



N° 1451

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 mars 1999.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE ⁽¹⁾ SUR LE PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE, MODIFIÉ PAR LE SÉNAT EN DEUXIÈME LECTURE, *relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes*,

PAR MME CATHERINE TASCA,

Députée.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 1^{ère} lecture : **985, 1240** et T.A. **224**.
2^{ème} lecture : **1354, 1377** et T.A. **250**.
3^{ème} lecture : **1436**.

Sénat : 1^{ère} lecture : **130, 156** et T.A. **58** (1998-1999).
2^{ème} lecture : **228, 247** et T.A. **91** (1998-1999).

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, Pierre Cardo, 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, Bernard Derosier, Franck Dhersin, Marc Dolez, Renaud Donnedieu de Vabres, René Dosière, Julien Dray, Renaud Dutreil, 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, Mme Véronique Neiertz, MM. Robert Pandraud, Christian Paul, Vincent Peillon, Dominique Perben, Henri Plagnol, Didier Quentin, Bernard Roman, Frantz Taittinger, André Thien Ah Koon, Jean Tiberi, Alain Tourret, André Vallini, Alain Vidalies, Jean-Luc Warsmann.

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de loi constitutionnelle qui, pour la troisième fois, nous est aujourd'hui soumis, aura suscité bien des passions et bien des débats, tous fort légitimes car l'enjeu symbolique, politique et juridique de ce projet est de taille. Les discussions souvent enflammées auxquelles nous avons pu assister, ou même participer, ont été, pour nous, l'occasion de mesurer ainsi combien notre pays demeure un lieu démocratique vivant. Cela n'aura pas été le moindre des apports de ce projet. Reste que si le débat est une impérieuse nécessité – surtout lorsqu'on révisé notre Constitution – il faut, à un moment donné, savoir trancher. Les opinions de chacun ont été clairement exprimées ; il nous appartient désormais de faire aboutir cette réforme.

Il est aujourd'hui possible d'atteindre l'objectif souhaité : introduire dans la Constitution du 4 octobre 1958 une disposition qui autorise le législateur à prendre des mesures en vue de permettre la réalisation, au-delà des pétitions de principe, de l'égalité réelle entre les femmes et les hommes. En effet, le Sénat a adopté le 4 mars dernier un texte qui rompt heureusement avec la position qu'il avait arrêtée quelques semaines auparavant. Alors qu'il avait rejeté en première lecture la modification de l'article 3 de la Constitution et, ce faisant, la possibilité d'instaurer des règles paritaires pour les scrutins de liste, il est revenu, la semaine dernière, au projet de loi initial complété à l'article 4 de la loi fondamentale par un renvoi au principe inscrit à l'article 3.

Cette attitude nouvelle à l'égard du projet de loi est intervenue à l'issue d'un débat intense qui fut à la hauteur de l'enjeu (I). Mais désormais, cette réforme attendue par la grande majorité des Français doit aboutir (II).

I. — UN DEBAT A LA HAUTEUR DE L'ENJEU

Comme nous avons eu l'occasion de l'indiquer à plusieurs reprises, le débat qui s'est noué autour de la question de la parité était fort légitime. La révision proposée par le Premier ministre et acceptée par le Président de la République n'est pas anecdotique. Elle a une véritable portée juridique et symbolique au sens fort du terme. Elle aura des conséquences concrètes

importantes dans la vie politique française, car elle va à l'encontre d'une culture politique solidement établie dont l'une des principales caractéristiques est l'exclusion des femmes de la sphère représentative. En cela, les adversaires de la réforme ont raison ; celle-ci n'est pas anodine.

Certains observateurs et certains acteurs – parmi lesquels des sénateurs – ont laissé entendre que la navette parlementaire était, en l'espèce, apparue inutile puisque, *in fine*, on en revenait au texte initial du projet de loi. D'aucuns y voient comme une nouvelle preuve de l'incapacité parlementaire dans les institutions de la V^{ème} République. Ce point de vue n'est aucunement justifié. Tout d'abord, la procédure parlementaire a permis de cristalliser un débat dont se sont emparés les intellectuels, les médias et les citoyens. Par ailleurs, les approches divergentes développées par les deux chambres ont été l'occasion de nourrir substantiellement les travaux préparatoires de la loi constitutionnelle et d'éclairer la volonté du Constituant. Cela est tout à fait utile pour l'avenir.

Les positions de chaque assemblée méritent, à cet égard, d'être rappelées.

En première lecture, l'Assemblée nationale avait modifié la rédaction proposée par le Gouvernement avec l'assentiment de celui-ci. Le texte adopté par l'Assemblée ne remettait pas en cause le fond de la réforme. Il tendait à en renforcer les termes afin de mieux définir le rôle du législateur. La révision portait bien sur l'article 3 de la Constitution relatif à la souveraineté et au suffrage.

Le Sénat, examinant ce texte en janvier dernier, a choisi une toute autre voie. En refusant d'amender l'article 3 de la Constitution et en révisant son article 4, la seconde chambre entendait faire porter sur les seuls partis politiques la responsabilité d'établir l'égalité réelle entre les femmes et les hommes dans la vie politique. Cette position était pour le moins paradoxale, quand on sait que c'est justement l'inertie des partis qui a, pour beaucoup, conduit à la situation déplorable et même, à bien des égards, déshonorante qui est celle de la France en matière d'égalité des sexes. Certes, le Sénat avait également adopté le principe selon lequel les règles relatives au financement public des partis pouvaient contribuer à la mise en œuvre de l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives. Mais de telles mesures ne peuvent constituer qu'un instrument, parmi d'autres, pour atteindre l'objectif souhaité. Or, pour les scrutins de liste, le recours à des règles paritaires paraît être l'un des moyens les plus simples et les plus efficaces pour changer le sort des femmes en politique. Le Sénat a clairement et catégoriquement rejeté cette possibilité

en première lecture ; et c'est en cela que sa position en seconde lecture constitue un retournement dont on ne peut que se réjouir.

Car l'objet de ce projet de loi est double. Il est d'abord symbolique : faire apparaître, dans notre Constitution, l'humanité dans sa mixité irréductible et proposer une lecture nouvelle de la notion de souveraineté. Il est aussi juridique : lever le verrou posé par le Conseil constitutionnel en 1982 et en 1999, selon lequel l'instauration de quotas, paritaires ou non, est inconstitutionnelle. Subsidiairement, le projet de loi permet aussi de se prémunir contre une décision de la juridiction constitutionnelle, qui interdirait des mesures financières incitatives en faveur des candidatures féminines à l'attention des partis, et ce au nom du principe de libre activité des formations politiques énoncé à l'article 4 de la Constitution. La rédaction arrêtée par le Sénat, en première lecture, avait ôté à la révision sa portée symbolique et ne permettait pas de passer outre la jurisprudence de 1982 et 1999. L'Assemblée nationale ne pouvait donc suivre la seconde chambre dans cette voie.

Mais, à l'inverse de ce qui a été dit au Sénat, il n'est pas exact que l'Assemblée nationale n'ait pas saisi l'occasion pour approfondir, en deuxième lecture, sa réflexion sur le sujet. Au contraire, c'est en pleine connaissance de cause que notre assemblée, à l'unanimité des groupes qui la composent, a rétabli le texte qu'elle avait adopté en première lecture. On ne peut, non plus, affirmer que l'Assemblée a privilégié une approche « brutale » pour atteindre l'objectif fixé, alors que le Sénat se prononçait plutôt pour une démarche progressive⁽¹⁾. Comme votre rapporteur a eu l'occasion de l'indiquer en toute clarté dans ses deux précédents rapports, établir l'égalité réelle entre les femmes et les hommes suppose un objectif clairement affirmé – et c'est l'objet de cette révision constitutionnelle – mais aussi un grand pragmatisme et la multiplication de mesures adaptées à chaque cas particulier. Il n'a jamais été question de décréter l'égalité pure et parfaite, mathématique, des femmes et des hommes, par voie autoritaire. Au contraire, la démarche souhaitable est réaliste et volontaire et c'est ainsi qu'elle sera la plus efficace.

Le choix fait par le Sénat en première lecture a suscité un très vif débat, parfois même virulent. Des intellectuels ont engagé une campagne médiatique contre le projet de loi. D'autres leur ont répondu également par voie de presse. Des manifestations ont été organisées, et la seconde chambre a fait l'objet de critiques, les unes portant sur sa position vis-à-vis du projet de loi, les autres remettant en cause plus largement cette institution. Sans

(1) *Rapport de M. Guy Cabanel n° 247, fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale du Sénat, page 10.*

doute convient-il de ne pas jeter l'anathème sur cette assemblée qui joue un rôle dans notre édifice constitutionnel, et votre rapporteur s'en est gardé. Cela ne signifie pas qu'aucune réflexion ne doit être engagée, par exemple, sur la représentativité et le mode de désignation des sénateurs. Mais cette question importante ne doit pas parasiter le débat relatif à la parité, tout comme la parité ne saurait être présentée comme une arme déguisée contre le Sénat. En revanche, il était évidemment nécessaire de combattre très fermement la position de celui-ci sur ce sujet particulier, parce qu'elle était, à bien des égards, inadaptée à l'enjeu. On peut ainsi mesurer le chemin considérable parcouru par la seconde chambre, qui permet aujourd'hui d'envisager raisonnablement un aboutissement de cette réforme.

II. — UNE REFORME QUI DOIT DESORMAIS ABOUTIR

En deuxième lecture, le Sénat a adopté le texte suivant :

— l'article 3 de la Constitution est complété par l'alinéa : « *La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.* » ;

— l'article 4 est complété par un alinéa ainsi rédigé : « *Ils [les partis] contribuent à la mise en œuvre du principe énoncé au dernier alinéa de l'article 3 dans les conditions déterminées par la loi* ».

La première disposition reprend le texte initial proposé par le Gouvernement moyennant une précision selon laquelle il porte bien sur les mandats *électoraux* et les fonctions *électives*.

La seconde permet au Sénat de ne pas complètement renoncer à la logique qui fut la sienne en première lecture en rappelant que les partis politiques détiennent une des clés essentielles pour atteindre l'objectif poursuivi. C'est une contribution utile. Elle permettra directement au législateur de prévoir des mesures d'incitation financière à l'égard des partis pour qu'ils contribuent à une plus grande égalité entre les femmes et les hommes.

La rédaction initiale proposée par le Gouvernement et acceptée par le Président de la République avait suscité quelques réticences à l'Assemblée nationale que la Garde des Sceaux avait estimé fondées. L'expression « *favorise* » a pu être jugée insuffisamment précise. On a pu considérer aussi que les femmes ne demandaient pas de « faveurs » mais simplement une égalité qui ne soit plus seulement formelle. Nonobstant ces considérations, la principale critique, dont cette rédaction a fait l'objet – critique clairement apparue dans les auditions auxquelles la Commission a

procédé – portait sur le fait qu'elle pouvait laisser au Conseil constitutionnel une marge d'appréciation trop ample. La haute juridiction pourrait, en effet, estimer, en contrôlant un projet de loi adopté par le Parlement, que celui-ci ne favorise pas suffisamment l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats et fonctions. On a pu craindre ainsi que le Conseil constitutionnel ne soit amené, en quelque sorte, à se substituer au Parlement, dans certaines circonstances, ce qui serait contraire à la lettre et à l'esprit de nos institutions. Ces craintes exprimées en première lecture semblent aujourd'hui moins fondées car les travaux parlementaires ont contribué à éclairer véritablement les intentions du Constituant. L'objet de cette disposition est de laisser au législateur la possibilité d'intervenir en faveur de l'égalité réelle des sexes, en adoptant les mesures qu'il juge les mieux adaptées à l'objectif et au cas d'espèce. L'Assemblée nationale et le Sénat ont exprimé leur accord sur la nécessité de privilégier en ce domaine une démarche pragmatique. Si le Conseil constitutionnel allait à l'encontre des intentions ainsi énoncées par le pouvoir constituant, il dérogerait manifestement et s'accorderait « *un pouvoir d'appréciation et de décision identique à celui du Parlement* » que l'article 61 de la Constitution ne lui confère pas comme lui-même l'a rappelé dans sa décision du 15 janvier 1975 « *Interruption volontaire de grossesse* ».

Par ailleurs, le texte adopté par le Sénat, en deuxième lecture, permet d'atteindre le but poursuivi. Sur ce point, la seconde chambre a consenti une concession essentielle. Alors qu'elle s'était opposée sans ambiguïté aux quotas paritaires, elle a été contrainte de reconnaître que « *la rédaction initiale du projet de loi constitutionnelle (...) n'exclurait cependant pas l'adoption de mesures contraignantes, y compris des quotas* »⁽²⁾. C'est cette rédaction que le Sénat a adoptée, rejetant par là même un sous-amendement présenté par le sénateur Paul Girod soumettant la mise en œuvre de cette disposition au « *respect du droit de candidature et de la liberté de choix des électeurs* », ce qui pourrait revenir, en fait, à interdire les quotas paritaires. On rappellera cependant que la présente révision constitutionnelle ne porte pas atteinte à la liberté de choix des électeurs qui, d'ores et déjà, s'exerce dans le cadre des candidatures le plus souvent présentées par les formations politiques.

Il est aujourd'hui temps d'aboutir. Le vote par la seconde chambre du texte qui nous est aujourd'hui soumis constitue un progrès véritable et permettra d'atteindre l'objectif attendu par nos concitoyens. C'est un texte d'équilibre, et l'essentiel est l'entrée en vigueur de cette nouvelle disposition constitutionnelle. Dès lors, il sera possible de mettre en œuvre des mesures concrètes que l'Observatoire de la parité, dont le nouveau rapporteur général

(2) *Rapport de M. Guy Cabanel, n° 247, page 16.*

est Mme Dominique Gillot, députée, doit proposer avant l'été, comme Mme Nicole Péry, secrétaire d'Etat à la formation professionnelle et aux droits des femmes l'y a invitée.

L'adoption du projet de loi constitutionnelle relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes n'est pas la fin d'un processus. Elle ouvre une nouvelle perspective à notre démocratie républicaine. Que les esprits chagrins et craintifs soient rassurés : cette révision constitutionnelle ne constitue pas la mise au tombeau de notre République ; elle est, bien au contraire, l'une des conditions essentielles de sa vitalité. C'est pourquoi votre rapporteur vous propose d'adopter sans modification le texte voté en deuxième lecture par le Sénat.

*

* *

Intervenant dans le discussion générale, M. René Dosière a souhaité savoir à quelle date le Congrès serait réuni pour approuver le projet de loi constitutionnelle.

Après avoir rappelé qu'il n'avait cessé de plaider pour l'introduction d'une disposition à l'article 4 de la Constitution, **M. Richard Cazenave** a considéré qu'il était normal que chacune des assemblées puisse jouer son rôle dans le cadre d'une révision constitutionnelle. Il a déploré, à cet égard, que le Sénat ait été si vivement attaqué lors du débat relatif à la parité.

M. Gérard Gouzes a estimé que, d'un point de vue strictement juridique, la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture était meilleure que celle du projet de loi initial, finalement voté par le Sénat. Il a jugé également que le texte de l'article 2 du projet de loi, adopté par la seconde chambre, était superfétatoire. Néanmoins, il a constaté que, sous la pression de l'opinion publique, les sénateurs étaient revenus sur leur position initiale et a considéré que, dans un esprit de conciliation, il fallait tenir compte de ce revirement. Il a appelé les commissaires à ne pas abandonner le Sénat dans les abîmes de l'archaïsme pour lui permettre de sauver son honneur.

En réponse aux différents intervenants, Mme Catherine Tasca, rapporteur, a apporté les précisions suivantes.

— La question de la date de réunion du Congrès n'a pas été tranchée à ce jour. Elle relève de la compétence du Président de la République, sachant que le Gouvernement souhaite que cette révision puisse avoir lieu le plus tôt possible.

— Comme M. Richard Cazenave l'a souligné, la modification apportée par le Sénat à l'article 4 de la Constitution aura été effectivement une contribution utile à cette réforme.

— L'Assemblée nationale s'était interrogée, en première lecture, sur l'utilisation du terme « favorise », qu'elle avait jugé insuffisamment précis pour encadrer strictement le rôle de Conseil constitutionnel. La crainte s'était, en particulier, exprimée que ce terme puisse donner lieu à des interprétations peu adaptées à l'objectif poursuivi. Les débats parlementaires qui se sont tenus depuis ont permis de clarifier cet objectif. Le Conseil constitutionnel tenant compte scrupuleusement de ces débats, les doutes exprimés en première lecture ne semblent aujourd'hui plus justifiés.

La Commission a *adopté* les **articles premier et 2**.

Puis elle a adopté l'ensemble du projet de loi constitutionnelle dans le texte proposé par le Sénat.

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter, en troisième lecture, le projet de loi constitutionnelle relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes dans le texte proposé par le Sénat figurant au tableau comparatif ci-après.

TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture	Texte adopté par le Sénat en deuxième lecture	Propositions de la Commission
<p>Article unique</p> <p>L'article 3 de la Constitution du 4 octobre 1958 est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« La loi détermine les conditions dans lesquelles est organisé l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives. »</p>	<p>Article premier</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>... loi favorise l'égal ...</p> <p>Article 2 <i>(nouveau)</i></p> <p>L'article 4 de la Constitution est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« Ils contribuent à la mise en œuvre du principe énoncé au dernier alinéa de l'article 3 dans les conditions déterminées par la loi. »</p>	<p>Article premier</p> <p><i>(Sans modification).</i></p> <p>Article 2</p> <p><i>(Sans modification).</i></p>

N° 1451.- Rapport de Mme Catherine Tasca *(au nom de la commission des lois)* sur le projet de loi constitutionnelle, modifié par le Sénat en deuxième lecture, relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes.