

Document mis  
en distribution  
le 9 février 1999



N° 1363

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 février 1999.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA  
LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE  
(1) SUR LA PROPOSITION DE LOI (n° 1261 corrigé) DE M. LAURENT FABIUS ET  
PLUSIEURS DE SES COLLÈGUES *tendant à la création de **délégations  
parlementaires aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les  
hommes et les femmes,***

PAR M. JACQUES FLOCH,

Député.

---

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

**Femmes.**

*La commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République est composée de :* Mme Catherine Tasca, *présidente* ; MM. Pierre Albertini, Gérard Gouzes, Mme Christine Lazerges, *vice-présidents* ; MM. Richard Cazenave, André Gerin, Arnaud Montebourg, *secrétaires* ; MM. Léo Andy, Léon Bertrand, Emile Blessig, Jean-Louis Borloo, Patrick Braouezec, Mme Frédérique Bredin, MM. Jacques Brunhes, Michel Buillard, Dominique Bussereau, Christophe Caresche, Patrice Carvalho, Mme Nicole Catala, MM. Olivier de Chazeaux, Pascal Clément, Jean Codognès, François Colcombet, Michel Crépeau, François Cuillandre, Henri Cuq, Jacky Darne, Camille Darsières, Jean-Claude Decagny, Bernard Derosier, Franck Dhersin, Marc Dolez, Renaud Donnedieu de Vabres, René Dosière, Julien Dray, Jean Espilondo, Mme Nicole Feidt, MM. Jacques Floch, Raymond Forni, Pierre Frogier, Claude Goasguen, Louis Guédon, Guy Hascoët, Philippe Houillon, Michel Hunault, Henry Jean-Baptiste, Jérôme Lambert, Mme Claudine Ledoux, MM. Jean-Antoine Léonetti, Bruno Le Roux, Mme Raymonde Le Texier, MM. Jacques Limouzy, Thierry Mariani, Louis Mermaz, Jean-Pierre Michel, Ernest Moutoussamy, Henri Nallet, Robert Pandraud, Christian Paul, Vincent Peillon, Dominique Perben, Henri Plagnol, Didier Quentin, Bernard Roman, José Rossi, Frantz Taittinger, Mme Christiane Taubira-Delannon, MM. André Thien Ah Koon, Jean Tiberi, Alain Tourret, André Vallini, Alain Vidalies, Jean-Luc Warsmann.

## Sommaire

---

Pages

*Introduction* 5

*I. — L'INÉGALITÉ DES DROITS ET DES CHANCES DEMEURE PLUS QUE JAMAIS D'ACTUALITÉ* 6

*II. — L'ABSENCE D'INSTANCE PARLEMENTAIRE ASSURANT UNE VUE D'ENSEMBLE EST UNE LACUNE* 7

**a) Les organes existant sont au service de l'exécutif** 7

**b) Se donner la capacité de traiter de problèmes transversaux** 9

*III. — DES PAYS ÉTRANGERS ONT OUVERT LA VOIE* 10

**a) Les exemples européens** 10

**b) Le cas non transposable du “caucus” nord-américain** 11

*IV. — LES DÉLÉGATIONS PROPOSÉES : UNE ORGANISATION CLASSIQUE,*

*DES RÈGLES SOUPLES DE FONCTIONNEMENT* 12

**a) Institution** 13

**b) Composition** 13

**c) Compétences, saisine, information** 14

**d) Rapports** 15

**e) Organisation des travaux** 15

**examen en commission** 15

**TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION** 19

*TABLEAU COMPARATIF* 21

MESDAMES, MESSIEURS,

Depuis la publication en septembre 1793 par Olympe de Gouges de la Déclaration des droits des femmes, deux siècles se sont écoulés. Il est permis de s'étonner qu'après tant d'années, les inégalités entre femmes et hommes demeurent si profondément ancrées dans la société française. Inégalité des chances, mais aussi inégalité des droits : c'est l'ensemble de notre édifice juridique qui doit encore parvenir à la neutralité. La parité en matière de représentation politique n'est qu'un premier pas, certes spectaculaire. Au-delà, une longue marche vers l'égalité s'annonce encore. Le Parlement ne peut se tenir à l'écart d'un progrès souhaité par les Français. Il doit se donner les moyens de cette œuvre de longue haleine.

Telle est la conviction que nous invitent à partager un groupe de députées et de sénatrices, dont le travail conjoint a débouché sur deux propositions de loi déposées le 14 décembre dernier en termes identiques :

— la proposition de loi sénatoriale n° 119, présentée par Mme Danièle Pourtaud et les membres du groupe socialiste du Sénat ;

— la présente proposition de loi, n° 1261, présentée par M. Laurent Fabius, Mme Martine Lignières-Cassou et les députés membres du groupe socialiste, dont le groupe socialiste a demandé l'inscription à l'ordre du jour, en application du troisième alinéa de l'article 48 de la Constitution.

Ces propositions de loi tendent à compléter l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, en vue d'instituer dans chaque assemblée une délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances. Ces délégations, représentant les différents groupes et l'ensemble des commissions permanentes, veilleraient à la prise en compte des problèmes d'égalité dans le processus législatif.

Cette préoccupation rejoint celle de la proposition de loi sénatoriale n° 39, déposée le 27 octobre 1987 par Mme Hélène Luc et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen, portant création d'une délégation aux droits des femmes au Parlement. La présente proposition de loi lui donne largement satisfaction, et comporte un dispositif **sensiblement plus détaillé, apportant davantage de garanties.**

I. — l'inégalité des droits et des chances demeure plus que jamais d'actualité

Le débat sur la parité a permis de constater que les Français sont très majoritairement favorables à la réduction des inégalités entre femmes et hommes. La vie professionnelle paraît aujourd'hui plus inégale que la vie familiale.

Certes, le taux d'activité féminin a presque rattrapé celui des hommes. Il est proche de 79 % pour les femmes de 25 à 49 ans. Près des trois quarts des femmes mariées avec deux enfants sont actives, et 42 % le sont encore avec trois enfants. Mais les femmes occupent majoritairement des emplois peu qualifiés. La croissance du secteur tertiaire, porteuse de tels emplois, les a concernées au premier chef. 60 % des femmes sont ouvrières ou employées.

Si beaucoup de femmes sont très diplômées, leur emploi n'est pas toujours en rapport avec leur formation ; à l'inverse, elles restent proportionnellement plus nombreuses au sein de la main-d'œuvre non diplômée. Corrélativement, leur précarité est plus forte.

Elle est accentuée par le travail à temps partiel : 30 % des femmes, contre seulement 5 % des hommes, avaient un contrat de travail à temps partiel en 1995. La précarité débouche sur une plus grande vulnérabilité au chômage, surtout de longue et très longue durée (plus de deux ans).

A qualification égale, les salaires féminins sont inférieurs à ceux des hommes de 20 à 30 %.

En ce qui concerne les femmes très diplômées, moins touchées par la précarité et dont la situation professionnelle tend à s'améliorer en longue période, elles restent très minoritaires parmi les cadres supérieurs et plus encore parmi les cadres dirigeants. Cette observation vaut aussi bien pour le secteur privé que dans la fonction publique. Au 1er juin 1998, si 57 % des fonctionnaires étaient des femmes mais celles-ci ne représentaient que 13,2 % de la haute fonction publique. 11 femmes sont ambassadeurs sur 171, 4 préfets sur 117 et 15 inspecteurs des finances sur 219. Dans la magistrature, les femmes occupent 52 % des postes, mais seulement 4 % des plus hauts grades.

Contrariant la tendance de longue période au rattrapage, la crise ne fait qu'aggraver les inégalités. C'est ainsi que, pour 1997, les statistiques du ministère du travail et de l'emploi révèlent une remontée de l'écart des rémunérations. Cet écart reflueait progressivement : les hommes gagnaient 29 % de plus que les femmes en 1991 et 22 % en 1996. En 1997, il s'est de nouveau creusé, à 22,5 %.

Moins qualifiées, concentrées sur des emplois plus précaires, les femmes sont les victimes des tensions économiques. Les conventions collectives les protègent mal, et elles sont les premières à faire les frais de la flexibilité, qu'il s'agisse des rémunérations ou du temps de travail. Dans ces conditions, le passage aux 35 heures, qui représente un progrès, peut aussi constituer une menace pour les femmes.

Or la prise en compte des droits des femmes et de leur situation particulière n'est pas convenablement assurée dans le processus d'élaboration de la loi.

**II. — L'absence d'instance parlementaire assurant une vue d'ensemble est une lacune**

a) Les organes existant sont au service de l'exécutif

Les services dépendant de l'exécutif n'ont pas vocation, ni d'ailleurs capacité, à offrir au Parlement les instruments d'une synthèse sur la politique en faveur de l'égalité. Il s'agit fort logiquement d'organes de coordination et d'étude au service du Gouvernement. Leurs moyens permanents sont limités.

Au sein du Gouvernement, la compétence est exercée, tantôt par le ministre des affaires sociales, comme entre mai 1993 et novembre 1998, tantôt par un ministre ou secrétaire d'Etat expressément chargé des droits des femmes. Tel est le cas depuis le 17 novembre dernier de Mme Nicole Péry, secrétaire d'Etat aux droits des femmes et à la formation professionnelle. Le retour des droits des femmes dans l'organigramme du Gouvernement avait été précédé en novembre 1997 par la nomination d'une déléguée interministérielle. Mme Geneviève Fraise, qui occupait cette fonction, malgré sa détermination, n'a pas été en mesure, faute de moyens financiers et en personnel, de promouvoir une politique novatrice, si ce n'est en matière de parité.

Quels sont les moyens administratifs sur lesquels s'appuie la politique d'égalité entre hommes et femmes ? L'administration centrale repose sur le service des droits des femmes, qui assure le secrétariat des organismes collégiaux, sauf le comité interministériel. C'est une administration de mission très légère, disposant d'une dizaine de collaborateurs et comprenant quatre bureaux : emploi, formation et égalité professionnelle ; droits propres ; communication, information et culture ; ressources humaines et administration générale. Il est relayé par des déléguées régionales et des chargées de mission départementales aux droits

des femmes. Mais ce réseau, de toute évidence, n'est pas à la hauteur des ambitions initiales.

Le comité interministériel chargé des droits des femmes, institué en 1982, est l'instance d'élaboration et de coordination de la politique gouvernementale. Il réunit au moins deux fois par an dix-huit membres du Gouvernement sous la présidence du ministre chargé des droits des femmes.

Celui-ci préside également le conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, institué par l'article 17 de la loi du 13 juillet 1983, dite " loi Roudy ". Y sont représentés les administrations concernées, les syndicats représentatifs et les employeurs, avec la participation de personnalités qualifiées. C'est une instance d'étude et de proposition, dans un domaine central de la politique d'égalité entre femmes et hommes. Le conseil supérieur de l'information sexuelle, de la régulation des naissances et de l'éducation familiale exerce le même type de mission depuis 1973.

Ce qui frappe, c'est l'insuffisance des moyens pour mettre en œuvre une politique vigoureuse. Faute d'instruments d'analyse à la mesure du problème, faute aussi, reconnaissons-le, de volonté politique, l'Etat n'avait pas la capacité de faire presser le pas à la longue marche vers l'égalité. Face à cette évidence, la création en 1995 de l'Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes, directement placé auprès du Premier ministre, a tenté de donner une impulsion nouvelle.

L'Observatoire, conformément à son décret de création du 18 octobre 1995 modifié en octobre 1998, a une quadruple mission d'information et d'étude, d'évaluation des obstacles à la parité dans les domaines politique, économique et social, d'avis sur les projets de textes législatifs et réglementaires et enfin de proposition de réformes. Présidé par le Premier ministre ou, par délégation, par le ministre chargé des droits des femmes, entouré des ministres concernés, il est composé de personnalités qualifiées, au nombre de trente dans le décret de nomination du 25 janvier dernier. Il comprend de nombreux parlementaires, et le rapporteur général, chargé de son animation, est notre collègue Mme Dominique Gillot, qui vient de succéder à Mme Roselyne Bachelot. Bien que le rapport établi tous les deux ans par l'Observatoire, remis au Premier ministre, soit également présenté au Parlement, il est évident que ce nouvel organisme ne suffit pas pour fonder l'action du Parlement.

S'il est exact que les parlementaires peuvent tirer profit des informations diffusées par l'Observatoire, celui-ci demeure un instrument d'aide à la décision du Gouvernement. Les avis sur les projets de textes ne

sont émis que sur saisine du Premier ministre, et lui seul est destinataire des recommandations et propositions de réforme qu'il souhaite formuler.

C'est pourquoi plusieurs membres de l'Observatoire de la parité, dont son nouveau rapporteur, sont signataires de la présente proposition de loi et de celle déposée en termes identiques au Sénat.

***De même que la présence d'un ministre chargé des affaires européennes ne prive pas de raison d'être les délégations parlementaires pour l'Union européenne, à côté des structures sensiblement plus légères au service du Gouvernement en matière d'égalité des femmes et des hommes, une instance parlementaire se justifierait pleinement.***

Ainsi, les assemblées ne peuvent compter que sur leurs propres forces : la coordination et l'impulsion qu'il est si difficile de mettre en œuvre au sein de l'exécutif doivent également être assurées au Parlement.

b) Se donner la capacité de traiter de problèmes transversaux

A l'heure actuelle, la commission des affaires sociales de chaque assemblée est, un peu par défaut, compétente pour les questions relatives aux droits des femmes et à l'égalité entre femmes et hommes, sous réserve des textes relatifs à la parité, qui relèvent des commissions des lois. Or le droit de la famille (sous l'angle du droit civil, du droit social et de la protection sociale), le droit du travail, le droit pénal, le droit européen, sans oublier le régime de la fonction publique et l'organisation économique, sont quelques-uns des domaines particulièrement concernés, qui entrent en quelque manière dans les compétences de toutes les commissions permanentes ainsi que des délégations pour l'Union européenne.

En outre, les problèmes sont transversaux. Des textes très nombreux et disparates peuvent permettre aux assemblées de lever ces obstacles juridiques à l'égalité des sexes. Dès lors, la fragmentation des compétences est réductrice et ne permet pas d'apporter des réponses sur de nombreux dossiers. Enfin, le principe d'universalité justifie que la démarche législative soit indifférenciée. Mais lorsque la loi est la même pour tous, la spécificité des droits des femmes et l'inégalité de leur situation risquent d'être perdues de vue.

Plusieurs projets de loi adoptés depuis le début de la législature ont clairement illustré l'inadaptation des procédures pour prendre en compte la situation particulière des femmes, qu'il s'agisse

des lois sur la réduction du temps de travail, l'entrée et le séjour des étrangers et, surtout, la lutte contre l'exclusion.

Il en est résulté une prise de conscience qui a débouché sur la présente proposition de loi. Comme sur les problèmes européens, pour prendre toute sa part dans la nécessaire évolution du droit, le Parlement doit se doter d'instances internes spécialisées. Celles-ci doivent assurer, non seulement la représentation de toutes les sensibilités politiques, mais aussi la participation de chaque commission permanente.

III. — Des pays Étrangers ont ouvert la voie

***Les autres Parlements se heurtent aux mêmes difficultés et plusieurs d'entre eux ont apporté une réponse analogue à celle préconisée dans la présente proposition de loi.***

Certains pays de la Communauté européenne pratiquent un dispositif "à la française". Les problèmes relatifs à l'égalité des chances entre femmes et hommes sont traités par des commissions permanentes : en Allemagne, la commission pour la famille, les personnes âgées, les femmes et la jeunesse du Bundestag ; en Italie, la commission du travail et de la sécurité sociale du Sénat ; au Royaume-Uni, la commission de l'éducation et de l'emploi de la Chambre des Communes. Il est d'ailleurs à noter que cette compétence est partagée avec d'autres commissions, en fonction des dossiers traités : par exemple, la commission de la justice en Allemagne et en Italie, pour les affaires se rapportant au droit civil.

a) Les exemples européens

En revanche, les Parlements de plusieurs pays européens se sont dotés d'instances spécialisées. Des organes parlementaires disposent de compétences exclusives en matière d'égalité des chances et des droits entre femmes et hommes dans les pays suivants : Autriche, Belgique, Espagne, Irlande, Luxembourg et Portugal.

Ces organes sont temporaires en Espagne, en Irlande et au Luxembourg, et leur existence est remise en cause à chaque renouvellement des assemblées. On observera que la plupart des pays ont opté pour la forme de la commission mixte : seule la Belgique dispose d'un "comité d'avis" dans chaque assemblée. La composition est généralement inspirée de celle des commissions permanentes. En pratique, les femmes sont majoritaires ; le comité d'avis de la Chambre belge est le seul à ne compter que des femmes. Cet exemple ne paraît pas devoir être reproduit ; s'il est nécessaire que les femmes prennent plus de place dans la définition de la politique des droits de la femme, il ne semble pas souhaitable, pour autant, qu'elles en

aient l'exclusivité.

· Le mode de saisine et la compétence des organismes font souvent l'objet de restrictions. Au Luxembourg, toute initiative est soumise à l'accord préalable de la commission de l'emploi, et, à l'exception de la Belgique, la compétence ne porte généralement que sur la législation contre les discriminations. Toutefois, une telle restriction paraît inutile et contraire à la préoccupation de soumettre l'ensemble de l'ordre juridique national à la problématique de l'égalité des femmes et des hommes.

La plupart des organismes spécialisés ont le droit d'initiative, mais en Belgique, les "comités d'avis" peuvent également être saisis à la demande du président de leur assemblée ou d'une commission permanente. Cette souplesse paraît bienvenue, de façon à insérer au mieux l'intervention des comités dans le processus législatif.

- ***Les organes spécialisés disposent de collaborateurs généralement peu nombreux, mais selon les mêmes modalités que les commissions permanentes. Leurs travaux débouchent en général sur l'élaboration de rapports, dont la publication est parfois soumise à accord préalable. Ils procèdent à des auditions publiques, et informent généralement la presse de leurs activités.***

Depuis une première conférence en mai 1997, un réseau de coopération a été mis en place à l'initiative du comité d'avis du Sénat de Belgique : la conférence des organes parlementaires chargés de la politique de l'égalité des chances des femmes et des hommes dans les Etats membres de l'Union européenne et au Parlement européen (C.C.E.C.).

b) Le cas non transposable du "caucus" nord-américain

En Amérique du Nord, des organes parlementaires existent, mais paraissent moins aisément transposables. Ce sont les interlocuteurs de groupes de pressions institutionnalisés qui n'ont guère d'équivalent dans le système français.

- *Le Congrès des Etats-Unis dispose d'un organisme permanent, le "Congressional caucus for women's issues", chargé d'assurer une veille législative en faveur des droits des femmes. Démocrates et républicains y sont représentés et se partagent la présidence. Il n'est ouvert aux hommes que depuis 1981. Le financement de ses activités dépend depuis cette date des cotisations de ses membres (au nombre de*

quarante-sept sous le 105e Congrès) et des versements du Congrès. Or, depuis 1995, les restrictions budgétaires du 104e Congrès ne permettent plus au caucus de rémunérer son secrétariat. C'est pourquoi la plupart de ses activités d'information *et d'étude* sont désormais assurées par une association à but non lucratif : la " women's policy Inc. ", qui bénéficie d'un statut beaucoup plus favorable en ce qui concerne la collecte de fonds. Les membres du caucus se réunissent une fois par mois. Leurs entourages se rencontrent toutes les semaines.

Au Canada, aucune structure permanente n'a été institutionnalisée au sein du Parlement. Sous la législature ouverte en 1989, une sous-commission du statut des femmes avait été créée au sein de la commission des affaires sociales, mais elle n'a pas été reconduite ultérieurement. Les parlementaires se réunissent également dans des caucus internes à leur groupe ou transpartisans, en vue d'examiner *la prise* en compte des droits des femmes dans les travaux parlementaires. Ces caucus sont assez comparables à nos groupes d'études parlementaires.

#### IV. — LES DÉLÉGATIONS PROPOSÉES : UNE ORGANISATION CLASSIQUE, DES RÈGLES SOUPLES DE FONCTIONNEMENT

*Après l'article 6, concernant les commissions d'enquête, de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, quatre articles ont été ajoutés au fil du temps. Ils sont relatifs respectivement aux délégations parlementaires pour l'Union européenne (article 6 bis, résultant de la loi n° 79-564 du 6 juillet 1979, modifiée en 1990 et 1994), à l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (article 6 ter), et aux Offices parlementaires d'évaluation de la législation (article 6 quater) et des politiques publiques (article 6 quinquies).*

L'article unique de la présente proposition de loi tend à ajouter un article supplémentaire, dont le dispositif serait inspiré de l'article qui régit les délégations pour l'Union européenne. Ce choix est celui de la logique. Les différents offices d'évaluation ont plutôt vocation à exercer une mission d'expertise a posteriori sur des dossiers particuliers. Ce sont des formations peu nombreuses : huit députés et huit sénateurs pour l'Office des choix technologiques institué en 1983, quinze membres dans chaque assemblée pour les délégations des offices d'évaluation créés en 1996. Seules les

délégations pour l'Union européenne sont appelées, à titre principal, à intervenir en amont du processus législatif sur l'ensemble des questions de leur compétence, qui relèvent des diverses commissions permanentes. Comme ces délégations ont fait leurs preuves depuis leur réforme de 1990, il était de bonne méthode législative de transposer leurs règles d'organisation et de fonctionnement.

**a) Institution**

Le premier des six paragraphes institue une délégation parlementaire de trente-six membres dans chaque assemblée. Leur intitulé en explicite le double objet : droit propres aux femmes, promotion de l'égalité des chances.

**b) Composition**

Le paragraphe II a pour objet de *fixer* la composition des délégations. Il reprend le dispositif de l'article 6 bis régissant les délégations pour l'Union européenne, moyennant une précision portant sur le respect d'une "représentation équilibrée" des hommes et des femmes qui mérite un examen attentif. Trois critères sont posés pour la désignation des membres : il s'agit, dans l'ordre, de la représentation proportionnelle des groupes, de la représentation équilibrée des six commissions permanentes, enfin de celle des deux sexes. Il serait logique de donner un caractère prioritaire à la répartition entre hommes et femmes, mais là n'est pas l'essentiel. Les termes de "représentation équilibrée des hommes et des femmes" souffrent d'une ambiguïté : la représentation peut être entendue, soit comme proportionnelle, soit comme paritaire. Or la proportionnalité, en l'état actuel de la composition des assemblées, limiterait à la portion congrue la part des députées et des sénatrices au sein des nouvelles délégations parlementaires.

***Les soixante et une députées et dix-neuf sénatrices siégeant à ce jour représentent respectivement 10,5 % et 5,9 % des membres des assemblées, et l'on se souvient que l'Assemblée nationale ne comptait que trente-cinq femmes sous la précédente législature, soit 6,1 % seulement, ce qui représentait pourtant le record historique depuis 1945.***

Dès lors, la représentation équilibrée des sexes, si elle est entendue comme proportionnelle, correspond, au sein de délégations de trente-six membres, et dans la composition actuelle du Parlement, à une participation féminine de respectivement quatre députées et deux sénatrices. Même s'il faut le regretter, le constat du passé démontre que, dans ces conditions, les délégations auraient peu de chances de faire preuve d'une grande

détermination. Seule la parité des hommes et des femmes en leur sein serait le gage de leur motivation. Comme pour la représentation des commissions, c'est bien en ce sens qu'il faut entendre la "représentation équilibrée des hommes et des femmes".

c) Compétences, saisine, information

Au cœur du dispositif, le troisième paragraphe prévoit les compétences, les modes de saisine et les moyens d'information des délégations. Il définit à la fois une mission principale de participation à l'élaboration du droit, et une mission générale d'information des assemblées.

A titre principal, leurs compétences portent sur les conséquences, en matière de droits des femmes et d'égalité des chances, de l'ensemble des textes soumis aux commissions permanentes et aux délégations pour l'Union européenne du Parlement : projets et propositions de loi, mais aussi projets d'actes de l'Union européenne. Leur expertise s'ajoute à l'intervention des autres instances, sans s'y substituer.

A la différence des délégations pour l'Union européenne, qui reçoivent à titre systématique les projets d'actes communautaires, *leur saisine* ne peut être automatique, car tous les textes en préparation sont a priori susceptibles d'entrer dans leur champ de compétence. Afin de proscrire toute rigidité de procédure qui serait contraire à l'objet des délégations, il est donc proposé, à juste titre, d'ouvrir aussi largement que possible leur pouvoir de saisine. Elles peuvent être saisies par le bureau de leur assemblée, par une commission, par les délégations pour l'Union européenne, par les groupes politiques et elles peuvent également s'autosaisir.

Alors que la saisine donne lieu à l'élaboration d'un rapport, ainsi que le prévoit le paragraphe suivant, une procédure plus légère est ouverte : la simple consultation, par une commission, sur un projet ou une proposition de loi. La forme de la réponse à la consultation sera fixée dans le règlement intérieur des délégations.

***La seconde mission a également pour objet de combler un vide. A l'heure actuelle, le service des droits des femmes n'est pas en mesure d'assurer, à titre permanent, une information spécifiquement destinée au Parlement. En informant les assemblées sur la politique gouvernementale dans leurs domaines de compétences, les délégations prépareront le travail des commissions et leur propre***

*intervention sur les textes en préparation.*

Quant aux moyens dont disposeront les délégations pour s'informer, ils sont définis aussi largement que possible. Elles peuvent auditionner les ministres et se faire communiquer tout renseignement de nature à faciliter leur mission. En outre, leur est reconnu un droit d'accès à tout document de service aussi étendu que celui conféré aux rapporteurs spéciaux de la commission des Finances par l'article 164-IV de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958.

*d) Rapports*

Les délégations établissent deux types de rapports. Les premiers contiennent des recommandations portant sur les questions ayant fait l'objet de leur saisine. Transmis aux commissions compétentes et aux délégations pour l'Union européenne, ils sont rendus publics. En second lieu, elles publient un rapport annuel d'activité qui peut comporter des propositions d'amélioration de la législation en ce qui concerne les droits des femmes et l'égalité des *chances*.

e) Organisation des travaux

Comme le paragraphe III de l'article 6 bis précité relatif aux délégations pour l'Union européenne dont il reprend le texte, le paragraphe V laisse à chaque délégation le soin d'organiser la publicité de ses travaux conformément au règlement de chaque assemblée, et prévoit la possibilité de réunions conjointes des délégations de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Les autres règles de fonctionnement sont renvoyées par le paragraphe VI au règlement intérieur établi par chaque **délégation**.

\*

\* \*

Après une présentation générale de la proposition de loi, le rapporteur a indiqué qu'il souhaitait apporter une modification à son dispositif pour préciser que la représentation des femmes et des hommes au sein des délégations de l'Assemblée nationale et du Sénat devait être, non pas équilibrée, mais paritaire. Il a présenté un amendement répondant à cet objectif.

Se déclarant favorable au principe d'une proposition de loi prolongeant le débat sur les **conditions d'un égal accès** des femmes et des

hommes aux fonctions électives, M. Richard Cazenave s'est, en revanche, étonné de l'amendement du rapporteur, soulignant que l'exigence de parité serait difficile à combiner avec la représentation à la fois des groupes et des commissions permanentes. Revenant sur les développements récents du débat au Sénat sur la révision constitutionnelle relative à la parité, il s'est déclaré convaincu qu'un accord pourrait être trouvé entre les deux assemblées sur la base d'un amendement déposé à l'Assemblée nationale par le groupe du rassemblement pour la République tendant à réviser l'article 4 de la Constitution.

Approuvant également l'**objectif de la proposition** de loi, dans le prolongement du débat sur la parité, M. Claude Goasguen s'est cependant interrogé sur la réalité des pouvoirs qu'exerceraient les délégations, jugeant qu'elles n'auraient de justification qu'à condition d'être davantage " incitatives " que " contemplatives ". En revanche, il a fait part de ses réserves sur l'amendement annoncé par le rapporteur, considérant qu'il limiterait de manière excessive le choix des parlementaires membres des délégations et pourrait, surtout au Sénat, en dénaturer la composition politique, au risque d'entacher leur crédibilité. Il a enfin insisté pour que ce texte soit l'occasion pour l'Assemblée nationale de **réaffirmer son u**nanimité sur la parité et l'égalité des hommes et des femmes.

Mme Nicole Feidt a rappelé que l'examen du projet de loi sur l'exclusion avait mis en lumière le fait que les problèmes propres aux femmes étaient actuellement mal traités au Parlement, du fait de l'émiettement des textes et faute d'une vision d'ensemble et indiqué que le président Laurent Fabius avait alors émis l'idée de la création d'une délégation à cet effet. Elle a donc salué la présente proposition de loi, jugeant très bienvenue **la mise en place d'une instance** intervenant en amont du travail législatif.

Mme Catherine Tasca, présidente, a souligné qu'elle partageait le souhait exprimé par M. Claude Goasguen que l'unanimité sur la question des droits des femmes soit réaffirmée à l'Assemblée nationale. Elle a insisté sur l'intérêt de la formule d'une délégation parlementaire assurant la représentation de toutes les commissions permanentes, considérant qu'il était essentiel que ses membres demeurent actifs dans leur commission d'origine. S'appuyant sur l'expérience des délégations pour l'Union européenne, elle a souhaité que le calendrier des travaux des nouvelles **délégations permette de** tirer tout le bénéfice de la double appartenance.

M. Jean-Antoine Léonetti a attiré l'attention du rapporteur sur le risque que son amendement n'altère la composition politique des

délégations et n'accrédite à tort l'idée que la **majorité** aurait des arrières-pensées.

En réponse aux différents intervenants, le rapporteur a souligné que son amendement avait d'abord pour but de lever une ambiguïté, la notion de représentation équilibrée des hommes et des femmes pouvant être entendue, soit comme proportionnelle, conduisant en l'état actuel à une sous-représentation manifeste des femmes, soit comme paritaire. Il a fait valoir que son objet était aussi d'accorder une valeur prioritaire au critère de l'équilibre des sexes au sein des délégations, cet équilibre pouvant également être entendu comme protecteur de la participation masculine. Sensible aux arguments avancés, il a cependant indiqué qu'il retirait cet amendement, annonçant *qu'il approfondirait la réflexion avant d'en proposer une nouvelle rédaction.*

*La Commission a adopté l'article unique de la proposition de loi, compte tenu de modifications d'ordre formel proposées par le rapporteur.*

\*

\* \*

*La Commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter la proposition de loi (n° 1261 cor.) dans le texte figurant ci-après.*

*texte adopté par la commission*

**PROPOSITION DE LOI**

*tendant à la création de délégations parlementaires* aux droits

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

Article unique

Il est inséré, après l'article 6 quinquies de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, un article 6 sexies ainsi rédigé :

“ Art. 6 sexies. — I. — Il est constitué, dans chacune des deux assemblées du Parlement, une délégation parlementaire aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes. Chacune de ces délégations compte trente-six membres.

“ II. — Les membres des délégations sont désignés en leur sein par chacune des deux assemblées de manière à assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques et une représentation équilibrée des commissions permanentes, ainsi que des hommes et des femmes.

“ La délégation de l'Assemblée nationale est désignée au début de la législature pour la durée de celle-ci.

“ La délégation du Sénat est désignée après chaque renouvellement partiel de cette assemblée.

“ Le mandat des délégués prend fin avec le mandat parlementaire.

“ III. — Les délégations parlementaires aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, sans préjudice des compétences des commissions permanentes ni de celles des délégations pour l'Union européenne, ont pour mission de suivre les projets et propositions de loi, ainsi que les propositions d'actes communautaires, au regard de leurs conséquences sur les droits des femmes et de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes.

“ A cet effet, elles sont saisies :

“ — par le Bureau de l'une ou de l'autre Assemblée,

“ — par une commission spéciale ou permanente,

“ — par les délégations pour l’Union européenne,

“ — par les groupes,

“ — à leur initiative.

“ Elles peuvent être consultées par une commission spéciale ou permanente sur tout projet ou proposition de loi dont elles sont saisies.

“ Les délégations parlementaires aux droits des femmes et à l’égalité des chances entre les hommes et les femmes ont également pour mission d’informer les assemblées de la politique suivie par le Gouvernement dans l’ensemble des domaines intéressant les droits des femmes et l’accès à l’égalité, notamment professionnelle, entre les femmes et les hommes.

“ Elles peuvent demander à entendre les ministres et reçoivent communication de tous renseignements de nature à faciliter leur mission. Elles sont habilitées à se faire communiquer tous documents de service de quelque nature que ce soit, réserve faite, d’une part, de ceux à caractère secret concernant la défense nationale, les affaires étrangères et la sécurité intérieure ou extérieure de l’Etat et, d’autre part, du principe de la séparation de l’autorité judiciaire et des autres pouvoirs.

“ IV. — Les délégations établissent, sur les questions dont elles sont saisies, des rapports comportant des recommandations qui sont déposés sur le bureau de l’assemblée dont elles relèvent et transmis aux commissions parlementaires compétentes, ainsi qu’aux délégations pour l’Union européenne. Ces rapports sont rendus publics.

“ Elles établissent en outre, chaque année, un rapport public dressant le bilan de leur activité et comportant, le cas échéant, des propositions d’amélioration de la législation dans leurs domaines de compétence.

“ V. — Chaque délégation organise la publicité de ses travaux dans les conditions définies par le règlement de chaque assemblée.

“ La délégation de l’Assemblée nationale et celle du Sénat peuvent décider de tenir des réunions conjointes.

“ VI. — Les délégations définissent leur règlement int

<p style="text-align: center;">"érieur."</p> <p style="text-align: center;"><b>TABLEAU COMPARATIF</b></p> <p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Texte de la proposition de loi</p> <p style="text-align: center;">—</p>	<p style="text-align: center;"><i>Conclusions de la</i></p> <p style="text-align: center;">Commission</p> <p style="text-align: center;">—</p>
	<p style="text-align: center;"><b>Article unique</b></p> <p style="text-align: center;">Il est inséré, après l'article 6 quinquies de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des <i>assemblées parlementaires</i>, un article 6 sexies ainsi rédigé :</p>
<p style="text-align: center;">Article unique (Alinéa sans modification).</p>	
<p style="text-align: center;">" Art. 6 sexies. — I. — Il est constitué, dans chacune des deux assemblées du Parlement, une délégation parlementaire aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les <i>hommes</i> et les femmes. <i>Chacune de ces délégations</i> compte trente-six membres." Art. 6 sexies. — I. — (Sans modification).</p>	
<p style="text-align: center;">" II. — Les membres des délégations sont désignés en leur sein par chacune des deux assemblées de manière à assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques et une représentation <i>équilibrée des commissions</i> permanentes, ainsi que des hommes et des femmes." II. — (Sans modification).</p>	
<p style="text-align: center;">" La délégation de l'Assemblée nationale est désignée au début de la législature pour la durée de celle-ci.</p>	
<p style="text-align: center;">" La délégation du Sénat est désignée après chaque renouvellement partiel de cette assemblée.</p>	
<p style="text-align: center;">" Le mandat des délégués prend fin avec le mandat parlementaire.</p>	

<p>“ III. – Les délégations parlementaires aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, sans préjudice des compétences des commissions permanentes ni de celles des délégations pour l'Union européenne, ont pour mission de suivre les projets et propositions de loi, ainsi que les propositions d'actes communautaires, au regard de leurs conséquences sur les droits des <i>femmes et de l'égalité des chances</i> entre les hommes et les femmes.“ III. – (Alinéa sans modification).</p>	
<p>“ A cet effet, elles sont saisies <i>par</i> : ... saisies :</p>	
<p>“ — le Bureau de l'une ou de l'autre <i>Assemblée</i>,“ — par le ...</p>	
<p>“ — une commission spéciale ou permanente,“ — par une ...</p>	
<p>“ — les <i>délégations</i> pour l'Union européenne,“ — par les ...</p>	
<p>“ — <i>les groupes</i>,“ — par les ...</p>	
<p>“ — à leur initiative.“ — (Alinéa sans modification).</p>	
<p>“ Elles peuvent être consultées par une commission spéciale <i>ou permanente sur tout projet</i> ou proposition de loi dont elles sont saisies.(Alinéa sans modification).</p>	
<p>“ Les délégations parlementaires aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes ont également pour mission d'informer les assemblées de la politique suivie par le Gouvernement dans l'ensemble des domaines intéressant les droits des femmes et <i>l'accès à l'égalité, notamment</i> professionnelle, entre les femmes et les hommes.(Alinéa sans modification).</p>	

<p>“ Elles peuvent demander à entendre les ministres et reçoivent communication de tous renseignements de nature à faciliter leur mission. Elles sont habilitées à se faire communiquer tous documents de service de quelque nature que ce soit, réserve faite, d’une part, de ceux à caractère secret concernant la défense nationale, les affaires étrangères et la sécurité intérieure ou extérieure de l’Etat et, d’autre part, <i>du principe de la séparation</i> de l’autorité judiciaire et des autres pouvoirs.(Alinéa sans modification).</p>	
<p>“ IV. – Les délégations établissent, sur les questions dont elles sont saisies, des rapports comportant des recommandations qui sont déposés sur le bureau de l’assemblée dont elles relèvent et transmis aux commissions parlementaires compétentes, ainsi qu’aux <i>délégations pour l’Union européenne</i>. Ces rapports sont rendus publics.“ IV. – (Sans modification).</p>	
<p>“ Elles établissent en outre, chaque année, un rapport public dressant le bilan de leur activité et comportant, le cas échéant, des propositions d’amélioration de la législation dans leurs domaines de compétence.</p>	
<p>“ V. – Chaque délégation organise la publicité de ses travaux <i>dans les conditions</i> définies par le règlement de chaque assemblée.“ V. – (Sans modification).</p>	

“ La délégation de l’Assemblée nationale et celle du Sénat peuvent décider de tenir des réunions conjointes. “ VI. – *Les délégations définissent leur règlement intérieur.* ” “ VI. – (Sans modification).

N°1363. - RAPPORT de M. Jacques FLOCH (au nom de la commission des lois) sur la proposition de loi (n° 1261 corrigé) de M. Laurent FABIUS tendant à la création de délégations parlementaires aux droits des femmes et à l’égalité des chances entre **les hommes** et les femmes