

Atelier n° 3 : Droit constitutionnel et sciences humaines et sociales

De la parole aux actes. Réflexions sur la mise en œuvre du second alinéa de l'article 1^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958 : « La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives... »

CRIQUI Etienne

C'est la révision constitutionnelle de juillet 1999 qui a introduit cette disposition, alors à l'article 3 de la Constitution. Il s'agissait de permettre au législateur d'instituer des « quotas » dans les listes de candidats aux élections, ce que le Conseil Constitutionnel refusait en l'absence de modification constitutionnelle. Dans cette logique l'article 4 sur les partis et groupements politiques dispose :

« Ils contribuent à la mise en œuvre du principe énoncé au second alinéa de l'article 1^{er} dans les conditions déterminées par la loi ».

Pour donner plus de solennité à cette disposition favorisant la parité, la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a intégré cet alinéa dans l'article 1^{er} de notre Constitution.

Douze ans après la révision de 1999, il n'est pas interdit d'esquisser un premier bilan de la parité en politique¹.

Sans mésestimer les conséquences positives pour la parité de la révision de 1999, nous pointerons le décalage entre le caractère solennel de la proclamation et la réalité de l'accès des femmes aux mandats électoraux, ou en tout cas à certains d'entre eux, et plus encore aux fonctions électives. Dans une seconde partie nous essayerons de montrer que l'un des principaux obstacles réside dans la place prise en France par le scrutin uninominal majoritaire, qui tend à redevenir, avec la réforme territoriale, le mode de scrutin structurant de la Vième République. Nous envisagerons aussi les effets pervers du cumul des mandats dans l'espace et du cumul dans le temps.

1^{ère} Partie **De la parole aux actes**

La révision constitutionnelle de 1999 a généré un certain nombre de lois qui mettent en œuvre le principe de la parité. Cela dit il n'en reste pas moins que la parité apparaît aujourd'hui comme un séduisant trompe l'œil.

¹ La loi constitutionnelle de 2008 étend « l'égal accès des femmes et des hommes », aux « responsabilités professionnelles et sociales ». Nous nous limiterons dans cette communication aux mandats électoraux et fonctions électives.

1) La révision constitutionnelle de 1999 et ses suites positives :

C'est la loi du 6 juin 2000 qui a mis en œuvre la parité. Elle oblige les partis à présenter aux élections un nombre égal d'hommes et de femmes, la parité s'appréciant alors par tranche de six candidats pour les élections municipales (dans les communes de 3 500 habitants et plus), régionales et les élections à l'Assemblée de Corse. Pour les élections sénatoriales (dans les départements élisant les sénateurs au scrutin de liste) et européennes, les listes doivent faire strictement alterner hommes et femmes (listes dites « tic-tac » ou « chabadabada »). Depuis la loi du 11 avril 2003, l'alternance stricte homme-femme a été étendue aux élections régionales et aux élections municipales par la loi du 31 janvier 2007. Pour les élections législatives organisées au scrutin uninominal, les partis doivent présenter autant de candidates que de candidats dans la limite d'un écart maximum de 2 %. A défaut les partis subissent une pénalité financière sur la dotation annuelle accordée par l'Etat, d'autant plus élevée que l'écart entre hommes et femmes est important.

La loi du 31 janvier 2007 « tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives » a corrigé un certain nombre d'insuffisances de la loi de 2000 et a renforcé la parité.

Ainsi la loi du 6 juin 2000 avait conduit à une parité presque parfaite au sein des conseils municipaux et des conseils régionaux. Mais les exécutifs (adjoints aux maires, vice-présidents) élus au scrutin uninominal restaient largement masculins (près de 70 % après les régionales de 2004). Depuis la loi du 31 janvier 2007 l'obligation de parité concerne aussi les adjoints au maire et les vice-présidents de région par substitution d'un scrutin de liste au scrutin uninominal.

La loi de 2000 ne s'appliquait pas aux élections cantonales organisées au scrutin uninominal et de fait la prédominance masculine chez les conseillers généraux était écrasante (moins de 10 % de femmes après le renouvellement de 2001). La loi du 31 janvier 2007 institue des suppléants aux conseillers généraux, d'un sexe différent du titulaire, appelés à siéger en remplacement après décès ou démission.

Enfin la loi de 2007 aggrave les pénalités supportées par les partis qui ne respectent pas l'obligation de parité dans les candidatures aux élections législatives².

La loi du 16 décembre 2010 sur la réforme territoriale donnait également l'occasion au législateur de mettre en œuvre le second alinéa de l'article 1^{er} de la Constitution. Je reviendrai sur les modalités d'élection des conseillers territoriaux qui ont été sévèrement critiquées aussi bien par l'opposition que par l'Observatoire sur la parité. Cela dit d'autres dispositions de la loi devraient incontestablement favoriser l'accès des femmes aux mandats électoraux et aux fonctions électives. Ainsi l'article 8 de la loi sur l'élection et la composition des conseils communautaires prévoit leur élection au suffrage universel direct à l'occasion des élections municipales (et non plus après les élections par les conseillers municipaux, comme c'est le cas aujourd'hui). Les candidats au mandat municipal et aux fonctions de délégué communautaire figureront sur une seule et même liste, les premiers de liste ayant vocation à siéger en même temps au conseil municipal de leur commune et au conseil communautaire. Comme les listes municipales respectent l'alternance hommes-femmes, la parité sera également respectée dans les instances intercommunales, ce qui est loin d'être le cas aujourd'hui. Par ailleurs la loi étend, pour les élections municipales, le scrutin de liste (déjà effectif dans les villes de 3 500 habitants et plus) aux communes de 500 habitants et plus. Ce qui permettra de réaliser la parité dans les petites villes et les grosses bourgades et par ricochet dans leurs structures intercommunales.

² La diminution de crédits passe de 50 % à 75 % de l'écart à la moyenne. Ainsi en 2012, un parti qui n'investirait que 30 % de femmes pour 70 % d'hommes se verrait soustraire à sa 1^{ère} fraction de dotation publique $(70-30) \times 75 \%$, soit 30 %, contre 20 % seulement en 2002 ou 2007 $((70-30) \times 50 \% = 20 \%)$

Malgré tout le bilan que l'on peut dresser aujourd'hui de la parité n'est pas encore satisfaisant. Les textes existent, mais ils semblent être plutôt un paravent ou un trompe l'œil.

2) La parité en trompe l'œil

La réalité de la participation des femmes à la vie politique, même si elle s'est améliorée, reste modeste. La parité ne joue vraiment que pour quelques mandats et exclut les fonctions exécutives.

Par ailleurs la loi du 16 décembre 2010 marque un recul grave à propos de l'élection des conseillers territoriaux.

Les statistiques régulièrement mises à jour et publiées par l'Observatoire de la parité sont très contrastées en fonction des mandats. La parité est aujourd'hui acquise dans les conseils municipaux (dans les villes de 3 500 habitants et plus) et dans les conseils régionaux : on y recense environ 49 % de femmes. C'est également le cas pour la représentation française au Parlement Européen (46 %), même si le pourcentage est un peu moindre compte tenu de la loi de 2003 créant des circonscriptions interrégionales se substituant à la circonscription unique. A l'inverse la féminisation du Parlement est loin d'être acquise. Après les élections de 2007, l'Assemblée Nationale ne comptait que 18,5 % de députées³, ce qui la classe dans les derniers rangs des démocraties occidentales quant à la présence des femmes. Le Sénat, dont une partie des membres est pourtant élue au scrutin de liste avec alternance hommes-femmes, n'en accueille que 23,5 %. Janine Mossuz-Lavau relève bien le paradoxe de la situation française :

« La France est le premier pays au monde à avoir adopté une loi établissant un système paritaire et elle se retrouve parmi les derniers pour ce qui est de la possibilité effective des citoyennes de voter la loi »⁴

Pour être complet il faudrait évoquer aussi les assemblées départementales, qui, compte tenu du mode de scrutin uninominal, sont également fermées aux femmes. Le renouvellement cantonal de 2011 n'y a rien changé : compte tenu de la loi de 2007, les hommes sont titulaires et les femmes suppléantes. A tel point que 280 d'entre elles seulement ont été élues, soit moins de 14 % de l'ensemble des conseillers généraux renouvelés en 2011⁵.

Mais la composition des assemblées n'est pas tout. L'exclusion des femmes est encore plus manifeste lorsque l'on prend en compte les fonctions exécutives. Certes depuis la loi de janvier 2007, les exécutifs municipaux et régionaux se sont féminisés. Mais au sommet les élues sont rares. Ainsi on ne dénombre que 13,9 % de femmes maires de leur commune, et moins de 8 % de présidentes d'un conseil régional : sur 26, deux seulement sont présidés par une femme : la Franche-Comté (Marie-Guite Dufay) et Poitou-Charentes (Ségolène Royal). La prédominance des hommes est encore plus marquée dans les conseils généraux : 5 femmes présidentes (dont 2 Outre Mer) pour 96 hommes, depuis le renouvellement de 2011 (contre 6 précédemment) ! Très logiquement les exécutifs départementaux sont contrôlés par les hommes, les élues ne représentant que 15 % des vice-présidents. Encore est-ce une moyenne, car dans 19 départements on ne trouve aucune femme au sein de l'exécutif ! Comment d'ailleurs pourrait-il en être autrement quand l'on sait que 3 départements ne comptent encore aujourd'hui aucune femme élue (Haute Corse ; Deux Sèvres ; Tarn-et-Garonne) et plusieurs autres une ou deux seulement.

Dans ce contexte l'adoption de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales semble mettre un coup d'arrêt à la participation des femmes à la vie locale.

³ Au 15 mai 2011, la proportion est de 19,6 %

⁴ in Margaret Maruani (dir.) *Femmes, genre et sociétés*, Paris, Editions La Découverte, 2005

⁵ Sur l'ensemble des candidatures, on ne dénombre en 2011 que 23,2 % de candidates (pour 76,8 % de candidats), soit guère plus qu'en 2004 (21,5 %).

Comme nous l'avons dit précédemment l'extension de la parité aux structures intercommunales et aux communes de 500 habitants et plus traduit bien une volonté de favoriser l'égal accès des femmes et des hommes.

Mais ces dispositions positives sont plus que contrecarrées par le mode d'élection du nouveau conseiller territorial, appelé à partir de 2014 à se substituer à la fois au conseiller général et au conseiller régional.

Dans le projet de loi déposé devant le Parlement il était prévu que 80 % seulement des conseillers territoriaux seraient élu au scrutin uninominal majoritaire et que 20 % seraient élus à la représentation proportionnelle sur des listes alternant hommes-femmes. Ce mode de scrutin mixte avait été déjà critiqué, notamment par l'Observatoire de la parité qui avait extrapolé un taux de féminisation inférieur à 20 %⁶. Le Gouvernement défendait le mode de scrutin majoritaire qui rapproche l'élu de l'électeur tout en reconnaissant, dans l'exposé des motifs :

« en même temps il n'était pas possible d'effacer les acquis du scrutin proportionnel, qui favorise la parité et la représentation des différentes sensibilités politiques ».

Et pourtant en cours d'examen devant le Parlement, le Gouvernement déposait un amendement supprimant les 20 % d'élus au scrutin proportionnel.

Certes le Gouvernement peut faire valoir des arguments pour la défense de la parité : l'instauration d'un suppléant du sexe opposé et surtout l'établissement de pénalités financières conséquentes pour les partis qui ne respecteraient pas la parité dans les candidatures aux élections territoriales, à l'instar du dispositif déjà en vigueur pour les élections législatives.

Cela dit il n'en reste pas moins que le mode de scrutin retenu s'apparente à celui des élections cantonales et que le résultat en terme de parité devrait s'en rapprocher. Or les conseillers territoriaux ne remplaceront pas seulement les conseillers généraux, mais aussi les conseillers régionaux actuellement élus au scrutin de liste paritaire. De ce point de vue la réforme semble porter un mauvais coup à la parité qui avait trouvé droit de cité dans les assemblées régionales.

Cela invite à aller plus au fond des choses et à s'interroger sur les freins à la parité.

2^{ème} Partie **Les freins à la parité**

Si le constituant a voulu favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, le législateur n'est plus aujourd'hui enclin à aller dans le même sens. De ce point de vue le choix du scrutin uninominal majoritaire pour l'élection des conseillers territoriaux est révélateur de cette incapacité à traduire en actes le principe énoncé dans la Constitution. Mais le mode de scrutin n'est pas le seul frein à la parité. Le cumul des mandats dans l'espace et dans le temps ne favorise pas non plus l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux.

⁶ cf. site de l'Observatoire de la parité. Note de synthèse sur la réforme des collectivités territoriales.

1) Le mode de scrutin uninominal

Les résultats en terme de parité du mode de scrutin uninominal sont connus. La faible place des femmes à l'Assemblée Nationale comme dans les assemblées départementales en témoigne, malgré les efforts réitérés du législateur pour y remédier (cf. supra).

Le scrutin « d'arrondissement » ou de canton est une course d'obstacles pour les femmes.

Sans que cela soit exhaustif, il est permis de mettre à jour au moins trois facteurs discriminant les candidatures féminines.

Tout d'abord le scrutin uninominal a toujours fait la part belle aux sortants. Il est plus difficile aux partis politiques d'écarter un député ou un conseiller général qui n'a pas démerité plutôt que de recomposer une liste. Le risque de dissidence est bien plus élevé. Or comme les sortants sont très majoritairement des hommes, cela ne favorise évidemment pas les candidatures féminines.

D'autre part ce mode de scrutin appelle la candidature de notables connus dans leur canton ou dans leur circonscription et dont l'équation personnelle, la clientèle, les réseaux peuvent faire la différence au-delà du soutien de leurs partis. Ce n'est pas une coïncidence si 80 % en moyenne des nouveaux conseillers généraux sont déjà des élus locaux, souvent maires de leur commune. De même 41 % des nouveaux députés élus en 2007 étaient conseillers généraux et 37 % maires de leur commune (certains cumulant ces deux mandats au moment de leur élection). Comme les femmes, nous l'avons dit, sont peu nombreuses à exercer des fonctions exécutives locales, elles sont forcément défavorisées dans le processus de désignation des candidats.

Enfin le scrutin d'arrondissement impose de mener campagne et de fait seul. Il exige de maîtriser les règles de l'élection et du jeu politique, d'accepter les contraintes et les servitudes d'une campagne de terrain nécessitant d'arpenter les villages ou les blocs d'HLM et aussi de se rendre disponible quasiment à plein temps 3 ou 4 semaines pour battre précisément la campagne. Cela n'écarte pas à priori les femmes, mais cela ne les avantage pas, du moins celles (aujourd'hui les plus nombreuses) qui ne sont pas encore des professionnelles de la politique. Or comme de plus les femmes sont bien moins nombreuses que les hommes dans les partis politiques, elles sont là aussi largement exclues de la compétition. Le scrutin de liste, outre qu'il oblige à l'alternance, est bien plus favorable à la représentation des femmes, ou plus généralement des amateurs ou des « outsiders », dans la mesure où il implique bien moins de contraintes (les candidats ne sont pas seuls, sauf la tête de liste ; ils ne sont pas en première ligne...).

La France a souvent été montrée du doigt pour la faible représentation des femmes au Parlement par comparaison avec l'Allemagne, les Pays nordiques, le Benelux... Or tous ces pays élisent leurs députés à la représentation proportionnelle, à la différence de la France et de la Grande Bretagne, mal classée elle aussi (22 % de femmes à la Chambre des Communes en 2011).

De ce point de vue la législation française est insuffisante ou plutôt inopérante. L'instauration d'un « ticket » avec un suppléant de l'autre sexe permet de se donner bonne conscience : les hommes sont candidats et les femmes suppléantes ! L'obligation de présenter autant d'hommes que de femmes sous peine de pénalités n'est guère plus efficace. Il s'agit d'une obligation de moyens et non de résultats. Les partis ayant tendance à présenter des femmes dans des cantons ou des circonscriptions perdus d'avance. Ainsi au plan national en 2007 le PS qui avait pourtant presque respecté la parité des candidatures (45,2 % de femmes) n'a eu en fin de compte que 28 % d'élues ! Encore faudrait-il d'ailleurs que tous les partis respectent la prescription, ce qui est loin d'être le cas, certains préférant subir les pénalités pourtant renforcées. Ainsi, en 2007 toujours, l'UMP n'a présenté que 26 % de candidates (pour 14 % d'élues au final) générant une retenue annuelle de plus de 4 millions d'euros ! Le Modem en a présenté un peu plus (36,2 %), mais sans atteindre la parité.

C'est dans ce contexte qu'intervient la décision du Conseil Constitutionnel du 9 décembre 2010 (n° 2010-618DC) sur la conformité à la Constitution de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. Dans leurs griefs les parlementaires de l'opposition évoquaient notamment la violation du 2^{ème} alinéa de l'article 1^{er} de la Constitution :

« ... la généralisation du scrutin uninominal majoritaire à deux tours pour l'élection des conseillers territoriaux et l'abandon qui en résulte du scrutin de liste pour l'élection des élus siégeant au Conseil régional entraîneront un recul très important de la représentation des femmes dans ces conseils ; que, dès lors, l'article 1^{er} aurait pour effet de défavoriser l'accès des femmes aux mandats électoraux, en violation de l'article 1^{er} de la Constitution et de porter atteinte à l'égalité entre les femmes et les hommes ».

Le Conseil dans sa décision rejette le grief :

« Considérant que le 2^{ème} alinéa de l'art. 1^{er} de la Constitution n'a ni pour objet ni pour effet de priver le législateur de la faculté qu'il tient de l'article 34 de la Constitution de fixer le régime électoral des assemblées locales ; que les dispositions critiquées ne portent, par elles-mêmes, aucune atteinte à l'objectif d'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives énoncé à l'art. 1^{er} de la Constitution ; qu'elles ne portent pas davantage atteinte au principe d'égalité devant la loi ; que par suite, les griefs formés contre l'art. 1^{er} de la loi doivent être écartés ».

Cette décision ne fait que confirmer la jurisprudence du Conseil. Dans sa décision n° 2000-429DC du 30 mai 2000 à propos de la loi du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, le Conseil Constitutionnel avait déclaré que suite à la révision constitutionnelle opérée en 1999,

«...il est désormais loisible au législateur d'adopter des dispositions revêtant soit un caractère incitatif, soit un caractère contraignant ;... »

Mais l'intervention du législateur n'a donc qu'un caractère facultatif. Ce que le Conseil a confirmé dans sa décision n° 2003-475DC du 24 juillet 2003 (sur la loi du 31 juillet 2003 relative à l'élection des sénateurs et ramenant de 3 à 4 le nombre de sièges pour l'élection au scrutin de liste à la proportionnelle). En clair le législateur peut supprimer ou limiter certaines garanties de l'égal accès sans nécessairement les remplacer par des garanties équivalentes.

Cela dit en l'espèce le législateur abroge une loi favorisant pour les élections régionales l'égal accès et la remplace par une nouvelle qui incontestablement, compte tenu du mode de scrutin, défavorisera l'égal accès. Il est en l'espèce tout à fait regrettable que le Conseil n'ait pas repris le raisonnement tenu dans sa décision n° 2003-468DC du 3 avril 2003 concernant la loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen. Saisi d'un grief relatif à une atteinte au principe de parité⁷, il l'avait déclaré non fondé au motif que :

« les dispositions critiquées n'ont ni pour objet ni, par elles-mêmes, pour effet de réduire la proportion de femmes élues en France au Parlement européen ; que le législateur a maintenu la règle de l'alternance entre

⁷ Les requérants faisaient valoir que la création de circonscriptions pour les élections européennes réduirait le nombre de sièges obtenus par chaque liste, certaines n'obtenant qu'un siège et qu'il en résulterait nécessairement un déséquilibre important entre hommes et femmes en terme d'élus.

candidats féminins et masculins (...) qui prévalait sous l'empire des dispositions précédentes... ».

Concernant les élections régionales le législateur a bien supprimé la règle de l'alternance ce qui aura inéluctablement pour effet de réduire la proportion de femmes dans les conseils régionaux.

Cela dit le mode de scrutin uninominal n'est pas le seul frein à la parité. Il en existe d'autres, comme le cumul des mandats.

2) Le cumul des mandats

Le cumul des mandats est une particularité française que le législateur a règlementé à deux reprises en 1985 et en 2000. C'est une tradition ancienne mais qui perdure malgré tout à tous les niveaux (cumul de mandats locaux et/ou cumul de mandats locaux et nationaux).

La loi du 5 juin 2000 plus contraignante que la loi de 1985 permet toujours de cumuler deux mandats électifs dont une fonction exécutive (les députés maires, les sénateurs maires ou les sénateurs président de conseil général ont encore de beaux jours devant eux !), voire trois mandats pour les élus de villes de moins de 3 500 habitants⁸.

Par ailleurs les limites de la loi sont nombreuses : elle ne prend pas en compte certaines fonctions (Gouvernement, structures intercommunales,...) ; elle ne prévoit que des incompatibilités (et jamais des inéligibilités) ; elle peut être facilement contournée⁹...

De ce fait le cumul des mandats traduit une forme de confiscation de la démocratie au bénéfice des professionnels de la politique et donc souvent des hommes. Il permet de concentrer le pouvoir en un nombre relativement restreint d'élus et empêche d'autres, comme les femmes ou les jeunes, d'accéder à ces mandats.

D'autant que le cumul est aussi en France un cumul dans le temps. Aucun mandat électif (sauf celui de Président de la République) ne fait l'objet d'une limitation dans le nombre de ses renouvellements. Rien n'empêche un député ou un sénateur, un conseiller général, demain peut-être un conseiller territorial de se représenter. Les partis souvent les y encouragent persuadés que leur équation personnelle leur permettra d'être réélus. Parfois, plus rarement, ils ne les réinvestissent pas, mais ne sont alors pas à l'abri d'une candidature dissidente. Un tel mécanisme fige dans le temps les situations acquises, donc la prépondérance masculine. C'est ainsi d'ailleurs que les responsables de l'UMP ont justifié la très faible part faite aux femmes aux élections législatives de 2007 : il leur était impossible de ne pas soutenir le grand nombre de sortants qui voulaient se représenter et qui, expliquaient-ils, n'avaient pas démerité.

A défaut, notamment pour les élections législatives, de substituer le scrutin de liste au scrutin uninominal, il faudrait envisager d'interdire le cumul des mandats électifs ou/et de limiter le nombre de renouvellements.

⁸ En avril 2011, près de 15 % des députés et des sénateurs cumulent leur mandat parlementaire avec deux mandats locaux !...

⁹ cf. Etienne CRIQUI « Réflexions sur le cumul des mandats électifs en France », in *Droit, Histoire et Société, Mélanges en l'honneur de C. Dugas de la Boissonny*, V. Lemonnier-Lesage et F. Lormant (dir.), PUN, 2008, pp. 353-360.

Certes le cumul des mandats et le mode de scrutin ne sont pas les seuls freins à l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives. Il faudrait citer l'absence d'un véritable statut de l'élu qui pénalise plus spécialement l'engagement des femmes, ainsi que l'image que donnent les partis politiques qui restent des univers très masculins (les femmes ne représentent guère plus d'un tiers des adhérents du PS ou de l'UMP)¹⁰.

Néanmoins si le législateur tient à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes, en application de l'article 1^{er} de la Constitution, il doit d'abord privilégier le scrutin de liste qui permet l'alternance. La réforme territoriale aurait dû l'inciter à aller dans ce sens. Les actes du législateur restent malheureusement en décalage avec la parole du constituant.

Etienne CRIQUI
Professeur de Science politique
Université Nancy 2 - IRENEE

¹⁰ Marion Paoletti écrit (*Le Monde*, 10-11 décembre 2006, p. 17) : « Les partis restent des machines très concurrentielles et très professionnalisées, que les femmes, qui sont plus critiques envers la vie politique que les hommes, n'ont pas envie de rejoindre. Il y a donc une autocensure féminine ».