

N° 630

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 juin 2013

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi de M. Jean-Pierre SUEUR portant **diverses dispositions relatives aux collectivités locales**,*

Par M. Alain RICHARD,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, *président* ; MM. Jean-Pierre Michel, Patrice Gélard, Mme Catherine Tasca, M. Bernard Saugé, Mme Esther Benbassa, MM. François Pillet, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Nicolas Alfonsi, Mlle Sophie Joissains, *vice-présidents* ; Mme Nicole Bonnefoy, MM. Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Mme Virginie Klès, *secrétaires* ; MM. Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Cécile Cukierman, MM. Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, Louis-Constant Fleming, René Garrec, Gaëtan Gorce, Mme Jacqueline Gourault, MM. Jean-Jacques Huest, Philippe Kaltenbach, Jean-René Leclercq, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Mme Hélène Lipietz, MM. Roger Madec, Jean Louis Masson, Michel Mercier, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Mme Catherine Troendle, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 554 et 631 (2012-2013)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. INTRODUIRE DANS LE DROIT POSITIF LES AJUSTEMENTS PORTÉS PAR LE SÉNAT DANS LE DÉBAT SUR LA LOI ÉLECTORALE LOCALE	8
A. LE VOLET COMMUNAL	8
1. Assurer la cohérence du sectionnement électoral	8
2. Préserver la composition des conseils municipaux	9
B. LE VOLET INTERCOMMUNAL	9
1. Clarifier le régime des incompatibilités.....	9
2. Mieux régler les vacances de sièges	10
3. Clarifier les modalités de fusion d'EPCI au 1 ^{er} janvier 2014	10
II. ADOPTER LE DISPOSITIF PROPOSÉ SOUS RÉSERVE DE CERTAINES ADAPTATIONS	11
EXAMEN DES ARTICLES.....	13
• <i>Article 1^{er}</i> (art. L. 237-1 et L. 273-4-1 du code électoral) Régime d'incompatibilités du mandat communautaire	13
• <i>Article 2</i> (art. L. 261 du code électoral) Suppression des sections électorales dans les communes relevant du scrutin proportionnel	14
• <i>Article 3 A (nouveau)</i> (art. L. 273-5-1 [nouveau] du code électoral et L. 5211-6 du code général des collectivités territoriales) Modalités de désignation du conseiller communautaire suppléant	15
• <i>Article 3 B (nouveau)</i> (art. L. 273-9 du code électoral) Précision des modalités de fléchage	16
• <i>Article 3</i> (art. L. 273-12 du code électoral) Vacance de siège de conseiller communautaire dans les communes de moins de 1 000 habitants	16
• <i>Article 4</i> (art. L. 290-1 du code électoral) Régime des sections électorales	17
• <i>Article 5</i> (art. L. 2121-2 du code général des collectivités territoriales et L. 284 du code électoral) Effectif des conseils municipaux	18
• <i>Article 6</i> (art. 34 de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013) Constitution de l'organe communautaire résultant d'une fusion d'EPCI ayant fusionné au 1^{er} janvier 2014	19
EXAMEN EN COMMISSION.....	21
ANNEXE - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	29
TABLEAU COMPARATIF	31

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

La commission des lois, réunie le mercredi 5 juin 2013 sous la présidence de **M. Jean-Pierre Sueur, Président**, a **examiné le rapport de M. Alain Richard et établi le texte** présenté par la commission sur la proposition de loi n° 554 (2012-2013), présentée par M. Jean-Pierre Sueur, **portant diverses dispositions relatives aux collectivités locales**.

Cette proposition de loi vise à introduire dans le droit positif plusieurs modifications votées par le Sénat lors de l'examen de la loi du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le code électoral, qui n'ont pu être retenues dans le texte adopté par l'Assemblée nationale.

Sur la proposition de son rapporteur, la commission a **modifié le dispositif proposé sur plusieurs points**.

A l'**article 2**, elle a supprimé le sectionnement électoral dans les communes de 1 000 à 30 000 habitants pour régler le cas des sections électorales qui ne se verraient attribuer aucun siège à l'organe délibérant de l'EPCI. Ainsi, pour l'ensemble des communes régies par le scrutin proportionnel, l'élection aurait lieu dans une circonscription unique.

La commission a **supprimé l'article 4** relatif à la représentation dans le collège électoral sénatorial des communes associées devenues communes déléguées par l'effet de la suppression du sectionnement électoral lors de la répartition des sièges de conseiller communautaire attribués à la commune. Cette disposition est devenue sans objet du fait de la nouvelle rédaction de l'article 2.

La commission a complété le régime de l'élection des conseillers communautaires en prévoyant les modalités de désignation du délégué suppléant institué pour les communes qui ne disposent que d'un siège dans l'organe délibérant de l'EPCI des communautés de communes et d'agglomération : ce conseiller suppléant serait, dans tous les cas, le conseiller municipal suivant le conseiller communautaire soit sur la liste des candidats pour les communes de 1 000 habitants et plus, soit dans l'ordre du tableau de la municipalité pour les communes de moins de 1 000 habitants (**article 3 A nouveau**).

Puis la commission des lois a précisé que l'obligation, dans les communes relevant du scrutin proportionnel, de bloquer le premier quart des candidats aux sièges de conseiller communautaire en haut de la liste municipale s'entend du quart du nombre de sièges attribué à la commune au sein de l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre (**article 3 B nouveau**).

Enfin, elle a clarifié la rédaction de l'**article 5**.

Par ailleurs, sous réserve d'un amendement rédactionnel, elle a adopté l'article 5 qui rétablit à 9 l'effectif des conseils municipaux des communes de moins de 100 habitants.

La commission des lois a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

Mesdames, Messieurs,

Moins de trois semaines après sa promulgation, le Sénat est appelé à examiner divers ajustements à la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral.

La proposition de loi déposée par notre collègue Jean-Pierre Sueur le 26 avril dernier reprend plusieurs amendements adoptés par la Haute assemblée lors de la nouvelle lecture de la loi du 17 mai. Ces modifications n'ont pu figurer dans le texte définitivement adopté selon la procédure du dernier mot par l'Assemblée nationale dont l'initiative est alors strictement encadrée par l'article 45, dernier alinéa, de la Constitution : la commission mixte paritaire ayant échoué, les députés ne pouvaient que reprendre le dernier texte adopté par eux, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements votés par le Sénat. En l'occurrence, la Haute assemblée ayant finalement rejeté le projet de loi, l'Assemblée nationale n'a pu, lors de la lecture définitive, que voter en l'état le texte qu'elle avait adopté en nouvelle lecture.

Or, comme le relève l'auteur de la présente proposition de loi, « *si la loi définitivement adoptée porte fortement l'empreinte du Sénat* », n'ont pu y être intégrées « *plusieurs dispositions adoptées lors de son dernier examen qui visaient soit à simplifier le dispositif et à en renforcer la cohérence, soit à faciliter le fonctionnement des collectivités* »¹.

La proposition de loi, complétée par la commission des lois pour résoudre quelques difficultés apparues depuis son dépôt, vise à y pourvoir.

¹ Cf. exposé des motifs de la proposition de loi n° 554 (2012-2013).

I. INTRODUIRE DANS LE DROIT POSITIF LES AJUSTEMENTS PORTÉS PAR LE SÉNAT DANS LE DÉBAT SUR LA LOI ÉLECTORALE LOCALE

Le 16 mai 2013, à l'initiative de sa commission des lois et de son rapporteur, notre collègue Michel Delebarre, le Sénat, saisi en nouvelle lecture du projet de loi relatif à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, a rétabli les dispositions qui lui paraissaient nécessaires pour conforter la cohérence de ses volets communal et intercommunal.

La proposition de loi les reprend pour l'essentiel.

A. LE VOLET COMMUNAL

Les modifications proposées sont de deux natures.

1. Assurer la cohérence du sectionnement électoral

En deuxième lecture, l'Assemblée nationale a supprimé les sections électorales dans les communes de moins de 20 000 habitants, y compris en cas de fusion de communes.

Par l'effet du vote des députés, le sectionnement peut aujourd'hui être maintenu dans les seules communes de 20 000 à 30 000 habitants, soit à ce jour Chaumont (Haute-Marne), Dôle (Jura), Oyonnax (Ain) et Saumur (Maine-et-Loire).

Si la suppression de ce dispositif –destiné à préserver des identités territoriales particulières au sein de l'ensemble communal– peut être envisagée, le texte figurant dans la loi du 17 mai 2013 apparaît inabouti. Il demeure notamment muet sur le sort réservé aux communes associées.

L'**article 2** rétablit le sectionnement dans les communes de moins de 20 000 habitants et donc le dispositif dans son format préexistant à la loi du 17 mai.

Parallèlement, celle-ci a pris en compte le cas des sections électorales qui ne se verraient attribuer aucun siège à l'intercommunalité. Les sections électorales sont alors supprimées et celles correspondant à une commune associée sont transformées en communes déléguées, instituées par le nouveau régime de fusion de communes issu de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010.

L'**article 4** prévoit de leur maintenir un nombre inchangé de délégués sénatoriaux.

2. Préserver la composition des conseils municipaux

Le nombre de conseillers municipaux a fait l'objet tout au long du débat sur la loi électorale de modifications qui ont évolué pour tenir compte des objections qu'elles avaient soulevées.

Si l'intention de départ visait à remédier au risque de déficit de candidatures dans certaines petites communes, les difficultés pratiques d'une réduction du nombre d'élus dans le fonctionnement quotidien des collectivités a conduit le Sénat à refuser, en dernier lieu, toute diminution de leur effectif, quelle que soit la population de la commune.

Finalement, l'Assemblée nationale a cependant diminué de deux unités l'effectif des conseils municipaux des communes de moins de 100 habitants.

L'**article 5** entend supprimer cette réduction et rétablir à neuf le nombre de conseillers dans les communes correspondantes.

B. LE VOLET INTERCOMMUNAL

La loi du 17 mai 2013 a mis en œuvre le principe de l'élection au suffrage universel direct, dans le cadre de l'élection municipale, des délégués des communes régies par le scrutin de liste au sein des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre¹.

Ce principe dit du fléchage, adopté dans la loi du 16 décembre 2010, est aujourd'hui applicable dans les communes de 1 000 habitants et plus. La première élection aura lieu en mars 2014.

La proposition de loi vise à amender certaines des modalités adoptées par le législateur.

1. Clarifier le régime des incompatibilités

L'article 23 de la loi du 17 mai élargit les incompatibilités affectant le mandat de conseiller communautaire à l'exercice d'un emploi salarié au sein de l'une des communes membres de l'intercommunalité.

Le périmètre de cette incompatibilité est apparu excessif à votre commission. A son initiative, le Sénat l'a rejetée.

Mais elle a été rétablie par l'Assemblée nationale à l'origine de cette disposition.

L'**article premier** la supprime.

¹ *Communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles.*

2. Mieux régler les vacances de sièges

Les textes respectivement adoptés par l'Assemblée nationale et le Sénat poursuivaient deux logiques différentes pour pourvoir les vacances de siège dans les communes de moins de 1 000 habitants pour lesquelles la désignation des conseillers communautaires s'effectue sur la base du tableau de la municipalité.

Pour le Sénat, le remplacement des conseillers doit s'effectuer selon une règle générale - l'ordre du tableau - quel que soit le motif de la vacance **à l'exception du cas de renonciation expresse** d'un élu à sa fonction communautaire : dans ce cas, son remplaçant serait élu par le conseil municipal.

L'Assemblée nationale a opté pour un règlement différencié des vacances selon qu'elles affectent le seul mandat intercommunal ou aussi la fonction de maire ou d'adjoint. **Dans tous les cas, l'ordre du tableau s'impose.**

Ce système figure aujourd'hui à l'article L. 273-12 du code électoral.

L'**article 3** vise à réintroduire la souplesse du mécanisme sénatorial.

3. Clarifier les modalités de fusion d'EPCI au 1^{er} janvier 2014

L'article 34 de la loi du 17 mai 2013 règle les modalités de constitution de l'organe délibérant du nouvel établissement résultant de la fusion au 1^{er} janvier 2014 d'EPCI à fiscalité propre.

Il offre une alternative aux communes membres :

- soit la prorogation du mandat des délégués en fonction avant la fusion jusqu'à l'installation du conseil communautaire dans sa composition résultant du scrutin de mars 2014 ;

- soit la mise en place de l'organe délibérant selon les nouvelles règles de répartition des sièges résultant de la loi du 16 décembre 2010 modifiée par les lois des 29 février et 31 décembre 2012.

Mais le texte finalement adopté par l'Assemblée nationale comporte une ambiguïté sur la rédaction des dispositions à appliquer par celles des communes qui choisiraient d'anticiper la mise en place du nouveau système.

L'**article 6** de la proposition de loi prévoit d'y remédier.

II. ADOPTER LE DISPOSITIF PROPOSÉ SOUS RÉSERVE DE CERTAINES ADAPTATIONS

La proposition de loi de notre collègue Jean-Pierre Sueur a pour objet d'introduire dans le droit positif plusieurs modifications votées par le Sénat lors de l'examen de la loi du 17 mai 2013, soit qu'elles lui paraissaient de nature à simplifier et à tenir compte des spécificités de la vie municipale, soit que les dispositions concernées lui semblaient inabouties.

La commission des lois s'est inscrite dans cette voie et a retenu les ajustements proposés qui correspondent à la position qu'elle avait adoptée dans le précédent débat sous réserve de certains amendements.

Sur la proposition de son rapporteur, elle a donc **modifié le dispositif proposé sur plusieurs points.**

A l'article 2, elle a finalement **supprimé le sectionnement électoral dans les communes de 1 000 à 30 000 habitants** pour régler le cas des sections électorales. Après un débat approfondi, il est apparu que la préférence prédominante allait à l'unification du conseil municipal, l'élection de certains conseillers dans le cadre d'une section restreinte entraînant une dispersion des choix d'orientation municipale et ayant perdu de sa nécessité après la période d'adaptation à une fusion. Ainsi, pour l'ensemble des communes régies par le scrutin proportionnel, l'élection aurait lieu dans une circonscription réunissant l'ensemble de la commune.

La commission a **supprimé l'article 4** relatif à la représentation dans le collège électoral sénatorial des communes associées devenues communes déléguées par l'effet de la suppression du sectionnement électoral lors de la répartition des sièges de conseiller communautaire attribués à la commune. Cette disposition est devenue sans objet du fait de la nouvelle rédaction de l'article 2. Cet alignement met fin à un dispositif de « prime » aux communes ayant connu une fusion qui représentait une exception à l'égalité du suffrage.

Par ailleurs, la commission a complété le régime de l'élection des conseillers communautaires désormais fixé par les articles L. 273-1 et suivants du code électoral en précisant, dans un nouvel article 3A, les **modalités de désignation du délégué suppléant** institué par l'article L. 5211-6 du code général des collectivités territoriales pour les communes qui ne disposent que d'un siège dans le conseil des communautés de communes et d'agglomération : ce délégué suppléant participera avec voix délibérative aux réunions de l'organe délibérant en cas d'absence du conseiller titulaire dès lors que ce dernier en aura avisé le président de l'établissement public. La commission des lois a créé un nouvel article au sein du code électoral pour préciser que ce conseiller suppléant serait, dans tous les cas, le conseiller municipal suivant le conseiller communautaire soit sur la liste des candidats pour les communes de 1 000 habitants et plus, soit dans l'ordre du tableau de la municipalité pour les communes de moins de 1 000 habitants.

La rédaction de l'article L. 5211-6 du code général des collectivités territoriales a été amendée par coordination.

Puis la commission des lois a modifié - au sein d'un article additionnel 3B - la rédaction de l'article L. 273-9 du code électoral pour préciser que l'obligation, dans les communes relevant du scrutin proportionnel, de grouper en tête de la liste municipale le premier quart des candidats aux sièges de conseiller communautaire s'entend du quart du nombre de sièges attribué à la commune au sein de l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre. Dans certains cas (celui des communes ayant quatre conseillers communautaires et de celles en ayant sept ou huit), la prise en compte du ou des deux suppléants ajoutés à la liste de ces candidats avait en effet pour effet d'obliger à placer en haut de liste un nombre de candidats supérieur au nombre de sièges que peut obtenir au maximum une liste minoritaire.

Enfin, elle a clarifié la rédaction de l'article 5 pour éviter toute difficulté d'interprétation.

*

* *

La commission des lois a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

(art. L. 237-1 et L. 273-4-1 du code électoral)

Régime d'incompatibilités du mandat communautaire

L'article 1^{er} propose deux modifications :

- d'une part, il transfère, au sein du livre I^{er} du code électoral, les incompatibilités encadrant le mandat de conseiller communautaire du titre IV (élection municipale) au titre V (élection communautaire) ;

- d'autre part, il resserre le régime d'incompatibilités en excluant celle qui frappe les agents salariés de l'intercommunalité au sein de chacune de ses communes membres.

A l'initiative de votre commission des lois, le Sénat avait supprimé cette disposition lors de l'examen, en nouvelle lecture, de la loi du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le code électoral.

Cette incompatibilité peut apparaître excessivement rigoureuse puisqu'elle interdit à l'agent salarié de l'EPCI à fiscalité propre de se présenter dans l'ensemble de ses communes membres. Or, le périmètre de certaines intercommunalités est très vaste et la candidature peut être ainsi interdite dans plus de quatre-vingt communes.

« *Il importe de trouver un équilibre entre les exigences de la gestion communale et la liberté de candidature* »¹ rappelait le rapporteur, notre collègue Michel Delebarre.

C'est à cet exercice que tend l'article premier.

La commission des lois l'a adopté **sans modification**.

¹ Cf. rapport n° 503 (2012-2013).

Article 2

(art. L. 261 du code électoral)

Suppression des sections électorales dans les communes relevant du scrutin proportionnel

L'article 2 rétablit le sectionnement électoral dans les communes de moins de 20 000 habitants, supprimé par l'article 27 de la loi du 17 mai 2013.

Les sections électorales qui, antérieurement, pouvaient être instituées dans les communes de moins de 30 000 habitants, répondent au même objectif, quel que soit leur fondement, celui de reconnaître la réalité d'identités territoriales :

- d'une part, elles peuvent être créées dans les communes constituées « *de plusieurs agglomérations d'habitations distinctes et séparées* » (cf. art. L. 254 du code électoral). Chaque section doit être composée de territoires contigus ;

- d'autre part, les fusions de communes conduites sous l'empire de la loi Marcellin du 16 juillet 1971, ouvrent la faculté à chacune des anciennes communes d'être constituée de plein droit en une section électoral qui élit au moins un conseiller.

Par l'effet de la loi du 17 mai 2013, le sectionnement électoral est maintenu dans la seule catégorie des communes de 20 000 à 30 000 habitants.

Ce choix peut apparaître inachevé. En outre, en supprimant ces sections, les députés n'ont pas prévu de modalités particulières pour régler le sort des communes associées.

En nouvelle lecture, le Sénat, suivant sa commission des lois, avait supprimé les modifications drastiques apportées par l'Assemblée nationale au régime des sections électorales.

Pour autant, votre commission ne méconnaissait pas les difficultés engendrées par le sectionnement électoral pour la vie communale.

Elle avait, en effet, considéré qu'une telle réforme ne pouvait intervenir sans avoir préalablement procédé à un examen approfondi d'un « *régime éminemment complexe* »¹.

La question demeure posée. La loi du 17 mai 2013 supprime la quasi-totalité des sections (il existait 689 communes associées au 1^{er} janvier 2012) en les maintenant curieusement dans les seules communes de 20 000 à 30 000 habitants.

C'est pourquoi notre collègue Jean-Pierre Sueur propose de rétablir en l'état le régime des sections électorales dans les communes de moins de 20 000 habitants.

Aux termes de l'examen auquel il a procédé, votre rapporteur considère que la suppression du sectionnement électoral par l'article 33 de la

¹ Cf. rapport n° 503 (2012-2013) de M. Michel Delebarre.

loi du 17 mai 2013 pour résoudre la question très complexe des sections qui ne seraient pas représentées au sein de l'EPCI, demeure certainement la seule possible dans ce cadre. Cependant, la réflexion peut être prolongée à son terme en réglant cette difficulté par la suppression pure et simple des sections électorales dans les communes régies par le scrutin proportionnel, c'est-à-dire la totalité de celles de 1 000 à 30 000 habitants.

Sur sa proposition, la commission des lois y a procédé en supprimant, par **amendement**, les dispositions correspondantes au sein de l'article L. 261 du code électoral.

La commission des lois a adopté l'article 2 **ainsi modifié**.

Article 3 A (nouveau)

(art. L. 273-5-1 [nouveau] du code électoral et L. 5211-6
du code général des collectivités territoriales)

Modalités de désignation du conseiller communautaire suppléant

L'article L. 5211-6 du code général des collectivités territoriales institue, dans les communautés d'agglomération et les communautés de communes, un conseiller communautaire suppléant pour les communes qui ne disposent que d'un siège au sein de l'organe délibérant.

Ce suppléant peut participer avec voix délibérative aux réunions du conseil de l'intercommunalité en cas d'absence du conseiller titulaire dès lors que celui-ci en a avisé son président.

Sur la proposition de son rapporteur, la commission des lois a inséré un article additionnel par voie d'**amendement** afin de préciser les modalités de désignation de ce suppléant dont l'article L. 5211-6 se borne à préciser que le premier conseiller municipal appelé à pourvoir une vacance de siège de conseiller communautaire est le délégué suppléant.

Le principe retenu est le conseiller municipal qui suit immédiatement celui siégeant à l'organe délibérant de l'EPCI.

Aux termes du nouvel article L. 273-5-1 inséré dans les dispositions du code électoral communes à tous les conseillers communautaires quelle que soit la population de leur commune, le délégué sera :

- d'une part, dans les communes de 1 000 habitants et plus, le conseiller municipal suivant, sur la liste des candidats au mandat communautaire, celui qui est élu conseiller communautaire ;

- d'autre part, dans les communes de moins de 1 000 habitants, le premier membre du conseil municipal suivant, dans l'ordre du tableau de la municipalité, celui qui est conseiller communautaire.

L'article L. 5211-6 du code général des collectivités territoriales a été modifié par coordination.

La commission des lois a adopté l'article 3 A (*nouveau*) **ainsi rédigé**.

Article 3 B (nouveau)
(art. L. 273-9 du code électoral)

Précision des modalités de fléchage

A l'initiative de son rapporteur, la commission des lois a adopté un **amendement** tendant à insérer un article additionnel afin de préciser les modalités du fléchage, sur la liste des candidats à l'élection municipale dans les communes de 1 000 habitants et plus, du premier quart de la liste communautaire.

A l'initiative du Sénat, l'article L. 273-9 du code électoral, créé par la loi du 17 mai 2013, vise à concilier la sincérité du scrutin et la bonne identification par l'électeur des candidats au mandat communautaire, sans obliger les membres d'une liste à grouper en tête de liste tous les candidats devant assumer ce mandat.

C'est pourquoi, d'une part, les candidats présentés dans le premier quart de la liste doivent figurer, de la même manière et dans le même ordre, en tête de la liste des candidats au conseil municipal ; d'autre part, la totalité des candidats au mandat communautaire doit s'inscrire au sein des trois premiers cinquièmes de la liste municipale.

Cependant, afin de pourvoir aux premières vacances de siège, la loi du 17 mai 2013 prévoit que la liste comporte un nombre de candidats égal au nombre de sièges à pourvoir augmenté de un si ce nombre est inférieur à cinq et de deux dans le cas contraire.

La rédaction de l'article L. 273-9 implique que le quart des candidats inscrits « stocké » en tête de liste est calculé sur ce nombre total de candidats.

Pour clarifier l'intention du législateur, la commission des lois, sur la proposition de son rapporteur, a précisé, par **amendement**, que ce quart des sièges est calculé sur le nombre des sièges à pourvoir.

Elle a adopté l'article 3 B (*nouveau*) **ainsi rédigé.**

Article 3
(art. L. 273-12 du code électoral)

**Vacance de siège de conseiller communautaire
dans les communes de moins de 1 000 habitants**

L'article 3 modifie les modalités prévues par l'article L. 273-12 du code électoral pour pourvoir les vacances de siège de conseiller communautaire dans les communes régies par le scrutin majoritaire.

L'Assemblée nationale et le Sénat s'étaient opposés sur ce point lors de l'examen de la loi du 17 mai 2013.

Les députés ont prévu un règlement différencié des vacances en distinguant plusieurs situations :

- la cessation du seul mandat de conseiller communautaire avec le remplacement de l'intéressé dans l'ordre du tableau établi à la date où la vacance devient définitive ;

- la cessation concomitante du mandat d'un conseiller communautaire et d'une fonction de maire ou d'adjoint ; le tableau trouverait encore à s'appliquer mais dans son ordre « *établi à la date de l'élection subséquente du maire et des adjoints* ».

En outre, dans ce cas, durant la période s'étendant entre la cessation du mandat et le remplacement, le siège vacant serait temporairement occupé par le conseiller suppléant lorsqu'il existe (communes ayant un siège unique au conseil communautaire).

Le Sénat avait souhaité assouplir la rigidité de la règle du recours au tableau afin d'offrir à la municipalité la faculté de mieux répartir les fonctions entre la commune et l'intercommunalité. Le classement du tableau, rappelons-le, inscrit dans l'ordre décroissant le maire, les adjoints et les conseillers municipaux.

Il « *flèche* » donc pour siéger au sein du conseil des EPCI à fiscalité propre les élus qui exercent déjà des responsabilités au sein du conseil municipal. Ce ne serait, dans le système retenu dans la loi du 17 mai 2013, que par l'effet de démissions en cascade que pourraient accéder au mandat communautaire les simples conseillers municipaux.

Aussi, à l'initiative de nos collègues Jacqueline Gourault, Michel Mercier et de votre rapporteur, la Haute assemblée avait-elle prévu une dérogation au recours au tableau pour désigner les remplaçants au conseil intercommunal : en cas de renoncement exprès d'un délégué à sa fonction, son remplaçant serait élu par le conseil municipal.

Cette règle est reprise par l'article 3 de la proposition de loi.

Votre commission des lois l'a adopté **sans modification**.

Article 4

(art. L. 290-1 du code électoral)

Régime des sections électorales

L'article 4 tire les conséquences de la transformation, en communes déléguées du régime rénové des fusions de communes par la loi du 16 décembre 2010, de certaines communes associées : il s'agit de celles correspondant à des sections électorales qui, par l'effet de l'application proportionnelle de la population, seraient exclues de la répartition des sièges communautaires attribués à la commune.

Le nouvel article L. 273-7 du code électoral prévoit dans ce cas la suppression du sectionnement électoral de la commune ; les communes associées qui, par l'effet de la loi Marcellin du 16 juillet 1971, pouvaient de droit devenir des sections électorales seraient désormais des communes déléguées qui ne bénéficient pas de cette prérogative.

La logique de la commune associée permettait aussi à celle-ci de conserver le même nombre de délégués sénatoriaux que celui dont elle bénéficiait avant la fusion (*cf.* articles L. 284 et L. 290-1 du code électoral). Ce mécanisme disparaît également avec le passage à la commune déléguée.

A l'initiative de votre commission des lois, le Sénat avait prévu, par coordination, de maintenir aux communes devenues déléguées par l'effet de l'article L. 273-7 un nombre inchangé de délégués sénatoriaux afin de respecter une égalité de traitement entre toutes les communes associées aujourd'hui existantes, qu'elles soient ou non demain représentées au sein du conseil communautaire. Cette disposition n'a pas pu être retenue par l'Assemblée nationale lors de la lecture définitive de la loi du 17 mai 2013.

Mais la suppression des sections électorales dans l'ensemble des communes régies par le scrutin municipal proportionnel supprime du même coup l'utilité de ce dispositif qui ne trouvera plus à s'appliquer.

Aussi, sur la proposition de son rapporteur, votre commission des lois, par **amendement**, a supprimé l'article 4.

Article 5

(art. L. 2121-2 du code général des collectivités territoriales
et L. 284 du code électoral)

Effectif des conseils municipaux

L'article 5 supprime la réduction de deux unités de l'effectif des conseils municipaux opérée par l'article 28 de la loi du 17 mai 2013 pour les communes de moins de 100 habitants : le nombre d'élus de ces petites collectivités est donc porté de sept à neuf, tel qu'il était auparavant fixé.

La composition des assemblées municipales, tout au long de l'examen de la loi du 17 mai 2013, a fait l'objet d'un débat évolutif, initié en première lecture par votre commission sur la proposition de nos collègues Pierre-Yves Collombat et Yves Détraigne : la réduction du format a successivement visé les communes de moins de 500 habitants, puis celles de 500 à 1 499 habitants, et a été élargie par l'Assemblée nationale aux communes de moins de 3 500 habitants.

Cependant, en deuxième lecture, alors que votre commission des lois avait limité la réforme aux communes de moins de 500 habitants, cette disposition a été supprimée en séance à l'initiative de nos collègues Éliane Assassi, Jean Boyer et Albéric de Montgolfier.

Mais l'Assemblée nationale, en deuxième puis en nouvelle lecture, et donc aussi lors de la procédure du dernier mot, l'avait rétablie pour la limiter aux communes de moins de 100 habitants, à effectif inchangé du nombre de délégués sénatoriaux.

L'article 5 de la proposition de loi procède donc aux modifications correspondantes dans le code général des collectivités territoriales et le code électoral. Il répond aux préoccupations exprimées par notre collègue Jacques Mézard qui craignait qu'un effectif trop restreint d'élus soulève des difficultés pour la désignation des conseillers communautaires et observait : « *Nous disposons, avec les élus municipaux, d'un relais sur le terrain, d'un lien social inégalable et qui ne coûte rien* »¹.

Dans cet esprit, la commission des lois a adopté un amendement rédactionnel puis l'article 5 **ainsi modifié**.

Article 6

(art. 34 de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013)

Constitution de l'organe communautaire résultant d'une fusion d'EPCI ayant fusionné au 1^{er} janvier 2014

Cet article vise à clarifier le dispositif ouvert aux communes pour anticiper la mise en place de l'organe délibérant d'un EPCI à fiscalité propre résultant de la fusion d'établissements au 1^{er} janvier 2014 selon les modalités de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales résultant de la loi modifiée du 16 décembre 2010. Celles-ci, en effet, ne seront applicables qu'à compter du prochain renouvellement général des conseillers municipaux, soit en mars 2014.

Ce mécanisme résulte de l'adoption d'un amendement de notre collègue Claude Bérît-Débat lors de l'examen en deuxième lecture de la loi du 17 mai 2013 pour offrir une alternative aux communes concernées :

- soit la prorogation du mandat des délégués en fonction avant la fusion des EPCI jusqu'à l'installation du conseil communautaire de l'établissement issu de la fusion dans sa composition consécutive à l'élection de mars 2014 ;

- soit la mise en place du nouvel organe délibérant selon les nouvelles règles régissant l'effectif et la répartition des sièges entre les communes, fixées par la loi du 16 décembre 2010, modifiées par la loi n° 2012-1561 du 31 décembre 2012.

Dans ce dernier cas, les communes doivent s'accorder, avant le 31 août 2013, à la majorité des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant la moitié de la population totale de celles-ci ou l'inverse.

¹ Cf. débats Sénat, séance du 18 janvier 2013.

Cependant, l'Assemblée nationale a modifié le texte sénatorial en introduisant une référence au II de l'article 83 de la loi du 16 décembre 2010 qui soumet les EPCI résultant d'une fusion antérieure aux prochaines élections municipales de mars 2014 aux règles de composition des organes délibérants toujours en vigueur.

L'article 6 de la proposition de loi vise donc à clarifier ce dispositif en soumettant la mise en place de l'EPCI résultant d'une fusion au 1^{er} janvier 2014 aux nouvelles modalités d'attribution et de répartition des sièges entre les communes pour celles qui auraient choisi d'anticiper le processus.

La commission des lois a adopté l'article 6 **sans modification**.

*

* *

La commission des lois a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 5 JUIN 2013

M. Alain Richard, rapporteur. – En dépit de son titre, choisi un peu hâtivement, cette proposition a bel et bien un caractère électoral. C'est en outre un texte de rattrapage, puisqu'il reprend un certain nombre d'éléments consensuels au sein de notre commission comme du Sénat, mais qui n'ont pu être intégrés au texte définitif faute, en nouvelle lecture, d'un vote positif en séance.

D'abord, la loi du 17 mai 2013 a abaissé à 7 le nombre de conseillers municipaux dans les communes de moins de 100 habitants, que le Sénat souhaitait maintenir à 9. Ensuite, nous tenions à ce qu'en cas de renoncement d'un des bénéficiaires de l'ordre du tableau à sa fonction communautaire, le conseil municipal des communes de moins de 1 000 habitants puisse élire quelqu'un d'autre. Nous avons enfin une interrogation sur les sections de communes : l'élection des conseillers propres à la section disparaissait dans celle de 1 000 à 20 000 habitants, et réapparaissait entre 20 000 et 30 000 habitants. Nous voulions rétablir ce droit dans toutes les communes jusqu'à 30 000 habitants. A cela s'ajoutait l'épineuse question de savoir ce que l'on faisait de l'organe délibérant des communautés fusionnées au 1^{er} janvier 2014, la disposition charnière ayant été modifiée par l'Assemblée nationale.

J'ai trouvé judicieux d'ajouter à ce texte deux autres dispositions, l'une pour préciser les conditions d'élection du suppléant du conseiller communautaire dans les communes membres d'une communauté d'agglomération ou de communes qui n'en ont qu'un ; l'autre pour corriger le dispositif du fléchage car, à ma grande honte, j'avais pris en compte les suppléants dans le calcul du quart.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Cette proposition de loi reprend intégralement les ultimes amendements présentés au Sénat, mais absents de la version définitive du texte de la loi du 17 mai 2013, que notre Assemblée n'a pas adopté en nouvelle lecture.

M. Yves Détraigne. – Lors des traditionnelles réunions d'arrondissement organisées par l'Association des maires de la Marne, nous parlons surtout de cette réforme ainsi que des prochaines élections municipales. Dans les communes de moins de 1 000 habitants, ne peuvent se présenter au deuxième tour que les candidats au premier, sauf si le nombre de candidats est insuffisant. Partout l'on nous a demandé ce qui se passerait en l'absence de nouvelle candidature. Il est parfois difficile d'avoir autant de candidats que de sièges à pourvoir. Cela plaide d'ailleurs pour en rester à sept conseillers municipaux dans les petites communes...

La question des fusions d'intercommunalités doit être réglée avant les élections municipales : les conseillers communautaires existants s'additionneront-ils ? Qui en sera président ? Pour l'instant, on peine à comprendre quoi que ce soit.

M. Jean-René Lecerf. – Selon l'exposé des motifs, l'article 4 maintient « aux anciennes communes associées qui, aujourd'hui, conservent au sein de la commune fusionnée les électeurs sénatoriaux existants avant la fusion, un nombre inchangé de délégués sénatoriaux ». Est-ce à dire que le double compte des grands électeurs – une fois comme électeur de la commune associée et une autre fois comme électeur supplémentaire de la commune – est préservé ? Si tel était le cas, il serait porté une grave atteinte au principe d'égalité.

M. Patrice Gélard. – Tout à fait. J'ai le cas dans mon territoire.

Mme Jacqueline Gourault. – Cette proposition de loi a le mérite de régler certains points, comme le problème des délégués communautaires dans les communes de moins de 1 000 habitants. Toutefois, l'Association des maires de France m'a signalé que le système transitoire retenu pour les fusions ne marche pas lorsqu'une commune isolée rejoint une intercommunalité. Je déposerai un amendement en séance pour y remédier.

M. Michel Mercier. – S'agissant de l'installation des nouvelles communautés de communes au 1^{er} janvier 2014...

M. Alain Richard, rapporteur. – Comme les fusions !

M. Michel Mercier. – ...le texte mentionne deux options : quelles sont-elles exactement ? Il faut dire clairement les choses aux élus, dont certains s'inquiètent pour la fin de leur mandat.

M. Alain Richard, rapporteur. – Il me semble que le code général des collectivités territoriales (CGCT) répond à l'objection de M. Détraigne : si le conseil municipal est incomplet, il prévoit des élections pour le compléter.

L'article est destiné à régler le problème des fusions. La direction générale des collectivités locales et le bureau des élections de l'Intérieur s'interrogeaient. A la réflexion, je ne vois pas ce qui pourrait faire l'objet d'un contentieux. Pour l'instant, instruction est donnée aux préfets de laisser aux collectivités territoriales le choix entre la réunion des conseils existants et la désignation de conseillers communautaires parmi les effectifs nouveaux.

M. Yves Détraigne. – Les préfets refusent la seconde option !

M. Alain Richard, rapporteur. – La circulaire sur ce point est en cours de transmission. Si le législateur s'en mêle, il faudra que les conseils se prononcent à nouveau, puisqu'ils n'auront eu à le faire, d'ici au 31 août, que sur la composition du nouveau conseil communautaire et non sur le point de savoir s'il remplace les anciens. Poursuivons notre dialogue avec nos interlocuteurs de l'Intérieur, qui sont des praticiens de ces sujets, et mettons-nous d'accord avant le passage en séance. Il peut y avoir des cas où une ou deux communes s'agrègent lors de la fusion : on leur propose alors de faire basculer les conseillers communautaires dont elles disposaient dans la nouvelle communauté. Par formalisme, je préférerais que les conseils délibèrent à nouveau.

Au nom de la paix des ménages, je défendais jusqu'à présent le droit pour les communes associées de garder leurs conseillers municipaux. Dans la grande majorité des cas, les communes associées sans conseiller communautaire basculeront sous le régime des communes déléguées, ce qui les privera d'élus municipaux de section. D'après le ministère de l'Intérieur, cette suppression de conseillers propres aux sections est un sujet minoritaire. De plus, les maires préfèrent avoir leur liste sur toute la commune. Par conséquent, nous vous proposons, à rebours des dispositions initiales, de supprimer les sections dans les communes relevant du scrutin proportionnel. Dès lors, le problème des électeurs sénatoriaux supplémentaires ne se pose plus. Monsieur Mercier, la question des nouvelles communautés est traitée par la loi.

M. Michel Mercier. – De façon compliquée. La première hypothèse consiste à créer un conseil avec des règles nouvelles.

M. Alain Richard, rapporteur. – Si c'est une création, il ne peut en être autrement.

M. Michel Mercier. – Une création par fusion ?

M. Alain Richard, rapporteur. – Non, il y a de vraies créations. Dans le cas d'une fusion, on donne le choix aux collectivités. C'est seulement alors que s'applique l'article 34 de la loi.

M. Michel Mercier. – J'en comprends qu'il laisse le choix entre la création d'un nouveau conseil doté des pouvoirs normaux d'un conseil, et la réunion des conseillers existants chargés seulement d'organiser les compétences optionnelles. Le président ne peut dans ce second cas prendre que des actes d'administration conservatoire et urgente.

M. Alain Richard, rapporteur. – Je ne suis guère convaincu par la formule, mais s'il y a des décisions importantes à prendre, les communes sont incitées à passer au nouveau conseil.

M. Michel Mercier. – Si l'on veut faire fonctionner la machine tout de suite, on prend en effet la première option, sinon on se contente de la seconde.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Je rends hommage au travail minutieux du rapporteur.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 2

M. Alain Richard, rapporteur. – Je rectifie l'amendement n° 2 pour lui substituer le 3° de l'amendement n° LOIS.6 afin que cet article soit ainsi rédigé : « Les deux derniers alinéas de l'article L. 261 du code électoral sont supprimés. »

L'amendement n° 2 rectifié est adopté.

L'amendement n° 6 devient sans objet.

Articles additionnels avant l'article 3

M. Alain Richard, rapporteur. – L'amendement n° 5 précise la règle de désignation du conseiller communautaire suppléant : dans les communes de

1 000 habitants et plus, c'est celui qui suit le premier élu dans la liste fléchée, et le deuxième dans l'ordre du tableau dans les communes de moins de 1 000 habitants.

L'amendement n° 5 est adopté.

M. Alain Richard, rapporteur. – L'amendement n° 6 rectifie le mode de calcul du quart des candidats aux sièges de conseiller communautaire : il ne peut s'agir que du quart du nombre de sièges à pourvoir.

L'amendement n° 6 est adopté.

Article 3

M. Pierre-Yves Collombat. – Pourquoi faire compliqué quand on peut faire simple ? En dépit de la souplesse apportée par notre rapporteur, le mode d'élection des représentants des communes de moins de 1 000 habitants dans les intercommunalités est bien complexe. Je n'ai toujours pas compris la raison du double mode d'élection des délégués : par le conseil municipal pour le maire et les adjoints, et dans l'ordre du tableau pour le reste. Mon amendement n° 1 rétablit l'ancien mode de désignation des délégués par le conseil municipal.

M. Alain Richard, rapporteur. – Nous examinons une proposition de loi corrective. La question que pose M. Collombat a déjà été tranchée. Toutes les formations politiques se sont mises d'accord sur le raisonnement suivant : l'importance acquise par les communautés justifie désormais d'élire directement les conseillers communautaires. Aussi le seuil d'élection par liste a-t-il été abaissé à 1 000 habitants. Mais dans les communes de moins de 1 000 habitants, le panachage fait obstacle au fléchage. Les professionnels du droit électoral ont estimé que la manifestation de confiance du conseil municipal dans le choix du maire et de ses adjoints s'approchait toutefois beaucoup du suffrage direct. Et dans le cas peu probable où le nombre de conseillers communautaires dépasserait le nombre de membres de la municipalité, le nombre de suffrage obtenus, c'est-à-dire l'ordre du tableau, est une fois encore ce qui se rapproche le plus de la *vox populi*.

M. Pierre-Yves Collombat. – Dans les grandes intercommunalités, sans doute. Mais dans les petites, il pourra très bien y avoir plus d'un ou deux conseillers. Je ne comprends toujours pas ce double système. Les personnes désignées selon l'ordre du tableau pourraient ne pas représenter la majorité du conseil municipal. Ce système est absolument injustifiable et complètement absurde.

M. Michel Mercier. – Et le suffrage universel ?

M. Pierre-Yves Collombat. – Je n'étais pas favorable à la conservation de l'ancien mode de scrutin pour les communes de moins de 1 000 habitants, mais ma solution a le mérite de la cohérence.

M. Jean-Jacques Hyest. – Quoique d'accord sur le fond avec M. Collombat, je ne vois pas comment modifier la décision commune des deux Assemblées pour entretenir la fiction d'une élection des délégués au suffrage universel direct. En outre, la participation des maires au conseil communautaire témoigne de leur mobilisation pour les questions qu'il traite.

M. Simon Sutour. – Ce texte est d'ordre rectificatif. J'apprécie son article essentiel, qui rétablit le nombre de 9 conseillers municipaux pour les communes de

moins de 100 habitants. Sur ce point, la loi avait été perçue comme punitive. Je ne bouleverserai pas ce fragile équilibre.

Nous sommes en train d'expliquer aux élus municipaux les nouvelles modalités d'élection. Dans celles qui comptent moins de 1 000 habitants, la logique veut que le conseil municipal élise ses délégués. Je suis en désaccord avec M. Hiest : les maires que je connais sont actifs dans les intercommunalités. Et je rejoins M. Collombat, car lorsque la personne désignée dans l'ordre du tableau refuse la charge, un vote désignera son remplaçant. Ce texte va sans doute s'appliquer pour longtemps...

M. Jean-Jacques Hiest. – Il ne faut jamais désespérer de rien.

M. Simon Sutour. – Partout, il semble plus logique aux élus des communes de moins de 1 000 habitants de procéder ainsi.

M. Yves Détraigne. – La communauté d'agglomération de Reims compte 240 000 habitants. Le délégué d'une commune de 300 habitants est l'opposant au maire : or cette commune possède la plus grande zone d'activité de la région. Il est problématique que le délégué ne soit pas le maire !

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Pourquoi avoir élu son opposant ? Le maire ne maîtrise pas sa majorité.

M. Yves Détraigne. – Nous savons bien que le maire est le mieux informé des questions de la commune que n'importe quel autre membre du conseil municipal. Pour que le maire soit naturellement le représentant de la commune dans les instances communautaires, conservons l'ordre du tableau.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Pour ma part, je voterai dans le sens préconisé par notre rapporteur, ne serait-ce que parce que cette proposition de loi ne fait que réintégrer des dispositions sur lesquelles le Sénat s'est montré unanime.

M. Pierre-Yves Collombat. – Mes remarques ne visaient aucunement notre rapporteur, dont les propositions assouplissent incontestablement le dispositif proposé. J'entends bien dans quel but cette proposition de loi a été élaborée. Il n'empêche que ce système est inutilement compliqué, quoique moins qu'auparavant.

L'amendement n° 1 est rejeté.

Article 4

M. Alain Richard, rapporteur. – Compte tenu de la suppression globale des sections de communes, il n'y a plus de justification de principe à l'attribution, par l'application du maintien du nombre de délégués sénatoriaux préexistant dans chacune des communes fusionnées devenues communes associées, de délégués sénatoriaux ne correspondant pas à la taille démographique de la commune. L'amendement n° 4 fait disparaître cette disposition.

L'amendement n° 4 est adopté.

Article 5

M. Alain Richard, rapporteur. – L'amendement n° 3 remplace, dans le tableau d'effectifs des conseils municipaux, le nombre 7 par le nombre 9.

L'amendement n° 3 est adopté.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Il reste une difficulté, résultant de la décision du Conseil constitutionnel, dans le cas où un poste se trouverait vacant dans un conseil général, le suppléant faisant défaut.

M. Jean-Jacques Hyest. – Nous vous l'avions dit...

M. Alain Richard, rapporteur. – Des flots d'éloquence se sont déversés, lors des débats, sur les dérogations à l'égalité démographique des cantons. J'avais alors rappelé que les groupes qui déposeraient un recours feraient état de cette exigence. Cela n'a pas manqué. Celui du groupe sénatorial UMP exige l'égalité démographique la plus rigoureuse... Ce que le Conseil constitutionnel a supprimé n'avait guère d'effet juridique, mais il l'a interprété comme une intention de déroger à tout va. Le Conseil d'Etat va finir par demander de justifier toute différence démographique au-delà de 10% en plus ou en moins.

Au mépris de la réalité constatée depuis 2008, le Conseil constitutionnel est parti de l'hypothèse de plusieurs vacances. A partir de là, nous avons deux solutions : soit une élection réservée aux candidats d'un sexe donné, ce qui ferait un beau sujet constitutionnel, soit une élection partielle, y compris pour le membre toujours présent, ce qui est également problématique. J'ai cru comprendre qu'il pourrait y avoir une troisième solution, une élection partielle pour un seul membre, de l'un ou de l'autre sexe. Pour cela, il faut réécrire le texte. Je suis quant à moi parti de l'idée qu'il y aurait une élection pour les deux membres. Le Gouvernement préfère une élection ouverte aux candidats des deux sexes.

M. Michel Mercier. – Voilà un vrai aveu de faillite du système du binôme.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – J'espérais que ce texte nous fournirait l'occasion de régler la question par voie d'amendement... Le Gouvernement et le législateur vont devoir traiter le sujet.

M. Alain Richard. – Nous avons jusqu'à mars 2014.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Le sujet est ténu, l'occasion était bonne.

M. Yves Détraigne. – Pourquoi ne donnerait-on pas deux voix au membre restant du binôme?

M. Alain Richard. – Le Conseil constitutionnel s'est opposé au vote plural à l'occasion d'un recours que votre serviteur avait formé contre une réforme des prud'hommes proposée par Robert Boulin. Ce refus du vote plural rend d'ailleurs impossible le rééquilibrage du collège électoral élisant le Sénat en faveur des départements et des régions. Le rapport Jospin avait signalé que le Sénat, censé représenter les collectivités territoriales, représente en pratique, à 96 %, les communes. Le Conseil refusant d'augmenter le nombre de délégués supplémentaires non élus, un autre équilibre entre communes, départements, régions aurait été possible, en donnant des voix supplémentaires aux conseillers régionaux et départementaux. Voilà pourquoi l'on reste à 3,8 % seulement de délégués sénatoriaux représentant les départements et les régions.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Cette décision ancienne est contrariante, le vote plural serait plus juste. Quant aux régions et départements, il ne serait pas scandaleux de mieux les représenter.

M. Jean-Jacques Hyst. – On ne peut pas dire que les départements et les régions sont mal représentés au Sénat !

M. Jean-René Lecerf. – Il y a une solution simple : l'autre suppléant pourrait devenir conseiller départemental.

M. Alain Richard. – Dans le raisonnement inspiré par le recours UMP, le Conseil constitutionnel ne renoncera pas à l'élection parce qu'il reste dans la fiction que tous ces gens peuvent être morts.

L'ensemble de la proposition de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 2 Rétablissement des sections électorales dans les communes de 1 000 à 20 000 habitants			
M. RICHARD, rapporteur	7	Suppression des sections électorales dans les communes de 1 000 à 20 000 habitants	Adopté
M. RICHARD, rapporteur	2	Rédactionnel	Retiré
Article(s) additionnel(s) avant l'article 3			
M. RICHARD, rapporteur	5	Modalités de désignation du conseiller communautaire supplémentaire	Adopté
M. RICHARD, rapporteur	6	Précision des modalités de fléchage des candidats au mandat communautaire dans les communes de 1 000 habitants et plus	Adopté
Article 3 Vacance de siège du conseiller communautaire dans les communes de moins de 1 000 habitants			
M. COLLOMBAT	1	Election des conseillers communautaires par le conseil municipal	Rejeté
Article 4 Conséquences de la transformation des communes associées sans siège de conseiller communautaire en communes déléguées			
M. RICHARD, rapporteur	4	Suppression de l'article	Adopté

Article 5 Effectif des conseils municipaux			
M. RICHARD, rapporteur	3	Rédactionnel	Adopté

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction générale des collectivités locales

- **M. Serge MORVAN**, directeur général
- **M. Stanislas BOURRON**, sous-directeur des compétences et des institutions locales

Direction de la modernisation et de l'action territoriale

- **M. Yves LE BRETON**, chef de service, adjoint au directeur
- **M. Marc TSCHIGGFREY**, chef du bureau des élections
- **Mme Sylvie CALVES**, adjointe au chef du bureau des élections

TABLEAU COMPARATIF

—

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p>Code électoral</p>	<p>Proposition de loi portant diverses dispositions relatives aux collectivités locales</p>	<p>Proposition de loi portant diverses dispositions relatives aux collectivités locales</p>
<p><i>Art. L. 237-1.</i> — La fonction d'élu municipal est incompatible avec l'emploi salarié d'un centre communal d'action sociale de la commune dont l'élu local est le représentant.</p>	<p>Article 1^{er}</p> <p>Le code électoral est ainsi modifié :</p>	<p>Article 1^{er}</p> <p><i>(Sans modification)</i></p>
<p>Ces dispositions sont applicables aux représentants des établissements publics de coopération intercommunale lorsqu'un centre intercommunal d'action sociale a été créé.</p>	<p>I. — L'article L. 237-1 est ainsi rédigé :</p>	
	<p>« <i>Art. L. 237-1.</i> — Le mandat de conseiller municipal est incompatible avec l'emploi salarié du centre communal d'action sociale de la commune dans laquelle il est élu. »</p>	
	<p>II. — L'article L. 273-4-1 est ainsi rédigé :</p>	
	<p>« <i>Art. L. 273-4-1.</i> — Le mandat de conseiller communautaire est incompatible avec l'exercice d'un emploi salarié au sein de l'établissement public de coopération intercommunale dans lequel il est élu ou au sein du centre intercommunal d'action sociale créé par l'établissement. »</p>	
<p><i>Art. L. 261.</i> — La commune forme une circonscription électorale unique.</p>	<p>Article 2</p>	<p>Article 2</p>
<p>Toutefois les membres du conseil de Paris et des conseils municipaux de Lyon et de Marseille sont élus par secteur. Le nombre des secteurs et le</p>	<p>I. — Les deux derniers alinéas de l'article L. 261 du code électoral sont</p>	<p>Les deux derniers alinéas de l'article L. 261 du code électoral sont <u>sup-</u></p>

Texte en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte élaboré par la commission en
vue de l'examen en séance publique

nombre des conseillers à élire dans chaque secteur sont déterminés par les tableaux n° 2, 3 et 4 annexés au présent code.

Les articles L. 254 à L. 255-1 sont applicables dans les communes dont la population est comprise entre 3500 et 30000 habitants.

Par dérogation aux dispositions du présent chapitre, l'élection des conseillers municipaux a lieu dans les conditions prévues au chapitre II du présent titre dans les communes associées comptant moins de 2000 habitants et dans les sections comptant moins de 1000 électeurs si ces sections ne correspondent pas à des communes associées.

**Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013
relative à l'élection des conseillers
départementaux, des conseillers
municipaux et des conseillers
communautaires, et modifiant le
calendrier électoral**

Art. 27. — I. — L'article L. 261 du même code est ainsi modifié :

1° Au troisième alinéa, le nombre : « 3 500 » est remplacé par le nombre : « 20 000 » ;

2° Au dernier alinéa, le nombre : « 2 000 » est remplacé par le nombre : « 1 000 ».

II. — Au deuxième alinéa de l'article L. 254 du même code, après le mot : « commune », sont insérés les mots : « de 20 000 habitants et plus ».

III. — La deuxième phrase du dernier alinéa de l'article L. 255 du même code est supprimée.

IV. — Au premier alinéa de l'article L. 255-1 du même code, après la

ainsi rédigés :

~~« Les articles L. 254 à L. 255-1 sont applicables dans les communes dont la population est comprise entre 1 000 et 30 000 habitants. »~~

~~« Par dérogation aux dispositions du présent chapitre, l'élection des conseillers municipaux a lieu dans les conditions prévues au chapitre II du présent titre dans les communes associées comptant moins de 1 000 habitants et dans les sections électorales comptant moins de 1 000 électeurs si ces sections ne correspondent pas à des communes associées. »~~

II. — ~~Les II à IV de l'article 27 de la loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral,~~ sont supprimés.

primés.

Texte en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte élaboré par la commission en
vue de l'examen en séance publique

seconde occurrence du mot : « communes », sont insérés les mots : « comprises dans une commune de 20 000 habitants ou plus ».

**Code général des collectivités
territoriales**

Art. L. 5211-6. — L'établissement public de coopération intercommunale est administré par un organe délibérant composé de délégués élus par les conseils municipaux des communes membres.

Toute commune associée issue d'une fusion en application de l'article L. 2113-1 est représentée au sein de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale, avec voix consultative, par le maire délégué ou un représentant qu'il désigne au sein du conseil ou de la commission consultative.

Article 3A (*nouveau*)

I. — Après l'article L. 273-5 du code électoral, il est inséré un article L. 273-5-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 273-5-1. — Dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération, le conseiller suppléant mentionné au dernier alinéa de l'article L. 5211-6 du code général des collectivités territoriales est le candidat élu conseiller municipal suivant, sur la liste des candidats au siège de conseiller communautaire, le conseiller élu dans les conditions prévues aux articles L. 273-6 et suivants, dans les communes de 1 000 habitants et plus, ou le premier membre du conseil municipal suivant, dans l'ordre du tableau, le conseiller communautaire désigné dans les conditions prévues à l'article L. 273-11 dans les communes de moins de 1 000 habitants. »

II. — La première phrase du dernier alinéa de l'article L. 5211-6 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction résultant de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral est ainsi rédigée :

« Dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération, lorsqu'une commune ne dispose que d'un seul siège, un conseiller communautaire suppléant, désigné selon les modalités prévues à l'article L. 273-5-1 du code électoral, peut participer avec voix délibérative aux réunions de l'organe délibérant en cas d'absence du conseiller titulaire dès lors que ce dernier en a avisé le prési-

Texte en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte élaboré par la commission en
vue de l'examen en séance publique

Code électoral

Art. L. 273-9. — La liste des candidats aux sièges de conseiller communautaire figure de manière distincte sur le même bulletin que la liste des candidats au conseil municipal dont elle est issue.

Sous réserve du II, la présentation de la liste des candidats au conseil municipal et à l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est soumise aux règles suivantes :

1° La liste des candidats aux sièges de conseiller communautaire comporte un nombre de candidats égal au nombre de sièges à pourvoir, augmenté d'un candidat supplémentaire si ce nombre est inférieur à cinq et de deux dans le cas inverse ;

2° Les candidats aux sièges de conseiller communautaire figurent dans l'ordre de présentation dans lequel ils apparaissent sur la liste des candidats au conseil municipal ;

3° La liste des candidats aux sièges de conseiller communautaire est composée alternativement de candidats de chaque sexe ;

4° Tous les candidats présentés dans le premier quart de la liste des candidats aux sièges de conseiller communautaire doivent figurer, de la même manière et dans le même ordre, en tête de la liste des candidats au conseil municipal ;

5° Tous les candidats aux sièges de conseiller communautaire doivent figurer au sein des trois premiers cinquièmes de la liste des candidats au conseil municipal.

dent de l'établissement public. »

Article 3B (*nouveau*)

Le début du 4° du I de l'article L. 273-9 du code électoral est ainsi rédigé :

« 4° le premier quart des candidats aux sièges de conseiller communautaire, dans la limite du nombre de sièges attribués à la commune, figurent, de la même manière ... (le reste sans changement). »

Texte en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte élaboré par la commission en
vue de l'examen en séance publique

Code électoral

Art. L. 273-12. — I. — En cas de cessation du mandat d'un conseiller communautaire, il est remplacé par le premier membre du conseil municipal n'exerçant pas de mandat de conseiller communautaire qui le suit dans l'ordre du tableau établi à la date où la vacance de son siège devient définitive.

II. — Par dérogation au I, en cas de cessation concomitante par un élu de l'exercice d'un mandat de conseiller communautaire et d'une fonction de maire ou d'adjoint, il est remplacé par le premier membre du conseil municipal n'exerçant pas de mandat de conseiller communautaire pris dans l'ordre du tableau établi à la date de l'élection subséquente du maire et des adjoints, organisée en application des articles L. 2122-7 à L. 2122-14 du code général des collectivités territoriales. Pendant la période comprise entre la cessation du mandat et le remplacement dans les conditions prévues au présent alinéa, le conseiller suppléant désigné en application de l'article L. 5211-6 du code général des collectivités territoriales, lorsqu'il existe, remplace temporairement le délégué dont le siège devient vacant. »

Art. L. 290-1. — Les communes associées, créées en application des dispositions de l'article L. 2113-11 du code général des collectivités territoriales, conservent un nombre de délégués égal à celui auquel elles auraient eu droit en l'absence de fusion. Ces délégués sont désignés par le conseil municipal de la commune issue de la fusion parmi les conseillers municipaux élus dans la section électorale correspondante ou parmi les électeurs de cette section dans les conditions fixées au présent titre.

Article 3

L'article L. 273-12 du code électoral est ainsi rédigé :

« *Art. L. 273-12.* — En cas de vacance du siège d'un conseiller communautaire pour quelque cause que ce soit, son remplaçant est le conseiller municipal n'exerçant pas de mandat de conseiller communautaire qui le suit dans l'ordre du tableau sous réserve du second alinéa.

« Si le maire ou un adjoint renonce expressément à son mandat de conseiller communautaire, son remplaçant est désigné par le conseil municipal dans les conditions prévues à l'article L. 2122-7 du code général des collectivités territoriales. »

Article 4

~~L'article L. 290-1 du code électoral est complété par un alinéa ainsi rédigé :~~

Article 3

(Sans modification)

Article 4

Supprimé

Texte en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique

Néanmoins lorsqu'il existe un conseil consultatif, les délégués de la commune associée sont désignés en son sein. Lorsque le nombre de délégués de la commune associée est supérieur à l'effectif du conseil consultatif, les membres de ce conseil sont délégués de droit, les autres délégués étant élus parmi les électeurs de la commune associée.

~~« Par dérogation à l'article L. 284, les communes déléguées visées au second alinéa de l'article L. 273 7 conservent un nombre de délégués égal à celui auquel elles auraient eu droit en l'absence de fusion. Ces délégués sont désignés par le conseil municipal de la commune issue de la fusion parmi les conseillers municipaux ou parmi les électeurs inscrits sur les listes électorales de la commune dans les conditions fixées au présent titre. »~~

Code général des collectivités territoriales

Article 5

Article 5

Art. L. 2121-2. — (dans sa rédaction résultant de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013, applicable à compter du prochain renouvellement général des conseils municipaux) Le nombre des membres du conseil municipal des communes est fixé conformément au tableau ci-après :

~~L'article 28 de la loi précitée est abrogé.~~

I. — A la seconde colonne de la deuxième ligne du tableau du second alinéa de l'article L. 2121-2 du code général des collectivités territoriales, le nombre : « 7 » est remplacé par le nombre : « 9 ».

COMMUNES	NOMBRE DES MEMBRES du conseil municipal
De moins de 100 habitants	7
De 100 à 499 habitants	11

Code électoral

II. — Au deuxième alinéa de l'article L. 284 et à l'avant-dernier alinéa de l'article L. 228 du code électoral, le mot : « sept » est remplacé par le mot : « neuf ».

Art. L. 284. — (dans sa rédaction résultant de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 2013, applicable à compter du prochain renouvellement général des

Texte en vigueur

Texte de la proposition de loi

**Texte élaboré par la commission en
vue de l'examen en séance publique**

conseils municipaux) Les conseils municipaux élisent parmi leurs membres dans les communes de moins de 9000 habitants :

-un délégué pour les conseils municipaux de sept et onze membres ;

-trois délégués pour les conseils municipaux de quinze membres ;

-cinq délégués pour les conseils municipaux de dix-neuf membres ;

-sept délégués pour les conseils municipaux de vingt-trois membres ;

-quinze délégués pour les conseils municipaux de vingt-sept et vingt-neuf membres.

Dans le cas où le conseil municipal est constitué par application des articles L. 2113-6 et L. 2113-7 du code général des collectivités territoriales relatif aux fusions de communes dans leur rédaction antérieure à la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, le nombre de délégués est égal à celui auquel les anciennes communes auraient eu droit avant la fusion.

Art. L. 228 . — (dans sa rédaction résultant de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 applicable à compter du prochain renouvellement général des conseils municipaux) Nul ne peut être élu conseiller municipal s'il n'est âgé de dix-huit ans révolus.

Sont éligibles au conseil municipal tous les électeurs de la commune et les citoyens inscrits au rôle des contributions directes ou justifiant qu'ils devaient y être inscrits au 1er janvier de l'année de l'élection.

Toutefois, dans les communes de plus de 500 habitants, le nombre des conseillers qui ne résident pas dans la commune au moment de l'élection ne peut excéder le quart des membres du

Texte en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte élaboré par la commission en
vue de l'examen en séance publique

conseil.

Dans les communes de 500 habitants au plus, ce nombre ne peut excéder quatre pour les conseils municipaux comportant sept membres et cinq pour les conseils municipaux comportant onze membres.

Si les chiffres visés ci-dessus sont dépassés, la préférence est déterminée suivant les règles posées à l'article R 121-11 du code des communes.

Art. 34. — Lorsqu'une fusion d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre entre en vigueur au 1^{er} janvier 2014 :

1° Soit l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale issu de la fusion est installé à la même date, dans les conditions prévues au II de l'article 83 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, jusqu'à l'installation de l'organe délibérant résultant de l'élection concomitante au prochain renouvellement général des conseils municipaux, par accord exprimé, avant le 31 août 2013, à la majorité des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou par la moitié au moins des conseils municipaux de ces communes représentant plus des deux tiers de la population, les sièges de délégués des communes étant répartis en application des règles fixées pour les conseillers communautaires à

Article 6

Le deuxième alinéa de l'article 34 de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

« 1° Soit l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale issu de la fusion est installé à la même date jusqu'à l'installation de l'organe délibérant résultant de l'élection concomitante au prochain renouvellement général des conseils municipaux. Dans ce cas, par dérogation au premier alinéa du II de l'article 83 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, le nombre et la répartition des sièges des conseillers communautaires sont fixés selon les modalités prévues à l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction issue de la présente loi.

Article 6

(Sans modification)

Texte en vigueur

Texte de la proposition de loi

**Texte élaboré par la commission en
vue de l'examen en séance publique**

l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction issue de la présente loi ;

« Les opérations visées à l'alinéa précédent sont réalisées par accord exprimé, avant le 31 août 2013, à la majorité des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou par la moitié au moins des conseils municipaux de ces communes représentant les deux tiers de la population. »

.....