

N° 116
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 27 octobre 2021

PROPOSITION DE LOI

*pour tendre vers la **parité réelle des mandats électoraux et des fonctions électives,***

PRÉSENTÉE

Par MM. Éric KERROUCHE, Didier MARIE, Mme Marie-Pierre de LA GONTRIE, MM. Jérôme DURAIN, Jean-Pierre SUEUR, Mmes Laurence HARRIBEY, Monique LUBIN, Nicole BONNEFOY, Marie-Pierre MONIER, Gisèle JOURDA, Florence BLATRIX CONTAT, M. Bernard JOMIER, Mme Laurence ROSSIGNOL, MM. Victorin LUREL, Claude RAYNAL, Mmes Hélène CONWAY-MOURET, Michelle MEUNIER, Catherine CONCONNE, Sabine VAN HEGHE, Marie-Arlette CARLOTTI, Angèle PRÉVILLE, M. Jean-Luc FICHET, Mme Martine FILLEUL, M. Olivier JACQUIN, Mme Corinne FÉRET, MM. Jean-Yves LECONTE, Maurice ANTISTE, Yan CHANTREL et Hussein BOURGI,

Sénateurs et Sénatrices

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Depuis le 21 avril 1944, les femmes sont électrices et éligibles au même titre que les hommes. Pourtant, et si l'article 1^{er} de la Constitution dispose que « *la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives* », la sous-représentation des femmes en politique reste réelle et l'atteinte de la parité exacte un long chemin. La femme comme « *péril potentiel pour la République, tel est bien un thème récurrent dans le débat politique français* »¹ qui s'illustra dès la III^{ème} République dans le refus du droit de vote aux femmes.

Ce n'est qu'à partir des années 90 que la parité devient un sujet législatif. En 1982, la censure par le Conseil constitutionnel d'une loi du gouvernement Mauroy instaurant un quota de 25 % de femmes aux élections municipales freine toute progression en la matière et impose d'agir différemment.

Conformément aux engagements que Lionel Jospin, alors Premier ministre, avait pris, la Constitution fut modifiée en 1999 pour y inscrire la parité, et rendre possible le vote de la loi tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives le 6 juin 2000. Celle-ci oblige à présenter des listes paritaires pour les scrutins de liste et instaure des pénalités financières pour les partis politiques qui n'investiraient pas autant de femmes que d'hommes.

Selon Mariette Sineau, directrice de recherche honoraire au CNRS au CEVIPOF, « *dans un pays qui, depuis 1789, se réfère à un universel neutre de la citoyenneté, la réforme dite de la parité est perçue comme une révolution copernicienne. La révision constitutionnelle de 1999 – votée à la quasi-unanimité de la représentation nationale – bientôt suivie par la loi fondatrice du 6 juin 2000 remet en cause la conception classique de la représentation, basée sur l'individualisme juridique. La France républicaine, reposant sur l'Un, devient paradoxalement la première démocratie organisée sur une base paritaire, même si le mot n'est jamais prononcé. De fait, cette réforme entraîne de nombreux changements dans*

¹ SINEAU, Mariette.- « Vers la République paritaire (1997-2020) » in *Femmes et République*.- La documentation française.-2020

la vie politique, dont une féminisation accélérée des assemblées élues à la proportionnelle. Au-delà, elle fait du concept de parité un référent idéologique incontournable. Il devient un outil de légitimation de la présence des femmes en politique, distillant ses effets à tous les niveaux. »²

La loi de 2000 restait malgré tout insuffisante ou fit l'objet de certains contournements. Elle fut complétée par la loi de 2007 qui prévoit la parité pour l'élection des adjoints au maire et pour les membres de la commission permanente et les vice-présidents des conseils régionaux, augmente les pénalités financières pour non-respect de la parité des investitures aux élections législatives, et impose que le candidat et son remplaçant aux élections cantonales soient de sexe différent.

La révision constitutionnelle de 2008 introduira à l'article 1^{er} les dispositions figurant à l'article 3.

Enfin, la loi de 2013 sous le Gouvernement Ayrault, abaisse le seuil d'application du scrutin de liste aux communes de plus de 1 000 habitants et instaure le scrutin binominal paritaire pour les conseillers départementaux qui fut, à l'époque, fortement critiqué par certains. C'est pourtant cette disposition qui permettra de parvenir à une parité des assemblées départementales (et de leur exécutif) alors que jusqu'en 2011, celles-ci étaient dominées par les hommes (qui représentaient 85 % des élus départementaux).

D'autres mesures permettent de limiter la sous-représentation des femmes en politique : les lois contre le cumul de mandat ou l'extension du scrutin de liste à la proportionnelle pour les élections sénatoriales ... quand celui-ci ne fait pas l'objet de stratégie d'éviction par la création de liste dissidente favorisant les hommes.

Ces différents dispositifs ont eu des résultats divers. Si la représentation des femmes progresse, elle fait encore défaut au sein des fonctions à responsabilités, donc des fonctions exécutives ou de chef de l'exécutif.

Selon la Direction générale des collectivités locales (DGCL), à l'issue des dernières élections municipales et communautaires de 2020, les femmes représentent 42,4 % des conseillers municipaux, 48 % des conseillers régionaux et territoriaux, 50,3 % des conseillers départementaux et 35,8 % des conseillers communautaires. Dans les communes de moins de 1 000 habitants où le scrutin de liste n'est pas appliqué, les femmes

² Ibid.

représentent 37,6 % des conseils municipaux contre 46,6 % dans celles de plus de 1 000 habitants.

Mais, ainsi que le souligne Mariette SINEAU, « *l'examen de la pyramide des pouvoirs locaux, après les municipales de 2020, amène à relativiser la puissance politique des femmes. Car plus on monte dans la hiérarchie des villes, plus leur part se raréfie : de 42,4 % à la base (ensemble des villes), celle-ci passe à 33,3 % parmi les premiers adjoints, pour baisser à 19,8 % parmi les maires et chuter à 11% parmi les présidents d'intercommunalité.*³ » Elles n'occupent par ailleurs qu'un quart des postes de vice-président d'EPCI. On ne trouve aucune femme présidente d'EPCI dans 30 départements.

En outre, les femmes maires dirigent plus souvent les petites communes : en 2021, 22,4 % des maires des communes de moins de 100 habitants sont des femmes, contre 18,8 % dans celles de plus de 1 000 habitants. Cette règle est à relativiser pour les très grandes. Parmi quarante-deux communes de plus de 100 000 habitants, on compte douze femmes maires, soit près de 29 %. Les deux plus grandes villes de France ont élu une femme comme maire : la socialiste Anne Hidalgo à Paris, et l'écologiste Michèle Rubirola - qui a démissionné depuis- à Marseille.

S'agissant des élections départementales, on relève une progression importante du nombre de femmes présidentes qui passe de 9,9% en 2020 à 20% en 2021 et, dans une moindre mesure, de celui de première vice-présidente qui passe de 34,7 % à 42 %.

L'asymétrie de situation entre les femmes et les hommes au niveau régional reste palpable. Alors que les femmes occupent 48,1 % des mandats exécutifs, leur part diminue à 28,5 % parmi les premiers vice-présidents et 36 % parmi les présidents en 2021.

Enfin, s'agissant des mandats nationaux, si l'Assemblée nationale s'est féminisée en 2017 avec 38,8 % de femmes, contre 35,1 % au Sénat, des partis politiques préfèrent payer des pénalités financières plutôt que d'investir et faire élire des femmes⁴.

Pour reprendre la formule du Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes, des « zones blanches » de la parité en politique existent.

³ Ibid.

⁴ L'ensemble des statistiques de l'exposé des motifs est issu du bulletin d'information statistique de la DGCL n° 157 (août 2021) et du site internet de la direction de l'information légale et administrative « Vie publique » : <https://www.vie-publique.fr/eclairage/19618-la-parite-politique> et <https://www.vie-publique.fr/eclairage/270578-bilan-de-lapplication-des-regles-de-la-parite-aux-elections-municipales>

Si quelques avancées ont été permises par la loi « Engagement et proximité » (prise en charge des frais de garde des personnes à charge pour les élus locaux, généralisation du congé électif de 10 jours pour faire campagne, augmentation du crédit d'heures pour les élus salariés, formation obligatoire pour les élus des communes de moins de 3 500 habitants), le texte initial faisait une impasse totale sur l'exigence constitutionnelle d'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux. Cette situation est d'autant plus étonnante que le président de la République a fait de l'égalité femmes-hommes, une grande cause du quinquennat.

Dans l'esprit de l'article 1^{er} de la Constitution, le groupe des sénatrices et sénateurs socialistes avaient déposé une kyrielle d'amendements au projet de loi dit « Engagement et proximité » adopté en décembre 2019.

Parmi les neuf amendements défendus par le groupe socialiste, deux dispositions ont été promulguées : l'alternance femme-homme dans la constitution de la liste de candidats aux fonctions d'adjoints au maire et le remplacement d'un adjoint par une personne du même sexe.

Toutes les autres propositions - généralisation de l'élection au scrutin de liste à toutes les communes, les fonctions de chef d'exécutif et de 1^{er} adjoint/1^{er} vice-président occupées par des personnes de sexe différent, parité complète de l'exécutif de l'EPCI à partir du renouvellement de 2026 – furent balayées en séance.

En revanche, le Sénat a adopté de haute lutte une disposition intermédiaire proposée par le groupe des sénatrices et sénateurs socialistes : il s'agissait d'assurer que la proportion de femmes et d'hommes au sein du bureau des EPCI à fiscalité propre soit au moins équivalente à celle constatée au sein de l'organe délibérant.

Malheureusement, la majorité présidentielle de l'Assemblée nationale a supprimé cette disposition, ce qui fut entériné par la commission mixte paritaire, alors que cette mesure aurait pu s'appliquer à partir du renouvellement de 2020.

Le groupe des sénatrices et sénateurs socialistes défendit sa position jusqu'au bout. En commission mixte paritaire, la proposition de rédaction n°7 qui reprenait la disposition votée au Sénat fut déposée par l'auteur de cette proposition de loi... en vain. Les majorités présidentielle et sénatoriale tombèrent d'accord pour refuser cette avancée et aboutirent à une rédaction de compromis « *visant à aboutir avant 2022 à une évolution législative* », selon les mots de la rapporteure de la commission des lois du Sénat.

Les arguments furent peu convaincants : le scrutin de liste nécessaire à la mise en place de la parité proportionnelle serait de nature à rendre plus difficile l'élection des maires des communes les moins peuplées parmi les vice-présidents. Cet argument méconnaissait complètement la pratique de constitution des exécutifs intercommunaux et la nécessité permanente de construire des équilibres consubstantiels au bon fonctionnement de l'intercommunalité. Il fallait également prendre en considération les syndicats intercommunaux dans cette réflexion, les mesures ne pouvant être prises de manière graduelle pour des raisons qui échappent encore. Bref, il fallait – encore et toujours – se donner du temps.

Furent donc introduites en substitution les dispositions minimalistes suivantes du désormais article 26 de la loi :

« I. - Avant le 31 décembre 2021, les dispositions du code électoral relatives à l'élection des conseillers municipaux et des conseillers communautaires sont modifiées pour étendre l'égal accès des femmes et des hommes aux fonctions électives dans les communes et leurs groupements.

Ces dispositions, ainsi modifiées, s'appliquent à compter du deuxième renouvellement général des conseils municipaux suivant la publication de la présente loi.

II. - Une évaluation est préalablement conduite par le Parlement pour déterminer les modes de scrutin permettant de garantir cet égal accès. »

Cela sonna davantage comme une réponse dilatoire. Ce qui s'est avéré être le cas.

À date du 27 octobre 2021, aucun projet de loi ne semble en préparation. Ni l'exécutif, ni les majorités présidentielle et sénatoriale ne se sont réellement mises en situation de permettre la promulgation d'un texte avant le 31 décembre, se soustrayant ainsi à la loi.

La proposition de loi « Tendre vers la parité réelle des mandats électoraux » reprend les propositions du groupe des sénatrices et sénateurs socialistes défendues en 2019 à l'occasion de l'examen du projet de loi « Engagement et proximité ». Des amendements similaires ont été déposés lors de l'examen du projet de loi dit « 3DS », mais ont été frappés par l'irrecevabilité constitutionnelle de l'article 45.

Elle n'épuise pas l'ensemble des mesures nécessaires pour atteindre une égalité réelle, notamment celle du statut de l'élu local qui permettrait

de concilier vie professionnelle, personnelle et élective sans que cela constitue un frein pour un engagement politique des femmes.

Enfin, on sait par ailleurs que les fonctions municipales sont genrées et traversées par des stéréotypes qui ont la vie dure quand bien même des évolutions se dessinent : aux hommes les finances et les travaux, aux femmes la petite enfance et les affaires sociales... Les dispositions proposées restent d'ordre quantitatif, mais faire progresser la parité numériquement, c'est tout de même permettre aux femmes d'accéder à plus de responsabilités et, progressivement, lutter contre des représentations patriarcales.

L'article 1, propose de généraliser le scrutin de liste à toutes les communes, sans distinction de taille, afin de garantir une parité effective dans l'ensemble des communes de France. Cette disposition permettra en outre de neutraliser l'iniquité pour les maires sortants qui résulte du scrutin majoritaire plurinominal avec panachage par ajout ou suppression de noms, plus communément appelé « tir au pigeon ».

Dans les communes de moins de 1 000 habitants, qui représentent 71 % des communes de France, les femmes sont nettement sous-représentées au sein des conseils municipaux. En 2021, elles représentent moins de 38 % des conseillers municipaux (contre 35% en 2019). Cette situation s'explique par le fait que ces communes ne sont soumises à aucune règle de parité, ni pour l'élection du conseil municipal ni pour l'élection de l'exécutif.

Conformément aux recommandations du Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes, de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité, de l'Assemblée des communautés de France, de Villes de France, de France urbaine et de l'Association des petites villes de France, cet article propose d'aligner les règles relatives à la parité qui s'appliquent dans les communes de plus de 1 000 habitants aux communes de moins de 1 000 habitants. Les élections se dérouleraient au scrutin de liste paritaire par alternance, sans panachage possible.

Pour favoriser la mise en œuvre de cette mesure et garantir le pluralisme, l'amendement prévoit un assouplissement aux règles de droit commun pour permettre le dépôt de liste incomplète dans ces communes.

Il sera possible dans ces communes de moins de 1 000 habitants, de déposer une liste incomplète, à hauteur de deux tiers au moins (arrondi à l'entier supérieur), du nombre de sièges à pourvoir. Le conseil municipal issu d'un scrutin au cours duquel une seule liste incomplète aurait été déposée, serait alors réputé complet.

Enfin, en conséquence, les désignations des conseillers communautaires de ces communes sont alignées sur celle des communes de plus de 1 000 habitants.

L'article 2 prévoit que, à l'instar des communes de plus de 1 000 habitants, l'élection des adjoints dans les communes de moins de 1 000 habitants, fasse l'objet d'un scrutin de liste paritaire, composée alternativement d'un candidat de chaque sexe.

L'article 3 reprend la proposition du groupe des sénatrices et sénateurs socialistes formulée lors de l'examen de la loi « Engagement et proximité », à savoir une correspondance entre la proportion de femmes présentes dans l'assemblée délibérante et au sein de l'exécutif intercommunal. En effet, les femmes sont actuellement très peu représentées au sein des exécutifs intercommunaux. Cela tient en premier lieu à la sous-représentation au sein de l'organe délibérant lui-même dont le bureau est l'émanation.

L'article 4, reprend une préconisation du Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes. Il propose que dans toutes les collectivités dont les membres sont élus par un scrutin binominal ou de liste paritaires, le premier adjoint soit de sexe différent du maire et le premier vice-président de sexe différent du président.

En effet, le souci de la parité doit également s'appréhender au regard des fonctions exercées.

La loi prévoit que les exécutifs municipaux, départementaux et régionaux sont paritaires. En revanche, les femmes n'occupent les postes de président respectivement que dans 20,2 % et 31,6 % des cas. Les postes de premier vice-président sont occupés par des femmes dans 42 % des cas dans les départements et dans 28 % des cas dans les régions.

Cet article vise à remédier aux inégalités qui subsistent entre femmes et hommes pour prévoir que les fonctions de maire/1er adjoint et président/1er vice-président sont nécessairement de sexe différent. Cette disposition viendra s'appliquer aux exécutifs des conseils municipaux, départementaux, régionaux, ainsi qu'à ceux de la métropole de Lyon, à la collectivité de Corse, à la collectivité territoriale de Guyane et à la collectivité territoriale de Martinique.

L'article 5 porte sur les pénalités financières applicables aux partis politiques prévues par la loi n°88-227 du 11 mars 1988, en cas de non-respect de la parité. Il porte à 250 % la sanction financière sur la

première fraction des crédits affectés au financement des partis et groupements politiques.

L'article 6 prévoit l'entrée en vigueur de ces différentes dispositions au prochain renouvellement des mandats concernés.

Proposition de loi pour tendre vers la parité réelle des mandats électoraux et des fonctions électives

Article 1^{er}

- ① I. – Le livre I^{er} du code électoral est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 252 est ainsi rédigé :
- ③ « *Art. L. 252.* – Les membres des conseils municipaux des communes de moins de 1 000 habitants sont élus au scrutin de liste à deux tours, avec dépôt de listes comportant autant de candidat que de sièges à pourvoir, et au plus deux candidats supplémentaires, sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation, sous réserve de l'application des dispositions prévues au deuxième alinéa de l'article L. 264. » ;
- ④ 2° Après le même article L. 252, il est inséré un article L. 252-1 ainsi rédigé :
- ⑤ « *Art. L. 252-1.* – Par dérogation à l'article L. 252, une liste comptant un nombre de candidats égal aux deux tiers au moins du nombre de sièges à pourvoir, arrondi à l'entier supérieur, est réputée complète. » ;
- ⑥ 3° L'article L. 253 est ainsi rédigé :
- ⑦ « *Art. L. 253.* – Les articles L. 262, L. 263, L. 264, L. 266, L. 267, L. 269, et L. 270 sont applicables aux communes de moins de 1 000 habitants, sous réserve de l'article L. 253-1. » ;
- ⑧ 4° Après le même article L. 253, sont insérés des articles L.253-1 et L.253-2 ainsi rédigés :
- ⑨ « *Art. L. 253-1.* – La déclaration de candidature résulte du dépôt à la préfecture ou à la sous-préfecture d'une liste répondant aux conditions fixées aux articles L. 252, L. 263, L. 264, L. 265 et L.O. 255-5.
- ⑩ « *Art. L. 253-2.* – Est nul tout bulletin qui ne répond pas aux conditions fixées à l'article L. 252, à l'exception des bulletins blancs.
- ⑪ « Est nul tout bulletin établi au nom d'une liste dont la déclaration de candidature n'a pas été régulièrement enregistrée. » ;
- ⑫ 5° Les articles L. 255-2 à L. 255-4 et L. 256 à L. 259 sont abrogés ;
- ⑬ 6° L'intitulé du chapitre II du titre V est ainsi rédigé : « Dispositions relatives à l'élection des conseillers communautaires » ;

- ⑭ 7° Au premier alinéa de l'article L. 273-6, les mots : « représentant les communes de 1 000 habitants et plus au sein » sont supprimés ;
- ⑮ 8° Le chapitre III du titre V est abrogé.
- ⑯ II. – Après l'article L. 2121-2 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 2121-2-2 ainsi rédigé :
- ⑰ « *Art. L. 2121-2-2.* – Un conseil municipal dont l'effectif issu d'un renouvellement général est inférieur à celui prévu par le barème fixé à l'article L. 2121-2 en raison de la procédure dérogatoire prévue à l'article L. 252-1 du code électoral est réputé complet. »

Article 2

- ① Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 2122-7-1 est abrogé ;
- ③ 2° Au début du premier alinéa de l'article L. 2122-7-2, les mots : « Dans les communes de 1 000 habitants et plus, » sont supprimés.

Article 3

- ① Après le quatrième alinéa de l'article L. 5211-10 du code général des collectivités territoriales, sont insérés six alinéas ainsi rédigés :
- ② « Les vice-présidents sont élus au scrutin de liste à la majorité absolue, sans panachage ni vote préférentiel. Sur chacune des listes, le nombre de candidats de chaque sexe ne peut être inférieur au produit, arrondi à l'entier inférieur, du nombre de vice-présidents multiplié par le quotient du nombre de membres en exercice de l'organe délibérant de ce sexe divisé par le nombre total de membres en exercice de l'organe délibérant.
- ③ « La liste est constituée alternativement d'un candidat de chaque sexe jusqu'à ce qu'il ne soit plus possible d'alterner. Le premier de la liste est d'un sexe différent de celui du président.
- ④ « Si, après deux tours de scrutin, aucune liste n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité de suffrages, les candidats de la liste ayant la moyenne d'âge la plus élevée sont élus.
- ⑤ « Toutefois, en cas d'élection d'un seul vice-président, celui-ci est élu selon les règles prévues à l'article L. 2122-7.

- ⑥ « Quand il y a lieu, en cas de vacance, de désigner un ou plusieurs vice-présidents, ceux-ci sont choisis parmi les conseillers de même sexe que ceux auxquels ils sont appelés à succéder. Le conseil communautaire peut décider qu'ils occuperont, dans l'ordre du tableau, le même rang que les élus qui occupaient précédemment les postes devenus vacants.
- ⑦ « Les membres du bureau autres que le président et les vice-présidents sont élus et remplacés dans les mêmes conditions que les vice-présidents. »

Article 4

- ① Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° La dernière phrase du premier alinéa de l'article L. 2122-7-2 est complétée par les mots : « , le premier de la liste étant d'un sexe différent de celui du maire » ;
- ③ 2° La dernière phrase de l'avant-dernier alinéa de l'article L. 3122-5 est complétée par les mots : « , le premier de la liste étant d'un sexe différent de celui du président » ;
- ④ 3° La seconde phrase du premier alinéa de l'article L. 3631-5 est complétée par les mots : « , le premier vice-président étant d'un sexe différent de celui du président » ;
- ⑤ 4° La dernière phrase de l'avant-dernier alinéa de l'article L. 4133-5 est complétée par les mots : « , le premier de la liste étant d'un sexe différent de celui du président » ;
- ⑥ 4° La dernière phrase du troisième alinéa de l'article L. 4422-9 est complétée par les mots : « , le premier de la liste étant d'un sexe différent de celui du président » ;
- ⑦ 5° La dernière phrase du deuxième alinéa de l'article L. 7123-5 est complétée par les mots : « , le premier de la liste étant d'un sexe différent de celui du président » ;
- ⑧ 6° La troisième phrase du deuxième alinéa de l'article L. 7223-2 est complétée par les mots : « , le premier de la liste étant d'un sexe différent de celui du président ».

Article 5

Au premier alinéa de l'article 9-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, le taux : « 150 % » est remplacé par le taux : « 250 % ».

Article 6

- ① Les articles 1 à 4 entrent en vigueur à compter du prochain renouvellement général de chacune des collectivités territoriales ou de leur groupement.
- ② L'article 5 entre en vigueur à compter du prochain renouvellement général de l'Assemblée nationale.