



N° 597

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 janvier 2008.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

AU NOM DE LA DÉLÉGATION AUX DROITS DES FEMMES ET À L'ÉGALITÉ DES CHANCES ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES SUR LA PROPOSITION DE LOI (N° 571) DE M. JEAN-LUC WARSMANN, facilitant l'**égal accès** des **femmes** et des **hommes** au mandat de **conseiller général**,

PAR Mme MARIE-JO ZIMMERMANN,

Députée.

La Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes est composée de : Mme Marie-Jo ZIMMERMANN, présidente ; Mmes Danielle BOUSQUET, Claude GREFF, Geneviève LEVY, Bérengère POLETTI, vice-présidentes, Mme Martine BILLARD, M. Olivier JARDÉ, secrétaires, Mmes Huguette BELLO, Marie-Odile BOUILLÉ, Chantal BOURRAGUÉ, Valérie BOYER, Martine CARILLON-COUVREUR, Joëlle CECCALDI-RAYNAUD, Marie-Françoise CLERGEAU, Catherine COUTELLE, Pascale CROZON, Marie-Christine DALLOZ, Claude DARCIAUX, Odette DURIEZ, M. Guy GEOFFROY, Mmes Arlette GROSSKOST, Françoise GUÉGOT, M. Guénaél HUET, Mme Marguerite LAMOUR, M. Bruno LE ROUX, Mmes Gabrielle LOUIS-CARABIN, Jeanny MARC, Martine MARTINEL, Henriette MARTINEZ, M. Philippe NAUCHE, Mmes Josette PONS, Catherine QUÉRÉ, MM. Jacques REMILLER, Daniel SPAGNOU, Mme Catherine VAUTRIN, M. Philippe VITEL.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LES APPORTS DE LA LOI DU 31 JANVIER 2007 TENDANT À PROMOUVOIR L'ÉGAL ACCÈS DES FEMMES ET DES HOMMES AUX MANDATS ÉLECTORAUX ET FONCTIONS ÉLECTIVES	6
1. Les apports principaux de la loi du 31 janvier 2007	6
2. L'accès des femmes aux conseils généraux	6
II. UN DISPOSITIF À COMPLÉTER POUR ACCÉLÉRER LA MISE EN ŒUVRE DE LA PARITÉ DANS LES CONSEILS GÉNÉRAUX	8
1. Les cas de suppléance prévus par la loi du 31 janvier 2007	8
2. La proposition de loi vise à étendre les cas de suppléance à celui de démission du titulaire pour raison de cumul avec un mandat de député ou de sénateur.....	9
TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION	10
RECOMMANDATION ADOPTÉE	10

MESDAMES, MESSIEURS,

La proposition de loi n° 571 facilitant l'égal accès des femmes et des hommes au mandat de conseiller général, déposée par M. Jean-Luc Warsmann, Président de la commission des Lois, vise à compléter l'article L. 221 du code électoral.

Cet article avait été modifié par l'article 4 de la loi n° 2007-128 du 31 janvier 2007 tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, dans le but de favoriser la parité dans les conseils généraux, en instituant un « ticket paritaire » formé d'un candidat et de son remplaçant de sexe différent, pour ces élections.

La proposition de loi a pour objet de compléter les cas d'entrée en fonction des remplaçants à la suite de la démission d'un conseiller général pour des raisons de cumul, ajout indispensable pour faire jouer effectivement le ticket paritaire et féminiser les conseils généraux.

I. — LES APPORTS DE LA LOI DU 31 JANVIER 2007 TENDANT À PROMOUVOIR L'ÉGAL ACCÈS DES FEMMES ET DES HOMMES AUX MANDATS ÉLECTORAUX ET FONCTIONS ÉLECTIVES

La loi n° 2007-128 du 31 janvier 2007 a constitué une nouvelle étape dans la recherche d'une plus grande parité de la vie politique, en renforçant les dispositifs qui permettent un égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux.

1. Les apports principaux de la loi du 31 janvier 2007

Les avancées permises par les lois du 6 juin 2000 et du 11 avril 2003 ont été prolongées et améliorées par des dispositions prévoyant :

- l'égal accès des femmes et des hommes aux exécutifs des communes de plus de 3 500 habitants et aux exécutifs des conseils régionaux ;
- l'alternance stricte entre les candidats de sexe différent pour les élections municipales dans les communes de plus de 3 500 habitants ;
- l'accroissement de la modulation financière applicable au financement public lorsque les partis ne respectent pas la parité dans leurs candidatures aux élections législatives.

Cette loi a également étendu aux conseils généraux la démarche de parité, par l'instauration d'un « ticket paritaire » formé d'un candidat et de son remplaçant, chacun de sexe différent, aux élections cantonales.

2. L'accès des femmes aux conseils généraux

La fixation de règles tendant à favoriser la féminisation des assemblées départementales est un apport essentiel et une innovation importante de la loi du 31 janvier 2007. En effet, en l'absence de telles dispositions dans la loi du 6 juin 2000, les conseils généraux sont restés les assemblées élues les plus fermées aux femmes.

Lors du renouvellement de 2004, 10,9 % de femmes ont été élues conseillères générales, soit une progression minime par rapport aux renouvellements précédents puisqu'elles étaient 8,6 % en 1998 et 9,8 % en 2001. D'ailleurs, dans 18 départements aucune femme n'a été élue.

Depuis les cantonales de 2004, les conseils généraux ne comptent donc que 411 femmes sur un total de 3966 élus, soit 10,4 %. Trois femmes seulement président un conseil général.

Cantonales (2004)	Total	Femmes	% F
Président-e-s	99	3	3,0
Vice-président-e-s	1 066	129	12,1
Conseillers généraux	3 966	411	10,4

Source : Ministère de l'intérieur et Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes

L'Observatoire de la parité faisait valoir, en mars 2005, qu'on ne trouve plus de 20 % femmes que dans 6 départements français et qu'à ce rythme de progression « *il faudra attendre plus de 70 ans pour arriver à des conseils généraux paritaires* ».

Pour remédier à cet état de fait, la loi du 31 janvier 2007 a modifié le code électoral pour prévoir que les candidats aux cantonales devaient se présenter avec un remplaçant de sexe opposé et a limitativement fixé les cas dans lesquels ce remplaçant entrerait en fonction sans qu'il y ait lieu à des élections partielles.

Ce dispositif avait pour objectif de favoriser la mise en œuvre concrète de la parité en permettant non seulement l'émergence de femmes susceptibles de siéger dans les assemblées départementales, mais aussi en ouvrant à des candidates remplaçantes l'accès effectif aux fonctions de conseiller général.

II. — UN DISPOSITIF À COMPLÉTER POUR ACCÉLÉRER LA MISE EN ŒUVRE DE LA PARITÉ DANS LES CONSEILS GÉNÉRAUX

1. Les cas de suppléance prévus par la loi du 31 janvier 2007

Afin de favoriser effectivement la parité au sein des conseils généraux en permettant à des femmes d'y accéder, la loi du 31 janvier 2007 a modifié l'article L. 221 du code électoral pour « faire jouer » le ticket paritaire en fixant les cas dans lesquels le remplaçant du conseiller général entre en fonction sans qu'il y ait lieu d'organiser une élection partielle.

Ce remplacement joue en cas de décès du titulaire, lorsque celui-ci est présumé absent au sens de l'article 112 du code civil ou accepte les fonctions de membre du Conseil Constitutionnel.

Il joue également dans l'hypothèse de démission du titulaire pour des raisons liées au cumul de mandats dans les cas limitativement visés par le texte.

En effet, le nombre important d'élections cantonales partielles qui avaient lieu en application des règles relatives au cumul (38 % des cantonales partielles étaient organisées pour ce motif), a fait de ce cas de remplacement un élément essentiel de l'accès effectif des femmes aux conseils généraux.

Cette hypothèse d'entrée en fonction du suppléant en cas de démission du titulaire pour cumul de mandat avait d'ailleurs été introduite par un amendement du Sénat, issu des travaux de la Délégation aux droits des femmes de cette Assemblée.

Elle se heurte toutefois à une limite importante car les cas de cumul visés par le texte ne concernent pas le mandat parlementaire.

L'article L. 221 dispose, en effet, que : « *Le conseiller général dont le siège devient vacant pour cause de décès, de démission intervenue en application des articles L. 46-1 ou L. 46-2 du présent code, de présomption d'absence au sens de l'article 112 du code civil ou d'acceptation de la fonction de membre du Conseil constitutionnel, est remplacé jusqu'au renouvellement de la série dont il est issu par la personne élue en même temps que lui à cet effet.*

« *En cas de vacance pour toute autre cause ou lorsque le premier alinéa ne peut plus être appliqué, il est procédé à une élection partielle dans le délai de trois mois.* »

Le remplaçant n'entrera donc en fonction seulement si la démission résulte du cumul de mandats locaux (détention de plus de deux mandats locaux : article L. 46-1 du code électoral) ou du cumul de deux mandats locaux et d'un mandat de député européen (article L. 46-2 du code électoral).

L'article L. 221 ne permet donc pas au suppléant de remplacer le conseiller général qui aurait démissionné en raison d'un cumul avec un mandat de député ou de sénateur.

Cette limite constitue un obstacle à l'accès effectif des femmes aux conseils généraux, contrairement à l'objectif poursuivi, car elle prive largement d'effet l'instauration d'un « ticket paritaire ».

En outre, la distinction opérée par l'article L. 221 du code électoral entraîne, selon la cause du cumul, une différence de régime qui ne paraît pas justifiée. Comme le précise l'exposé des motifs de la proposition de loi : « *En pratique, ainsi que l'ont souligné plusieurs juristes, face à une même situation – la survenance d'une élection au conseil général – on se trouve en présence d'une différence de traitement au regard de la parité, et ce sans justification valable.* ».

2. La proposition de loi vise à étendre les cas de suppléance à celui de démission du titulaire pour raison de cumul avec un mandat de député ou de sénateur

La proposition de loi vise à ajouter aux cas d'entrée en fonction du suppléant, la démission du titulaire pour des raisons de cumul avec un mandat parlementaire par la référence explicite dans le texte à l'article L O. 151-1 du code électoral qui tire les conséquences du fait qu'un élu national ne peut être titulaire de plus de deux mandats ⁽¹⁾.

Comme le montrent les statistiques déjà évoquées, les femmes n'ont pas investi les assemblées départementales, assemblées qui résistent à la parité en raison notamment du mode de scrutin uninominal majoritaire qui préside à leur élection.

Il est aujourd'hui indispensable de donner toute sa portée au dispositif mis en place par la loi de 2007 en l'étendant aux cas de cumul lié au mandat parlementaire si l'on ne veut pas que l'instauration d'un ticket paritaire reste sans effet concret.

La proposition de loi répond ainsi à l'objectif poursuivi par la loi du 31 janvier 2007 d'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives et posé à l'article 3 de la Constitution.

Elle répond également à un souci de cohérence juridique en harmonisant les règles applicables en cas de renonciation au mandat de conseiller général, quelle que soit la raison du cumul.

(1) À l'exception d'un mandat de conseiller municipal d'une ville de moins de 3 500 habitants.

TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION

La Délégation aux droits des femmes s'est réunie, le mardi 15 janvier 2008, sous la présidence de Mme Marie-Jo Zimmermann pour examiner le présent rapport d'information.

La Délégation a adopté la recommandation suivante :

RECOMMANDATION ADOPTÉE

La Délégation approuve l'initiative prise par la proposition de loi n° 571 facilitant l'égal accès des femmes et des hommes au mandat de conseiller général et souhaite que son inscription à l'ordre du jour puisse intervenir rapidement pour pouvoir être applicable au prochain renouvellement des conseillers généraux.