

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988 - 1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 9 novembre 1988

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale (1)

1°) sur la proposition de loi de M. Raymond BOUVIER relative aux incompatibilités familiales au sein des conseils municipaux;

2°) sur la proposition de loi de M. Ernest CARTIGNY tendant à abroger les dispositions de l'article L. 238 du code électoral, relatives aux incompatibilités familiales dans les conseils municipaux,

Par M. Raymond BOUVIER,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Félix Ciccolini, Charles de Cottoli, Paul Girod, Louis Virapoullé, vice-présidents ; Germain Authié, René-Georges Laurin, Charles Lederman, Pierre Salvi, secrétaires ; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Auguste Cazalet, Jean Clouet, Henri Collette, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Michel Darras, André Daugnac, Marcel Debarge, Luc Deleury, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Frayssé-Cazalis, MM. François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Bernard Laurent, Paul Masson, Jacques Mossion, Hubert Peyou, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXPOSÉ GÉNÉRAL	3
I. LA GÉNÈSE DES DISPOSITIONS EN VIGUEUR	4
1. De la loi de 1855 à l'article L. 238 du code électoral : une certaine continuité dans la rigueur	4
2. Les aménagements récents : une réduction progressive du champ de l'incompatibilité	5
a) <i>La loi n° 80-1057 du 23 décembre 1980</i>	5
b) <i>L'article 13 de la loi n° 82-974 du 19 novembre 1982</i> ...	6
II. L'ASPIRATION À DE NOUVEAUX AJUSTEMENTS	7
1. La proposition de loi de M. Ernest Cartigny : la suppression pure et simple des incompatibilités familiales	7
2. La proposition de loi de votre rapporteur : la recherche d'un assouplissement mesuré	8
III. LES ORIENTATIONS DE LA COMMISSION	9
CONCLUSIONS DE LA COMMISSION	11
Article unique	11
TABLEAU COMPARATIF	12

Mesdames, Messieurs,

Le principe des incompatibilités familiales dans les conseils municipaux des communes de plus de 500 habitants a été posé par une loi impériale du 5 mai 1855 et s'est appliqué selon des règles pratiquement inchangées jusqu'en 1980.

Traduisant le souci d'adapter ce régime plus que centenaire aux évolutions sociologiques et au déplacement des centres d'influence, une loi du 23 décembre 1980, puis l'article 13 de la loi du 19 novembre 1982 ont, coup sur coup, tenté d'en limiter la rigueur.

Selon la rédaction actuelle de l'article L. 238 du code électoral, ces incompatibilités n'en continuent pas moins de frapper les ascendants et les descendants, les frères et les soeurs, qui ne peuvent être simultanément membres d'un même conseil municipal. La rigidité de cette règle peut être d'autant moins bien ressentie qu'y échappent aussi bien les communes dont la population ne dépasse pas 500 habitants que les grandes métropoles où les élections municipales se font par secteur.

La proposition de loi n° 71 Sénat (1988-1989) de M. Ernest Cartigny tendant à abroger les dispositions de l'article L.238 du code électoral, relatives aux incompatibilités familiales et la proposition de loi n° 3 Sénat (1988-1989) présentée par votre rapporteur et tendant à limiter le champ de l'incompatibilité à deux membres d'une même famille, portent témoignage de la persistance des critiques que suscite le régime actuel et incitent à une nouvelle réflexion sur sa justification.

On rappellera brièvement ci-après le contexte dans lequel ont été adoptées les récentes modifications, avant d'analyser le contenu des deux propositions de loi soumises à l'examen de votre

commission, pour tenter de trancher enfin entre les différentes solutions envisageables.

I. LA GENÈSE DES DISPOSITIONS EN VIGUEUR

Après une période longue de plus d'un siècle, caractérisée par la permanence de la règle, les modifications apportées au début de la décennie ont progressivement réduit le champ de l'incompatibilité.

1. De la loi de 1855 à l'article L. 238 du code électoral : une certaine continuité dans la rigueur.

Aux termes de l'article 11 de la loi du 5 mai 1855 sur l'organisation municipale, "dans les communes de cinq cents âmes et au-dessus, les parents au degré de père, de fils, de frère et les alliés au même degré" ne pouvaient être en même temps membres du conseil municipal.

De la sévérité du principe ainsi posé par la législation du second empire, les raisons sont à rechercher dans la volonté d'éviter la mainmise de familles influentes sur la gestion des affaires municipales.

Mais d'emblée la garantie recherchée n'a eu qu'une portée partielle. Elle ne s'appliquait en effet pratiquement qu'à la moitié des communes de France. L'évolution démographique des communes rurales a d'ailleurs encore aggravé le paradoxe de nos jours, puisque 22 190 communes (soit 60,9 % d'entre elles) comptent moins de 500 habitants (recensement de 1982).

Certes, le seuil retenu pour l'application de l'incompatibilité s'explique par des raisons d'ordre pratique, car dans nombre de petites communes, il peut s'avérer difficile, voire impossible de pourvoir tous les sièges du conseil municipal en s'interdisant d'y réunir des membres d'une même famille. Ainsi,

l'exception faite en faveur des communes faiblement peuplées a-t-elle été maintenue, au fil des ajustements législatifs dont ont fait l'objet les incompatibilités familiales.

Cette stabilité n'a pas affecté au même degré le champ de ces incompatibilités qui, avant la réforme de 1980, a eu tendance à s'élargir.

Ainsi l'article 35 de la loi municipale du 5 avril 1884 est passé de la notion de père et fils à celle d'ascendants et descendants, ce qui a eu pour effet de viser les liens en ligne directe entre toutes les générations susceptibles de coexister.

Puis, après l'introduction du suffrage féminin en 1945, se sont ajoutés les "conjoints" et les "soeurs".

Codifiées dans l'article L. 238 du code électoral, les dispositions relatives aux incompatibilités familiales au sein des conseils municipaux étaient donc devenues particulièrement rigoureuses, à l'heure où, précisément, l'évolution de la situation économique et sociale, la modification des rapports familiaux et la plus grande participation des citoyens à la vie politique semblaient appeler leur réexamen.

2. Les aménagements récents : une réduction progressive du champ de l'incompatibilité

a) La loi n° 80-1057 du 23 décembre 1980

Issue d'une proposition de loi de M. Pinte, député, la loi du 23 décembre 1980 a apporté une première série de modifications aux dispositions relatives aux incompatibilités familiales :

- au 4ème alinéa de l'article L. 238 du code électoral, elle a supprimé les alliés de la liste des personnes susceptibles d'être frappées par les incompatibilités familiales ;

- à l'initiative de la commission des Lois du Sénat, elle a, en outre, supprimé toute incompatibilité familiale dans les communes de plus de 100 000 habitants, découpées en secteurs électoraux, en application de l'article L. 261 du code électoral, pour les personnes élues dans des secteurs différents. Ceci concernait à l'époque Paris, Lyon, Marseille, Toulouse et Nice (depuis l'intervention de la loi du 31 décembre 1982, seules demeurent

concernées les trois premières de ces villes). Il a, en effet, été considéré qu'en pareil cas, dès lors que l'incompatibilité n'était pas prévue au stade de la candidature mais seulement au stade de l'élection, il n'était pas normal d'annuler l'élection de personnes élues par des corps électoraux différents disposant d'une entière liberté de choix les uns par rapport aux autres.

- enfin, conformément à l'objet de la proposition de loi initiale, l'article L. 239 du code électoral -qui sanctionne l'incompatibilité par la démission d'office de l'élu, prononcée par le préfet- a été modifié en vue de permettre aux personnes tombant sous le coup de l'incompatibilité en cours de mandat, d'exercer celui-ci jusqu'à son terme.

Il est intéressant de noter que lors de la discussion de cette proposition de loi, l'Assemblée nationale, en première lecture, avait supprimé purement et simplement les incompatibilités familiales, à l'instigation de certains membres de sa commission des Lois, tels MM. Seguin et Ducoloné. Ceux-ci avaient fait ressortir que le régime en vigueur, élaboré sous le second empire, était devenu caduc et inadapté au monde contemporain.

Le Sénat s'est opposé à l'époque à cette suppression pure et simple, le rapporteur de la commission des Lois, M. Carous, estimant pour sa part que le texte de l'Assemblée nationale était "beaucoup trop laxiste" (cf. rapport n° 167, Sénat, -1980-1981-, p. 5).

b) L'article 13 de la loi n° 82-974 du 19 novembre 1982

La réforme du mode de scrutin municipal introduite par la loi n° 82-974 du 19 novembre 1982 "modifiant le code électoral et le code des communes et relative à l'élection de conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales" a été l'occasion d'un deuxième aménagement des dispositions du quatrième alinéa de l'article L. 238 du code électoral.

L'article 13 de la loi a en effet supprimé les conjoints de la liste figurant à cet alinéa.

Cette nouvelle réduction du champ de l'incompatibilité n'a été acquise qu'en deuxième et nouvelle lecture à l'Assemblée

nationale, sur amendement de MMmes Osselin et Cacheux, au nom du groupe socialiste.

Le Sénat qui n'avait pas eu connaissance en première lecture de cette disposition, l'a supprimée, en nouvelle lecture, après l'échec de la commission mixte paritaire.

Les deux assouplissements apportés par ces dispositions législatives successives ont, lors de la constitution des conseils municipaux en 1983, permis de résoudre un certain nombre de situations bloquées par la rigidité des dispositions antérieures et, en particulier, de rétablir une certaine équité entre la situation des personnes unies par les liens du mariage et les personnes vivant en concubinage.

Cependant, ces améliorations n'ont pas levé toutes les difficultés pour la présentation des listes de candidatures, en particulier dans les communes de 3.500 habitants et plus, où il arrive fréquemment que des membres d'une même famille, le père et le fils ou bien les frères et les soeurs, par exemple, souhaitent présenter leur candidature sur des listes différentes.

II. L'ASPIRATION À DE NOUVEAUX AJUSTEMENTS

Plusieurs initiatives législatives ont été prises au cours de la période récente, pour tenter de résoudre les problèmes que continue à poser le régime des incompatibilités familiales. Indépendamment des deux propositions de loi dont votre commission des Lois a été appelée à connaître, on peut mentionner ainsi la proposition de loi de M. Jean-Jacques Salles et de plusieurs de ses collègues, déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale en mai 1987 et tendant comme celle de M. Ernest Cartigny à la suppression des incompatibilités familiales.

1. La proposition de loi de M. Ernest Cartigny : la suppression pure et simple des incompatibilités familiales

Déposée une première fois sur le bureau du Sénat en mai 1987 (n° 243 -1986-1987-), la proposition de loi de M. Ernest Cartigny, qui après être devenue caduque, a été redéposée le 4 novembre 1988 (n° 71 -1988-1989-), tend à abroger l'ensemble des dispositions de l'article L. 238 du code électoral (4ème, 5ème et 6ème

alinéas) relatives aux incompatibilités familiales dans les conseils municipaux. L'auteur justifie sa démarche par deux séries de motifs.

D'une part, il souligne le manque de cohérence et de logique d'un système qui ne s'applique pas "au deux extrémités de la démographie des communes".

D'autre part, il invoque l'obsolescence d'un régime défini au siècle dernier pour une société dont les structures étaient encore largement héritées de l'ancien régime et il note que "la réalité est aujourd'hui bien éloignée de cette situation". Il met en relief en particulier "le développement considérable des moyens d'information et l'élévation constante du degré d'instruction" qui mettent la gestion des affaires publiques à la portée de tous les citoyens, ainsi que les conséquences de la réforme du mode de scrutin de 1982 sur les modalités de constitution des listes.

2. La proposition de loi de votre rapporteur : la recherche d'un assouplissement mesuré

La proposition de loi n° 3, Sénat (1988-1989), tend à limiter à deux le nombre des ascendants, descendants, frères et soeurs autorisés à siéger simultanément au sein d'un même conseil municipal, dans les communes de plus de 500 habitants.

Votre rapporteur estime en effet que dans un système démocratique, il est normal que chacun puisse être candidat à une élection et observe que dans une même famille, il est fréquent de trouver des frères et des soeurs de même que des parents et des enfants, voire des petits enfants, appartenant à des formations politiques différentes ou à des courants de pensée distincts, ou même opposés.

D'une façon plus générale, force est de constater que les réseaux d'influence se sont déplacés dans la société contemporaine et que les structures familiales ont considérablement évolué. On assiste en particulier, à la ville comme à la campagne et de façon quasi générale, à la dispersion des enfants, passé l'âge de la majorité. La poursuite d'intérêts communs est de ce fait largement recentrée sur la cellule familiale au sens étroit du terme.

Le maintien des seuls ascendants et descendants, frères et soeurs dans le champ des incompatibilités familiales semble rejeter exclusivement la suspicion sur eux.

Si l'on peut craindre, comme paraît l'impliquer le dispositif, qu'existe un risque de collusion d'intérêts entre ceux qui sont unis par ces liens, un tel sentiment de crainte ne pourrait-il pas à plus forte raison exister à l'égard du couple ?

Or, précisément, on l'a vu, le législateur a supprimé l'incompatibilité frappant les conjoints. Est-il normal, dans ces conditions, que les ascendants et les descendants, c'est à dire principalement les parents et leurs enfants, mais aussi les grands parents et leurs petits-enfants, ainsi que les frères et soeurs, continuent seuls à être frappés d'ostracisme ?

Votre rapporteur s'interroge sur cette discrimination du fait de la naissance qui met en cause le droit égal d'accès de tous les citoyens aux charges publiques.

Rappelons d'ailleurs que les incompatibilités familiales ne s'appliquent que dans les communes de plus de 500 habitants (les 3 plus grandes villes étant en outre exclues) et que les plus petites d'entre elles, soit plus de 60 %, n'y sont pas soumises. Il convient de souligner le paradoxe d'un système qui exerce sa rigueur là où elle est probablement le moins nécessaire.

Les conseils municipaux sont de plus les seules assemblées locales où joue cette forme d'incompatibilité. N'y sont assujettis, en effet -et il y a lieu de s'en réjouir- ni les conseillers généraux, ni les conseillers régionaux, pas davantage naturellement que les députés et les sénateurs.

En tout état de cause, la candidature simultanée de plusieurs membres d'une même famille à des mandats électifs est soumise à l'appréciation du corps électoral. De façon ultime, n'est-ce pas en effet aux électeurs -qui ont assez de bon sens et de discernement pour faire leur choix- qu'il revient de décider ?

III. LES ORIENTATIONS DE LA COMMISSION

Votre commission des Lois a procédé à l'examen de la proposition de Loi de M. Ernest Cartigny (n° 71 -1988-1989-) et de la proposition de loi de M. Raymond Bouvier (n° 3 -1988-1989-), au cours de sa réunion du 9 novembre 1988.

Après l'exposé général de votre rapporteur et le large échange de vues auquel il a donné lieu, votre commission était placée en présence d'un double choix :

a) tout d'abord, elle se devait de trancher le point de savoir s'il était ou non opportun de revoir une nouvelle fois le dispositif en vigueur en matière d'incompatibilité familiale ;

b) dans l'affirmative, elle avait à opter entre deux formules : soit l'abrogation pure et simple des dispositions de l'article L. 238 du code électoral relatives aux incompatibilités familiales, soit l'aménagement de leur régime.

Sur le premier point, un large consensus s'est dégagé en faveur d'une nouvelle remise en cause du système dont la plupart des membres de la commission ont relevé l'anachronisme et l'inadaptation.

Sur le second point, votre rapporteur a tout d'abord tenu à préciser que si la commission voulait aller dans le sens de la proposition de loi de M. Cartigny, il se rallierait très volontiers à cette solution.

Au demeurant, il a été observé qu'à terme cette suppression s'imposerait vraisemblablement, compte tenu des évolutions sociologiques.

Toutefois, votre commission des Lois a préféré procéder de manière progressive et avec pragmatisme. Elle a donc retenu la formule préconisée par le rapporteur, qui peut s'analyser comme une première étape sur la voie de la libéralisation.

L'article unique de la proposition de loi tendant à autoriser, dans les communes de plus de 500 habitants, deux membres d'une même famille unis par les liens de parenté frappés d'incompatibilité, à siéger ensemble au sein d'un même conseil municipal, a ainsi été adopté.

*

* *

CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Article unique

Le quatrième alinéa de l'article L. 238 du code électoral est ainsi rédigé :

"Dans les communes de plus de 500 habitants, le nombre des ascendants et descendants, frères et soeurs, qui peuvent être simultanément membres du même conseil municipal est limité à deux".

*

*

*

TABLEAU COMPARATIF

Texte de référence.	Texte de la proposition de loi n°3 (1988-89) de M. Raymond BOUVIER.	Texte de la proposition de loi n°71 (1988-89) de M. Ernest CARTIGNY.	Conclusions de la commission.
<p>Code électoral.</p> <p>Art. L. 238. Nul ne peut être membre de plusieurs conseils municipaux.</p> <p>Un délai de dix jours, à partir de la proclamation du résultat du scrutin, est accordé au conseiller municipal élu dans plusieurs communes pour faire sa déclaration d'option. Cette déclaration est adressée aux préfets des départements intéressés.</p> <p>Si dans ce délai, le conseiller élu n'a pas fait connaître son option, il fait partie de droit du conseil de la commune où le nombre des électeurs est le moins élevé.</p> <p>Dans les communes de plus de 500 habitants, les ascendants et les descendants, les frères et soeurs ne peuvent être simultanément membres du même conseil municipal.</p> <p>Toutefois, dans les communes où les membres des conseils municipaux sont élus par secteur, les personnes mentionnées au quatrième alinéa ci-dessus peuvent être membres d'un même conseil municipal lorsqu'elles ont été élues dans des secteurs électoraux différents.</p> <p>L'ordre du tableau est applicable aux cas prévus au quatrième alinéa ci-dessus.</p>	<p>Article unique</p> <p>Le quatrième alinéa de l'article L. 238 du code électoral est remplacé par l'alinéa suivant :</p> <p>"Dans les communes de plus de 500 habitants, le nombre des ascendants, descendants, frères et soeurs autorisés à siéger simultanément au sein d'un même conseil municipal est limité à deux."</p>	<p>Article unique</p> <p>Les quatrième, cinquième et sixième alinéas de l'article L. 238 du code électoral sont abrogés.</p>	<p>Article unique</p> <p>Le quatrième alinéa de l'article L. 238 du code électoral est ainsi rédigé :</p> <p>"Dans les communes de plus de 500 habitants, le nombre des ascendants et descendants, frères et soeurs, qui peuvent être simultanément membres du même conseil municipal est limité à deux".</p>