

Décision n° 2000–429 DC du 30 mai 2000

Loi tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 5 mai 2000, par MM. Josselin de ROHAN, Nicolas ABOUT, Louis ALTHAPÉ, Jean-Paul AMOUDRY, Pierre ANDRÉ, Philippe ARNAUD, Jean ARTHUIS, Denis BADRÉ, José BALARELLO, Jacques BAUDOT, Jean BERNARD, Roger BESSE, Jean BIZET, Paul BLANC, Maurice BLIN, Mme Annick BOCANDÉ, MM. André BOHL, Christian BONNET, James BORDAS, Jean BOYER, Louis BOYER, Jean-Guy BRANGER, Gérard BRAUN, Dominique BRAYE, Michel CALDAGUÈS, Robert CALMÉJANE, Jean-Pierre CANTEGRIT, Jean-Claude CARLE, Auguste CAZALET, Gérard CÉSAR, Jean CHÉRIOUX, Jean CLOUET, Gérard CORNU, Charles-Henri de COSSE-BRISSAC, Jean-Patrick COURTOIS, Xavier DARCOS, Luc DEJOIE, Jean DELANEAU, Jean-Paul DELEVOYE, Jacques DELONG, Robert Del PICCHIA, Fernand DEMILLY, Christian DEMUYNCK, Marcel DENEUX, Gérard DÉRIOT, Charles DESCOURS, Paul DUBRULE, Alain DUFAUT, André DULAIT, Jean-Léonce DUPONT, Jean-Paul ÉMIN, Jean-Paul ÉMORINE, Hubert FALCO, André FERRAND, Hilaire FLANDRE, Bernard FOURNIER, Serge FRANCHIS, Philippe FRANÇOIS, Yves FRÉVILLE, René GARREC, Jean-Claude GAUDIN, Philippe de GAULLE, Patrice GÉLARD, François GERBAUD, Charles GINÉSY, Francis GIRAUD, Daniel GOULET, Alain GOURNAC, Francis GRIGNON, Louis GRILLOT, Georges GRUILLOT, Hubert HAENEL, Mme Anne HEINIS, MM. Pierre HÉRISSON, Rémi HERMENT, Daniel HOFFEL, Jean HUCHON, Jean-François HUMBERT, Claude HURIET, Charles JOLIBOIS, André JOURDAIN, Lucien LANIER, Gérard LARCHER, Patrick LASSOURD, Robert LAUFOAULU, Edmond LAURET, René-Georges LAURIN, Henri LE BRETON, Dominique LECLERC, Jacques LEGENDRE, Guy LEMAIRE, Simon LOUECKHOTE, Roland du LUART, Kléber MALÉCOT, André MAMAN, Philippe MARINI, Serge MATHIEU, René MARQUÈS, Pierre MARTIN, Paul MASSON, Jean-Luc MIRAUX, Philippe NACHBAR, Philippe NOGRIX, Jacques OUDIN, Jacques PELLETIER, Bernard PLASAIT, Guy POIRIEUX, Ladislav PONIATOWSKI, André POURNY, Henri de RAINCOURT, Charles REVET, Henri REVOL, Henri de RICHEMONT, Louis-Ferdinand de ROCCA SERRA, Michel RUFIN, Jean-Pierre SCHOESTECK, Raymond SOUCARET, Michel SOUPLET, Martial TAUGOURDEAU, Henri TORRE, René TRÉGOUËT, François TRUCY, Jacques VALADE, André VALLET, Alain VASSELLE, Xavier de VILLEPIN, Serge VINÇON et Paul GIROD, sénateurs, dans les conditions prévues à l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, de la conformité à celle-ci de la loi tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution et notamment les articles 3 et 4 résultant de la loi constitutionnelle n° 99–569 du 8 juillet 1999 relative à l'égalité entre les femmes et les hommes ;

Vu l'ordonnance n° 58–1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment le chapitre II du titre II de ladite ordonnance ;

Vu l'ordonnance n° 59–2 du 2 janvier 1959 modifiée portant loi organique relative aux lois de finances ;

Vu la loi organique n° 2000–294 du 5 avril 2000 relative aux incompatibilités entre mandats électoraux ;

Vu la loi n° 83–27 du 19 janvier 1983 modifiant diverses dispositions relatives à l'élection des conseils municipaux dans les territoires de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française ;

Vu la loi n° 88–227 du 11 mars 1988 modifiée relative à la transparence financière de la vie politique ;

Vu le code électoral ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu la décision du Conseil constitutionnel n° 2000–427 DC du 30 mars 2000 ;

Vu les observations du Gouvernement enregistrées le 16 mai 2000 ;

Vu les observations en réplique présentées par les auteurs de la saisine, enregistrées le 17 mai 2000 ;

Vu les nouvelles observations du Gouvernement enregistrées le 19 mai 2000 ;
Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que les sénateurs auteurs de la saisine défèrent au Conseil constitutionnel la loi tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives en arguant d'inconstitutionnalité les articles 1er à 10, 15 et 18 à 20 de la loi ; que les articles 2, 3, 5, 6, 7 et 8 seraient selon eux contraires à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et à l'ensemble de l'article 3 de la Constitution ; que l'article 15 instituerait une sanction non conforme au principe de nécessité des peines ; qu'enfin, les articles 1er, 4, 10, 18, 19 et 20 seraient issus d'amendements adoptés selon une procédure irrégulière ;
– SUR LES ARTICLES 2, 3 ET 5 À 8 :
2. Considérant que les articles 2, 3 et 5 à 8 de la loi déferée modifient des dispositions du code électoral relatives aux élections municipales dans les communes visées au chapitre III du titre IV du livre 1er du code électoral, aux élections sénatoriales dans les départements où le mode de scrutin est la représentation proportionnelle, aux élections régionales, à l'élection des conseillers à l'Assemblée de Corse, à celle des représentants au Parlement européen et aux élections cantonales dans la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon ; que pour l'ensemble des élections en cause, il résulte des modifications opérées que, " sur chacune des listes, l'écart entre le nombre des candidats de chaque sexe ne peut être supérieur à un " ;
3. Considérant qu'il résulte des articles 3 et 7 de la loi que, pour celles de ces élections ayant lieu au scrutin de liste à un seul tour, " chaque liste est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe " ; qu'en application des articles 2, 5, 6 et 8, s'agissant des élections ayant lieu au scrutin de liste à deux tours, " au sein de chaque groupe entier de six candidats dans l'ordre de présentation de la liste doit figurer un nombre égal de candidats de chaque sexe " ;
4. Considérant que les auteurs de la requête font valoir que les dispositions constitutionnelles nouvelles résultant de la loi constitutionnelle susvisée " n'ont pas abrogé d'autres dispositions de la Constitution notamment l'ensemble de l'article 3 de la Constitution et l'article 4 avant modification " ; que les dispositions issues de la réforme constitutionnelle de 1999 " ne sont pas normatives mais objectives " ; que, dans la mesure où elles ne fixent qu'un objectif, elles ne sauraient justifier de mesures contraignantes ou pénalisantes ; qu'en conséquence, en imposant pour les élections se déroulant au scrutin proportionnel à deux tours un " quota proche de 50 % pour chaque sexe " et en conduisant " à l'instauration d'une véritable obligation de quotas " pour les élections au scrutin proportionnel à un tour, le législateur aurait instauré un dispositif contraire aux articles 3 et 4 de la Constitution, ainsi qu'à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; qu'il aurait par ailleurs méconnu les décisions du Conseil constitutionnel n° 82-146 DC du 18 novembre 1982 et n° 98-407 DC du 14 janvier 1999 ;
5. Considérant qu'aux termes du dernier alinéa de l'article 3 de la Constitution : " La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives " ; qu'il résulte du second alinéa de l'article 4 de la Constitution que les partis et groupements politiques " contribuent à la mise en oeuvre du principe énoncé au dernier alinéa de l'article 3 dans les conditions déterminées par la loi " ;
6. Considérant, en premier lieu, que rien ne s'oppose, sous réserve des prescriptions des articles 7, 16 et 89 de la Constitution, à ce que le pouvoir constituant introduise dans le texte de la Constitution des dispositions nouvelles qui, dans les cas qu'elles visent, dérogent à des règles ou principes de valeur constitutionnelle ; qu'il en est ainsi des dispositions précitées qui ont pour objet et pour effet de lever les obstacles d'ordre constitutionnel relevés par le Conseil constitutionnel dans les décisions susmentionnées ; qu'en conséquence, les requérants ne sauraient utilement se prévaloir de l'autorité de chose jugée attachée auxdites décisions ;
7. Considérant, en second lieu, qu'il ressort des dispositions du cinquième alinéa de l'article 3 de la Constitution, éclairées par les travaux préparatoires de la loi constitutionnelle susvisée du 8 juillet 1999, que le constituant a entendu permettre au législateur d'instaurer tout dispositif tendant à rendre effectif l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives ; qu'à cette fin, il est désormais loisible au législateur d'adopter des dispositions revêtant soit un caractère incitatif, soit un caractère contraignant ; qu'il lui appartient toutefois d'assurer la conciliation entre les nouvelles dispositions constitutionnelles et les autres règles et principes de valeur constitutionnelle auxquels le pouvoir constituant n'a pas entendu déroger ;
8. Considérant que les dispositions critiquées de la loi déferée fixant des règles obligatoires relatives à la présence de candidats de chaque sexe dans la composition des listes de candidats aux élections se déroulant au scrutin

proportionnel entrent dans le champ des mesures que le législateur peut désormais adopter en application des dispositions nouvelles de l'article 3 de la Constitution ; qu'elles ne méconnaissent aucune des règles ni aucun des principes de valeur constitutionnelle auxquels la loi constitutionnelle susvisée n'a pas entendu déroger ;

– SUR L'ARTICLE 15 :

9. Considérant que l'article 15 modifie l'article 9–1 de la loi susvisée du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, afin de déterminer de nouvelles règles de calcul de la première fraction de l'aide allouée aux partis politiques ;

10. Considérant qu'en application des articles 8 et 9 de la loi précitée, cette fraction, réservée aux partis et groupements ayant présenté des candidats dans au moins cinquante circonscriptions lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale, est répartie entre les bénéficiaires proportionnellement au nombre de suffrages recueillis au premier tour de ces élections par chacun des partis et groupements en cause ; qu'en vue d'effectuer cette répartition, les candidats à l'élection des députés indiquent, dans leur déclaration de candidature, le parti ou groupement auquel ils se rattachent ;

11. Considérant qu'il résulte de l'article 9–1 nouveau que, lorsque, pour un parti ou groupement politique, l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe ayant déclaré se rattacher à ce parti ou groupement dépasse 2 % du nombre total desdits candidats, le montant de cette fraction " est diminué d'un pourcentage égal à la moitié de cet écart rapporté au nombre total de ces candidats " ;

12. Considérant que les sénateurs requérants font grief à cet article de méconnaître le principe de la nécessité des peines énoncé par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; qu'ils font valoir à cet égard que " la sanction financière prévue... peut revêtir un caractère manifestement disproportionné au regard de l'objectif fixé par les articles 3 et 4 de la Constitution " ;

13. Considérant que le dispositif ainsi instauré ne revêt pas le caractère d'une sanction mais celui d'une modulation de l'aide publique allouée aux partis et aux groupements politiques en application des articles 8 et 9 de la loi du 11 mars 1988 ; qu'il est destiné à inciter ces partis et groupements à mettre en oeuvre le principe d'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux, conformément aux dispositions des articles 3 et 4 de la Constitution ; que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance du principe de la nécessité des peines est inopérant ;

14. Considérant en revanche que le même article dispose dans son avant-dernier alinéa : " Les crédits issus de cette diminution reçoivent une nouvelle affectation dans la loi de finances", et en son dernier alinéa : " Un rapport est présenté chaque année au Parlement sur l'utilisation des crédits issus de cette diminution... " ; que ces dispositions combinées constituent une injonction adressée soit au Gouvernement, soit au Parlement, de procéder à l'affectation et à l'utilisation des crédits correspondants ; que, s'agissant de l'affectation en loi de finances, une loi ordinaire ne pouvait contenir une telle injonction sans méconnaître le droit d'initiative réservé au Gouvernement, en matière de lois de finances, par les dispositions des articles 39, 40 et 47 de la Constitution ; que le législateur ne pouvait davantage faire obstacle aux prérogatives du Gouvernement en matière d'exécution de la loi de finances, tant pour procéder à l'annulation de tout crédit devenant sans objet en cours d'année que pour modifier par virement la répartition des dotations entre les chapitres budgétaires, dans les conditions et limites prévues respectivement par les articles 13 et 14 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 susvisée ;

15. Considérant, en conséquence, qu'il y a lieu pour le Conseil constitutionnel de déclarer non conformes à la Constitution l'avant-dernier alinéa de l'article 15 de la loi déferée et, dans son dernier alinéa, les mots : " sur l'utilisation des crédits issus de cette diminution et " ; que la diminution de l'aide aura nécessairement pour effet de rendre sans objet les crédits correspondants ;

– SUR LES ARTICLES 1er, 4, 9, 10, 18, 19 ET 20 :

. En ce qui concerne les articles 1er, 9 et 10 :

16. Considérant que l'article 1er de la loi abaisse de 3 500 à 2 500 habitants le seuil de population à partir duquel l'élection des conseillers municipaux relève du chapitre III du titre IV du livre 1er du code électoral ; qu'en particulier son II modifie l'article L. 252 dudit code ;

17. Considérant que, selon les sénateurs auteurs de la saisine, la modification du mode de scrutin municipal ainsi réalisée, qui résulte d'un amendement adopté lors de la première lecture par l'Assemblée nationale du projet de loi dont est issue la loi déferée, serait " sans relation directe " avec les dispositions de ce projet ; que, dans leurs observations en réplique, ils font valoir que cette modification serait en outre contraire à l'article L.O. 141 du code électoral dans sa rédaction issue de la loi susvisée du 5 avril 2000 relative aux incompatibilités entre mandats

électoraux ;

18. Considérant que le projet de loi tendant à " favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives ", déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 8 décembre 1999, comportait, outre des mesures transitoires figurant au titre III, deux séries de dispositions ; que les unes, regroupées dans le titre Ier, prévoyaient la mise en oeuvre du principe de parité pour les élections se déroulant au scrutin de liste ; que les autres, figurant au titre II, avaient trait aux modalités de calcul de l'aide financière attribuée aux partis et groupements politiques participant aux élections législatives ;

19. Considérant que l'article 1er de la loi déferée a principalement pour objet de modifier le seuil de population déterminant le changement du mode de scrutin pour les élections municipales ; que, toutefois, ses dispositions, combinées avec celles de l'article 2, ont pour effet d'étendre aux communes dont la population est comprise entre 2 500 et 3 499 habitants l'application du principe de parité ; qu'ainsi, l'amendement dont est issu l'article 1er peut être regardé comme n'étant pas dépourvu de tout lien avec le texte du projet de loi en discussion ;

20. Considérant en revanche que, par la décision susvisée du 30 mars 2000, le Conseil constitutionnel, saisi conformément aux dispositions des articles 46 et 61 de la Constitution, a déclaré conforme à celle-ci la loi organique relative aux incompatibilités entre mandats électoraux ; que le Conseil constitutionnel a considéré, à propos de l'article L.O. 141 du code électoral résultant de l'article 3 de la loi organique, qu'" il était loisible à la loi organique de ne faire figurer, dans le dispositif de limitation de cumul du mandat de parlementaire et de mandats électoraux locaux, le mandat de conseiller municipal qu'à partir d'un certain seuil de population, à condition que le seuil retenu ne soit pas arbitraire ; que cette condition est remplie en l'espèce, dès lors que le seuil de 3 500 habitants détermine, en vertu de l'article L. 252 du code électoral, un changement de mode de scrutin pour l'élection des membres des conseils municipaux " ; que ce motif est le soutien nécessaire du dispositif de cette décision ;

21. Considérant que la modification, par le législateur ordinaire, du seuil de population figurant à l'article L. 252 du code électoral, alors que n'est pas par ailleurs modifié, par le législateur organique, le seuil fixé par l'article L.O. 141 du même code, a pour effet de priver de son fondement constitutionnel l'article 3 de la loi organique susvisée du 5 avril 2000 ; qu'en conséquence, l'article 1er de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel doit être déclaré contraire à la Constitution ;

22. Considérant que sont inséparables de cette disposition déclarée non conforme à la Constitution l'article 9 de la loi déferée, qui rend applicables aux communes de la Polynésie française de 2 500 habitants et plus les articles L. 264 (premier alinéa), L. 265 et L. 267 du code électoral, ainsi que, à l'article 10 de la loi, la référence à l'article 1er ;

. En ce qui concerne les articles 4, 18, 19 et 20 :

23. Considérant que les requérants soutiennent que les dispositions des articles 4, 18, 19 et 20 sont sans lien avec la loi ;

24. Considérant que l'article 4, qui prévoit des listes paritaires pour l'élection des membres du Conseil supérieur des Français de l'étranger élus à la représentation proportionnelle, est issu d'un amendement adopté après échec de la commission mixte paritaire ; qu'il n'est en relation directe avec aucune des dispositions du texte en discussion ; que son adoption n'est pas davantage justifiée par la nécessité d'une coordination avec d'autres textes en cours d'examen au Parlement ; que l'article 4 doit par suite être déclaré contraire à la Constitution ;

25. Considérant que les articles 18 et 19 sont relatifs aux conséquences, prévues respectivement par les articles L. 205 et L. 210 du code électoral, de situations d'inéligibilité et d'incompatibilité concernant un conseiller général après son élection ; que l'article 20 complète l'article L. 2113-17 du code général des collectivités territoriales pour fixer, dans certaines communes issues d'une fusion, une condition d'éligibilité au conseil consultatif de chaque commune associée ;

26. Considérant que les articles 18 et 20 résultent d'amendements adoptés au cours de la première lecture du projet de loi par l'Assemblée nationale ; que les adjonctions ainsi apportées au projet en cours de discussion étaient dépourvues de tout lien avec son objet, consistant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux ; que les articles 18 et 20 doivent dès lors être déclarés contraires à la Constitution ; qu'il en va de même de l'article 19, d'autant que cet article a été inséré par amendement après l'échec de la commission mixte paritaire ;

27. Considérant qu'il n'y a lieu, pour le Conseil constitutionnel, d'examiner d'office aucune question de constitutionnalité ;



Décide :

Article premier :

Sont déclarées contraires à la Constitution les dispositions suivantes de la loi tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives :

1° L'article 1er ;

2° L'article 4 ;

3° L'article 9 ;

4° A l'article 10, les mots : « 1er et » ;

5° L'avant-dernier alinéa de l'article 15 et, au dernier alinéa du même article, les mots : « sur l'utilisation des crédits issus de cette diminution et » ;

6° Les articles 18, 19 et 20.

Article 2 :

La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 30 mai 2000, où siégeaient : MM. Yves GUÉNA, Président, Georges ABADIE, Michel AMELLER, Jean-Claude COLLIARD, Alain LANCELOT, Mme Noëlle LENOIR, M. Pierre MAZEAUD et Mmes Monique PELLETIER et Simone VEIL.

Journal officiel du 7 juin 2000, p. 8564

Recueil, p. 84