



Changement de mode de scrutin pour les élections au CO du Barreau de Paris

CONFIDENTIALITÉ : PUBLIC

COMMISSION : Elections

MOTS CLÉS : élections, scrutin, parité, collège

RAPPORTEUR(S) :

Céline Lasek, Julie Bariani, Eric Ader, Renaud Semerdjian, Jean-Yves Garaud

DATE DE LA REDACTION :

19 février 2024

DATE DE PRESENTATION AU CONSEIL :

12 mars 2024

BÂTONNIER et VICE-BÂTONNIÈRE EN EXERCICE :

Pierre Hoffman et Vanessa Bousardo

RAPPORT PRECEDENT :

- « Changement de scrutin pour les élections au CO du Barreau de Paris » par Thierry Gontard, Solange R. Doumic et Renaud Semerdjian, 20 juin 2023

AVANT PROPOS

Le présent rapport est une suite du rapport présenté au Conseil du 20 juin 2023.

Lors des débats, Madame la Bâtonnière Julie Couturier était arrivée à la conclusion que le sujet n'était pas mûr et ne faisait pas consensus. Aucun vote n'avait eu lieu.

L'objectif est de s'interroger, à nouveau, sur l'opportunité d'une modification du mode de scrutin afin que l'exigence de parité fasse l'objet de la meilleure application concrète possible.

- **Sur le sujet**

A l'origine il s'agit d'une demande de la Conférence des Bâtonniers, en réponse à un vote du CNB en octobre 2020.

En effet, lors de l'Assemblée générale du 9 octobre 2020, concernant le mode d'élection au sein des Conseils de l'Ordre de chaque barreau, le CNB s'était prononcé sur un changement de mode de scrutin au profit d'une élection par collèges.





La commission Egalité du CNB avait présenté une demande de modification du mode de scrutin, pour passer d'un scrutin binominal majoritaire à deux tours à un scrutin uninominal avec des sièges réservés (la moitié pour les candidates de sexe féminin et l'autre pour les candidats de sexe masculin), autrement dit une élection par collèges : l'Assemblée générale a approuvé à la majorité la résolution avec 51 voix pour, 27 voix contre et 1 abstention.

TEXTES CONCERNES :

- Article 1^{er} de la Loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^{ème} République ayant modifié l'article 1^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958 (voir en annexe)
- Article 76 de la Loi n°2014-876 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes (voir en annexe)
- Article 8 de l'Ordonnance n°2015-949 du 31 juillet 2015 relative à l'égal accès des femmes et des hommes au sein des ordres professionnels ayant modifié l'article 15 de la Loi n°71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques (voir en annexe)
- Article P.65 du Règlement Intérieur du Barreau de Paris (voir en annexe)
- Article 1 de l'annexe I du Règlement Intérieur du Barreau de Paris (voir en annexe)

RESUME :

Afin de respecter les exigences constitutionnelles en matière de parité, l'article 15 de la loi n°71-1130 du 31 décembre 1971 dispose, depuis le 31 juillet 2015, que les élections au sein du conseil de l'ordre se font par binômes composés de candidat de sexe différent. Une telle règle est d'ailleurs rappelée à l'article P65 du Code de déontologie. L'objectif de ce rapport est de s'interroger sur l'opportunité de modification du mode de scrutin afin que cette exigence de parité fasse l'objet de la meilleure application concrète possible.

IDÉES ET CHIFFRES CLÉS :

- La loi impose la parité au sein du Conseil de l'ordre
- Deux modes de scrutins sont à même de répondre à une telle exigence.
- Il convient de se prononcer sur la modification du scrutin

#HASHTAG ou projet de tweet

#elections #avocatparis #parité

TEXTE DU RAPPORT

a. Enjeux et contexte

Par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, le législateur français a complété l'article 1^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958 par un second alinéa qui dispose que « *la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales* ».

Tirant toutes les conclusions de ce nouvel alinéa, l'article 76 de la loi n°2014-873 du 4 août 2014 a invité le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures nécessaires afin de favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux fonctions représentatives au sein des Conseils des différents ordres.

C'est ainsi que l'article 8 de l'ordonnance n°2015-949 du 31 juillet 2015¹ a modifié l'article 15 de la loi n°71-1130 du 31 décembre 1971² qui dispose aujourd'hui que « *chaque barreau est administré par un Conseil de l'ordre élu pour trois ans, au scrutin secret binominal majoritaire à deux tours [...]. Chaque binôme est composé de candidats de sexe différent* ». Cette règle est d'ailleurs rappelée par l'article 1 de l'annexe I du règlement intérieur du Barreau de Paris : « *Les membres du Conseil de l'ordre sont élus au scrutin secret binominal majoritaire à deux tours [...]. Chaque binôme de candidats au Conseil de l'ordre est composé de candidats de sexe différent* ».

Il faut cependant noter que les barreaux dont le nombre de membres est inférieur ou égal à 30 sont exclus de ce dispositif et est alors appliqué un scrutin secret uninominal majoritaire à deux tours.

Lors de l'AG du 9 octobre 2020 concernant le mode d'élection au sein des Conseil de l'Ordre de chaque barreau, le CNB s'est prononcé sur un changement de mode de scrutin au profit d'une élection par collège. La commission égalité avait présenté une demande de modification du mode de scrutin, pour passer d'un scrutin binominal majoritaire à deux tours à un scrutin uninominal avec des sièges réservés (la moitié pour les candidates de sexe féminin et l'autre pour les candidats de sexe masculin), autrement dit une élection par collège : l'AG approuvait à la majorité la résolution avec 51 voix pour, 27 voix contre et 1 abstention.

Lors de cette même AG du 9 octobre 2020, avait été mis aux voix un amendement relatif à la spécificité parisienne tendant au maintien du binôme pour les élections du Conseil de l'ordre au Barreau de Paris. Cet amendement avait été rejeté (32 voix pour, 44 voix contre et 2 abstentions).

¹ Ordonnance relative à l'égal accès des femmes et des hommes au sein des ordres professionnels

² Loi portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques

Le Conseil de l'ordre de Paris a, à son tour, voté sur cette question par deux fois en décembre 2019 et en septembre 2020, mais le changement n'a pas été entériné.

L'objet du présent rapport est de s'interroger sur l'opportunité de remplacer ce mode de scrutin par une élection par collège qui prendrait la forme d'un scrutin uninominal avec des sièges réservés (la moitié pour les femmes et l'autre pour les hommes). En réalité les deux types de scrutins susmentionnés apparaissent comme pouvant assurer cette égalité.

b. Approche comparée

Concernant les autres ordres professionnels visés par l'article 76 de la loi du 4 août 2014 susvisées, il convient de souligner que des positions différentes ont été adoptées.

Ainsi, les élections aux Conseils de l'ordre des médecins ont lieu au scrutin binominal majoritaire à un tour. Chaque binôme est composé de candidats de sexe différent (Titre I, Préambule du règlement électoral)

Concernant l'ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, l'article 8 de l'ordonnance du 10 septembre 1817 précise que « *les quatorze autres membres seront nommés directement par l'assemblée générale, à la majorité absolue des suffrages. Lors de chaque renouvellement du conseil, le nombre de femmes et le nombre d'hommes à élire sont déterminés de telle sorte que la proportion totale, au sein de ce conseil, des personnes dont le sexe représente la part la plus faible parmi les avocats inscrits au tableau de l'ordre soit au moins égale à cette part, sans excéder la moitié* »³.

Concernant l'ordre des experts-comptables, l'élection se fait au scrutin de liste ou plurinominal sans liste, selon le nombre de membres de l'ordres inscrit dans la circonscription régionale. Dans le cadre de ces élections, et afin de favoriser l'égal accès des femmes et des hommes au sein dudit conseil régional, ces listes doivent comprendre « *un pourcentage de personnes du sexe le moins représenté parmi les inscrits dans la circonscription régionale au moins proportionnel, dans la limite de 50 %, au nombre de personnes de ce même sexe inscrites dans cette circonscription* »⁴.

Enfin, et aux termes de l'article 22 du décret 91-1197 du 27 novembre 1991⁵, les élections des membres du collège ordinales du CNB se font au scrutin uninominal majoritaire à un tour, la moitié des sièges à pourvoir étant réservée à des candidats de sexe féminin et l'autre à des candidats de sexe masculin.

c. Arguments quant au changement de mode de scrutin

Partant, un certain nombre d'arguments peuvent être avancés pour et contre une telle modification du scrutin :

CONTRE LA MODIFICATION DU MODE DE SCRUTIN	POUR LA MODIFICATION DU MODE DE SCRUTIN
ARGUMENTS EN FAVEUR DE L'ANCIEN MODE DE SCRUTIN L'élection par binôme garantit et respecte suffisamment et parfaitement la parité effective entre les femmes et les hommes, sans qu'il ne puisse être fait de comparaison entre les	CONSTAT DES DIFFICULTES ACTUELLES Carence de candidatures masculines dans les barreaux de petite taille ayant pour effet de restreindre les candidatures de consœurs.

³ Ordonnance du 10 septembre 1817 qui réunit, sous la dénomination d'Ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, l'ordre des avocats aux conseils et le collège des avocats à la Cour de cassation, fixe irrévocablement, le nombre des titulaires, et contient des dispositions pour la discipline intérieure de l'Ordre.

⁴ Article 28 de l'ordonnance n°45-2138 du 19 septembre 1945 portant institution de l'ordre des experts-comptables et réglementant le titre et la profession d'expert-comptable

⁵ Décret n°91-1197 du 27 novembre 1991 organisant la profession d'avocat

<p>nombres de voix emportées par chacun des deux sexes et tout en laissant à chacun son autonomie une fois élu.</p> <p>Le fonctionnement en binôme permet l'association de profils différents et présente des vertus : notamment le fait d'échanger, de construire ou encore de rassembler et de permettre une mixité non seulement homme-femme mais aussi en termes de taille de cabinet ou de mode d'exercice.</p>	<p>Déficit de candidature lié à la difficulté de constituer des binômes.</p> <p>Vacances de sièges non comblés dans certains Conseils de l'ordre.</p> <p>Défaut d'intuitu personae dans l'élection.</p> <p>Différence dans les modes de scrutin selon la taille des Barreaux. A Paris, le nombre de votants est moins important qu'ailleurs en proportion. Cela signifie peut-être que les votants se sentent moins bien représentés et donc que le scrutin n'est pas le bon.</p> <p>Désintérêt pour les élections et déficit démocratique.</p> <p>Le système par binôme conduit certain(e)s candidat(e)s à trouver un binôme qui n'est que de circonstance pour se présenter.</p> <p>La féminisation de la profession doit pouvoir avoir pour corolaire l'abandon d'un mode coercitif visant la parité (voir en annexe)</p>
<p>ARGUMENTS EN DEFAVEUR DU NOUVEAU SCRUTIN</p> <p>Si la proposition de modification du mode de scrutin a été votée par l'Assemblée générale du Conseil national des barreaux, il est à noter que le « Rapport sur la partie dans les élections ordinaires » mentionne que « <i>le Barreau de Paris souhaite proposer un amendement et conserver un scrutin binominal</i> ».</p> <p>Le système des collèges engendrerait une comparaison malheureuse du nombre de voix recueillies par les candidats des différents barreaux, élus et non élus. Or, le maintien du système du binôme évite ce type de comparaison.</p> <p>L'abandon du mode de scrutin binominal a déjà fait l'objet de deux projets tous les deux rejetés en décembre 2019 et en septembre 2020 par le Conseil de l'ordre du Barreau de Paris.</p>	<p>ARGUMENTS EN FAVEUR DU NOUVEAU MODE DE SCRUTIN</p> <p>Le scrutin uninominal avec sièges réservés (moitié pour des candidates de sexe féminin et moitié pour des candidats de sexe masculin) règle la difficulté de constituer un binôme. Autrement dit, le problème des carences de candidatures ne se pose plus car ces candidatures ne sont plus soumises à l'aléa de la constitution d'un binôme et, plus encore, le vote « dépit » n'existe plus.</p> <p>Ce nouveau mode de scrutin devrait régler la question des sièges vacants.</p> <p>Des candidatures individuelles amèneraient davantage de spontanéité.</p> <p>Des candidatures individuelles sont plus à même de revitaliser les campagnes électorales et d'améliorer la démocratie ordinale. Nous pouvons tout à fait imaginer que le nombre de candidatures sera plus important et le nombre de votants également dès lors que ces candidatures et ces votes ne seront plus contraints par l'exigence de binôme.</p> <p>Une élection sans binôme serait également plus à même de répondre à la problématique de la démission d'un membre du Conseil de l'ordre élu. Ainsi, il suffirait de le remplacer par le mieux « non élu » des candidats de son sexe.</p>

Il convient également de faire remarquer qu'il serait peut-être opportun de passer d'une élection à deux tours à une élection à un tour. Une telle mesure sera à même de réduire le coût desdites élections.

1. PROJET DE DELIBERATION :

Mandat est donné à la Monsieur le Bâtonnier du barreau de Paris de solliciter auprès des pouvoirs publics toute évolution législative ou réglementaire nécessaire à l'instauration de ce nouveau mode de scrutin, uninominal majoritaire à deux tours, la moitié des sièges à pourvoir étant réservé à des candidats de sexe féminin et l'autre à des candidats de sexe masculin.

2. PROJET DE MODIFICATION DU OU DES TEXTE DE REFERENCES :

Dans l'hypothèse où le mode de scrutin concernant les membres du Conseil de l'Ordre serait modifié, il faudrait procéder à la modification l'article P65 alinéa 3 du RIBP comme suit : « *l'élection des membres du Conseil de l'Ordre a lieu au scrutin uninominal majoritaire à deux tours avec des sièges réservés. La moitié desdits sièges sera réservée aux candidats de sexe féminin tandis que l'autre sera réservée aux candidats de sexe masculin* ». L'article 1 de l'Annexe I au règlement intérieur du Barreau de Paris devra également être modifié en conséquence.

PROJET

Annexes au présent rapport :

- Article 15 de la Loi n°71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques,
- Article 1^{er} de la Loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 de modernisation des organisations de la Vème République,
- Article 76 de la Loi n°2014-876 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes,
- Article 8 de l'Ordonnance n°2015-949 du 31 juillet 2015 relative à l'égal accès des femmes et des hommes au sein des ordres professionnels,
- Article P65 du Règlement Intérieur du Barreau de Paris,
- Article 1 de l'annexe I du RIBP,
- Proportions du nombre de consœurs et confrères au sein du barreau de Paris de 2010 à 2023 et répartition des MCO femmes / hommes avant la modification du mode de scrutin en 2015.