



N° 1774

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 mars 2019.

PROPOSITION DE LOI

visant à renforcer la parité à l'échelle locale,

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Marie-Pierre RIXAIN, Guillaume GOUFFIER-CHA, Laurence GAYTE, Isabelle RAUCH, Cécile MUSCHOTTI, Laëtitia ROMEIRO DIAS, Bérangère COUILLARD, Marie-Noëlle BATTISTEL, Nicole LE PEIH, Sonia KRIMI, Erwan BALANANT, Guillaume CHICHE, Fiona LAZAAR, Mickaël NOGAL, Annie CHAPELIER, Mustapha LAABID, Gaël LE BOHEC, Céline CALVEZ, Pierre CABARÉ, Sophie PANONACLE, Nadia HAI,

députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Depuis sa consécration constitutionnelle en 1999, la parité a largement progressé dans la sphère politique, sous l'impulsion déterminante de lois successives qui ont assuré à ce principe une application opérationnelle. Ces avancées restent cependant encore inégales et parfois largement insuffisantes, notamment dans les exécutifs locaux ou dans les structures de coopération intercommunale.

En vue d'établir un état des lieux complet de l'état de la parité dans les exécutifs locaux, la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes a procédé à une série d'auditions, entendant successivement les présidentes de l'association Elles aussi, les co-présidentes du groupe de travail « *Promotion des femmes dans les exécutifs locaux* » de l'Association des maires de France, une représentante de l'Association des maires ruraux de France, la présidente du Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes (HCEfh), sur l'avis « *Parité dans les intercommunalités ? Propositions pour une égale représentation des femmes et des hommes dans les instances communautaires* », ainsi qu'une représentante de l'Assemblée des communautés de France.

L'ensemble des acteurs entendus considère la situation actuelle insatisfaisante et souligne la nécessité d'introduire de nouvelles obligations légales de parité, sans lesquelles les inégalités de représentativité au sein des exécutifs locaux ne peuvent se résoudre.

Dans les **communes de moins de 1 000 habitants**, qui représentent 74 % des communes de France, les femmes sont nettement sous-représentées au sein des conseils municipaux et plus encore au sein des exécutifs municipaux. Dans ces communes, les femmes représentent en effet moins de 35 % des conseillers municipaux et seulement 17,2 % des maires sont des femmes. 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. En effet, le code électoral prévoit que dans les communes de moins de 1 000 habitants, les élections ne sont soumises à aucune exigence paritaire.

Dans toutes les collectivités, la répartition des postes **au sein des exécutifs locaux** (municipaux, départementaux et régionaux) reflète d'importantes inégalités. Les postes de maires et de présidents sont très

majoritairement occupés par des hommes, et ce, quelle que soit la taille de la collectivité. Toutes communes confondues, seulement 16 % des maires sont des femmes, le taux passant à 28,5 % pour les premières adjointes et à 37,8 % pour les adjointes. Les exécutifs des communes de plus de 1 000 habitants sont certes soumis à obligation de parité, mais les femmes y occupent trop rarement les postes de maire ou de premier adjoint.

Cette disproportion se retrouve dans les autres collectivités. Alors même que la loi prévoit que les exécutifs départementaux et régionaux sont paritaires, les femmes n'occupent les postes de président respectivement que dans 9,9 % et 16,7 % des cas. Les postes de 1^{er} vice-président ne sont occupés par des femmes que dans 34,7 % des cas dans les départements et dans 27,8 % des cas dans les régions. Ces écarts sont d'autant plus surprenants qu'en moyenne, la parité est atteinte pour les postes de vice-présidents, qui sont occupés à 48,4 % par des femmes.

Les auditions conduites par la Délégation ont par ailleurs mis en évidence la persistance d'une répartition genrée des délégations, les femmes étant encore trop souvent limitées à la petite enfance ou aux affaires scolaires, alors que les délégations comme les finances, les travaux ou l'urbanisme restent majoritairement confiées à des hommes.

La parité reste enfin particulièrement faible dans les **structures intercommunales**. On ne compte que 34,6 % de femmes au sein des conseils intercommunaux et les femmes ne représentent que 20 % des exécutifs. En outre, 92 % des intercommunalités sont présidées par un homme.

De nombreuses propositions ont été faites pour remédier à ces disparités. Pour les communes, un consensus se dégage autour de l'idée de généraliser le scrutin de liste à toutes les communes, sans distinction de taille. La Délégation reprend à son compte cette proposition en précisant que ces listes doivent être paritaires, avec une logique d'alternance. **L'article 1^{er} de cette proposition de loi** introduit cette modification. Il procède à des adaptations en conséquence, mais sans revenir en aucune manière sur l'organisation communale, en maintenant notamment les dispositifs applicables aux communes divisées en sections électorales.

Pour favoriser la parité dans les intercommunalités, le HCEfh a proposé plusieurs solutions qui, pour intéressantes qu'elles sont, bouleversent l'économie générale de l'organisation territoriale. Sans se prononcer sur une telle évolution, la Délégation considère qu'introduire de tels dispositifs conduirait à une redéfinition des compétences, des pouvoirs

et reviendrait substantiellement sur les équilibres existants, notamment pour la proposition visant à élire au scrutin direct les conseillers communautaires. L'idée d'imposer la désignation d'au moins deux délégués communautaires par commune paraît plus simple et permettrait d'assurer la parité des conseils communautaires. Cette évolution aurait cependant des incidences sur la taille des conseils et supposerait de revoir la répartition du nombre de délégués entre les différentes communes de la structure intercommunale. Le doublement du nombre de conseillers - qui permettrait de préserver les critères actuels - risquerait de conduire à des conseils communautaires pléthoriques et induirait en outre des dépenses supplémentaires importantes.

La Délégation n'a pas souhaité revenir sur les problématiques de représentativité, considérant que les enjeux de parité peuvent être traités de façon spécifique.

La Délégation a donc retenu deux pistes d'évolution qui s'inscrivent dans une dynamique de long terme et qui permettront de renforcer la parité sans bouleverser ni les équilibres ni les pratiques actuels. Il convient tout d'abord de relever que la généralisation du scrutin de liste paritaire dans toutes les communes devrait permettre d'assurer une meilleure représentation des femmes dans les structures intercommunales. Pour accompagner ce mouvement, **l'article 2 de la présente proposition** de loi prévoit dès lors :

– que tous les exécutifs de collectivités dont les membres sont élus par un scrutin de liste paritaire sont paritaires par alternance et que le président de l'exécutif et le 1^{er} vice-président ou 1^{er} adjoint doivent être de sexes différents ;

– que le président et le 1^{er} vice-président des structures intercommunales doivent être de sexes différents.

Ces évolutions répondent ainsi à l'insuffisante place des femmes dans les exécutifs aussi bien au plan quantitatif que qualitatif.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① Le code électoral est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 252 est ainsi rédigé :
- ③ « *Art. L. 252.* – Les conseillers municipaux de moins de 1 000 habitants sont élus au scrutin de liste à deux tours, avec dépôt de listes comportant au moins autant de candidats 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. 255-4. » ;
- ④ 2° L'article L. 253 est ainsi rédigé :
- ⑤ « *Art. L. 253.* – Au premier tour de scrutin, il est attribué à la liste qui a recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés un nombre de sièges égal à la moitié du nombre des sièges à pourvoir, arrondi, le cas échéant, à l'entier supérieur lorsqu'il y a plus de quatre sièges à pourvoir et à l'entier inférieur lorsqu'il y a moins de quatre sièges à pourvoir. Cette attribution opérée, les autres sièges sont répartis entre toutes les listes à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sous réserve de l'application des dispositions du troisième alinéa ci-après.
- ⑥ « Si aucune liste n'a recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés au premier tour, il est procédé à un deuxième tour. Il est attribué à la liste qui a obtenu le plus de voix un nombre de sièges égal à la moitié du nombre des sièges à pourvoir, arrondi, le cas échéant, à l'entier supérieur lorsqu'il y a plus de quatre sièges à pourvoir et à l'entier inférieur lorsqu'il y a moins de quatre sièges à pourvoir. En cas d'égalité de suffrages entre les listes arrivées en tête, ces sièges sont attribués à la liste dont les candidats ont la moyenne d'âge la plus élevée. Cette attribution opérée, les autres sièges sont répartis entre toutes les listes à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sous réserve de l'application des dispositions du troisième alinéa ci-après.

- ⑦ « Les listes qui n'ont pas obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés ne sont pas admises à répartition des sièges.
- ⑧ « Les sièges sont attribués aux candidats dans l'ordre de présentation sur chaque liste.
- ⑨ « Si plusieurs listes ont la même moyenne pour l'attribution du dernier siège, celui-ci revient à la liste qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages. En cas d'égalité de suffrages, le siège est attribué au plus âgé des candidats susceptibles d'être proclamés élus. » ;
- ⑩ 3° L'article L. 255-2 est complété par les mots : « ni sur plus d'une liste » ;
- ⑪ 4° L'article L. 255-3 est abrogé ;
- ⑫ 5° L'article L. 255-4 est ainsi rédigé :
- ⑬ « Une déclaration de candidature est obligatoire pour chaque tour de scrutin. La liste est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe.
- ⑭ « Seules peuvent se présenter au second tour les listes ayant obtenu au premier tour un nombre de suffrages au moins égal à 10 % du total des suffrages exprimés. Ces listes peuvent être modifiées dans leur composition pour comprendre des candidats ayant figuré au premier tour sur d'autres listes sous réserve que celles-ci ne se présentent pas au second tour et qu'elles aient obtenu au premier tour au moins 5 % des suffrages exprimés. En cas de modification de la composition d'une liste, l'ordre de présentation des candidats peut également être modifié.
- ⑮ « Les candidats ayant figuré sur une même liste au premier tour ne peuvent figurer au second tour que sur une liste. Le choix de la liste sur laquelle ils sont candidats au second tour est notifié à la préfecture ou à la sous-préfecture par la personne ayant eu la qualité de responsable de la liste constituée par ces candidats au premier tour. » ;
- ⑯ 6° Après l'article L. 255-4, il est inséré un article L. 255-4-1 ainsi rédigé :
- ⑰ « *Art. L. 255-4-1.* – 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. 260, L. 263, L. 264 et LO. 265-1. Il en est délivré récépissé.

- ⑱ « Elle est faite collectivement pour chaque liste par la personne ayant la qualité de responsable de liste. À cet effet, chaque candidat établit un mandat signé de lui, confiant au responsable de liste le soin de faire ou de faire faire, par une personne déléguée par lui, toutes déclarations et démarches utiles à l'enregistrement de la liste, pour le premier et le second tours. La liste déposée indique expressément :
- ⑲ « 1° Le titre de la liste présentée ;
- ⑳ « 2° Les nom, prénoms, sexe, date et lieu de naissance, domicile et profession de chacun des candidats.
- ㉑ « Le dépôt de la liste doit être assorti, pour le premier tour, de l'ensemble des mandats des candidats qui y figurent ainsi que des documents officiels qui justifient qu'ils satisfont aux conditions posées par les deux premiers alinéas de l'article L. 228 et de la copie d'un justificatif d'identité de chacun des candidats.
- ㉒ « Pour chaque tour de scrutin, cette déclaration comporte la signature de chaque candidat, sauf le droit pour tout candidat de compléter la déclaration collective non signée de lui par une déclaration individuelle faite dans le même délai et portant sa signature. À la suite de sa signature, chaque candidat appose la mention manuscrite suivante : « La présente signature marque mon consentement à me porter candidat à l'élection municipale sur la liste menée par (indication des nom et prénoms du candidat tête de liste). »
- ㉓ « Toutefois, les signatures et les mentions manuscrites de chaque candidat ne sont pas exigées pour la déclaration de candidature des listes qui ne procèdent à aucune modification de leur composition au second tour.
- ㉔ « Récépissé ne peut être délivré que si les conditions énumérées au présent article sont remplies et si les documents officiels visés au cinquième alinéa établissent que les candidats satisfont aux conditions d'éligibilité posées par les deux premiers alinéas de l'article L. 228.
- ㉕ « En cas de refus de délivrance du récépissé, tout candidat de la liste intéressée dispose de vingt-quatre heures pour saisir le tribunal administratif qui statue, en premier et dernier ressort, dans les trois jours du dépôt de la requête.
- ㉖ Faute par le tribunal administratif d'avoir statué dans ce délai, le récépissé est délivré. » ;

- 27 7° L'article L. 257 est ainsi rédigé :
- 28 « Est nul tout bulletin qui ne répond pas aux conditions de l'article L. 252, à l'exception des bulletins blancs.
- 29 « Est nul tout bulletin établi au nom d'une liste dont la déclaration de candidature n'a pas été régulièrement enregistrée. » ;
- 30 8° L'article L. 258 est ainsi rédigé :
- 31 « *Art. L. 258 – I.* – Le candidat venant sur une liste immédiatement après le dernier élu est appelé à remplacer le conseiller municipal élu sur cette liste dont le siège devient vacant pour quelque cause que ce soit. La constatation, par la juridiction administrative, de l'inéligibilité d'un ou plusieurs candidats n'entraîne l'annulation de l'élection que du ou des élus inéligibles. La juridiction saisie proclame en conséquence l'élection du ou des suivants de liste.
- 32 « Si le candidat ainsi appelé à remplacer le conseiller municipal se trouve de ce fait dans l'un des cas d'incompatibilité mentionnés à l'article L. 46-1, il dispose d'un délai de trente jours à compter de la date de la vacance pour faire cesser l'incompatibilité en démissionnant de l'un des mandats visés par ces dispositions. À défaut d'option dans le délai imparti, le remplacement est assuré par le candidat suivant dans l'ordre de la liste.
- 33 « II. – Lorsque les dispositions des alinéas précédents ne peuvent plus être appliquées, il est procédé au renouvellement du conseil municipal :
- 34 « 1° Dans les trois mois de la dernière vacance, si le conseil municipal a perdu le tiers de ses membres, sous réserve des dispositions du III du présent article ;
- 35 « 2° Dans les conditions prévues aux articles L. 2122-8 et L. 2122-14 du code général des collectivités territoriales, s'il est nécessaire de compléter le conseil avant l'élection d'un nouveau maire
- 36 « Dans les communes divisées en sections électorales, il y a lieu à élections partielles quand la section a perdu la moitié de ses conseillers.
- 37 « III. – Dans l'année qui précède le renouvellement général des conseils municipaux, les élections complémentaires ne sont obligatoires qu'au cas où le conseil municipal a perdu plus de la moitié de ses membres. » ;

- ③⑧ 9° Au dernier alinéa de l'article L. 261, les mots : « dans les communes associées comptant moins de 1 000 habitants et » sont supprimés.
- ③⑨ 10° Au quatrième alinéa de l'article L. 270, les mots : « deuxième alinéa » sont remplacés la référence : « III ».
- ④⑩ 11° Les articles L. 273-11 et L. 273-12 sont abrogés. »

Article 2

- ① Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 2122-7-1 est abrogé ;
- ③ 2° Le premier alinéa de l'article L. 2122-7-2 est ainsi modifié :
- ④ a) Au début de la première phrase, les mots « Dans les communes de 1 000 habitants et plus, » sont supprimés ;
- ⑤ b) Au début de la deuxième phrase, les mots « Sur chacune des listes » sont remplacés par les mots : « Les listes sont alternativement composées de personnes de sexe différent, le premier de la liste étant d'un sexe différent de celui du maire ; » ;
- ⑥ 3° Le cinquième alinéa de l'article L. 3122-5 est complété par les mots : « , le premier de la liste étant d'un sexe différent de celui du président. » ;
- ⑦ 4° 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. » ;
- ⑧ 5° Le cinquième alinéa de l'article L. 4133-5 est complété par les mots : « , le premier de la liste étant d'un sexe différent de celui du président. » ;
- ⑨ 6° Le troisième alinéa de l'article L. 4422-9 est complété par les mots : « , le premier de la liste étant d'un sexe différent de celui du président. » ;
- ⑩ 7° Le premier alinéa de l'article L. 5211-10 est complété par la phrase suivante : « Le premier vice-président est élu parmi les délégués d'un sexe différent de celui du président. ».

- ⑪ 8° Le deuxième alinéa de l'article L. 7123-5 est complété par les mots : « , le premier de la liste étant d'un sexe différent de celui du président. » ;
- ⑫ 9° 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. ».