

A S S E M B L É E      N A T I O N A L E

X I V <sup>e</sup>      L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## **Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République**

Mercredi  
30 janvier 2013  
Séance de 12 heures

Compte rendu n° 35

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

- Audition de Manuel Valls, ministre de l'Intérieur, sur le projet de loi organique, adopté par le Sénat, relatif à l'élection des conseillers municipaux, des délégués communautaires et des conseillers départementaux (n° 630) et sur le projet de loi, rejeté par le Sénat, relatif à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des délégués communautaires et modifiant le calendrier électoral (n° 631) (M. Pascal Popelin, rapporteur)..... 2

**Présidence  
de M. Jean-Jacques  
Urvoas,  
*Président***



*La séance est ouverte à 12 heures.*

*Présidence de M. Jean-Jacques Urvoas, président.*

*La Commission procède à l'audition de Manuel Valls, ministre de l'Intérieur, sur le projet de loi organique, adopté par le Sénat, relatif à l'élection des conseillers municipaux, des délégués communautaires et des conseillers départementaux (n° 630) et sur le projet de loi, rejeté par le Sénat, relatif à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des délégués communautaires et modifiant le calendrier électoral (n° 631) (M. Pascal Popelin, rapporteur).*

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** Monsieur le ministre, je vous remercie d'avoir quitté le Conseil des ministres pour venir nous présenter ces deux textes, transmis par le Sénat, dont notre Commission examinera les articles la semaine prochaine, avant leur passage en séance publique deux semaines après.

**M. Manuel Valls, ministre de l'Intérieur.** Le projet de loi sur la réforme électorale inaugure une longue série législative. Il résulte de l'abrogation du texte créant le conseiller territorial. Ce nouvel élu hybride aurait créé en effet de la confusion entre les assemblées départementales et régionales, n'aurait pas permis de réaliser d'économies et aurait marqué un recul de la parité. Mais il n'était pas possible d'organiser trois scrutins le même jour, en mars 2014. Le projet repousse donc d'abord la date d'élection des conseils départementaux et régionaux à 2015. Le motif d'intérêt général, constitutionnellement nécessaire, se démontre facilement. Je rappelle que, avant la réforme instituant le conseiller territorial, les échéances étaient fixées à 2016 pour les régionales et à 2017 pour les cantonales.

D'autre part, les assemblées départementales seront élues intégralement le même jour : ancienne revendication des présidents de conseils généraux, la suppression du renouvellement par moitié met fin à un archaïsme. Cette mesure, mise en œuvre par Pierre Joxe puis abrogée par Charles Pasqua, peut, aujourd'hui, faire l'objet d'un consensus – à la demande du président de la République et du Premier ministre, j'ai consulté l'ensemble des forces politiques représentées au Parlement et reçu l'Assemblée des départements de France (ADF), l'Assemblée des maires de France (AMF) et l'Assemblée des communautés de France (AdCF).

Le scrutin binominal majoritaire s'appliquera aux conseillers départementaux. Lors des états généraux de la démocratie territoriale, le président de la République a souhaité que l'on conjugue l'ancrage territorial et de la parité. Le *statu quo* étant exclu, l'élection ne pouvant avoir lieu dans l'arrondissement et l'intercommunalité demeurant un échelon de projets et non d'élection, nous avons retenu cette solution, soutenue par l'ADF. Les exécutifs départementaux et régionaux deviendront paritaires ; le redécoupage des cantons fera disparaître les plus fortes inégalités – le tracé de la plupart des cantons remonte à leur création en 1801 – et rétablira l'équilibre démographique. Il faudrait prendre aussi en compte les réalités géographiques et les bassins de vie. La population d'un canton ne pourra pas s'écarter de la moyenne de plus de 20 %, ce critère figurant dans le projet de loi sur la recommandation du Conseil d'État. J'aurais souhaité une fourchette plus large, mais il faut éviter de prendre des risques.

Nous proposons par ailleurs un système de fléchage afin de permettre la désignation des conseillers communautaires en même temps que celle des élus municipaux. Ce système s'apparente à celui prévu pour l'élection des conseillers municipaux et d'arrondissement à

Paris, Lyon et Marseille. Les intercommunalités restent des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui ne disposent pas du statut de collectivité territoriale. À ce stade, les communes ne veulent pas être réduites à des sections de proximité. Certains estiment que ce système reste insuffisant, mais il ne s'agit que d'une étape, je ne doute pas que nous en franchirons d'autres dans l'avenir, au moins dans les grandes agglomérations, à l'horizon 2020.

Le projet étend encore le scrutin de liste proportionnel en abaissant son seuil d'application de 3 500 à 1 000 habitants. Nous sommes ouverts à la discussion sur ce seuil : le niveau de 500 avait été prévu par le Gouvernement précédent, celui de 1 500 est proposé par l'AMF. Cette évolution permettra de toute façon à la parité de progresser et empêchera, par la limitation du panachage, les conflits personnels de prospérer au détriment des choix politiques. J'entends les arguments de ceux qui souhaitent supprimer tout seuil, mais des listes complètes ne peuvent pas être constituées dans les plus petites communes. En revanche, je suis ouvert à de nouvelles obligations pour les communes en deçà de ce seuil et, notamment, l'obligation de dépôt de candidature pour les deux tours de l'élection.

Ce projet actualise enfin, pour la première fois depuis 1982, l'effectif des conseillers de Paris par arrondissement

Le Sénat a approuvé plusieurs mesures de ce dispositif législatif, après des débats fort intéressants, mais il l'a globalement rejeté – au prix, d'ailleurs, d'oppositions contradictoires – laissant ainsi l'Assemblée nationale faire la loi. Vous avez donc à vous prononcer sur le texte que le Conseil des ministres a adopté le 28 novembre 2012.

**M. Pascal Popelin, rapporteur.** Pour ne pas refaire la présentation complète de M. le ministre, je formulerai en revanche quelques remarques en forme de questions, sur quelques-uns des points qui devraient nourrir nos débats.

S'agissant de l'élection des futurs conseils départementaux, comme de manière plus générale en matière d'élection, chacun a son opinion. Nous pouvons néanmoins convenir entre nous du constat qu'aucun mode de scrutin ne cumule toutes les qualités contradictoires que nous pourrions légitimement appeler de nos vœux, telles que la représentation fidèle de l'opinion, l'ancrage territorial, la mise en œuvre de la parité, la proximité ou le caractère gouvernable des assemblées délibérantes issues du suffrage.

Ces caractéristiques ne pouvant toutes se conjuguer avec la même force, le choix du législateur doit se fonder sur la nature et le rôle de la collectivité à élire pour déterminer les modalités à privilégier pour chaque élection.

La vocation première des conseils régionaux est d'exercer un rôle de programmation des grands projets structurants des territoires, tels que les grands aménagements d'équipements, les infrastructures de transport et les politiques de développement économique, de formation professionnelle et d'emploi. Un scrutin à dominante proportionnelle, corrigé d'une prime majoritaire, tel que celui adopté en 2003 et appliqué en 2004 et 2010, me semble adapté à ce type de missions.

Pour leur part, les assemblées départementales exercent des missions de proximité. Principaux opérateurs de la solidarité, ils sont les collectivités d'accompagnement des Français à toutes les étapes de la vie et face aux difficultés qu'ils peuvent rencontrer. Ils sont le partenaire privilégié du bloc communal, auquel ils apportent un soutien logistique, matériel

et financier bien souvent indispensable. Les élus départementaux doivent donc disposer de l'ancrage territorial que confère le scrutin majoritaire. Il est nécessaire aussi de faire en sorte que la parité gagne les dernières assemblées où elle n'a pas réussi à s'imposer au cours de la dernière décennie.

Tel est le sens du scrutin binominal proposé, auquel j'adhère personnellement totalement. Il est certes inédit, mais le principe de la nouveauté n'a jamais été un motif de réticence. Toute innovation doit cependant s'accompagner d'une réflexion méticuleuse, afin d'anticiper autant que possible, les éventuelles difficultés de mise en œuvre.

D'aucuns pointent le risque de concurrence entre les membres du binôme, une fois l'élection acquise. Sans doute faudra-t-il, par exemple, préciser les règles de la représentation du conseil départemental dans divers organismes, comme les conseils d'administration des collèges ou des services départementaux d'incendie et de secours.

La question de la vacance d'un des deux sièges du binôme en cours de mandat devra aussi être précisée.

Je proposerai également à notre Commission, afin de favoriser l'émergence d'une majorité au sein de chaque conseil départemental, de décider que le nombre de cantons devra toujours être impair. D'autres précisions devront être apportées au cours de la discussion, dans le cadre d'amendements.

Je me réjouis de l'instauration du renouvellement total tous les six ans. Ce changement permettra non seulement aux assemblées départementales d'inscrire leur action dans la durée, mais aussi contribuera à une meilleure lisibilité de ce scrutin pour les électrices et les électeurs.

S'agissant de l'abaissement du seuil du recours au scrutin proportionnel de liste pour les élections municipales, les opinions sont diverses. Le Sénat, après avoir débattu longuement du seuil le plus pertinent, a adopté l'article tel que présenté par le Gouvernement. A ce stade, le seuil de 1 000 habitants semble être un bon point d'équilibre.

Les travaux du Sénat ont montré que les élus locaux représentant les petites communes sont prêts à aller plus loin pour moderniser le mode de scrutin municipal. Dans cet esprit, je suis favorable à la généralisation de la déclaration de candidature, afin que les électeurs connaissent précisément ceux qui sont prêts à consacrer du temps à la gestion de leur commune. Pour favoriser un meilleur fonctionnement des conseils municipaux des petites communes, il serait aussi opportun de reprendre les travaux du Sénat et les propositions du Gouvernement formulées à cette occasion sur la réduction de leurs effectifs.

Quant à l'élection au suffrage universel des représentants des communes au sein des organes délibérants des intercommunalités, cette question devrait faire l'objet d'un consensus dans son principe, puisqu'elle met en effet en œuvre une décision inscrite dans la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010.

Je pense qu'il nous faut néanmoins trouver un système plus simple que celui imaginé par le Sénat, afin de concilier lisibilité et sincérité du fléchage, avec la nécessaire souplesse souhaitée par les élus, dans la répartition des responsabilités municipales et intercommunales. Il me semble aussi utile de préciser clairement le lien entre le mandat municipal et le mandat

intercommunal et le fait qu'il soit nécessaire d'être en fonction dans une assemblée communale pour siéger au sein des instances d'un EPCI.

Et puisque nous consacrons cet échelon intercommunal par l'élection au suffrage universel, je pense aussi qu'il serait temps de décider d'une appellation officielle de portée générale des élus concernés, qui ne seront plus exactement des délégués. Quant à l'adjectif communautaire, sa polysémie n'est pas forcément des plus heureuses. Aussi je vous proposerai d'adopter l'appellation de « conseiller intercommunal ».

**M. François Vannson.** Si le conseiller territorial possédait un caractère hybride, que dire du conseiller départemental, monsieur le ministre ? Au moins, l'instauration du premier aurait limité les consultations d'élus précédant lesancements de projets.

Il faudrait que le texte tienne compte des spécificités en termes de superficie et de relief, en maintenant un nombre minimal de 15 cantons par département. En outre, une élévation du ratio d'écart à la moyenne de 20 à 40 % permettrait de redécouper les cantons avec davantage de souplesse.

La loi pourrait-elle, d'autre part, lever l'interdiction pesant sur les gardes forestiers de se présenter aux élections locales ? Autant on peut comprendre cela pour un directeur territorial, autant cela semble exagéré dans le cas d'un garde et que cette règle d'inéligibilité n'est pas toujours appliquée de manière uniforme.

**M. Jacques Valax.** Le fléchage des futurs délégués qui siègeront au sein des EPCI constitue une évolution à amplifier. Les présidents des EPCI ne pourraient-ils pas être élus au suffrage universel direct ? Le texte limitant le cumul des mandats les concernera-t-il ?

**M. François Sauvadet.** Il aurait mieux valu que l'acte III de la décentralisation précède la modification des scrutins locaux. Mais soit.

Dans notre République, l'usage veut néanmoins que le mode d'élection ne subisse pas de changement dans l'année précédant le vote. Or, on va rompre avec cette tradition si les allers-retours avec le Sénat se prolongent.

Le refus du Sénat d'adopter ce projet de loi révèle d'ailleurs une insuffisance de concertation.

Je ne suis pas absolument pas convaincu par votre binôme. Deux candidats sont élus ensemble, mais ils exercent leur mandat séparément. Ce système inédit, qui n'existe nulle part au monde, permettra d'atteindre votre objectif de parité, mais il créera une concurrence ingérable, une véritable « usine à gaz ». Un scrutin de liste départemental aurait permis de consolider l'ancrage territorial, d'assurer l'égal accès des hommes et des femmes au mandat et de garantir la représentation de l'ensemble des forces politiques.

Enfin, contrairement à votre présentation, les exigences pesant sur le redécoupage des cantons n'émanent pas du Conseil constitutionnel, mais de décisions du Conseil d'État rendues à l'occasion de modifications très ponctuelles des limites territoriales des cantons. Votre redécoupage s'apparente donc à un « tripatouillage », puisque les cantons ne correspondront plus aux circonscriptions électorales, alors même que le mode de scrutin législatif va lui aussi évoluer. Bien que les collectivités « territoriales » aient une existence constitutionnelle dans la République décentralisée, des pans entiers de « territoires » cesseront d'être représentés. Or, le développement équilibré du territoire national constitue l'un de nos

défis majeurs. Dans un département comme la Côte d'Or, qui compte 706 communes, ma circonscription législative représente 54 % du territoire et regroupe 17 cantons. Avec cette réforme, nous passerons à 4 cantons ! Cela fera d'immenses circonscriptions et aboutira à une primauté de fait de la principale agglomération. Tout cela est très dangereux pour notre organisation territoriale.

**M. Jean-Frédéric Poisson.** Avez-vous intégré, monsieur le ministre, les réserves émises par la délégation aux droits des femmes de l'Assemblée nationale ?

La spécificité des territoires – y compris en Île-de-France, où il y a des territoires ruraux, je le rappelle – exige de la souplesse dans le redécoupage des cantons. Dans ce domaine, quelle articulation envisagez-vous entre les mesures législatives et réglementaires ?

Je comprends votre souci d'éviter le conflit politique entre élus municipaux et intercommunaux. Mais vous nous avez laissé entendre que le fléchage était la dernière étape avant une réforme radicale. Qu'en sera-t-il ?

**M. Guillaume Larrivé.** Le rejet de ce texte par le Sénat, représentant des collectivités territoriales, démontre l'échec du Gouvernement à convaincre sa majorité et à conduire une véritable concertation.

Trois ministres sont chargés des collectivités locales, mais, neuf mois après le début du quinquennat, le Parlement n'a été saisi d'aucun projet touchant à leur organisation. Nous sommes, en revanche, sollicités sur un texte dont l'objet principal consiste à reporter les élections régionales et départementales à 2015. Cette loi affectera la composition du collège chargé de désigner les sénateurs et nous la déférerons au Conseil constitutionnel, le motif d'intérêt général ne paraissant pas établi.

Le mode de scrutin retenu, binominal départemental, se révèle une curiosité qu'il faudrait songer à breveter. Pourquoi, tant qu'à faire, ne pas étendre ce principe à tous les élus, y compris au président de la République ?

Enfin, il faudrait éviter de faire de l'écart de 20 % une règle d'airain. Sinon les territoires ruraux se retrouveraient sous-représentés au sein de collectivités censées les soutenir.

**M. Marc Dolez.** Monsieur le ministre, le mode de scrutin retenu vise à assurer l'ancrage territorial et la parité, mais pas le pluralisme. Le système du binôme impose l'élection de deux élus de la même sensibilité et la proportionnelle a été écartée, alors qu'elle sera partiellement introduite dans le scrutin législatif. Pourquoi l'élection départementale serait-elle la seule à ignorer la proportionnelle ?

D'autre part, nous sommes attachés au fait que les délégués communautaires émanent des municipalités qu'ils représentent au sein des EPCI. Inscrivez-vous le fléchage dans la perspective de leur future élection au suffrage universel direct ? Une telle évolution entraînerait à terme la disparition des communes ?

**M. Alain Tourret.** Le conseiller général de Cambremer avait déclaré qu'il avait vocation à représenter des hectares, peut-être des chevaux, mais certainement pas des hommes ; je me félicite que vous rétablissiez l'équilibre !

Vous conviendrez que vous avez fait preuve d'imagination dans ce texte ! Au Sénat, le groupe du Rassemblement démocratique et social européen (RDSE) vous a soutenu – il n'en sera pas de même pour le projet de loi sur le cumul des mandats... – et nous souhaitons faire preuve de bon vouloir vis-à-vis du Gouvernement sur le présent sujet. Je soulèverai néanmoins quelques problèmes.

Le mode de scrutin utilisé pour les élections régionales fait à peu près l'unanimité ; pourquoi ne pas avoir retenu le même pour l'élection des conseillers départementaux ? Il reste qu'un ancrage territorial est nécessaire, je l'admets.

D'autre part, les nouveaux cantons devront-ils s'inscrire dans les limites des circonscriptions actuelles ?

**M. le ministre.** Non.

**M. Alain Turrett.** Dans ce cas, jusqu'où pourront-ils aller ? Quels seront les critères retenus pour le redécoupage ?

Vous êtes restés timides pour ce qui est du mode de désignation des conseillers intercommunaux. L'intercommunalité étant partout un succès, on nous annonce que les conseillers intercommunaux seront bientôt élus au scrutin direct : pourquoi ne pas avoir saisi cette occasion, plutôt que d'instaurer un système aussi complexe ?

**Mme Catherine Coutelle.** Je signale à M. Poisson – que je remercie de se faire le porte-parole de la délégation aux droits des femmes ! – que le président Urvoas m'a saisie ce matin d'une demande d'avis sur le présent projet de loi ; Pascale Crozon, qui est chargée du rapport, procédera à des auditions sur la question du binôme. La délégation est pour l'heure partagée sur le sujet.

Monsieur le ministre, je ne peux que vous féliciter d'agir en faveur de la parité ; croyez bien que nous vous soutenons !

Je souhaiterais néanmoins qu'il n'y ait pas de seuil de population pour l'élection des conseillers municipaux et des délégués communautaires au scrutin de liste majoritaire à deux tours, sinon les conseils des établissements publics de coopération intercommunale ne seront jamais paritaires.

À titre personnel, je ne suis pas non plus favorable à l'élection d'un « binôme » de conseillers départementaux. Il doit exister une solution plus simple que cet OPNI – objet politique non identifié.

À l'issue du redécoupage, les territoires ne seront plus inclus les uns dans les autres : les habitants d'une même EPCI pourront dépendre de circonscriptions différentes, ceux d'une même commune, d'EPCI et de cantons différents. Le système de division territoriale qui se met en place est extrêmement complexe ; si l'on veut que nos concitoyens s'intéressent à la vie politique, il faut concevoir des textes simples et facilement compréhensibles !

L'avantage du scrutin de liste, y compris pour les petites communes, est qu'il impose aux candidats de défendre une véritable ambition pour leur territoire, et non une vision individualiste et intéressée. Donnons à nos concitoyens la possibilité de choisir entre des projets politiques différents.

**M. Carlos Da Silva.** Permettez-moi de vous rappeler, chers collègues, qu'un redécoupage des cantons était indispensable en raison de l'abrogation des dispositions instituant les conseillers territoriaux. En outre, la recherche d'un équilibre en matière électorale et la volonté du Gouvernement de concilier parité, lisibilité et ancrage territorial conduisaient, soit à supprimer un échelon territorial, soit à concevoir un nouveau mode de scrutin. N'ayons pas l'invention honteuse !

Si le seuil de 1 000 habitants retenu pour l'élection des conseillers municipaux au scrutin de liste a été présenté par le ministre, par le Sénat et par le rapporteur comme le meilleur équilibre que l'on puisse trouver pour l'instant, le groupe socialiste semble favorable à un abaissement de ce seuil ; des amendements en ce sens pourraient être déposés.

Nous examinerons prochainement le texte sur le cumul des mandats. Les personnes qui seront élues à la présidence ou à la vice-présidence d'un EPCI pourront-elles continuer à exercer leurs fonctions locales ?

Enfin, il convient de veiller à la lisibilité du mode de désignation des conseillers communautaires, afin que nos concitoyens et concitoyennes sachent précisément, au moment de mettre leur bulletin dans l'urne, à quelles fonctions ils destinent les candidats qu'ils choisissent.

**M. Pascal Terrasse.** Tâchons de ne pas transformer cette enceinte en tribune du syndicat de défense des élus locaux !

Je suis d'accord avec certains de mes collègues : il y a de la part du Gouvernement un problème de méthode. Si je défends son choix en matière de mode de scrutin, je déplore qu'il n'ait pas préalablement défini les compétences qui seront assignées à chacune des collectivités territoriales. En effet, le conseil général a vocation à s'occuper de plus en plus des individus, et la région des territoires. Le problème du projet de loi ne réside pas tant dans le système électoral proposé que dans l'absence d'un changement de paradigme. Le sens de l'Histoire voudrait que, dans une Europe de plus en plus forte, les régions soient appelées à devenir elles-mêmes de plus en plus fortes et les intercommunalités à prendre de plus en plus de place.

Dans une Europe élargie, il existe deux méthodes pour gérer un État : soit la méthode autoritaire, soit la méthode girondine. Je suis pour ma part profondément girondin et convaincu que la décentralisation est la seule manière de réformer en profondeur notre pays. Or, on ne sait toujours pas quel sera son acte III ; j'aurais souhaité que les ministres qui en sont chargés avancent sur ce sujet. Que l'on donne aux territoires et aux élus de proximité de véritables responsabilités ! Nous attendons beaucoup des lois de décentralisation.

**M. Jacques Bompard.** Les départements avaient besoin d'un « relookage », c'est incontestable, et vous nous en proposez un – dont acte. Mais l'application de ce texte au département du Vaucluse aboutira à des cantons de 34 000 à 58 000 habitants, quand, aujourd'hui, le plus petit en comprend 1 000 et d'autres plus de 30 000 : cela va entraîner des perturbations importantes ! Si l'on avait conservé le même nombre de cantons, ceux-ci auraient compté entre 17 000 et 27 000 habitants, ce qui eût été plus humain.

L'impératif de parité parfaite sera source de problèmes : pour constituer des majorités, il faudra calculer l'âge du capitaine... Il s'agit chez vous d'une obsession qui force l'admiration : vous voulez supprimer la parité là où elle est parfaite, à savoir dans le mariage,

mais l'imposer partout ailleurs ! Pourtant, il s'agit d'une source d'injustice : comme il y a plus de femmes que les hommes, la véritable parité voudrait que les femmes disposent de plus de fonctions électives que les hommes... Le problème se complique encore avec la théorie du genre, mais n'allons pas trop loin !

Les présidences d'intercommunalités ne sont pas considérées comme un mandat : c'est une aberration. En outre, le cumul des mandats dans les départements est parfois impressionnant, même lorsque les parlementaires n'en sont pas la cause. Alors, pourquoi ne pas aller jusqu'au bout ?

**M. Sébastien Denaja.** Je souscris à tout ce qu'a dit Pascal Terrasse.

D'autre part, serait-il envisageable, comme l'a proposé Alain Richard au Sénat, de disjoindre la liste pour l'élection des conseillers municipaux de celle pour l'élection des conseillers intercommunaux – terme que, comme le rapporteur, je préfère à celui de « délégués communautaires » ?

De nombreuses questions subsistent concernant les modalités d'exercice de leur mandat par le binôme de conseillers départementaux. Afin de simplifier les choses, et de permettre aux acteurs locaux d'identifier facilement leur interlocuteur, ne pourrait-on pas délimiter deux aires géographiques différentes à l'intérieur de chaque canton, de manière à ce que les membres du binôme, bien qu'élus ensemble, représentent des territoires distincts ?

La modification des modes de scrutin – j'espère pour ma part que le seuil de population sera abaissé à 500 habitants – provoquera des changements importants, notamment pour les petites communes, et modifiera les habitudes de nos concitoyens qui s'étaient habitués aux charmes du panachage et du raturage. Quels moyens d'information le Gouvernement entend-il mettre en œuvre afin de rendre le dispositif lisible par tous ?

**M. Patrice Verchère.** Certes, le mode de scrutin utilisé actuellement pour l'élection des conseillers généraux n'est pas sans inconvénients ; on observe une faible représentation des femmes dans les assemblées départementales et des déséquilibres démographiques parfois importants entre cantons ; mais à vouloir plus d'équité, vous allez engendrer d'autres inconvénients.

Ainsi, le scrutin binominal proposé est pittoresque – nous serons la seule démocratie au monde à l'adopter ! Je suis dubitatif quant au fonctionnement concret du binôme de conseillers qui disposeront, sur un même territoire, d'une même légitimité ; au quotidien, ce ne sera pas très pratique ! Pourriez-vous préciser comment vous envisagez les choses ? Quand vous étiez maire, auriez-vous imaginé être accompagné d'un binôme possédant la même légitimité et les mêmes compétences que vous ? Imaginons que nous auditionnions aujourd'hui non pas un, mais deux ministres de l'Intérieur !

On peut comprendre votre volonté de corriger les grands déséquilibres démographiques entre cantons, mais en ne prenant en considération que ce critère, vous allez tuer la ruralité ! Le nouveau mode de scrutin sacrifie l'ancrage territorial et la représentation du monde rural au profit de l'urbain. Ne serait-il pas souhaitable de tenir compte également de la topographie et de la superficie ?

Doit-on considérer que les conseillers communautaires, dorénavant élus en même temps que les conseillers municipaux, exerceront un mandat électoral propre ? Si oui, ce mandat sera-t-il pris en compte dans les règles sur le cumul ?

**M. Bernard Gérard.** Je m'associe aux réserves formulées sur le nouveau mode d'élection des conseillers départementaux : on va installer une concurrence contraire à l'efficacité et source de conflits.

Les délégués communautaires seront élus en même temps que les conseillers municipaux, mais sur un autre bilan et sur un autre projet, et avec une compétence territoriale plus vaste. Il n'existe actuellement aucune disposition juridique permettant le financement d'une campagne pour les élections aux conseils des communautés. Envisagez-vous de combler cette lacune ?

**M. Christophe Borgel.** Monsieur le ministre, vous avez déclaré que le nouveau mode de scrutin reposait sur deux principes : la parité et la proximité. Mais s'il garantit une parité parfaite, ce texte laisse ouvert le problème de la proximité. Notons cependant que la question se serait posée même si le mode de scrutin n'avait pas été modifié, car il aurait fallu procéder à un nouveau découpage cantonal afin de respecter l'équilibre démographique, qui est une obligation constitutionnelle.

Dans votre propos liminaire, vous avez évoqué la possibilité que certaines réalités géographiques soient prises en considération. Outre les spécificités de certains territoires, comme les zones de montagne, la superficie fait-elle partie des critères susceptibles d'être retenus ? Si nous sommes attachés à ce que les territoires ruraux soient bien représentés, prenons garde à ce qu'en amendant le texte du Gouvernement, nous n'aboutissions à un dispositif risquant d'être censuré par le Conseil constitutionnel, et que celui-ci ne nous impose le retour au strict respect de la règle des 20 %.

**M. Philippe Gosselin.** Quelques remarques pour commencer. D'abord, je m'étonne que cette réforme nous arrive ainsi, à la découpe, sans que nous ayons de vision d'ensemble des réformes électorale et territoriale à venir. Il est également permis de s'interroger sur la volonté de reporter le renouvellement des grands électeurs après les élections sénatoriales. Enfin, le Sénat, qui fut à une époque le « Grand conseil des communes de France », a rejeté ce texte.

Il faut dire que le monde entier va nous envier ce nouveau mode de scrutin ! Comme je l'ai dit la semaine dernière, lorsqu'une collègue écologiste nous a proposé une coprésidence des groupes politiques : il n'y a pas de place pour deux crocodiles dans le même marigot... Il faut bien qu'à un moment une seule personne dispose de la plénitude des pouvoirs, et l'on voit bien à quelles difficultés pratiques se heurtera le partage d'un même territoire par deux légitimités. On me répondra que ce n'est pas à la loi d'imposer un mode de fonctionnement et qu'il faudra trouver, humainement et politiquement, un *modus vivendi* ; soyons honnêtes : personne n'y croit – et pas seulement sur les bancs de l'UMP !

La ruralité ne doit pas être l'oubliée de la réforme. Bien sûr, dans une démocratie, le principe de l'élection, c'est « un homme, une voix ». Toutefois, il ne s'agit pas d'une règle absolue : il existe d'ores et déjà plusieurs procédés permettant de la tempérer – comme les seuils de population – et je rappelle que le Sénat n'y est pas soumis. Il conviendrait de procéder à des aménagements, en introduisant pour le redécoupage cantonal d'autres critères, comme la ruralité ou le caractère montagnard de certains territoires, dans un souci de

proximité. Si les dispositions du projet de loi étaient appliquées, la Manche, qui compte 601 communes, verrait son nombre de cantons réduit de 52 à 26 : les territoires à couvrir seraient bien trop vastes, même pour deux !

S'agissant des conseillers communautaires, il convient de noter que dès lors qu'on les désigne par fléchage, on les désigne au suffrage universel direct, ce qui soulève une nouvelle fois la question du statut des EPCI, qui sont des établissements publics, et non des collectivités territoriales de plein exercice.

Enfin, le seuil des 1 000 habitants pour l'élection des conseillers municipaux au scrutin de liste et, plus encore, la proposition de la présidente de la délégation aux droits des femmes de supprimer tout seuil, traduisent une méconnaissance du fonctionnement de nos collectivités : comment faire des listes paritaires dans des communes de 300 ou 400 habitants ? Le mieux est parfois l'ennemi du bien !

Cela traduit aussi une méconnaissance des pratiques électorales dans les communes rurales : les élections municipales ne s'y réduisent pas à un panachage d'individualités ! Il serait dangereux de les politiser à l'extrême en imposant des listes : dans les petites collectivités, les ressorts de l'élection ne sont pas les partis politiques, mais les intérêts locaux. Prenons garde aux dérives !

**M. Philippe Goujon.** Beaucoup d'aspects généraux ayant déjà été abordés, mon intervention portera plus particulièrement sur l'article 19 du projet de loi, que le ministre a évoqué très rapidement.

Cet article démontre un manque d'audace, d'imagination et de créativité étonnant : on se contente de transférer trois sièges de conseillers de Paris d'arrondissements détenus par la droite à des arrondissements détenus par la gauche. Le procédé permet au parti au pouvoir de gagner aisément des sièges.

De telles dispositions n'ont rien à faire dans ce texte, puisque Paris relève d'un dispositif législatif particulier : la loi relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille et Lyon. J'observe d'ailleurs que ces deux dernières villes ne sont pas concernées par les nouvelles dispositions, alors qu'elles ont connu elles aussi une évolution démographique importante au cours des trente dernières années. En outre, si l'objectif avait vraiment été de rétablir l'équilibre démographique entre les arrondissements, on aurait engagé, sinon une réforme du statut – obsolète – de Paris, du moins un redécoupage des arrondissements. Le deuxième arrondissement compte 22 000 habitants quand le quinzième en accueille 240 000 : comment des territoires de taille aussi différente pourraient-ils être gérés de la même façon ?

De surcroît, la commission indépendante instituée par le précédent gouvernement à l'occasion du redécoupage des circonscriptions législatives n'a pas été consultée, alors que la loi, me semble-t-il, l'exige. La règle d'un nombre minimal de trois conseillers par arrondissement ne s'applique nulle part ailleurs – et notamment pas dans les départements ruraux ; elle ne semble pas avoir d'autre justification que de faire basculer des conseillers des arrondissements de droite vers des arrondissements de gauche.

L'objectif affiché est de prendre en considération l'évolution démographique des trente dernières années, mais celle-ci a été fort variable suivant les arrondissements, et la nouvelle répartition des conseillers de Paris n'en tient pas compte. Elle ne tient pas compte

non plus des évolutions à venir, notamment dans le cadre des grands projets d'urbanisme, comme la ZAC Clichy-Batignolles dans le XVII<sup>e</sup> arrondissement, qui accueillera à moyen terme 15 000 nouveaux habitants, ou le programme immobilier sur le site de l'ancien hôpital Laennec, dans le VII<sup>e</sup> arrondissement.

Pour toutes ces raisons, nous déposerons un amendement de suppression de l'article.

**M. le ministre.** S'agissant de l'intercommunalité, j'ai évoqué la perspective d'une évolution supplémentaire à l'horizon 2020. Le fléchage – qui était déjà prévu dans le texte du précédent Gouvernement – est un point d'équilibre entre ceux qui s'inquiètent d'une déperdition du poids et de l'identité de la commune et ceux qui souhaiteraient aller plus loin. C'est le meilleur moyen pour avancer. L'intercommunalité est une institution jeune, qui possède de plus en plus de compétences et de pouvoirs, mais qui est encore en évolution.

Le fléchage devra être le plus simple possible pour que les électeurs ne s'y perdent pas. Pour ce qui est des projets territoriaux, les délégués communautaires seront élus dans le cadre communal, et non dans celui de l'intercommunalité ; en revanche, il serait bon que les projets intercommunaux soient l'un des enjeux de l'élection municipale – comme c'est parfois déjà le cas. Sur ce point, le texte a fait l'objet d'un large consensus au Sénat ; il permettra de franchir une nouvelle étape.

Quant aux élections, vous le savez bien, ce n'est ni le choix d'un mode de scrutin ni une modification du calendrier qui changera quoi que ce soit à la volonté des électeurs ! Personne ne peut prédire quel sera le climat politique en 2014 ou en 2015. Prétendre que le texte a été élaboré dans la perspective des sénatoriales revient à nous faire un faux procès : dès lors que nous abrogeons le conseiller territorial, il fallait fixer un nouveau calendrier. La logique eût été de prévoir des élections en 2016 ou 2017 ; nous avons choisi 2015, car cela nous laissait le temps de procéder au nouveau découpage cantonal tout en permettant de lier les élections cantonales et les régionales. Enfin, je rappelle que les communes représentent 96,1 % du corps électoral du Sénat, les conseils généraux, 2,6 %, et les régions, 1,21 % !

Monsieur Goujon, vous avez eu dix ans pour modifier l'organisation territoriale de Paris ! Entre-temps, sur la règle du seuil minimal de trois conseillers, le Conseil constitutionnel est passé par là. Marseille a déjà été concernée par un redécoupage, et son système électoral repose sur une division, non par arrondissements, mais par secteurs ; en outre, il était difficile de procéder à des modifications d'ampleur contre l'avis du maire sortant. L'article 19 vise donc bien à tenir compte des évolutions démographiques.

Le conseiller départemental ne sera pas « hybride », mais double. L'hybride eût été le surhomme, ou la surfemme, qui aurait représenté les compétences à la fois du département et de la région, si le conseiller territorial avait vu le jour ; le fait que la loi du 16 décembre 2010 soit passée de peu au Sénat était d'ailleurs la marque d'un doute.

Le système du binôme a été choisi en vue d'imposer la parité. Nous n'avons pas retenu la liste départementale, bien qu'elle fasse partie des traditions de gauche, parce que nous voulions conserver une relation de proximité, un lien direct avec les électeurs, afin de préserver l'essence même du département – institution qui remonte à plus de deux siècles. À partir du moment où nous adoptons le principe de la parité, il fallait trouver un dispositif adéquat ; un système mixte – scrutin de liste départemental, scrutin nominal par canton – eût été frappé d'inconstitutionnalité : le mode de scrutin du Sénat n'a jamais été examiné par le

Conseil constitutionnel, et pour cause ! La France invente en effet un nouveau système, et je vous remercie de le souligner.

Je suis davantage étonné par les critiques portant sur le rôle respectif des conseillers binômes élus. D'abord, quand on est conseiller départemental, même si on est l'élu d'un territoire, on représente l'ensemble du département – c'est la même chose pour les sénateurs. Ensuite, les deux conseillers auront fait campagne ensemble, en bonne intelligence, et ils représenteront de façon complémentaire les territoires dans le cadre des nouveaux cantons.

J'avais dit aux sénateurs que j'étais ouvert sur la question des critères du redécoupage cantonal ; j'avais même précisé que je ne m'opposerais pas à ce qu'on desserre l'étau du critère démographique et qu'on en introduise d'autres, comme la superficie ; et je suis bien évidemment sensible à la demande d'un certain nombre de territoires d'être représentés. Nous sommes en dialogue constant avec le Conseil d'État : il faudra travailler sur ce point.

Je rappelle qu'à la suite du découpage « Marleix », 53 cantons se trouvent actuellement à cheval sur plusieurs circonscriptions législatives. L'application du critère des 20 % est souvent contradictoire avec les limites des circonscriptions ; même en le desserrant, le problème subsistera. Il n'est pas nécessaire que les cantons recourent exactement les circonscriptions.

Quant à la commission « indépendante » présidée par le très indépendant Yves Guéna, elle n'est compétente que pour le découpage des circonscriptions législatives, qui est une prérogative du législateur – ce qui n'est pas le cas du découpage des cantons. Toutefois, chaque département fera l'objet à la fois d'un avis consultatif du conseil général et de l'avis du Conseil d'État.

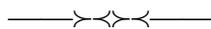
Une innovation, permettant la parité et la représentation des territoires : voilà les points forts de ce nouveau mode de scrutin qui, incontestablement, entrera dans l'Histoire.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** Monsieur le ministre, il y avait aussi une question sur le cumul des mandats.

**M. le ministre.** Il s'agit d'une autre question, mais, à l'évidence, une présidence d'intercommunalité devra être considérée comme une présidence d'exécutif.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** Monsieur le ministre, je vous remercie.

*La séance est levée à 13 heures 30.*



### **Membres présents ou excusés**

*Présents.* - Mme Nathalie Appéré, Mme Marie-Françoise Bechtel, M. Jean-Pierre Blazy, M. Jacques Bompard, M. Marcel Bonnot, M. Gilles Bourdouleix, M. Dominique Bussereau, Mme Colette Capdevielle, Mme Marie-Anne Chapdelaine, M. Éric Ciotti, M. Jean-Michel Clément, M. Gilbert Collard, Mme Pascale Crozon, M. Carlos Da Silva, M. Marc-Philippe Daubresse, M. Jean-Pierre Decool, M. Sébastien Denaja, Mme Françoise Descamps-Crosnier, M. Patrick Devedjian, M. Marc Dolez, M. René Dosière, M. Philippe Doucet, Mme Laurence Dumont, M. Olivier Dussopt, M. Matthias Fekl, M. Hugues Fourage, M. Édouard Fritch, M. Bernard Gérard, M. Daniel Gibbes, M. Philippe Gosselin, M. Philippe Goujon, Mme Françoise Guégot, M. Philippe Houillon, M. Sébastien Huyghe, Mme Marietta Karamanli, Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, M. Guillaume Larrivé, M. Pierre-Yves Le Borgn', M. Jean-Yves Le Bouillonnet, Mme Anne-Yvonne Le Dain, M. Bernard Lesterlin, M. Pierre Morel-A-L'Huissier, Mme Corinne Narassiguin, Mme Nathalie Nieson, M. Jacques Pélissard, M. Sébastien Pietrasanta, M. Jean-Frédéric Poisson, M. Pascal Popelin, M. Didier Quentin, M. Alain Tourret, Mme Cécile Untermaier, M. Jean-Jacques Urvoas, M. Daniel Vaillant, M. Jacques Valax, M. François Vannson, Mme Marie-Jo Zimmermann

*Excusés.* - M. Guy Geoffroy, M. Alfred Marie-Jeanne, M. Roger-Gérard Schwartzberg, M. Jean-Luc Warsmann

*Assistaient également à la réunion.* - M. Pierre Aylagas, M. Christophe Borgel, M. Jean-Jacques Cottel, Mme Catherine Coutelle, Mme Florence Delaunay, Mme Sophie Dessus, M. Jérôme Guedj, Mme Annie Le Houerou, M. Christophe Léonard, M. Michel Liebgott, Mme Marie-Lou Marcel, Mme Frédérique Massat, M. Michel Ménard, M. Paul Molac, M. Yannick Moreau, Mme Christine Pires Beaune, M. François Sauvadet, M. Lionel Tardy, M. Pascal Terrasse, M. Patrice Verchère