



N° 608

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 janvier 2008.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LA PROPOSITION DE LOI DE M. JEAN-LUC WARSMANN (N° 571) *facilitant l'égal accès des femmes et des hommes au mandat de conseiller général*,

PAR M. THIERRY MARIANI,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. — LA RECHERCHE D'UN MEILLEUR ACCÈS DES FEMMES AUX CONSEILS GÉNÉRAUX	6
A. L'INSUFFISANTE « FÉMINISATION » DES ASSEMBLÉES DÉPARTEMENTALES.....	6
B. LA MISE EN PLACE RÉCENTE D'UN MÉCANISME DE SUPPLÉANCE MIXTE.....	8
II. — LA NÉCESSITÉ DE RENDRE LE DISPOSITIF DE SUPPLÉANCE PLUS OPÉRATIONNEL	11
A. UN RÉGIME DE SUPPLÉANCE LACUNAIRE QU'IL CONVIENT DE CORRIGER.....	11
B. L'EXAMEN EN COMMISSION.....	14
TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION	17
TABLEAU COMPARATIF	19
ANNEXE	21

MESDAMES, MESSIEURS,

Les prochaines élections cantonales vont bientôt avoir lieu. Elles doivent se tenir les 9 et 16 mars 2008 pour les cantons dont les sièges ont été renouvelés les 11 et 18 mars 2001 ⁽¹⁾, tandis que l'autre moitié des sièges, renouvelée les 21 et 28 mars 2004, le sera en mars 2011 ⁽²⁾.

Le régime de ces élections a été récemment modifié puisque, partant du constat d'une relativement faible féminisation des conseils généraux, 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 son article 4, a institué pour l'élection au conseil général un « ticket mixte » formé par le candidat et son remplaçant, chacun devant être de sexe différent ⁽³⁾.

Comme le rappelle l'exposé des motifs de la présente proposition de loi, dans des cas limitativement prévus par la loi, lorsque le poste devient vacant, le titulaire est remplacé par son « suppléant » de l'autre sexe sans qu'il soit besoin d'organiser une élection partielle. Or, ce nombre de cas, même s'il a été augmenté au cours des débats sur la loi du 31 janvier 2007, ne couvre pas toutes les situations et limite la portée du dispositif créé, imposant ainsi un frein inutile à l'amélioration de l'accès des femmes aux assemblées départementales et suscitant de nombreuses interrogations sur la lecture qu'il convient d'avoir du dispositif considéré.

Sans modifier les règles de cumul des mandats qui limitent à deux le nombre maximal de mandats susceptibles d'être détenus par chacun, mais pour rendre le dispositif créé par la loi précitée non seulement plus lisible, mais aussi plus effectif et favoriser, par ce moyen, la recherche de la parité dans les conseils généraux, il est nécessaire d'aller au-delà de ce que le législateur de 2007 a prévu, en alignant sur le régime des élus locaux contraints de démissionner du conseil général pour cause de cumul de mandats celui des parlementaires placés dans la même situation qui accèdent au conseil général.

(1) *La durée plus longue de ce mandat (sept ans au lieu des six prescrits par l'article L. 192 du code électoral) résulte de l'application de l'article 2 de la loi n° 2005-1563 du 15 décembre 2005 prorogeant la durée du mandat des conseillers municipaux et des conseillers généraux renouvelables en 2007 qui répondait au souci de ne pas multiplier cette année-ci les scrutins.*

(2) *En application de l'article 3 de la même loi.*

(3) *Voir le rapport de notre collègue Sébastien Huyghe, Rapport fait au nom de la commission des Lois sur le projet de loi, adopté par le Sénat, après déclaration d'urgence, tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, Assemblée nationale, XII^e législature, n° 3558, 10 janvier 2007.*

Ainsi, dans un souci de clarté et d'intelligibilité de la loi et avant que n'intervienne le prochain scrutin, qui pourra ainsi se dérouler dans des conditions plus lisibles pour tous les acteurs, la présente proposition de loi permet d'instituer un régime unifié de remplacement, sans qu'il soit nécessaire de distinguer selon le mandat de l'élu concerné, et de favoriser par là le mécanisme de suppléance destiné à améliorer la parité.

I. — LA RECHERCHE D'UN MEILLEUR ACCÈS DES FEMMES AUX CONSEILS GÉNÉRAUX

A. L'INSUFFISANTE « FÉMINISATION » DES ASSEMBLÉES DÉPARTEMENTALES

Fortement personnalisé, le mode d'élection des conseillers généraux est proche de celui des députés. En effet, si les conseils généraux sont élus pour six ans, renouvelables par moitié tous les trois ans, ils le sont au suffrage universel direct, au scrutin uninominal, à raison d'un conseiller par canton. Pour être élu au premier tour, il faut obtenir la majorité absolue des suffrages. Le second tour a lieu une semaine plus tard, avec les candidats qui ont obtenu au moins 10 % des suffrages. La majorité relative est suffisante pour être proclamé élu. Tout candidat au conseil général doit obligatoirement souscrire une déclaration de candidature accompagnée de documents attestant qu'il remplit les conditions générales d'éligibilité.

Le mode d'élection au scrutin majoritaire uninominal peut expliquer également que les difficultés éprouvées dans la recherche de la parité dans les élections législatives se retrouvent dans les élections cantonales, qui, elles cependant, n'étaient soumises jusqu'à très récemment à aucune règle spécifique en la matière.

Ainsi, pendant qu'un nombre croissant de femmes accédait à la plupart des enceintes politiques, le département résistait à la féminisation, phénomène qui constituait lui-même un frein à celle des enceintes parlementaires. En effet, chacun reconnaît l'importance prise par l'appartenance à un conseil général pour être désigné comme candidat, en particulier aux élections législatives. La bonne implantation dont les conseillers généraux bénéficient localement constitue souvent un atout dans l'élection à l'Assemblée nationale.

Lors du dernier renouvellement des 21 et 28 mars 2004, aucune femme n'a été élue dans dix-huit départements et seulement 10,9 % des conseillers généraux élus étaient des femmes. Les femmes ne représentent plus de 20 % des élus que dans six conseils généraux. En moyenne, elles ne représentent que 9,3 % des conseillers généraux. Encore faut-il relever que cette proportion a régulièrement augmenté, comme le montre le tableau suivant.

**PART DES FEMMES
PARMI LES CONSEILLERS GÉNÉRAUX**
(en France métropolitaine)

(en %)

Années	Part des femmes
1958	0,7
1961	1,1
1964	1,1
1967	2,3
1970	1,3
1973	2,8
1976	2,3
1979	4,3
1982	3,8
1985	4,2
1988	4,1
1992	5,6
1994	5,4
1998	8,3
2001	9,8
2004	9,3

Source : ministère de l'intérieur.

Cette progression doit toutefois être comparée avec celle des autres assemblées politiques nationales et locales. À l'issue des élections législatives des 10 et 17 juin 2007, ce sont plus de 18 % de femmes qui ont été élues selon un mode de scrutin proche de celui des élections cantonales. Ce taux doit être comparé à celui de 12,1 % enregistré à l'issue des élections législatives précédentes des 9 et 16 juin 2002. Au Sénat, à l'issue du renouvellement partiel de 2004, le taux de femmes en proportion du total des sénateurs a atteint 16,9 %.

À l'issue des élections municipales de 2001, les femmes représentaient 31,7 % des élus municipaux. Elles n'étaient que 21,7 % en 1995. Dans les villes de plus de 30 000 habitants, en 2001, cette proportion passait à 48 % du total. L'augmentation est spectaculaire au niveau régional, puisque, si seulement 9 % des élus régionaux étaient des femmes en 1986, elles étaient 47,6 % en 2004.

L'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), dans sa grande étude sur la parité entre les hommes et les femmes de 2004, a pu relever à juste titre que les progrès de celle-ci dans les élections locales avaient été très nets, mais qu'ils étaient inégaux selon le type d'élection considéré, les élections cantonales se révélant à cette aune particulièrement en retard ⁽¹⁾. Les conseils généraux ont souvent été considérés comme les grands oubliés de la réforme instituée par la loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.

(1) INSEE, Femmes-hommes. Regards sur la parité, INSEE Références, mars 2004, pages 154 à 157.

B. LA MISE EN PLACE RÉCENTE D'UN MÉCANISME DE SUPPLÉANCE MIXTE

Fort de ces constats, le législateur a été amené à intervenir l'an passé. Sous la précédente législature, cette question avait ainsi fait l'objet de plusieurs initiatives.

Par exemple, dans sa proposition de loi n° 136 ⁽¹⁾, notre collègue François Scellier proposait non seulement de créer, comme pour les députés, des suppléants de conseillers généraux, afin d'éviter la tenue d'élections partielles – dont chacun sait qu'elles sont trop souvent caractérisées par de très forts taux d'abstention, qu'elles peuvent être source de déstabilisation de la vie des assemblées départementales et qu'elles représentent un coût non négligeable pour les finances publiques –, mais aussi d'appliquer le principe de parité en exigeant que le candidat et son remplaçant ne soient pas du même sexe.

Selon une logique proche ⁽²⁾, dans sa proposition de loi n° 2402 ⁽³⁾, notre collègue Denis Jacquat avait relevé qu'en cas de vacance d'un siège de conseiller général, une élection partielle s'imposait, ce qui prenait du temps et introduisait une rupture dans la conduite des politiques publiques. C'est pourquoi il prévoyait de créer la fonction de suppléant qui aurait été élu en même temps que le conseiller général et qui aurait pu le remplacer dans certaines circonstances. Faisant le constat de l'absence d'application aux élections cantonales de la loi du 6 juin 2000 précitée et de la faible représentation des femmes au sein des conseils généraux, il envisageait ainsi de faire progresser la parité en prenant appui sur cette création d'une fonction de suppléant pour permettre la création d'un « ticket » composé d'un conseiller général titulaire et d'un remplaçant qui seraient de sexe différent.

Inspiré par ces propositions, un projet de loi à l'objet cependant plus large a été déposé sur le bureau du Sénat le 28 novembre 2006, modifié par ce dernier le 14 décembre 2006, puis adopté par l'Assemblée nationale le 18 janvier 2007, avant que la loi ne soit promulguée le 31 janvier 2007.

Pour ce qui concerne les seules élections des conseils généraux, la loi du 31 janvier 2007, dans son article 4, a prévu de favoriser l'entrée des femmes dans ces instances grâce à la création d'un dispositif innovant associant un candidat d'un sexe avec un remplaçant de l'autre. Plus de 4 000 femmes pourront ainsi participer, comme titulaires ou suppléantes, aux prochaines élections cantonales, tandis que les modalités de remplacement en cas de vacance de siège s'en trouveront facilitées et le nombre d'élections partielles réduit.

(1) M. François Scellier, Proposition de loi modifiant le mode d'élection des conseillers généraux, *Assemblée nationale, XI^e législature, n° 136, 24 septembre 2002.*

(2) Voir également, la proposition de notre collègue Philippe Folliot, Proposition de loi visant à modifier le mode d'élection des conseillers généraux et à les dénommer conseillers départementaux, *Assemblée nationale, XI^e législature, document n° 1812, 22 septembre 2004.*

(3) M. Denis Jacquat, Proposition de loi instituant un suppléant au conseiller général titulaire et rendant obligatoire la parité entre les deux, *Assemblée nationale, XI^e législature, n° 2402, 21 juin 2005.*

Avant que n'entrent en vigueur, à l'occasion du prochain renouvellement partiel des conseils généraux de mars 2008, les dispositions de la loi du 31 janvier 2007 précitée, il y avait lieu de procéder à une élection partielle en cas de vacance d'un siège, quelle qu'en soit la cause, qu'il s'agisse d'un décès, du résultat d'une option dans le cadre de l'interdiction du cumul de certains mandats, d'une démission volontaire ou d'office. Les électeurs devaient alors être convoqués dans un délai de trois mois à compter de la date de la vacance. Lorsque le renouvellement d'une série sortante devait avoir lieu dans ce délai, l'élection complémentaire devait se faire à la même époque.

Ladite loi s'est appuyée sur la déclaration de candidature pour y introduire l'inscription d'un remplaçant, qui doit répondre des mêmes conditions d'éligibilité que le candidat, mais qui doit, en revanche, être d'un sexe différent.

Aux termes de l'article L. 155 du code électoral relatifs aux déclarations de candidature à l'élection des députés et auxquels il est fait renvoi, la déclaration de candidature aux élections cantonales devra désormais porter les nom, prénoms, sexe, date et lieu de naissance, domicile et profession de la personne appelée à remplacer le candidat élu en cas de vacance du siège. Elle devra être accompagnée de l'acceptation écrite du remplaçant.

En outre, sur le fondement de l'article L. 163 du code précité applicable à l'élection des députés, lorsqu'un candidat aux élections cantonales décèdera postérieurement à l'expiration du délai prévu pour le dépôt des déclarations de candidatures, son remplaçant deviendra candidat et pourra désigner un nouveau remplaçant. Parallèlement, si le remplaçant décède pendant la même période, le candidat pourra en désigner un nouveau.

En application de l'article L. 221 du même code, tel que modifié par le texte du projet de loi initial, le suppléant devait être amené à remplacer le conseiller général décédé et ce jusqu'au prochain renouvellement de la série. En revanche, lorsque la vacance se produisait pour d'autres raisons que le décès, la règle classique de l'élection partielle dans les trois mois devait continuer de s'appliquer.

Dans sa volonté de rapprocher le cas de remplacement des conseillers généraux de celui applicables aux députés et sénateurs ⁽¹⁾, le Sénat, à l'initiative de sa commission des Lois et avec un avis favorable du Gouvernement, avait élargi les cas dans lesquels la vacance du siège de conseiller général se traduit par la désignation du suppléant au cas d'acceptation de la fonction de membre du Conseil constitutionnel. Cette mesure, qui ne devrait trouver à s'appliquer que dans un nombre très limité d'occurrences, se rapprochait de celle qui est prévue pour les députés, l'article L.O. 152 du code électoral disposant qu'« *ainsi qu'il est dit à l'article 4 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958, portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, les fonctions des membres du Conseil*

(1) Articles L.O. 176-1 et L.O. 319 du code électoral.

constitutionnel sont incompatibles avec celles de député. Les députés nommés au Conseil constitutionnel sont réputés avoir opté pour ces dernières fonctions s'ils n'ont exprimé aucune volonté contraire dans les huit jours suivant la publication de leur nomination. »

Dans les mêmes conditions, le Sénat avait également étendu le cas de remplacement au cas de présomption d'absence au sens de l'article 112 du code civil ⁽¹⁾.

Les cas de remplacement avaient enfin été étendus, à l'initiative de Mme Gisèle Gautier, présidente de la délégation du Sénat aux droits des femmes, aux cas de démission motivés par l'application de la réglementation relative au cumul des mandats telle que définie par les articles L. 46-1 et L. 46-2 du code électoral. À l'appui de cette extension, son initiatrice avait relevé qu'« *entre 1999 et 2006, 121 élections cantonales partielles – 37,7 % au total ⁽²⁾ – ont été motivées par des démissions liées au cumul des mandats, alors que seules 108 élections partielles ont eu pour origine le décès du conseiller général titulaire du mandat – 33,6 % du total* ».

LES MOTIFS D'ÉLECTIONS CANTONALES PARTIELLES 1999-2007

Motifs	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total	%
Annulations	12	0	2	10	0	1	9	0	1	35	9,64
Décès	20	21	7	14	16	6	9	17	20	130	35,81
Démissions volontaires	10	3	8	2	4	2	4	2	3	38	10,47
Démissions pour cause de cumul	9	3	36	50	6	9	8	0	13	134	36,91
Démissions d'office	4	4	1	5	1	5	2	3	1	26	7,16
Sous-total démissions	23	10	45	57	11	16	14	5	17	198	54,55
Sous-total sans les annulations	43	31	52	71	27	22	23	22	37	328	90,36
TOTAL	55	31	54	81	27	23	32	22	38	363	100,00

Source : ministère de l'intérieur.

Ainsi, un élu local ou un représentant au Parlement européen acquérant un mandat le plaçant en situation d'incompatibilité dispose d'un délai de trente jours à compter de la date de l'élection qui l'a placé dans cette situation, – ou, en cas de contestation de cette élection, à compter de la date à laquelle la décision juridictionnelle confirmant l'élection qui est à l'origine de la situation de cumul prohibé devient définitive – pour démissionner de l'un des mandats qu'il détenait antérieu-

(1) « Lorsqu'une personne a cessé de paraître au lieu de son domicile ou de sa résidence sans que l'on en ait eu de nouvelles, le juge des tutelles peut, à la demande des parties intéressées ou du ministère public, constater qu'il y a présomption d'absence. »

(2) Au 1^{er} novembre 2006.

rement. À défaut d'option, c'est son mandat le plus ancien qui prend fin de plein droit. En cas de démission du dernier mandat acquis, le mandat le plus ancien prendra également fin de plein droit, l'élu perdant alors deux mandats.

Le mécanisme de remplacement automatique fonctionne aujourd'hui pour les divers scrutins de liste. Ainsi, pour les conseillers municipaux et les conseillers d'arrondissement, aux termes des articles L. 270 et L. 272-6 du code précité, le candidat venant sur une liste immédiatement après le dernier élu est appelé à remplacer le conseiller élu sur cette liste dont le siège devient vacant parce que le conseiller intéressé se trouve dans l'un des cas d'incompatibilité mentionnés à l'article L. 46-1. Un dispositif semblable est prévu pour les conseillers régionaux en application de l'article L. 360 dudit code.

Grâce à la création d'une fonction de remplaçant, le dispositif fonctionnera également dans le cas où le détenteur d'un mandat de conseiller général qui acquerrait un mandat le plaçant en situation d'incompatibilité devrait renoncer à son mandat départemental.

II. — LA NÉCESSITÉ DE RENDRE LE DISPOSITIF DE SUPPLÉANCE PLUS OPÉRATIONNEL

A. UN RÉGIME DE SUPPLÉANCE LACUNAIRE QU'IL CONVIENT DE CORRIGER

Désormais, dans tous les cas précités, une élection partielle pourra être évitée. Toutefois, comme l'a relevé une observatrice, les conditions d'adoption de la loi n'ont pas permis de donner à cette mesure toute son ampleur : *« L'inscription tardive à l'ordre du jour a laissé peu de latitude aux parlementaires pour sortir des sentiers balisés par le Gouvernement et modifier en profondeur le projet de loi. À trois mois de la fin de la session parlementaire, il convenait, comme l'ont souligné les rapporteurs de " circonscrire le champ de la réforme pour permettre son adoption ". Le calendrier, bousculé par les élections de 2007 et l'annonce d'une révision constitutionnelle, a joué en faveur d'une réduction de la portée de la loi. »*⁽¹⁾

Dans ce contexte, l'Assemblée nationale a été amenée à adopter le texte issu des débats sans modification. Ainsi, faute d'un renvoi à l'article L.O. 151-1 du code électoral qui dispose qu'un élu national ne pouvant être titulaire au total de plus de deux mandats dispose d'un délai de trente jours pour démissionner du mandat de son choix⁽²⁾, une élection cantonale partielle doit continuer à avoir lieu lorsque le détenteur d'un mandat local qui est élu conseiller général est déjà député ou sénateur et décide de renoncer à son mandat cantonal, privant alors d'effet, dans ce cas, l'institution d'un « ticket mixte ».

(1) Mme Aurélia Troupel, « La loi du 31 janvier 2007 sur la parité politique », Regards sur l'actualité, n° 331, 2007, page 97.

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

Déjà, en préparation du débat sur la loi du 31 janvier 2007, la délégation des droits des femmes du Sénat avait considéré, pour que l'institution d'un « ticket mixte » produise pleinement ses effets, que « *le remplacement du titulaire par le suppléant ne doit pas se limiter à la seule éventualité d'un décès comme le prévoit le projet de loi, mais s'étendre aux autres cas de vacance du mandat et, en particulier, celui de la démission d'un élu devant se mettre en conformité avec la législation sur la limitation du cumul des mandats* ».

Elle avait recommandé « *alors que le suppléant soit appelé à remplacer le titulaire, non seulement dans l'éventualité d'un décès, mais également dans les autres cas de vacance d'un mandat, à l'exception bien entendu de celle résultant d'une annulation de l'élection, qui toucherait d'ailleurs tant le suppléant que le titulaire. Ce dispositif favoriserait l'entrée d'un nombre sensiblement plus élevé de femmes au sein des conseils généraux et permettrait d'éviter près de 90 % des élections partielles.* »⁽¹⁾

En application de l'article L.O. 141 du code électoral⁽²⁾, le mandat de député est incompatible avec l'exercice de plus d'un des mandats suivants : conseiller régional, conseiller à l'assemblée de Corse, conseiller général, conseiller de Paris, conseiller d'une commune de 3 500 habitants et plus. *A contrario*, un député peut donc être à la fois conseiller général ou conseiller régional et conseiller municipal d'une commune de moins de 3 500 habitants.

En application de l'article L.O. 151-1 du même code, tout député qui acquiert un mandat électoral propre à le placer dans un de ces cas d'incompatibilité postérieurement à son élection à l'Assemblée nationale dispose, pour démissionner du mandat de son choix, d'un délai de trente jours à compter de la date de l'élection qui l'a mis en situation d'incompatibilité ou, en cas de contestation, de la date à laquelle le jugement confirmant cette élection est devenu définitif. À défaut d'option dans le délai imparti, le mandat acquis ou renouvelé à la date la plus récente prend fin de plein droit.

Comme le montre le tableau suivant, dans l'état du droit tel qu'il résulte de l'entrée en vigueur des dispositions de la loi du 31 janvier 2007 précitée, 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 selon que l'intéressé se trouve être soit un élu local ou européen, soit un élu national, et ce sans justification.

(1) Mme Catherine Troendle, Rapport fait au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur le projet de loi tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, *Sénat, Session ordinaire de 2006-2007, document n° 95, pages 77 et 78.*

(2) En vertu de l'article L.O. 297 du même code, l'article L.O. 141 est applicable aux sénateurs.

**LA RÉOLUTION DES CAS D'INCOMPATIBILITÉ DANS LES CONSEILS GÉNÉRAUX
ÉTAT DU DROIT**

Situation d'incompatibilité (exemples)	Résolution de l'incompatibilité	Conséquences de la démission du mandat de conseiller général
Cas des parlementaires nationaux		
Un parlementaire conseiller municipal d'une commune de 3 500 habitants et plus est élu conseiller général	Délai de trente jours à compter de l'élection pour démissionner du mandat de son choix. À défaut de choix dans ce délai, le mandat acquis en dernier prend fin (article L.O. 151-1 du code électoral)	Élection partielle
Un parlementaire conseiller général est élu conseiller municipal d'une commune de moins de 3 500 habitants	Possibilité de cumul (article L. O. 141 du code électoral)	_ (1)
Un parlementaire conseiller municipal d'une commune de moins de 3 500 habitants est élu conseiller général		
Cas des élus locaux et des parlementaires européens		
Un conseiller municipal d'une commune de plus de 3 500 habitants qui est aussi conseiller régional est élu conseiller général	Délai de trente jours à compter de l'élection pour démissionner de l'un des mandats antérieurement acquis À défaut de choix ou en cas de démission du dernier mandat acquis dans les trente jours, le mandat le plus ancien prend fin de plein droit (article L. 46-1 du code électoral)	Remplacement du conseiller général titulaire par son suppléant
Un conseiller municipal d'une commune de moins de 3 500 habitants qui est aussi conseiller régional est élu conseiller général	Délai de trente jours à compter de l'élection pour démissionner de l'un des mandats au choix de l'intéressé À défaut de choix, le mandat le plus ancien prend fin de plein droit (article L. 46-1 du code électoral)	
Un membre du Parlement européen également conseiller régional ou conseiller municipal est élu conseiller général	Délai de trente à jours à compter de la proclamation de son élection au Parlement européen pour démissionner d'un des mandats antérieurement acquis À défaut de choix ou en cas de démission du dernier mandat acquis dans les trente jours, le mandat le plus ancien prend fin de plein droit (article L. 46-2 du code électoral)	

(1) une démission volontaire entraînerait une élection partielle

Pour corriger ce régime, dans la continuité des objectifs poursuivis par le législateur à l'occasion de la discussion de la loi du 31 janvier 2007 précitée, dans le souci de retrouver la cohérence du régime juridique applicable et d'en simplifier ainsi la lecture, une unification des régimes en vigueur s'avère opportun, ce qui impose d'étendre les cas de remplacement du conseiller général titulaire par le suppléant d'un autre sexe aux cas de démission pour cause de cumul lorsqu'il concerne un député ou un sénateur.

Par cette mesure de cohérence, la parité progressera dans les conseils généraux et le nombre d'élections partielles qui suit directement un renouvellement général sera limité.

Afin d'atteindre ces objectifs, il conviendrait d'ajouter aux références fondant la mise en action du remplacement du titulaire par son suppléant, dans le premier alinéa de l'article L. 221 du code électoral, une référence à l'article L.O. 151-1 qui définit les conséquences d'une situation d'incompatibilité dans laquelle se trouvent les députés qui deviennent titulaires de plus d'un mandat local.

Cette clarification de notre droit électoral a recueilli, le 15 janvier 2008, un avis favorable de la délégation de l'Assemblée nationale aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, qui avait demandé à être saisie de la présente proposition de loi.

B. L'EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné les conclusions du rapporteur sur la proposition de loi de M. Jean-Luc Warsmann au cours de sa séance du mercredi 16 janvier 2008.

Après l'exposé du rapporteur, Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, s'est félicitée que la Commission ait accepté de saisir la Délégation de cette proposition de loi. En effet, comme l'a souligné le rapporteur, la loi du 31 janvier 2007 tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives n'a pas prévu le remplacement par le suppléant du conseiller général concerné par la limitation du cumul des mandats, si celui-ci est député ou sénateur. La prolongation de la navette parlementaire aurait sans doute pu permettre de corriger cette imperfection en 2007.

Après avoir rappelé que cette question avait fait l'objet d'une des premières propositions de loi qu'elle avait déposées après son élection en 1998, elle a formé le vœu que ce texte soit très rapidement inscrit à l'ordre du jour.

Puis, plusieurs commissaires sont également intervenus dans la discussion générale.

Après avoir indiqué que cette proposition de loi démontrait qu'en légiférant trop vite la majorité légiférerait mal, **M. Bernard Derosier** a insisté sur la nécessité d'une étude d'impact montrant le nombre de sièges de conseil général concernés. Il a par ailleurs souligné que la création des postes de suppléants des députés en 1958 avait essentiellement pour but, dans une logique de réduction des pouvoirs du Parlement, de faire en sorte que les ministres ne puissent pas avoir

comme perspective un retour automatique à l'Assemblée nationale. Il a ensuite indiqué que le groupe SRC ne s'opposerait pas à cette proposition de loi.

Après avoir rappelé que la vraie modernisation des institutions consisterait plutôt à limiter le cumul des mandats, **M. Jérôme Lambert** a exprimé la crainte que des parlementaires puissent se présenter aux élections cantonales, sans intention de siéger au conseil général, dans le seul but d'être une « locomotive » pour leur parti politique. Il a donc souligné qu'il n'était pas certain que cette proposition de loi constitue un progrès en termes de moralisation et de transparence de la vie politique.

Après avoir salué la finalité de la proposition de loi, **M. Michel Hunault** a rappelé que la presse avait révélé que la commission présidée par M. Jacques Attali préconisait la suppression des départements. Il a donc souligné que le débat sur la proposition de loi devait être l'occasion pour les parlementaires de réaffirmer leur attachement à cette collectivité territoriale. Il a ajouté que les intercommunalités ont pris le pas sur les cantons, dont les contours datent de deux cent dix-huit ans. Il convient donc de saisir l'occasion de cette discussion pour envisager une modification du mode de scrutin pour les élections au conseil général qui permette, sur la base de listes départementales, de représenter l'ensemble des intercommunalités.

Après s'être félicité du soutien apporté à la présente proposition de loi par la délégation aux droits des femmes, **M. Thierry Mariani, rapporteur**, a, d'une part, souligné qu'il n'avait pas réduit l'institution en 1958 de la suppléance pour les élections législatives à la seule résolution du problème des élections partielles, et, d'autre part, rappelé que l'institution de ce mécanisme, loin d'avoir eu pour seul but d'affaiblir le Parlement, avait permis, au contraire, de favoriser la nomination de ministres issus des assemblées.

À l'issue de ce débat, la Commission est passée à l'examen de l'article unique de la proposition de loi.

Elle a *adopté* sans modification cet article unique.

*

* *

En conséquence, 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° 571), dont le texte figure ci-après.

TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

Proposition de loi facilitant l'égal accès des femmes et des hommes au mandat de conseiller général

Article unique

Dans le premier alinéa de l'article L. 221 du code électoral, le mot et la référence : « ou L. 46-2 » sont remplacés par les références : « , L. 46-2 ou L.O. 151-1 ».

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Conclusions de la commission
<p style="text-align: center;">Code électoral</p>	<p style="text-align: center;">Article unique</p>
<p><i>Art. L. 221.</i> — 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.</p>	<p>Dans le premier alinéa de l'article L. 221 du code électoral, le mot et la référence : « ou L. 46-2 » sont remplacés par les références : « , L. 46-2 ou L.O. 151-1 ».</p>
<p>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.</p>	
<p>Toutefois, si le renouvellement d'une série sortante doit avoir lieu dans les trois mois de la vacance, l'élection partielle se fait à la même époque.</p>	
<p>Le président du conseil général est chargé de veiller à l'exécution du présent article. Il adresse ses réquisitions au représentant de l'État dans le département et, s'il y a lieu, au ministre de l'Intérieur.</p>	
<p><i>Art. L.O. 151-1.</i> — Cf. annexe.</p>	

ANNEXE

Constitution du 4 octobre 1958	22
<i>Art. 3.</i>	
Code civil	22
<i>Art. 112.</i>	
Code électoral	22
<i>Art. L. 46-1, L. 46-2, L.O. 141, L.O. 151, L.O. 151-1 et L.O. 297.</i>	

Constitution du 4 octobre 1958

Art. 3. — La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum.

Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.

Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret.

Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques.

La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.

Code civil

Art. 112. — Lorsqu'une personne a cessé de paraître au lieu de son domicile ou de sa résidence sans que l'on en ait eu de nouvelles, le juge des tutelles peut, à la demande des parties intéressées ou du ministère public, constater qu'il y a présomption d'absence.

Code électoral

Art. L. 46-1. — Nul ne peut cumuler plus de deux des mandats électoraux énumérés ci-après : conseiller régional, conseiller à l'assemblée de Corse, conseiller général, conseiller de Paris, conseiller municipal.

Quiconque, à l'exception des personnes visées aux articles L. 270, L. 272-6 et L. 360 du présent code, se trouve dans ce cas doit faire cesser l'incompatibilité en démissionnant d'un des mandats qu'il détenait antérieurement. Il dispose à cet effet d'un délai de trente jours à compter de la date de l'élection qui l'a mis en situation d'incompatibilité ou, en cas de contestation, de la date à laquelle le jugement confirmant cette élection est devenu définitif. À défaut d'option ou en cas de démission du dernier mandat acquis dans le délai imparti, le mandat ou la fonction acquis ou renouvelé à la date la plus ancienne prend fin de plein droit.

Par dérogation aux dispositions de l'alinéa précédent, quiconque se trouve placé en situation d'incompatibilité du fait de son élection comme membre d'un conseil municipal d'une commune à laquelle s'appliquent les dispositions du chapitre II du titre IV du livre I^{er} du présent code doit faire cesser cette incompatibilité en démissionnant du mandat de son choix. Il dispose à cet effet d'un délai de trente jours à compter de la proclamation de l'élection qui l'a placé en situation d'incompatibilité ou, en cas de contestation, de la date à laquelle la décision juridictionnelle confirmant cette élection est devenue définitive. À défaut d'option dans le délai imparti, il est réputé avoir renoncé au mandat acquis ou renouvelé à la date la plus ancienne.

Art. L. 46-2. — Le détenteur de deux des mandats énumérés au premier alinéa de l'article L. 46-1, qui acquiert un mandat de représentant au Parlement européen, doit faire cesser l'incompatibilité telle qu'elle résulte de l'article 6-3 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen, en démissionnant d'un des mandats qu'il détenait antérieurement. Il dispose à cet effet d'un délai de trente jours à compter de la proclamation de son élection au Parlement européen ou, en cas de contestation, de la date à laquelle la décision juridictionnelle confirmant cette élection est devenue définitive. À défaut d'option ou en cas de démission du dernier mandat acquis dans le délai imparti, le mandat acquis ou renouvelé à la date la plus ancienne prend fin de plein droit.

Art. L.O. 141. — Le mandat de député est incompatible avec l'exercice de plus d'un des mandats énumérés ci-après : conseiller régional, conseiller à l'assemblée de Corse, conseiller général, conseiller de Paris, conseiller municipal d'une commune d'au moins 3 500 habitants.

Art. L.O. 151. — Le député qui, lors de son élection, se trouve dans l'un des cas d'incompatibilité visés au présent code doit, dans les trente jours qui suivent son entrée en fonction ou, en cas de contestation de l'élection, la décision du Conseil constitutionnel, se démettre des fonctions ou mandats incompatibles avec son mandat parlementaire ou, s'il est titulaire d'un emploi public, demander à être placé dans la position spéciale prévue par son statut.

À l'expiration du délai prévu au premier alinéa ci-dessus, le député qui se trouve dans un des cas d'incompatibilité visés à l'article L.O. 141 est déclaré démissionnaire d'office par le Conseil constitutionnel à la requête du bureau de l'Assemblée nationale ou du garde des sceaux, ministre de la justice.

Dans le délai prévu au premier alinéa ci-dessus, tout député est tenu de déposer sur le bureau de l'Assemblée nationale une déclaration certifiée sur l'honneur exacte et sincère comportant la liste des activités professionnelles ou d'intérêt général, même non rémunérées, qu'il envisage de conserver ou attestant qu'il n'en exerce aucune. En cours de mandat, il doit déclarer, dans les mêmes formes, tout élément de nature à modifier sa déclaration initiale.

Le bureau examine si les activités ainsi déclarées sont compatibles avec le mandat parlementaire. S'il y a doute sur la compatibilité des fonctions ou activités exercées ou en cas de contestation à ce sujet, le bureau de l'Assemblée nationale, le garde des sceaux, ministre de la Justice ou le député lui-même, saisit le Conseil constitutionnel qui apprécie souverainement si le député intéressé se trouve dans un cas d'incompatibilité.

Dans l'affirmative, le député doit régulariser sa situation dans le délai de trente jours à compter de la notification qui lui est faite de la décision du Conseil constitutionnel. À défaut, le Conseil constitutionnel le déclare démissionnaire d'office de son mandat.

Le député qui n'a pas procédé à la déclaration prévue au troisième alinéa ou qui a méconnu les dispositions des articles L.O. 149 et L.O. 150 est déclaré démissionnaire d'office, sans délai, par le Conseil constitutionnel, à la requête du bureau de l'Assemblée nationale ou du garde des sceaux, ministre de la justice.

La démission d'office est aussitôt notifiée au président de l'Assemblée nationale. Elle n'entraîne pas d'inéligibilité.

Art. L.O. 151-1. — Tout député qui acquiert un mandat électoral propre à le placer dans un des cas d'incompatibilité visés à l'article L.O. 141 postérieurement à son élection à l'Assemblée nationale dispose, pour démissionner du mandat de son choix, d'un délai de trente jours à compter de la date de l'élection qui l'a mis en situation d'incompatibilité ou, en cas de contestation, de la date à laquelle le jugement confirmant cette élection est devenu définitif. À défaut d'option dans le délai imparti, le mandat acquis ou renouvelé à la date la plus récente prend fin de plein droit.

Pour l'application du présent article, lorsque les élections législatives ou sénatoriales sont organisées le même jour que d'autres élections, ces dernières sont réputées postérieures quel que soit le moment de la proclamation des résultats.

Art. L.O. 297. — Les dispositions du chapitre IV du titre II du livre I^{er} du présent code sont applicables aux sénateurs.