123 du Code électoral aurait en conséquence eu la rédaction suivante :

« Les députés sont élus au scrutin de liste majoritaire à deux tours.

« Chaque liste est composée de deux candidats de sexes différents, sans adjonction de noms mais avec obligation de suppression d'un des deux candidats, pour les deux tours. Le candidat dont le nom a été conservé sur le plus grand nombre de bulletins est désigné titulaire alors que celui dont le nom a été rayé, sur le plus grand nombre de bulletins, est considéré comme suppléant.

« Le comptage des voix s'effectue par liste pour déterminer la liste vainqueur. Puis, au sein de cette liste, le candidat arrivant en tête est désigné titulaire. Le second candidat est alors suppléant.

« Si aucun des deux noms n'est rayé ou les deux noms sont rayés, le bulletin est considéré comme nul. »

76. Il apparaît enfin que plus les circonscriptions sont vastes, plus les femmes sont favorisées, l'aura des notables _ souvent masculins _ s'estompant (184). Ainsi, en Norvège, entre 1959 et 1967, le regroupement des circonscriptions a été suivi d'une augmentation significative du nombre d'élues (185). En France, la révision tant attendue du découpage électoral pourrait être l'occasion d'une réforme de plus grande ampleur favorisant l'insertion des femmes dans la vie politique (186).

77. **b.** Les acteurs essentiels de la représentation démocratique sont moins les individus que les structures partisanes auxquelles ils appartiennent. S'ils ont parfois entrepris sincèrement de se plier à des exigences anti-discriminatoires, tous ne sont pas fiables (187).

78. Il pourrait être souhaitable de leur imposer de réaliser la parité en interne. La pratique volontaire des quotas est ainsi relativement erratique. Environ 120 partis dans le monde en appliquent (188). En République tchèque, en Hongrie, en Pologne et en Slovaquie, au nom du principe d'égalité, aucun parti ne semble en avoir mis en place. Toutes les organisations ne les pratiquent pas de manière uniforme. Les partis de gauche y semblent plus enclins. En Croatie, le Parti social-démocrate (gauche) et le Parti social-libéral (centre gauche) disent utiliser des quotas, alors que l'Union démocratique ne le fait pas. En Inde, c'est un parti de gauche, le Parti Samata (démocrate socialiste) qui y est favorable, alors qu'en République de Corée, c'est un parti de droite, le Grand parti national (189).

79. Dans la plupart des scrutins importants, il revient à ces organisations de délivrer des investitures, qui conditionnent largement la possibilité de mener une campagne efficace, en employant les moyens du parti. De ce point de vue, les femmes soulignent que le coût des campagnes représente un obstacle important à leur engagement politique (190) . Au Japon, afin de remédier à cette difficulté, le Nouveau parti démocratique a établi une Emily's list, c'est-à-dire un fonds qui participe au financement des campagnes de femmes. En Australie, un organisme indépendant a été mis en place dans le même but (191).

Or les organes dirigeants des partis, souvent purement masculins, n'investissent que peu de

femmes (192) ou des femmes se cantonnant à un rôle de « potiches » (193). Des obligations plus rigoureuses pourraient leur être imposées. À titre d'exemple, E. Badinter s'est prononcée en faveur de véritables primaires au sein des partis, le droit d'investiture revenant aux militantes et aux militants, pour chaque élection et chaque mandat (194).

80. La réalisation des objectifs des dispositifs anti-discriminatoires passe notamment par une pression accrue sur les partis. À ce titre, Guy Carcassonne se fait l'avocat d'un véritable système de sanction financière. « Plutôt que de se contenter de pénaliser les partis qui ne présentent pas suffisamment de candidates, il faudrait que les économies [d'aides publiques] réalisées par ce biais profitent aux partis qui ont fait l'effort de respecter la parité. Jusqu'à présent, tous les partis font un arbitrage entre les pénalités et l'inscription de femmes sur leurs listes et en déduisent qu'il est préférable de choisir moins de candidates [...]. Tant qu'il ne s'agit que de renoncer à de l'argent, l'arbitrage reste tolérable pour la plupart des formations politiques. Si, en revanche, il était décidé que cet argent serait donné aux partis concurrents, l'arbitrage antérieur deviendrait intolérable (195). » Le manquement à la parité conduirait mécaniquement au renforcement des partis concurrents, ceux-ci percevant l'aide non versée aux autres, à proportion des femmes qu'ils ont fait élire. D'où, en outre, l'incitation à présenter celles-ci dans des circonscriptions « gagnables », et à véritablement tendre vers une égalité de résultat. (...)

Document 17 :

Décision n° 98-407 DC du 14 janvier 1999, Loi relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des Conseils régionaux (extrait).

- SUR L'OBLIGATION D'ASSURER LA PARITE ENTRE CANDIDATS FEMININS ET MASCULINS ENONCEE PAR LES ARTICLES 4 ET 17 : □

10. Considérant que le deuxième alinéa de l'article L. 346 du code électoral dans sa rédaction issue de l'article 4 de la loi déférée, dispose que : "Chaque liste assure la parité entre candidats féminins et masculins" ; que l'article 17 complète l'article L. 370 du même code afin d'étendre cette obligation aux élections à l'Assemblée de Corse ; □

11. Considérant que les sénateurs requérants estiment ces dispositions contraires à l'article 3 de la Constitution, à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ainsi qu'à la chose jugée par le Conseil constitutionnel dans sa décision susvisée du 18 novembre 1982 ; □

12. Considérant que, en l'état, et pour les motifs énoncés dans la décision susvisée du 18 novembre 1982, 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 ; que, par suite, les dispositions contestées doivent être déclarées contraires à la Constitution ; (...)