



N° 345

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 novembre 2012.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LA PROPOSITION DE LOI (N° 57), ADOPTÉE PAR LE SÉNAT, *relative à l'abrogation du conseiller territorial*,

PAR Mme NATHALIE APPÉRÉ,

Députée.

Voir les numéros :

Sénat : **800** (2010-2011), **87, 88** et T.A. **15** (2011-2012).

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES MODIFICATIONS APPORTÉES À LA PROPOSITION DE LOI PAR LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. LE CONSEILLER TERRITORIAL, UN ÉLU HYBRIDE SYNONYME DE RÉGRESSION POLITIQUE	9
A. La genèse difficile d'une innovation institutionnelle pensée sans les élus locaux.....	9
1. <i>La création d'un élu hybride, proposition du second comité Balladur</i>	9
2. <i>Un projet présenté dans un contexte de défiance vis-à-vis des collectivités territoriales</i>	10
3. <i>Une justification économique infondée</i>	11
B. L'adoption au forceps d'un projet qui symbolise une « contre-réforme » territoriale.....	13
1. <i>Un projet adopté au forceps</i>	13
2. <i>Un texte illisible</i>	14
3. <i>Un difficile respect des exigences constitutionnelles</i>	15
II. LE CHOIX D'UN MODE ÉLECTORAL INSTITUTIONNALISANT LE CUMUL DES MANDATS ET LA TUTELLE ENTRE COLLECTIVITÉS	17
A. Le conseiller territorial ou le cumul institutionnalisé dans des assemblées impuissantes	17
1. <i>Le cumul des mandats institutionnalisés</i>	17
2. <i>Des assemblées pléthoriques, recul de la démocratie locale</i>	18
B. Un rapprochement institutionnel critiquable	19
1. <i>Le caractère artificiel du « couple » département-région</i>	19
2. <i>Vers la tutelle institutionnalisée des régions sur les départements ou la « cantonalisation » des régions ?</i>	19

III. LA NÉCESSITÉ DE RENFORCER LA PLACE ET LE RÔLE DES FEMMES DANS LA DÉMOCRATIE TERRITORIALE	22
A. Le conseiller territorial, une inacceptable régression de la parité en politique.....	22
1. <i>Le choix du scrutin majoritaire, une régression pour les régions.....</i>	22
2. <i>Les assemblées départementales, mauvaises élèves de la parité</i>	23
3. <i>La nécessité d'un mode de scrutin garantissant la parité</i>	24
B. La prise en compte des élections locales et des efforts en faveur de la parité dans l'attribution de l'aide publique aux partis politiques.....	25
1. <i>La nécessité de prendre en compte les élections locales dans l'aide publique aux partis et groupements politiques</i>	25
2. <i>La nécessité de prendre en compte la place des femmes dans la démocratie locale dans l'aide publique aux partis et groupements politiques.....</i>	26
IV. LES AMÉLIORATIONS APPORTÉES À LA PROPOSITION DE LOI PAR LA COMMISSION DES LOIS.....	27
A. Compléter le champ des dispositions à abroger.....	27
B. Préciser les modalités d'abrogation des dispositions codifiées.....	27
C. Sauvegarder les améliorations rédactionnelles postérieures à l'entrée en vigueur de la loi du 16 décembre 2010.....	27
D. Faciliter le redécoupage cantonal	28
DISCUSSION GÉNÉRALE	31
EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE	43
<i>Article unique (art. 1^{er}, 3, 5, 6, 81 et 82 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 – art. L. 210-1et L. 221 du code électoral) Abrogation des dispositions relatives au conseiller territorial et rétablissement du droit antérieurement en vigueur</i>	43
TABLEAU COMPARATIF	53
ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF	57
AMENDEMENTS EXAMINÉS EN COMMISSION	67
PERSONNES ENTENDUES PAR LA RAPPORTEURE	69

LES PRINCIPALES MODIFICATIONS APPORTÉES À LA PROPOSITION DE LOI PAR LA COMMISSION DES LOIS

À l'initiative de la rapporteure, la commission des Lois a adopté deux amendements qui réécrivent le dispositif de l'article unique, en améliorant la rédaction adoptée par le Sénat sur plusieurs points :

— ils complètent le dispositif en abrogeant l'ensemble des dispositions relatives au conseiller territorial encore présentes dans la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, dont l'intitulé du chapitre I^{er} du livre I^{er} et le tableau annexé prévoyant la répartition des conseillers territoriaux par département et par région (I et II de l'article unique) ;

— ils modifient les articles codifiés déjà entrés en vigueur, qui ont été depuis améliorés par des lois subséquentes, plutôt que de rétablir le droit existant avant l'entrée en vigueur de la loi du 16 décembre 2010 : ce choix permet de notamment conserver la faculté laissée au suppléant d'un conseiller général, qui doit être de sexe opposé à celle du titulaire, de le remplacer quel que soit le motif de sa démission (II de l'article unique).

Sur proposition de la rapporteure, la commission des Lois a décidé de mettre fin à une autre disposition introduite en 2010, qui prévoyait que dans le cadre d'un redécoupage des cantons, les communes ayant la qualité de chef-lieu de canton conserveraient celle-ci et le bénéfice des dispositions qui y sont attachées, après ce redécoupage. Afin de laisser aux communes concernées et à leurs élus le temps de prendre en compte ce changement, la perte de cette qualité de chef-lieu de canton n'aurait lieu qu'à l'occasion des élections municipales suivant le prochain redécoupage cantonal (I *bis* de l'article unique).

MESDAMES, MESSIEURS,

L'abrogation des dispositions de la loi du 16 décembre 2010 mettant en place le conseiller territorial, en lieu et place du conseiller général et du conseiller régional, revêt aujourd'hui un caractère symbolique fort. Il s'agit bien du respect d'une promesse faite par la majorité parlementaire à nos concitoyens, mais aussi d'un pas décisif pour remettre sur les rails un processus de décentralisation, qui ne peut que reposer sur la dévolution de l'exercice de compétences « *librement à des conseils élus* », comme le prévoit l'article 72 de la Constitution.

Or cette réforme, conçue sans respect de l'avis des élus locaux intéressés et née au forceps à la suite d'une procédure d'examen parlementaire heurtée, représente bien la clé de voûte de la loi du 16 décembre 2010 dite de réforme des collectivités territoriales. Comme l'ont fait remarquer les élus locaux auditionnés par votre rapporteure, elle imprimait de toute sa logique l'ensemble des dispositions de ce texte. Il importait ainsi de la faire tomber, afin que sur les ruines de cet édifice mal pensé et mal conçu, puisse être réellement mis en œuvre un « acte III de la décentralisation ».

C'est dans cet objectif qu'à la veille de l'alternance historique qui s'est produite au Sénat lors des élections du 25 septembre 2011, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat et les autres membres du groupe communiste républicain et citoyen, bientôt rejoints par les deux autres groupes de gauche du Sénat présidés par MM. François Rebsamen et Jacques Mézard, ont pris l'initiative de déposer la présente proposition de loi, montrant que la réorientation de la décentralisation vers un réel respect de la démocratie territoriale est une véritable priorité.

En reprenant à son tour ce texte, l'Assemblée nationale montre son attachement à reconstruire un modèle de république décentralisée qui ne soit pas uniquement motivée par des considérations d'économies budgétaires, mais par la volonté de permettre à tous et à toutes de participer réellement à la gestion et au développement des territoires où ils vivent. Mode indéniable d'optimisation de la gestion publique, la décentralisation est aussi un processus d'approfondissement démocratique porteur de modernisation politique. En trente ans, elle a considérablement amélioré la vie quotidienne de nos concitoyens, en même temps que contribué au développement de notre pays.

Le conseiller territorial, destiné à remplacer à la fois le conseiller général et le conseiller régional, a été présenté comme une tentative de rationalisation de l'action locale. Cependant, son mode d'élection laissait présager une régression à la fois pour la vie démocratique, le respect de l'autonomie des collectivités territoriales et la lutte contre le cumul des mandats. Plus encore, il ramenait les conquêtes de la parité et de l'autonomie locale plus de dix années en arrière.

Mais son abrogation ne peut et ne doit être qu'un premier pas. Il convient en effet de remettre en chantier la question des modes de scrutin, qui ne font pas tous leur place aux femmes, la définition des circonscriptions électorales, alors que les découpages contreviennent parfois au principe d'égalité devant le suffrage, et les problématiques des modes de gestion et de coopération, des compétences et des moyens nécessaires à l'ensemble des échelons d'administration locale que connaît notre pays. Ces chantiers ont été utilement mis en discussion lors des états généraux de la démocratie territoriale organisés localement puis nationalement par le Sénat. Les attentes et les demandes ont été formulées, il importe désormais de les transformer en propositions, dans le cadre d'un texte d'une tout autre ampleur que votre rapporteure appelle de ses vœux.

Ainsi, le conseiller territorial est avant tout une tentative de mettre en place un élu hybride, contre les territoires et pour réaliser des économies introuvables (I) ; son mode d'élection institutionnaliserait à la fois le cumul des mandats et la tutelle entre collectivités (II), et balayerait d'un trait dix années d'avancées de la parité, alors qu'il reste nécessaire de renforcer la place et le rôle des femmes dans la démocratie territoriale (III).

I. LE CONSEILLER TERRITORIAL, UN ÉLU HYBRIDE SYNONYME DE RÉGRESSION POLITIQUE

A. LA GENÈSE DIFFICILE D'UNE INNOVATION INSTITUTIONNELLE PENSÉE SANS LES ÉLUS LOCAUX

1. La création d'un élu hybride, proposition du second comité Balladur

La création d'un élu unique pour le département et la région est issue de l'une des préconisations émises en 2009 par le rapport du comité pour la réforme des collectivités locales présidé par M. Édouard Balladur ⁽¹⁾ :

« **Proposition n° 3** : désigner par une même élection, à partir de 2014, les conseillers régionaux et départementaux ; en conséquence supprimer les cantons et procéder à cette élection au scrutin de liste. »

Cette recommandation n'a pas été adoptée à l'unanimité des membres du comité : MM. Pierre Mauroy et André Vallini avaient notamment fait part de leur réserves sur cette proposition ⁽²⁾.

Les raisons avancées par le comité étaient fort différentes de celles mises en avant par la suite : il souhaitait « renforcer le rôle de la région dans le paysage administratif français tout en la rapprochant du département, afin que l'exercice de leurs compétences respectives par ces deux catégories de collectivités locales soit le plus efficace possible » en optant pour le maintien de ces deux niveaux d'administration territoriale « dans la mesure où leurs rôles propres étaient à la fois plus clairement définis et mieux articulés » ⁽³⁾.

Cette désignation selon un scrutin unique devait, dans l'esprit du comité, avoir plusieurs conséquences ⁽⁴⁾ :

— une meilleure représentation territoriale : « un tel système serait de nature à fédérer les deux niveaux d'administration concernés, tout en assurant aux territoires une représentation à l'échelon régional dont ils ne bénéficient aujourd'hui que de manière imparfaite » ;

— une plus grande légitimité démocratique : « la simultanéité des élections départementale et régionale renforcerait leur poids dans la vie locale et ne pourrait, en conséquence, que favoriser la clarté des choix démocratiques » ;

(1) Rapport au président de la République du comité pour la réforme des collectivités locales, Il est temps de décider, mars 2009, p. 72. Ce comité était le second présidé par l'ancien Premier ministre, après celui qui s'était penché en 2007 sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République.

(2) Ibid., p. 132.

(3) Ibid., p. 69.

(4) Ibid.

— une rationalisation des dépenses : « *le rapprochement organique des assemblées délibérantes devrait permettre de limiter les interventions concurrentes des départements et des régions sur un même projet et sur un même territoire* ».

Il convient de rappeler que le comité prônait à l'époque le scrutin de liste dans un cadre infra-départemental, le scrutin cantonal lui apparaissant comme impossible à maintenir du fait des mouvements de population, avec un système de fléchage où seuls les premiers élus de la liste siègeraient au conseil régional.

Cependant, la traduction des conclusions du comité dans un ensemble de trois projets de loi déposés concomitamment sur le bureau du Sénat, le 21 octobre 2009, s'est faite en modifiant profondément l'esprit et la lettre des préconisations. Le conseiller territorial, qui devait être élu selon un mode de scrutin proportionnel et fléché, s'est retrouvé être une version à peine retouchée du conseiller général.

2. Un projet présenté dans un contexte de défiance vis-à-vis des collectivités territoriales

Les auditions menées par votre rapporteure ont été l'occasion de rappeler que la création des conseillers territoriaux a été décidée sans concertation avec les élus locaux, et sans qu'il soit tenu compte des nombreuses réserves qu'ils ont été amenés à formuler lors de la publication du rapport du comité pour la réforme des collectivités locales.

Ainsi, le rapporteur de la présente proposition de loi au Sénat ⁽¹⁾, rappelle que, lors de la table ronde organisée au Sénat en novembre 2009, les représentants de l'association des régions de France (ARF) et de l'Assemblée des départements de France (ADF) s'étaient vivement opposés à la mise en place d'un élu unique pour le conseil général et le conseil régional ⁽²⁾.

À l'occasion de leurs auditions, les deux associations représentant les élus locaux ont ainsi rappelé combien le conseiller territorial représentait une régression démocratique, en remettant les régions dans la situation existante avant leur érection en collectivité territoriale de plein exercice en 1986.

En outre, sur la forme, l'ensemble de la réforme a été ressentie comme une entreprise de stigmatisation des élus locaux : accusés d'être trop nombreux et trop coûteux, décrits comme incapables de mener des politiques efficaces et cohérentes, ils ont estimé être les principales victimes de la loi du 16 décembre 2010 qui non seulement n'aura pas su entendre leurs attentes, mais qui aura surtout semblé être un acte de défiance du gouvernement et du Parlement vis-à-vis de la démocratie locale et de ceux qui l'animent au quotidien.

(1) Rapport n° 87 (2011-2012) de M. Gaëtan Gorce, fait au nom de la commission des Lois du Sénat, déposé le 8 novembre 2011, p. 13.

(2) Compte rendu de la table ronde du mercredi 4 novembre 2009 reproduit en annexe du rapport n° 169 (2009-2010) de M. Jean-Patrick Courtois, fait au nom de la commission des Lois sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales, déposé le 16 décembre 2009, p. 245.

Vécue douloureusement par les élus locaux, ce que l'on pourrait à bien des égards appeler une « contre-réforme territoriale » s'est faite par ailleurs sans en référer au citoyen qui doit pourtant être au centre des processus de renforcement de la décentralisation. Si l'érosion de la participation à certains scrutins locaux doit bien sûr interroger, comment penser que la totale illisibilité des responsabilités d'un élu chargé de mettre en œuvre la politique de deux institutions renforce l'intérêt du citoyen ? L'affirmation de la démocratie représentative passe assurément par un renforcement de la clarté des missions et des responsabilités, plus que par l'opacité et la dilution de l'imputabilité.

3. Une justification économique infondée

Dès la présentation du conseiller territorial dans le projet de loi de réforme des collectivités territoriales, l'argument économique a pris le pas sur les autres raisonnements : selon l'exposé des motifs du projet de loi, « *sa connaissance du mode de fonctionnement des structures des deux collectivités, de leurs compétences respectives et de leurs modalités d'interventions juridiques, techniques et financières, lui permettra tout naturellement de favoriser une articulation plus étroite de leurs interventions respectives afin d'éviter les actions concurrentes ou redondantes sur un même territoire* » ⁽¹⁾.

Cet argument économique a été largement développé par M. Dominique Perben, rapporteur de la commission des Lois, dans son rapport de première lecture, qui soulignait ainsi que « *les actuels chevauchements de compétences et la concurrence éventuelle [entre le département et la région] pour certaines politiques publiques devraient [...] être amoindris, au profit d'une véritable dynamique de rapprochement des deux administrations territoriales* » ⁽²⁾.

Dès lors, le seul argument qui a été asséné a été celui d'une réduction du nombre des élus, ceux-ci n'étant désormais plus qu'un « coût » : selon l'étude d'impact du projet de loi n° 61 ⁽³⁾, la création des conseillers territoriaux aurait avant tout pour conséquence mécanique la réduction du nombre d'élus locaux, réduction qui devait permettre d'atteindre une « *économie attendue de cette réforme [...] de 70 millions d'euros* » par an si le nombre d'élus était abaissé à 3 000 ⁽⁴⁾. Dans un second temps, ce chiffre avait été ramené à 40 millions d'euros

(1) Exposé des motifs du projet de loi de réforme des collectivités territoriales n° 60, déposé sur le Bureau du Sénat le 21 octobre 2009.

(2) Rapport n° 2516 de M. Dominique Perben, fait au nom de la commission des Lois, déposé le 14 mai 2010, p. 40.

(3) Projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale n° 61, déposé sur le Bureau du Sénat le 21 octobre 2009.

(4) Audition de MM. Brice Hortefeux, ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, Alain Marleix, secrétaire d'État à l'Intérieur et aux collectivités territoriales et Michel Mercier, ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire par la commission des Lois du Sénat le mercredi 28 octobre 2009, dont le compte rendu est reproduit en annexe du rapport n° 169 (2009-2010) de M. Jean-Patrick Courtois, fait au nom de la commission des Lois sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales, déposé le 16 décembre 2009, p. 239.

pour tenir compte de l'augmentation du nombre total de conseillers territoriaux votée par le Parlement ⁽¹⁾.

En effet, dans sa version définitive, issue de la loi n° 2011-871 du 26 juillet 2011 fixant le nombre des conseillers territoriaux de chaque département et de chaque région, le tableau annexé à la loi du 16 décembre 2010 entend remplacer 4 118 conseillers généraux de 98 départements et 1 808 conseillers régionaux de 24 régions par 3 493 conseillers territoriaux ⁽²⁾, dont les indemnités seraient cependant supérieures de 20 % au plafond de celles des actuels conseillers régionaux ⁽³⁾.

Or ce raisonnement, qui fait des élus un simple coût sur lequel on pourrait faire des économies en réduisant leur nombre de 41 %, élude les nouveaux postes de dépenses non prises en compte :

— les frais de transport d'un nombre important d'élus, amenés à se rendre de leur canton d'élection au chef-lieu de la région ;

— la perspective, évoquée par M. le ministre de l'Intérieur devant la commission des Lois du Sénat à l'occasion de l'examen du projet de loi de réforme des collectivités territoriales, que « *le suppléant aura[it] un rôle important afin d'alléger les obligations du conseiller territorial, notamment sa participation aux nombreuses instances départementales et régionales* » et que pour cela « *il sera défrayé de ses frais* », même s'il « *ne bénéficiera pas lui-même d'une indemnité permanente* » ⁽⁴⁾ ;

— les rémunérations des collaborateurs des élus, qui devront être en nombre suffisant pour suivre à la fois les dossiers départementaux et régionaux ;

— la reconstruction des hémicycles régionaux nécessaires à la réunion d'assemblées pléthoriques et les agrandissements de locaux qui devront être réalisés par les conseils régionaux pour loger les nouveaux élus et leurs collaborateurs : selon les estimations fournies par l'ARF au rapporteur du Sénat, le

(1) 3 493, selon le tableau annexé à la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales par la loi n° 2011-871 fixant le nombre des conseillers territoriaux de chaque département et de chaque région du 26 juillet 2011 (reproduit en annexe au tableau comparatif du présent rapport).

(2) Effectifs actualisés des conseils généraux et des conseils régionaux existants, à l'exception de ceux de Mayotte, formant une collectivité territoriale unique exerçant les compétences régionales et départementales en application du septième alinéa de l'article 73 de la Constitution, et de ceux de la Guyane et de la Martinique, appelées à accéder à ce statut de collectivité unique en mars 2014, en application de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique.

(3) Exposé des motifs du projet de loi de réforme des collectivités territoriales n° 60, déposé sur le Bureau du Sénat le 21 octobre 2009.

(4) Audition de MM. Brice Hortefeux, ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, Alain Marleix, secrétaire d'État à l'Intérieur et aux collectivités territoriales et Michel Mercier, ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire par la commission des Lois du Sénat le mercredi 28 octobre 2009, dont le compte rendu est reproduit en annexe du rapport n° 169 (2009-2010) de M. Jean-Patrick Courtois, fait au nom de la commission des Lois sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales, déposé le 16 décembre 2009, p. 239.

montant de ce réaménagement pourrait coûter entre 600 millions et un milliard d'euros ⁽¹⁾.

La création des conseillers territoriaux représenterait donc une augmentation nette des charges de fonctionnement des conseils généraux et régionaux. Cela montre l'absurdité d'un raisonnement voulant faire des élus locaux un « coût » et non un avantage pour mener des politiques réellement décentralisées.

Il convient de rappeler que selon les derniers chiffres disponibles issus des comptes administratifs des collectivités, les indemnités et autres frais relatifs aux élus départementaux et régionaux se sont élevés respectivement à 130,7 millions d'euros et 56,7 millions d'euros en 2009 ⁽²⁾, alors que les dépenses des départements et des régions ont représenté respectivement 68,5 milliards d'euros et 28 milliards d'euros ⁽³⁾ cette même année : le « coût des élus » a ainsi représenté 0,19 % du budget des départements et 0,20 % du budget des régions.

B. L'ADOPTION AU FORCEPS D'UN PROJET QUI SYMBOLISE UNE « CONTRE-RÉFORME » TERRITORIALE

1. Un projet adopté au forceps

Du fait de l'absence de prise en compte de l'avis des principaux intéressés, la discussion du projet de loi de réforme des collectivités territoriales a été entreprise dans un climat particulièrement houleux, qui a été aggravé par l'attitude et les revirements du Gouvernement.

Alors que le Gouvernement avait déposé un second projet de loi relatif au régime électoral des conseillers territoriaux ⁽⁴⁾, prévoyant un scrutin mixte (80 % d'entre eux auraient été élus au scrutin uninominal majoritaire à un tour ⁽⁵⁾, les 20 % restants étant désignés à la représentation proportionnelle dans le cadre départemental), dans le cadre de la première lecture par l'Assemblée nationale, ce même Gouvernement a déposé deux amendements prévoyant l'application au conseiller territorial du scrutin majoritaire uninominal à deux tours, tel qu'existant pour l'élection des conseillers généraux, et portant de 10 % à 12,5 % le seuil en

(1) *Rapport n° 87 (2011-2012) de M. Gaëtan Gorce, fait au nom de la commission des Lois du Sénat, déposé le 8 novembre 2011, p. 17.*

(2) *Montants calculés à partir des éléments chiffrés indiqués par le ministère de l'Intérieur en réponse aux questions écrites n° 102824, 102825 et 102826 de M. René Dosière, publiés au Journal officiel – Questions Assemblée nationale du 27 septembre 2011, pp. 10315-10316.*

(3) *Rapport de l'Observatoire des finances locales, Les finances des collectivités locales en 2012, sous la direction de M. André Laignel, président, et M. Charles Guéné, rapporteur, 3 juillet 2012, pp. 67-68.*

(4) *Projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale n° 61, déposé sur le Bureau du Sénat le 21 octobre 2009.*

(5) *Le scrutin majoritaire à un tour est un mode d'élection dont on connaît la brutalité : le candidat en tête est élu, quel que soit son score. Pratique traditionnellement au Royaume-Uni et aux États-Unis, il conduit à une représentation bipartite, contraire au principe constitutionnel de pluralisme.*

pourcentage d'électeurs inscrits nécessaire pour se maintenir au second tour de ces deux scrutins ⁽¹⁾.

Dans ce cadre, il n'est guère étonnant que le Sénat ait, en seconde lecture, supprimé les dispositions du texte relatives aux conseillers territoriaux revenant sur les engagements pris par le Gouvernement devant lui.

Ce n'est qu'à l'issue d'une commission mixte paritaire tendue, marquée par des incidents de séance, notamment à propos des dispositions relatives au mode de scrutin du conseiller général, tels que rendues applicables au conseiller territorial ⁽²⁾, que le projet de loi a pu être définitivement adopté.

2. Un texte illisible

En conséquence, le texte résultant de cet examen parlementaire confus, à savoir le chapitre I^{er} du titre I^{er} de la loi n° 2010-1563 de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 intitulé « conseillers territoriaux », comprend des dispositions pour le moins diverses, relatives :

— à l'élection du conseiller territorial, dont l'article 1^{er}, relatif au mode de scrutin, qui se contente de renvoyer aux dispositions applicables aux conseillers généraux, et l'article 6 qui prévoit leur nombre par département et par région ;

— au rôle du conseiller territorial, l'article 5 créant en droit les conseillers territoriaux en disposant que ceux-ci siègent au conseil général et au conseil régional ;

— au mode de scrutin des conseillers généraux, dont l'article 2, qui augmente le seuil de passage au second tour pour les élections cantonales de 10 à 12,5 % des électeurs inscrits, et l'article 3, qui fixe les critères de délimitation des cantons ;

— au remplacement des conseillers généraux, incluses par l'article 4, qui vise à favoriser le remplacement de l'élu titulaire par son suppléant de sexe opposé ;

— à la composition de la commission permanente du conseil régional et au mode de délégation de certaines compétences par l'assemblée régionale à son profit (article 7).

Au total, ces dispositions ne constituent qu'une ébauche très mal taillée de ce qui devait être un élément-clé d'une réforme de l'organisation de deux niveaux de collectivités territoriales.

(1) Rapport n° 2516 de M. Dominique Perben, fait au nom de la commission des Lois, déposé le 14 mai 2010, pp. 111-132.

(2) Rapport de la commission mixte paritaire déposé le 4 novembre 2010 par M. Dominique Perben rapporteur, sous le n° 2934 à l'Assemblée nationale et par M. Jean-Patrick Courtois rapporteur, sous le n° 91 au Sénat, p. 7.

3. Un difficile respect des exigences constitutionnelles

L'adoption définitive de la loi de réforme des collectivités par le Parlement n'a, toutefois, pas suffi à rendre effective la création des conseillers territoriaux : la répartition de ces derniers par département et par région a en effet été censurée, par deux fois, par le Conseil constitutionnel.

Certes, dans sa décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, le Conseil avait estimé que la mise en place d'un élu unique appelé à siéger à la fois au conseil général et au conseil régional n'était contraire à aucun principe ou objectif constitutionnel.

Mais tout en validant, dans son principe, la création des conseillers territoriaux, le Conseil a censuré la répartition de ces derniers entre régions et entre départements (article 6 de la loi adoptée), comme contraire au principe d'égalité des électeurs devant le suffrage.

La répartition prévue par le Parlement lors de l'examen du projet de loi de réforme des collectivités territoriales reposait sur plusieurs critères :

— chaque département s'était vu attribuer un minimum de quinze conseillers territoriaux, ce « plancher » correspondant au plus faible effectif actuel des conseils généraux, à savoir celui du Territoire-de-Belfort ; dans le même esprit, l'effectif maximal d'un conseil régional avait été fixé à 310 ;

— la représentation des départements au sein du conseil régional devait refléter le poids démographique de chacun d'entre eux : le tableau de répartition s'était efforcé de maintenir, dans la mesure du possible, les écarts de représentation par rapport au quotient démographique départemental dans une limite de plus ou moins 20 %. Cet impératif était toutefois atténué par la prise en compte de la carte cantonale actuelle : l'objectif était alors d'éviter que le nombre d'élus dans un département ne varie de plus de 25 % par rapport à la situation antérieure ;

— enfin, à l'initiative du Sénat, un nombre impair de conseillers territoriaux avait été fixé dans chaque département.

Cependant, les ajustements réalisés à la demande du Sénat avaient empêché le strict respect de l'ensemble de ses critères par le tableau finalement élaboré. Aussi le Conseil constitutionnel, tout en jugeant que la mise en place d'un minimum de quinze conseillers territoriaux par département afin d'assurer le fonctionnement normal d'une assemblée délibérante locale était conforme à la Constitution, a constaté que, dans plusieurs départements, l'écart du quotient électoral (c'est-à-dire du nombre d'habitants divisé par le nombre d'élus) à la moyenne régionale était supérieur à 20 % ⁽¹⁾. Il a considéré que de tels écarts

(1) Ceci était le cas dans la Meuse (écart de + 41,54 %), le Cantal (+ 22,62 %), la Haute-Garonne (- 20,24 %), l'Aude (+ 21,63 %), la Mayenne (+ 20,49 %) et la Savoie (+ 20,31 %).

étaient excessifs et justifiaient la censure du tableau de répartition dans son intégralité.

Pour résoudre ce problème, le gouvernement a déposé un nouveau projet de loi relatif à la seule répartition des conseillers territoriaux. Ce texte a cependant été soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale, en contradiction avec l'article 39 de la Constitution prévoyant la priorité du Sénat pour l'examen des projets de loi relatifs à « *l'organisation des collectivités territoriales* » : ce procédé a donc suscité, une nouvelle fois, la censure du Conseil constitutionnel par la décision n° 2011-623 DC du 23 juin 2011.

Après cette deuxième censure, un projet de loi parfaitement identique à celui qui venait d'être censuré a été déposé le 29 juin 2011 sur le Bureau du Sénat par le gouvernement ; enfin rendu conforme à la Constitution sur le fond et sur le plan de la procédure, le texte a été adopté de façon conforme par les deux assemblées les 4 et 6 juillet 2011 respectivement et est devenu la loi n° 2011-871 du 26 juillet 2011 fixant le nombre des conseillers territoriaux de chaque département et de chaque région.

II. LE CHOIX D'UN MODE ÉLECTORAL INSTITUTIONNALISANT LE CUMUL DES MANDATS ET LA TUTELLE ENTRE COLLECTIVITÉS

Plus que l'institution d'un élu hybride, amené à siéger dans deux institutions, ce sont les conséquences du mode de scrutin choisi, en termes de recul de la décentralisation, qu'il convient de supprimer.

A. LE CONSEILLER TERRITORIAL OU LE CUMUL INSTITUTIONNALISÉ DANS DES ASSEMBLÉES IMPUISSANTES

1. Le cumul des mandats institutionnalisés

Étant par construction amené à devoir exercer deux mandats en un, le conseiller territorial ne pourra, par définition, assurer une présence effective auprès de ses mandants. Il suffit pour cela d'imaginer combien d'allers-retours incessants il sera contraint d'accomplir entre son canton d'élection, le chef-lieu de département et le chef-lieu de la région.

Alors que le cumul des mandats a montré ses limites et devrait prochainement appartenir au passé, le conseiller territorial l'institutionnalise en faisant d'un seul élu le détenteur de deux responsabilités. Que l'on songe qu'outre ses fonctions au sein du conseil régional et du conseil régional, chaque conseiller territorial pourra aussi être parlementaire et maire d'une commune de moins de 3 500 habitants, en l'état actuel de la législation ! Le conseiller territorial ne pourra ainsi qu'être un représentant absent et coupé des préoccupations des citoyens.

Il sera, en outre, un élu « schizophrène », forcé d'adopter des logiques de raisonnement divergentes en fonction de l'assemblée où il siège, ce qui ne favorisera pas l'exercice serein des responsabilités qui lui ont été confiées.

Comme le remarque le rapporteur du Sénat, « *ce système chronophage, illogique et incohérent va à rebours des attentes de nos concitoyens, qui souhaitent que leurs élus soient disponibles, présents sur le "terrain" et se consacrent pleinement au mandat qu'ils leur ont confié* »⁽¹⁾.

Le projet de loi n° 61⁽²⁾ contenait des dispositions spécifiques à l'élection du conseiller territorial, à la rénovation du scrutin municipal et à l'élection par « fléchage » des délégués au sein des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale. En choisissant de ne pas inscrire sa discussion à l'ordre du jour, au profit d'une insertion hasardeuse des dispositions

(1) Rapport n° 87 (2011-2012) de M. Gaëtan Gorce, fait au nom de la commission des Lois du Sénat, déposé le 8 novembre 2011, p. 15.

(2) Projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale n° 61, déposé sur le Bureau du Sénat le 21 octobre 2009.

essentielles dans le projet de loi de réforme des collectivités territoriales, le Gouvernement d'alors a manqué à sa parole de revoir à cette occasion les modalités de limitation du cumul des mandats.

2. Des assemblées pléthoriques, recul de la démocratie locale

La création des conseillers territoriaux a également pour corollaire l'inflation des conseils régionaux et la diminution des effectifs des conseils généraux ; or, cette double évolution est susceptible de rendre ces assemblées peu adaptées à leurs missions.

Le tableau de répartition des conseillers territoriaux, tel qu'issu de la loi n° 2011-871 fixant le nombre des conseillers territoriaux de chaque département et de chaque région du 26 juillet 2011⁽¹⁾, prévoit la mise en place d'assemblées régionales pléthoriques, dépassant 200 membres dans cinq régions, et 300 membres en Île-de-France. Par ailleurs, chacun de ses membres, élus d'un canton et non issu d'une liste, n'aura pas de lien nécessaire avec une majorité ou une opposition. Cette situation ne pourra que créer à la fois de nombreux problèmes pratiques – il sera extrêmement complexe de réunir une assemblée aussi nombreuse – mais aussi politiques, car la majorité ne sera unie par aucune nécessité ou solidarité électorales. On peut donc craindre que la majorité des décisions soit prise par le bureau et ne sera qu'avalisée par le conseil régional, qui n'aura pas l'occasion de mener un véritable débat sur les dossiers qui ressortissent de sa compétence.

Il convient de rappeler que le second comité Balladur avait reconnu ce risque, et proposé que seuls les premiers élus départementaux « fléchés » composent le conseil régional : *« le nombre total de conseillers généraux atteint 4 026 en métropole, contre 1 731 pour les conseillers régionaux. Il s'en déduit que définir l'assemblée régionale comme la simple addition des assemblées départementales conduirait soit à multiplier par 2,3 en moyenne le nombre de conseillers régionaux, soit à diviser par le même facteur le nombre de conseillers départementaux. Aucune de ces deux perspectives n'apparaît crédible. On voit mal, d'un côté, que la région Midi-Pyrénées soit administrée par 293 conseillers contre 91 aujourd'hui, Rhône-Alpes par 335 au lieu de 157, l'Auvergne par 158 contre 47, l'Aquitaine par 235 au lieu de 85. »*⁽²⁾

Parallèlement, certains conseils généraux verront leurs effectifs très fortement réduits à la suite de la réforme, le nombre de quinze membres ayant été considéré comme un minimum pour assurer son fonctionnement. Cependant, dans les treize départements qui compteront vingt élus ou moins, une majorité de huit à onze membres semble insuffisante pour administrer des territoires parfois vastes et surtout pour répartir l'ensemble des questions qui relèvent de la compétence des départements.

(1) Reproduit infra. en annexe au tableau comparatif.

(2) Rapport au président de la République du comité pour la réforme des collectivités locales, Il est temps de décider, mars 2009, pp. 69-70.

B. UN RAPPROCHEMENT INSTITUTIONNEL CRITIQUABLE

1. Le caractère artificiel du « couple » département-région

La volonté de mettre en place un « pôle » ou un « couple » département-région pour reprendre les termes employés par le rapport du comité pour la réforme des collectivités locales puis par le gouvernement, apparaît comme dénué de pertinence au vu du fonctionnement et des compétences de ces deux échelons de collectivités territoriales.

Comme on le sait, le département est désormais l'échelle des politiques de proximité et de solidarité et doit, en tant que tel, agir sur des sujets ayant trait à la vie quotidienne des citoyens et répondre à une logique de gestion ; à l'inverse, la région est un échelon de mission amené à définir des stratégies de long terme pour favoriser et organiser le développement du territoire. Les échelles spatiales et temporelles comme les modes d'organisation de ces collectivités restent très différents. Rien de commun, donc, entre les politiques publiques dont les départements et les régions ont, chacun de leur côté, la charge, sans qu'il y ait de hiérarchie à établir entre elles.

Au contraire, les élus auditionnés par votre rapporteure ont montré qu'il existait dans les faits de réelles synergies entre l'Union européenne, l'État et les régions, en charge de la stratégie de développement et des investissements structurants ; qu'il en était de même entre les départements, les ensembles intercommunaux et les communes, en charge du quotidien, du lien social et des équipements de proximité. En revanche, entre ces deux échelons, l'existence de telles synergies étaient moins avérée.

Le choix de la création des conseillers territoriaux tient donc davantage du « mariage forcé » que du « mariage de raison » que justifierait un rapprochement concerté, pertinent et légitime. Dans ce contexte, il est douteux que la fusion entre les conseillers généraux et les conseillers régionaux permette, à terme, de garantir la cohérence et l'efficacité des politiques locales et que la réforme atteigne l'un de ses principaux objectifs affichés : le renforcement de la coordination des actions menées par les régions et par les départements.

2. Vers la tutelle institutionnalisée des régions sur les départements ou la « cantonalisation » des régions ?

Au vu du caractère artificiel du « couple » département-région et du manque de complémentarité entre l'action de ces deux types de collectivités, la création des conseillers territoriaux est susceptible de mener à la dissolution d'un échelon au profit de l'autre et, en pratique, de provoquer la mise en place d'une tutelle d'une collectivité sur les autres.

En effet, la création des conseillers territoriaux porte en germe deux risques opposés mais réels : selon toute vraisemblance, elle se traduira soit par

l'effacement des préoccupations départementales au profit de la stratégie régionale, soit par une « cantonalisation » de la région qui ne serait plus qu'une fédération des départements ou, plus encore, des territoires cantonaux qui la composent.

Or il convient de rappeler que l'article 72 de la Constitution prohibe la mise en place, en droit comme en fait, d'une pareille emprise, en prévoyant qu'« aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre ».

Le choix du mode de scrutin cantonal ne fait que renforcer ce dernier risque, qui avait déjà été mis en avant par MM. Pierre Mauroy et André Vallini, membres du second comité Balladur, dans leur opinion personnelle annexée au rapport : « *la réforme proposée risque d'aboutir à une "cantonalisation" des régions, en opposition avec la nécessité de faire émerger de grandes régions puissantes et articulées sur l'Europe.* »⁽¹⁾

Dans le même sens, la doctrine⁽²⁾ avait eu l'occasion d'estimer, avant la décision du Conseil constitutionnel n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, que le fait de confier la gestion d'une collectivité à des représentants élus pour siéger également dans un autre cadre n'était pas conforme au principe constitutionnel d'autonomie des collectivités territoriales, défini précédemment par le Conseil comme l'exigence que « *pour s'administrer librement, toute collectivité territoriale doit disposer d'une assemblée délibérante élue dotée d'attributions effectives* »⁽³⁾.

Un autre auteur⁽⁴⁾ avait montré que les deux cas auxquels le rapport du second comité Balladur s'était référé étaient très particuliers et donc peu probants pour estimer que la création d'un élu hybride n'allait pas à l'encontre de l'interdiction constitutionnelle de tutelle d'une collectivité sur une autre. Ainsi, le conseil de Paris exerce bien les attributions des conseils municipaux et celles des conseils généraux, mais au sein d'une seule collectivité territoriale *sui generis*, unique de sa catégorie. Par ailleurs, le Conseil constitutionnel avait validé en 1985 une organisation de la Nouvelle-Calédonie dans laquelle le congrès du territoire se composerait des membres des congrès des quatre régions qu'elle établissait, en considérant qu'« *en prévoyant que le territoire dispose d'un conseil élu, celle-ci a pu charger ses membres d'une double fonction territoriale et régionale, sans enfreindre aucune règle constitutionnelle* »⁽⁵⁾; cependant, il s'agissait dans le cas d'espèce de l'organisation particulière d'un territoire d'outre-mer, et non de la

(1) Rapport au président de la République du comité pour la réforme des collectivités locales, Il est temps de décider, mars 2009, p. 132.

(2) Cf. Géraldine Chavrier, « Les conseillers territoriaux : questions sur la constitutionnalité d'une création inspirée par la Nouvelle-Calédonie », Actualité Juridique – Droit administratif, 21 décembre 2009, pp. 2380-2384.

(3) Décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991, Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse.

(4) Cf. Gérard Marcou, « La réforme territoriale : ambition et défaut de perspective », Revue française de droit administratif, 15 mars 2010, p. 357.

(5) Décision n° 85-196 DC du 8 août 1985, Loi relative à l'évolution de la Nouvelle-Calédonie.

fusion de fait des organes délibérants de deux catégories de collectivités dont l'existence et l'autonomie sont garanties par la Constitution.

Enfin, dans un autre sens, l'examen de la répartition des conseillers territoriaux suffit à démontrer que, la création de ces élus impliquerait la mise en place d'une tutelle pour des raisons strictement arithmétiques : dans quatre régions comportant deux ou trois départements, les conseillers territoriaux élus dans un seul département disposeront de la majorité absolue des sièges⁽¹⁾. Dans de nombreux autres, les élus d'un seul département pourront facilement contrôler l'assemblée régionale.

Ainsi le conseiller territorial apparaît comme un moyen de désorganiser et de remettre en question la décentralisation, plutôt que de donner les moyens aux collectivités de « *s'administre[r] librement par des conseils élus* », comme le requiert l'article 72 de la Constitution.

(1) Il s'agit de l'Alsace, du Nord-Pas-de-Calais, de la Basse-Normandie et de la Haute-Normandie.

III. LA NÉCESSITÉ DE RENFORCER LA PLACE ET LE RÔLE DES FEMMES DANS LA DÉMOCRATIE TERRITORIALE

L'un des aspects les plus critiquables de l'institution du conseiller territorial, tel qu'issu de la loi du 16 décembre 2010, est la régression démocratique que représente le choix d'un mode de scrutin balayant d'un trait les avancées de dix années de mise en place de la parité.

Pour votre rapporteure, si l'abrogation du conseiller territorial et de son mode de scrutin est une première étape indispensable, d'autres chantiers sont à mener. La rénovation des modes de scrutin, mais aussi une réforme du mode de financement public des partis politiques, doivent ainsi conforter la place et le rôle des femmes dans la démocratie territoriale.

A. LE CONSEILLER TERRITORIAL, UNE INACCEPTABLE RÉGRESSION DE LA PARITÉ EN POLITIQUE

1. Le choix du scrutin majoritaire, une régression pour les régions

Comme le soulignait Mme Michèle André dans son rapport *Il faut sauver la parité*⁽¹⁾, l'histoire du choix des modalités d'élection des conseillers territoriaux est la « *chronique d'une régression annoncée de la parité* ». La délégation sénatoriale aux droits des femmes considérait alors que « *la transposition à l'élection des conseillers territoriaux du mode de scrutin actuellement utilisé pour l'élection des conseils généraux, connus pour être les assemblées les plus masculinisées de France, ne peut entraîner que des conséquences trop prévisibles. Compte tenu de la compétition accrue qui résultera de la division par deux du nombre d'élus locaux, il est même à craindre que la proportion de femmes pour les conseillers territoriaux élus avec ce mode de scrutin soit encore inférieure à ce qu'elle est dans les conseils généraux actuellement : 12,3 %* »⁽²⁾.

Ce constat a été partagé par l'Observatoire de la parité dans le rapport de son groupe de travail « parité politique » : le choix fait du scrutin proportionnel pour les élections régionales a été le gage du respect de la parité. La loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives a obligé à composer des listes par groupes de six candidats comportant trois hommes et trois femmes ; la loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 a encore renforcé la parité en obligeant à déposer des listes composées alternativement de femmes et d'hommes.

Ce mode de scrutin a fait des assemblées régionales les bons élèves de la parité : aujourd'hui, 48 % des conseillers régionaux sont des conseillères. « *Le*

(1) Rapport d'information de Mme Michèle André, fait au nom de la délégation aux droits des femmes du Sénat, n° 552 (2009-2010) *Il faut sauver la parité*, 10 juin 2010.

(2) *Ibid.*, pp. 41-42.

scrutin de liste proportionnel a toujours permis une représentation satisfaisante des femmes dans les conseils régionaux. Déjà, avant l'adoption de la loi du 6 juin 2000, 27,5 % des conseillers régionaux étaient des femmes, et les femmes occupaient 20 % des vice-présidences. Avec l'adoption de la loi du 6 juin 2000, les conseils régionaux sont apparus, au même titre que les conseils municipaux, comme l'avant-garde de la révolution paritaire »⁽¹⁾.

Le choix du scrutin cantonal pour élire le conseiller territorial conduirait ainsi à une régression démocratique : seules 13,8 % des élus aux élections cantonales de 2011 étaient des femmes⁽²⁾.

2. Les assemblées départementales, mauvaises élèves de la parité

Si l'instauration des élections cantonales date de la loi du 21 juin 1833, le mode d'élection combinant scrutin majoritaire à deux tours avec un renouvellement des conseillers par moitié tous les 3 ans a été mis en place pour la première fois par la loi du 10 août 1871.

Si les femmes y sont éligibles depuis 1945, elles n'ont jamais été très représentées. Sous la V^e République, le pourcentage de femmes élues est passé de 0,7 % en 1958 à 13,8 % en 2011⁽³⁾. Les conseils généraux apparaissent, selon les mots de Mme Danielle Bousquet, rapporteure générale de l'Observatoire de la parité, comme des « bastions masculins » : à ce jour, dans trois départements – la Haute-Corse, les Deux-Sèvres et le Tarn-et-Garonne – l'assemblée départementale ne compte aucune femme parmi les conseillers généraux élus.

Le mode de scrutin uninominal majoritaire à deux tours apparaît comme l'un des plus défavorables à la parité ; l'instauration, par les lois n° 2007-128 du 31 janvier 2007 et n° 2008-157 du 26 février 2008, d'un suppléant devant être de sexe opposé au candidat titulaire aux élections cantonales, et destiné à reprendre leur siège en cas de décès, de démission, de présomption d'absence ou d'acceptation des fonctions de membre du Conseil constitutionnel, n'a pas fondamentalement modifié les mœurs politiques.

Le choix d'adopter ce mode de scrutin en lieu et place d'une représentation proportionnelle pouvant être paritaire représente donc un alignement sur le « plus mauvais élève » de la parité.

Par ailleurs, ce mode de scrutin uninominal majoritaire représente aussi un obstacle à l'expression du pluralisme des idées politiques, notamment avec le relèvement du seuil de passage au second tour dont il s'est accompagné (de 10 à 12,5 % des électeurs inscrits, ce qui correspond, avec une abstention qui avoisine souvent les 50 %, à 25 % des suffrages exprimés). Ce choix représente aussi un

(1) Rapport du groupe de travail « parité politique » de l'Observatoire de la parité entre les hommes et les femmes, tome 3 La parité c'est maintenant, septembre 2012, p. 29.

(2) Ibid., p. 30.

(3) Observatoire de la parité entre les hommes et les femmes, Note de synthèse à l'issue des élections cantonales de mars 2011, Élections cantonales : encore loin de la parité, avril 2011.

recul vis-à-vis de la mise en œuvre du principe de pluralisme, inscrit au sein de l'article 4 de la Constitution.

3. La nécessité d'un mode de scrutin garantissant la parité

Le scrutin choisi pour l'élection du conseiller territorial a donc montré ses limites à la fois pour le respect de la parité et du pluralisme ; cependant, le retour au *statu quo ex ante*, que prévoit la présente proposition de loi, ne résout pas tous les problèmes.

Pour les conseils régionaux, il conduit au retour au scrutin proportionnel à deux tours, avec des listes alternant homme et femme présentées dans des sections départementales, et une prime majoritaire de 25 % : ce mode de scrutin permet à la fois de garantir une majorité stable et une représentation paritaire.

Pour les conseils généraux, il remet en vigueur le scrutin majoritaire à deux tours dans le cadre de cantons. Ce mode de scrutin présente plusieurs difficultés qui le rendent impropres à une véritable représentation démocratique :

— comme on l'a vu, il ne garantit pas une représentation équitable des hommes et des femmes et des différentes sensibilités politiques ;

— il n'est pas conforme au principe d'égalité du suffrage : la carte cantonale de certains départements repose encore largement le principe fixé par le décret de l'Assemblée constituante du 22 décembre 1789 prévoyant que le rayon du canton ne devait pas dépasser un myriamètre autour du chef-lieu, soit 10 kilomètres environ, et sur le découpage organisé par la loi du 8 pluviôse an IX (28 janvier 1801) et réalisé en 1801-1802. Ceci entraîne des différences de population cantonale – dans un rapport de 1 à 43,5 dans le Var et de plus de 1 à 20 dans dix-huit départements ⁽¹⁾ – non conformes au principe d'égalité de suffrage.

Votre rapporteure souhaite donc que le mode d'élection du conseiller général soit profondément revu, afin qu'il respecte, comme l'a annoncé le président de la République devant les états généraux de la démocratie territoriale, un « *ancrage territorial et en même temps [...] une exigence de parité* » ⁽²⁾.

(1) *Exposé des motifs du projet de loi relatif à l'élection des membres des conseils des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale n° 62, déposé sur le Bureau du Sénat le 21 octobre 2009.*

(2) *Allocution de M. le président de la République devant les États généraux de la démocratie territoriale, 5 octobre 2012.*

B. LA PRISE EN COMPTE DES ÉLECTIONS LOCALES ET DES EFFORTS EN FAVEUR DE LA PARITÉ DANS L'ATTRIBUTION DE L'AIDE PUBLIQUE AUX PARTIS POLITIQUES

1. La nécessité de prendre en compte les élections locales dans l'aide publique aux partis et groupements politiques

À la suite d'amendements d'origine parlementaire, la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 avait inclus les futures élections des conseillers territoriaux dans la répartition des aides publiques aux partis et groupements politiques, au moyen du dispositif suivant, devenu l'article 81 de la loi précitée :

— la première **fraction** de l'aide publique accordée aux partis politiques en fonction des résultats obtenus par les candidats qu'ils présentent aux élections législatives ⁽¹⁾ a été divisée en deux **parties** :

- les deux tiers de l'enveloppe demeurent attribués en fonction des suffrages obtenus par des candidats aux élections législatives ayant déclaré se rattacher au parti politique en cause ;

- le dernier tiers serait divisé en deux **parts**, en application de l'article 9-1-A de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988, dans sa version applicable au 1^{er} mars 2014 :

- pour moitié, en fonction du nombre de suffrages que chaque parti, dont au moins 350 candidats aux élections des conseillers territoriaux ont obtenu au moins 1 % des suffrages exprimés dans des cantons répartis entre quinze départements ou plus ;
- pour l'autre moitié, en fonction du nombre de conseillers territoriaux élus déclarant s'inscrire ou se rattacher à un parti en cause bénéficiaire de la première part.

Considérant que ses dispositions ne pouvaient se concevoir sans lien avec le conseiller territorial, la commission des Lois du Sénat a adopté un amendement du rapporteur abrogeant également l'article 81 de la loi du 16 décembre 2010.

Cependant, ces dispositions présentaient un double intérêt :

— elles prenaient en compte des élections locales dans la répartition de l'aide aux partis et groupements politiques, jusque-là uniquement réparties en fonction des résultats et des élus issus des élections législatives ;

— elles instaurent un mécanisme particulièrement pénalisant pour les partis qui ne respectaient pas l'objectif de parité des candidatures.

(1) La seconde fraction reste spécifiquement attribuée au financement des seuls partis et groupements représentés au Parlement.

2. La nécessité de prendre en compte la place des femmes dans la démocratie locale dans l'aide publique aux partis et groupements politiques

L'impossible conciliation entre, d'une part, la généralisation du scrutin uninominal majoritaire induite par la mise en place des conseillers territoriaux et, d'autre part, le principe de parité entre les hommes et les femmes consacré par la Constitution, avait justifié l'adoption en commission paritaire d'un amendement jugé par certains « *cosmétique* »⁽¹⁾, mais qui mettait en place des pénalités financières pour sanctionner les partis qui auraient investi un nombre insuffisant de femmes aux élections des conseillers territoriaux.

Le montant de la seconde part serait ainsi modulé en fonction de la proportion de candidats de chaque sexe qui ont été présentés aux élections des conseillers territoriaux : de la même manière que pour les élections législatives, l'aide de l'État est diminuée d'un pourcentage égal à la moitié de l'écart constaté entre les candidats des deux sexes, dès lors que cet écart est supérieur à 2 %. La diminution serait portée, à compter de 2020, aux trois quarts de l'écart constaté.

Ce mécanisme était de plus durci par l'application, à chaque enveloppe obtenue dans une région (en fonction des voix exprimées et des conseillers territoriaux élus) de la pénalité applicable au département « le moins vertueux » de cette région, c'est-à-dire qui a l'écart le plus important entre candidats et candidates. Ainsi, la pénalité applicable n'était pas fonction d'une moyenne de respect de la parité, mais fonction du plus mauvais département, évitant ainsi de concentrer les candidatures féminines dans les circonscriptions « ingagnables ».

Si le Sénat a jugé que ce dispositif était inextricablement lié à l'instauration du conseiller territorial et ne méritait pas d'être sauvé de son abrogation, votre rapporteure juge que la prise en compte de la démocratie territoriale, et de la nécessaire place des femmes dans celles-ci, justifie que les avancées de ce dispositif soient évaluées dans le cadre d'une remise à plat des dispositifs électoraux, de leurs effets sur le financement public des partis et des pénalités pour les formations qui jugeraient superfétatoires de présenter des candidates à tous les échelons de la démocratie territoriale.

(1) Rapport d'information de Mme Michèle André, fait au nom de la délégation aux droits des femmes du Sénat, n° 552 (2009-2010) Il faut sauver la parité, 10 juin 2010, p. 42.

IV. LES AMÉLIORATIONS APPORTÉES À LA PROPOSITION DE LOI PAR LA COMMISSION DES LOIS

A. COMPLÉTER LE CHAMP DES DISPOSITIONS À ABROGER

À l'initiative de votre rapporteure, la commission des Lois a adopté un amendement qui réécrit le I de l'article unique et complète son dispositif en abrogeant toutes les références existantes au conseiller territorial :

— il prévoit la suppression de la référence aux conseillers territoriaux dans le titre du chapitre I^{er} du titre I^{er}, car toutes les dispositions relatives au conseiller territorial auparavant incluses auront été supprimées ou abrogées à l'issue de l'adoption de la présente proposition de loi ;

— il abroge le tableau de répartition des conseillers territoriaux, désormais sans objet, inséré dans la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 par la loi n° 2011-871 du 26 juillet 2011 ;

— il remplace la référence aux élections des conseillers territoriaux par celles des élections régionales pour préciser la date d'ouverture de la période durant laquelle un conseil régional et les conseils généraux des départements peuvent conclure un schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services (article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales).

B. PRÉCISER LES MODALITÉS D'ABROGATION DES DISPOSITIONS CODIFIÉES

Le même amendement réécrit le dispositif en supprimant les dispositions codifiées d'ores et déjà en vigueur au lieu d'abroger les articles qui les ont créées, et précise la version des dispositions n'étant pas encore entrées en vigueur que la proposition de loi supprime.

Par ailleurs, il rétablit l'entrée en vigueur différée à l'issue des prochaines élections régionales des dispositions organisant la composition et l'exercice des compétences par la commission permanente du conseil régional, telles que prévues par l'article 7 de la loi du 16 décembre 2010.

C. SAUVEGARDER LES AMÉLIORATIONS RÉDACTIONNELLES POSTÉRIEURES À L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA LOI DU 16 DÉCEMBRE 2010

À l'initiative de votre rapporteure, la commission des Lois a modifié le dispositif prévu au II de l'article unique, afin de substituer à la mention d'un simple retour au droit existant antérieurement à la promulgation de la loi du 16 décembre 2010, la modification des dispositions existantes de l'article L. 210-1

du code électoral relatives au seuil d'accès au second tour, qui est rétabli à 10 % des inscrits.

Cette solution permet de sauvegarder les améliorations apportées depuis 2010 à la rédaction de l'article L. 221 du code électoral, qui permettent notamment au suppléant d'un conseiller général (qui est aujourd'hui, dans 86,2 % des cas, une femme) de le remplacer pour siéger au conseil général quelle que soit la raison de la démission du titulaire.

D. FACILITER LE REDÉCOUPAGE CANTONAL

Issu d'un amendement parlementaire, l'article 80 de la loi du 16 décembre 2010 a inséré un second alinéa à l'article L. 3113-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), prévoyant que « *la qualité de chef-lieu de canton est maintenue aux communes qui la possédaient à la date de promulgation de la loi n° 2010-1563* ». En cas de fusion de cantons, le canton issu de ce rapprochement pourrait ainsi avoir plusieurs chefs-lieux.

Cette disposition ne vise pas qu'à épargner les susceptibilités locales qui pourraient se faire jour lorsque dans le cadre d'un redécoupage cantonal, une commune auparavant chef-lieu de canton perdrait cette qualité.

En effet, s'il y a bien longtemps que les chefs-lieux de cantons ne sont plus automatiquement siège d'une gendarmerie, une recette-perception des impôts et d'une justice de paix, la qualité de chef-lieu de canton permet à une commune de bénéficier de certaines dispositions prévues par le CGCT :

— elle permet au conseil municipal de voter des majorations d'indemnités de fonction de ses membres (article L. 2123-22) ;

— elle rend la commune éligible à la première fraction de la dotation de solidarité rurale (article L. 2334-21) ;

— la communauté de communes dont elle est membre peut prétendre à une majoration de la dotation globale de fonctionnement, si elle est particulièrement intégrée (article L. 5214-23-1).

Cependant, l'existence de telles dispositions peut cristalliser les oppositions locales, alors qu'il sera indispensable de procéder à une refonte globale de la carte des cantons, qui dans certains départements repose encore largement sur le découpage organisé par la loi du 8 pluviôse an IX (28 janvier 1801) et réalisé en 1801-1802.

Certains nouveaux cantons devant être issus de la fusion de plusieurs cantons existants, la multiplication des chefs-lieux et le caractère fossilisant de ces dispositions les rendront rapidement intenable.

C'est pourquoi à l'initiative de votre rapporteure, la commission des Lois a adopté un amendement mettant fin à ces dispositions, comme il conviendrait à l'avenir de supprimer les avantages liés uniquement à la qualité de chef-lieu de canton.

Afin de laisser aux communes concernées et à leurs élus le temps de prendre en compte ce changement, la perte de cette qualité de chef-lieu de canton n'aurait lieu qu'à l'occasion des élections municipales suivant le prochain redécoupage cantonal.

DISCUSSION GÉNÉRALE

La Commission examine la présente proposition de loi lors de sa séance du mercredi 7 novembre 2012.

Après l'exposé de la rapporteure, une discussion générale s'engage.

M. Guy Geoffroy. Je rejoins Mme la rapporteure sur certains points de son intervention, en particulier sur le fait que ce texte aborde peu de sujets et se contente de supprimer le conseiller territorial – position de principe que nous pouvons comprendre de la part de l'opposition parlementaire d'hier.

N'y voyez pas de malice, mes chers collègues de la majorité, mais l'heure est venue de passer à une autre étape de cette législature. En revenir toujours à un ton et à un argumentaire de campagne pour présenter vos projets est, six mois après la présidentielle, une attitude qu'il faudrait dépasser. Positivement ! Défendez votre politique de manière plus sereine et cessez de ne la concevoir que comme une antithèse de ce qui a été fait au cours des cinq années précédentes. Le peuple a tranché, nous sommes tous d'accord pour le constater. Vous auriez pu éviter, madame la rapporteure, la remarque sur une loi « née au forceps » et la suggestion selon laquelle elle serait issue d'un cheminement quelque peu tortueux, d'autant que, depuis le début de cette législature – vous ne le reconnaîtrez pas publiquement, monsieur le président, mais je sais que vous partagez ce constat –, nous n'avons pas connu de parcours législatif qui ne soit tortueux ni de texte qui ne soit né au forceps. Le décompte est simple : une seule des lois présentées depuis le début de la législature l'a été dans le cadre de la procédure ordinaire ; la procédure accélérée a été utilisée pour toutes les autres. Un record est d'ailleurs en train d'être établi par votre majorité : celui du nombre de lois publiées que le Conseil constitutionnel a déclarées contraires à la Constitution – ou est susceptible de le faire.

Cette observation s'adresse à l'ensemble de la majorité : ne la prenez pas, madame la rapporteure, pour une attaque *ad feminam* !

D'autre part, même si vous vous bornez aujourd'hui à reprendre une proposition de loi venue du Sénat, vous reconnaissez la nécessité d'un texte plus global. Dès lors, pourquoi accepter un « saucissonnage » des textes ? S'il est clair que cet article unique détricote le dispositif existant, ce qui nous attend par la suite est encore très imprécis. Puisque toutes ces questions se tiennent, pourquoi ne vous donnez-vous pas le temps de présenter un projet qui, après avoir supprimé, dans un premier article, le conseiller territorial, déclinerait les autres mesures dont vous avez vous-mêmes souligné la nécessité ? C'est un problème de méthode, mais aussi un problème de fond.

Vous annulez une loi dont vous ne vouliez pas, mais le débat ne gagne guère en clarté pour nos concitoyens puisque vous avez commencé à aborder le fond alors que la proposition de loi n'en dit rien. Soit vous assumez le saucissonnage, soit vous ne l'assumez pas et vous allez compléter ce texte. Mais si vous deviez procéder ainsi, je vous invite à la prudence : à enfilez ainsi des dispositions, à coups d'amendements, vous vous exposez à de nouveaux « couacs » qui, croyez-moi, ne me réjouiraient pas, mais qui sont inévitables tant est grande la complexité du sujet. Au lieu de proposer un projet qui pourrait faire l'objet d'un débat sérieux, vous menez un combat d'arrière-garde.

Le groupe UMP ne votera donc pas ce texte et attend la suite avec sérénité et vigilance, en espérant que vous aurez entendu dans mes propos quelque sagesse.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Je vous remercie, mon cher collègue, de vous faire l'interprète de ma pensée, mais je n'ai jamais caché que j'étais opposé à l'emploi soutenu de la procédure accélérée. Mon calcul en la matière est du reste moins complaisant encore que le vôtre, car j'ai compté qu'à l'exception évidente du budget, 100 % des textes avaient été examinés selon cette procédure depuis le début de la législature.

M. Paul Molac. Les députés écologistes voteront la suppression du conseiller territorial. L'instauration de cette fonction, dont on a pu se demander si elle visait à faire des économies ou à lier la région et le département pour parvenir, à terme, à l'effacement de l'une de ces collectivités, nous semble plutôt procéder d'un souci de recentralisation.

De fait, la petite taille des circonscriptions d'élection de ces conseillers rendrait difficile l'élaboration d'une pensée et de schémas à l'échelle des régions. Sans doute s'agissait-il aussi de mettre les régions et les autres collectivités locales sous la coupe de l'État, qui procède aux dotations : la recentralisation se serait alors faite par l'argent !

D'autre part, le texte instituant le conseiller territorial va contre la parité et n'assure pas la représentation de la diversité des tendances politiques.

Pour ce qui concerne le mode de scrutin qui s'appliquera à ces élections « cantonales » ou départementales, nous sommes favorables à un scrutin de liste à la proportionnelle, sur le modèle de celui qui s'applique aux élections municipales et régionales. Ce système est en effet le meilleur pour assurer la parité et la cohérence au sein de la collectivité locale concernée, ainsi que pour représenter les différentes tendances politiques.

Nous attendons maintenant le projet de loi relative à l'acte III de la décentralisation.

M. Jacques Valax. L'instauration du conseiller territorial était une mesure dispendieuse, qui aurait eu d'importantes conséquences. Le texte qui nous est soumis aujourd'hui rétablit le conseil général et le conseil régional dans la

plénitude de leurs fonctions et leur rend l'indépendance que leur reconnaît la Constitution. C'est là une première étape vers une réorganisation de nos collectivités territoriales, auxquelles nous souhaitons rendre leurs compétences – qu'il conviendra néanmoins de clarifier. Il s'agit donc de reconstruire quelque chose que l'ancienne majorité était sur le point de déconstruire.

Enfin, madame la rapporteure, je regrette que, contrairement à l'usage établi, les noms des membres socialistes de la Commission ne figurent pas sur les amendements proposés. On aurait pu, à tout le moins, porter comme cosignataires « les autres membres du groupe SRC »...

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Monsieur Valax, les amendements proposés sont ceux de la rapporteure. Conformément à l'usage, les noms des autres membres de la Commission n'ont donc pas à y figurer.

M. Dominique Bussereau. J'ai toujours été opposé au texte instaurant le conseiller territorial, et je l'ai même fait savoir dans une enceinte où le secret des délibérations était de mise ! Cette loi me semblait en effet procéder d'une démarche quelque peu recentralisatrice et faisait présager des difficultés sur le plan politique comme sur le terrain. Je voterai donc la proposition de loi telle qu'elle nous est présentée par la rapporteure.

Je suis favorable à l'amendement CL 2, qui est astucieux et de bon sens, mais hostile à l'amendement CL 3, car il faut que les seuils d'accès au second tour soient fixés de manière à éviter les candidatures fantaisistes comme la présence au deuxième tour de certaines formations.

Pour ce qui est maintenant de l'avenir, et pour en avoir discuté au sein de l'Association des départements de France – et pour connaître aussi les propositions du sénateur Yves Krattinger –, je m'opposerai à l'absurdité que représenterait un mode de scrutin consistant à diminuer de moitié le nombre de cantons et à y élire deux représentants de sexes différents. Du reste, Mme Catherine Coutelle, présidente de la délégation parlementaire aux droits des femmes, y est, elle aussi, hostile, précisément au nom du droit des femmes. Ce système absurde rendrait très difficiles les relations des deux conseillers entre eux ainsi qu'avec le monde associatif et avec les autres élus, car on s'ingénierait à mettre ces deux représentants en contradiction sur n'importe quel sujet. J'espère donc que ce système ne sera pas retenu par le Gouvernement, étant entendu que je ne suis pas non plus pour une élection à la proportionnelle.

Mme Marie-Jo Zimmermann. Comme M. Bussereau, je voterai le texte qui nous est soumis. J'avais en effet voté contre le texte instituant le conseiller territorial, qui présentait un danger réel pour la parité et induisait un cumul des mandats de conseiller général et de conseiller régional.

Comme M. Geoffroy cependant, et en dépit de ma farouche hostilité au conseiller territorial, je regrette que la proposition de loi que nous examinons se limite à un seul article. De fait, il aurait été souhaitable que nous ayons un aperçu

du mode de scrutin que vous souhaitez instaurer, car les propositions formulées sont complexes et, comme le relève Mme Coutelle, l'élection de deux conseillers sur un canton élargi ne résout pas le problème de la parité. Je préfère le scrutin uninominal, qui crée une relation autrement plus forte aux territoires que le scrutin de liste à la proportionnelle.

M. Bernard Roman. Si nous nous souvenons des conditions dans lesquelles a été votée la création du conseiller territorial, les reproches de précipitation et de manque de clarté formulés par M. Geoffroy au nom de l'UMP ne sont guère acceptables. Nous avons déclaré notre opposition à la création de cette fonction et nous avons raison de la supprimer en un article tout en nous donnant le temps d'organiser la suite. La France des territoires a en effet besoin d'être rassurée sur le sort de cet animal hybride qu'aurait été le conseiller territorial, incapable au demeurant d'assumer à la fois la charge d'un conseiller général et celle d'un conseiller régional.

La création de ce conseiller mettait à mal le principe d'égalité. Ainsi la région Nord-Pas-de-Calais aurait comporté, pour 4 millions d'habitants, 130 conseillers territoriaux, soit autant que d'autres régions comptant seulement un million d'habitants : bravo pour l'égalité et pour la représentativité de ces conseillers !

Enfin, le mode de scrutin que vous aviez instauré s'écartait du principe que, nous, nous avons inscrit dans la Constitution, selon lequel la loi doit favoriser l'égal accès des hommes et des femmes aux mandats et aux fonctions. Il est donc bon de supprimer le conseiller territorial et de réfléchir à l'avenir en gardant à l'esprit les principes d'égalité et de parité.

M. Alain Touret. La loi sur le conseiller territorial n'était pas dépourvue d'utilité, puisqu'elle nous a permis de prendre le Sénat ! J'en remercie l'UMP. Ce n'était peut-être pas son objectif, mais c'est un fait que l'histoire reconnaîtra. En outre, ce texte nous a été fort utile lors de la campagne pour les élections législatives ; personnellement, je n'ai pas cessé d'en parler : si je suis ici, mes chers collègues de l'opposition, c'est un peu grâce à vous !

Quel était par ailleurs le but de ce projet, sinon de préparer les esprits, par la désignation d'un conseiller commun, à la fusion des départements et des régions ? La stratégie n'était pas bête. De fait, je ne suis pas certain qu'il faille maintenir tous les niveaux de collectivités actuels. J'en suis toujours, pour l'instant, au stade de la réflexion. De ce point de vue, le projet en cours de réalisation en Alsace, où vont être fusionnés deux départements et une région, pourrait nous servir de laboratoire. N'oublions pas que d'importants élus des deux bords, dont Alain Juppé, se sont prononcés en faveur de la suppression des départements.

S'agissant en revanche de la parité, la loi représentait une insupportable régression. Sur ce point, je ne suis pas sûr que vous ayez compris à quel point

vous vous étiez trompés, mes chers collègues, à quel point vous aviez méconnu un phénomène de société irréversible – comme le sera d’ailleurs la parité au sein du Gouvernement.

Ce n’est pas tout : en Basse-Normandie, la loi aurait fait passer le nombre de conseillers régionaux de 49 à plus de 100, sans aucune utilité et sans tenir compte de la superficie des locaux disponibles. L’abbaye aux Dames, où siège le conseil régional, est magnifique mais ne peut accueillir autant de conseillers. L’application de la loi aurait donc été extraordinairement coûteuse.

Mes chers collègues de l’UMP, vous avez fait une bêtise que vous avez maquillée en vérité. Je préfère m’en tenir à ma semi-vérité.

Mme Cécile Untermaier. Je salue l’abrogation d’une mesure-phare de la précédente législature, proprement abracadabrantesque et qui nous fut en effet fort utile pendant la campagne.

M. Guy Geoffroy. Notre tour viendra bientôt de profiter de vos erreurs !

Mme Cécile Untermaier. Nous n’en sommes pas là.

La loi de 2010 mettait en pièces les collectivités territoriales, notamment en préparant la suppression des départements. Surtout, elle éloignait l’ élu du citoyen alors que leur proximité est une chance pour la France. Contrairement à son objectif affiché, elle ne rationalisait donc pas le mille-feuille institutionnel. Enfin, elle nuisait à la parité.

Sur ce dernier point, ne nous inquiétons pas trop du mode de scrutin : les femmes sont capables de gagner un scrutin uninominal, elles peuvent s’engager sur leur nom !

MM. Dominique Bussereau et Guy Geoffroy. Très bien !

M. Jean-Frédéric Poisson. Je ne sais si je dois retenir des propos de M. Tourret la cruauté ou la drôlerie mais, n’ayant guère le choix, je prends le tout !

Prématurément arraché à votre affection, je n’ai pu voter le projet de loi à l’automne 2010, et j’en suis fort aise car j’aurais été bien ennuyé de devoir me prononcer. D’un côté, le texte présentait l’important avantage – signalé de manière parfois sibylline par nos collègues – d’ouvrir le débat sur l’empilement des structures administratives et territoriales, problème auquel il nous faudra bien nous attaquer. Comme beaucoup d’entre vous sans doute, je ne sais du reste comment nous devons procéder ; mon collègue Dominique Bussereau tient à son conseil général et les élus régionaux ici présents à leur conseil régional, ce qui est bien compréhensible dans les deux cas. Le problème se pose encore différemment à l’ élu francilien rural que je suis – une espèce en voie de disparition. D’un autre côté, les inconvénients du texte, déjà énumérés, étaient nombreux. La méthode,

notamment, était curieuse : comment aurait-on pu réfléchir sérieusement à la répartition des compétences entre les collectivités avant de se prononcer sur leur fusion puis sur les modes de scrutin ?

Sur la forme, tout a été dit sur la manière dont le présent texte nous arrive, même si nous étions prévenus. Je regrette comme M. Geoffroy l'abus du recours à la procédure accélérée, notamment pour les textes relevant de notre Commission. Quant au fond, je m'abstiendrai ici sur les amendements comme sur l'ensemble du texte, faute d'être en mesure de me faire une opinion bien fondée. Ce qui ne préjuge pas de mon vote en séance publique, lequel dépendra du débat.

M. Guillaume Larrivé. Sur la forme, si le président de la République avait les idées claires sur l'organisation des collectivités territoriales, il aurait présenté un projet de loi. La méthode est assez classique : c'est celle de la V^e République ! Au lieu de quoi arrive devant nous une proposition de loi du groupe communiste du Sénat, votée sous la précédente législature, ce qui est un peu surprenant.

Quant au fond – je le dis amicalement à mes collègues Dominique Bussereau et Marie-Jo Zimmermann –, je voterai contre cette proposition de loi, car je suis favorable au conseiller territorial comme première étape de la fusion de la région et du département, que je souhaite à titre personnel : nous ne ferons pas l'économie d'une réforme administrative profonde au cours des quinze à vingt prochaines années.

En ce qui concerne le mode de scrutin des conseillers généraux ainsi ressuscités, on croit comprendre, en lisant le discours de clôture des états généraux de la démocratie territoriale prononcé par le président de la République en Sorbonne, que c'est plutôt l'option Krattinger qui a été retenue : un mode de scrutin binominal, majoritaire, paritaire, dans des cantons renouvelés. N'oublions pas qu'il y avait, sous la République romaine, deux consuls désignés concomitamment et que l'histoire ne s'est pas très bien terminée pour l'un d'entre eux.

Mme Marietta Karamanli. Cela n'a rien à voir : révisez votre histoire romaine !

M. Guillaume Larrivé. Deux élus s'adresseraient ainsi aux mêmes interlocuteurs – chefs d'entreprise, maires, etc. Imaginez seulement, mes chers collègues, que votre suppléant soit un cotulaire : ce serait pour le moins acrobatique. Mais si vous assumez ce choix, je vous souhaite bon courage !

M. Olivier Dusopt. Je voterai évidemment avec enthousiasme ce texte qui revient fort heureusement sur un triste symbole de la réforme de 2010. S'agissait-il alors de modifier un mode de scrutin par opportunité ou bien, comme cela vient d'être dit, de fusionner deux assemblées ? Ce n'était pas clair à l'époque.

Au premier orateur du groupe UMP – puisque les autres partagent assez largement nos vues –, qui souhaitait un débat serein, je rappellerai que nous avons examiné le texte créant le conseiller territorial au moment où l’ancien président de la République se livrait à une campagne de communication visant à stigmatiser des élus jugés trop nombreux, inefficaces, inutiles, dispendieux. Vous avez également souhaité, mon cher collègue, que l’on n’utilise pas les forceps. Dois-je vous rappeler notre découverte du tableau de répartition des conseillers territoriaux à l’occasion d’un amendement du Gouvernement déposé en séance de nuit ? Aurai-je la cruauté de souligner que cette précipitation a entraîné une invalidation partielle du texte par le Conseil constitutionnel ? Vous avez enfin parlé de saucissonnage, ce qui prête à sourire si l’on se souvient que la loi votée en 2010 ne prévoyait ni les modalités de scrutin ni la circonscription pour l’élection du conseiller territorial.

Nous abrogeons une mesure qui aurait donné naissance à des assemblées régionales pléthoriques, difficiles à gouverner et coûteuses ; une mesure qui aurait institué *de facto* une tutelle d’une collectivité sur l’autre, voire préparé leur fusion, comme cela a été dit – ou plutôt avoué ; une mesure, enfin, extrêmement défavorable à la parité, ainsi que nous l’avions souligné à l’époque sans parvenir à nous faire entendre de vous, obligés que vous étiez de l’adopter.

Ce texte constitue l’une des prémices d’une réforme bien plus vaste des territoires et de l’action publique. Au cours des semaines à venir, nous serons amenés à étudier ainsi divers modes de scrutin qui concernent non seulement le conseiller général ou départemental, mais aussi la démocratie dans l’intercommunalité, ce qui préparera la réforme de la décentralisation et de nos moyens d’action au niveau local.

M. Pierre Morel-A-L’Huissier. À l’exemple d’Alain Turret, je ne bouderais pas mon plaisir. Opposé hier à la création du conseiller territorial, je le reste résolument aujourd’hui, comme Dominique Bussereau et Marie-Jo Zimmermann. Lorsque j’avais exprimé mon désaccord à l’époque, *La Gazette des communes* m’avait traité de *sniper* de la majorité, titre que j’avais bien volontiers endossé. Je reste d’ailleurs un *sniper* sur certains sujets, même dans l’opposition !

Les justifications de la réforme, qui se sont succédé de manière quelque peu byzantine, ne m’ont pas convaincu. Cet élu bicéphale, multiscartes, « OGM juridique » ou « OVNI politique », je n’en voulais pas. Je vous renvoie à l’étude très fouillée de Géraldine Chavier, doyen du département de droit public de la Sorbonne, sur le problème que pose l’instauration d’une tutelle au regard de l’article 72 de la Constitution, ainsi que sur l’atteinte au principe de libre administration des collectivités et à celui qui attribue à une assemblée distincte un élu distinct. Le Conseil constitutionnel a tranché et l’on ne critique pas les décisions du Conseil constitutionnel. Mais le droit n’est pas une science exacte, des thèses y cohabitent, et Géraldine Chavier avait très clairement exposé l’inconstitutionnalité de cette création.

En ce qui concerne la ruralité, dont je suis issu, on envisageait un nombre minimal de 17 conseillers par département. Pourquoi pas 18, 19 ou 20 ? On a parlé de révolte des ruraux à propos de la victoire de la gauche au Sénat ; je m'étais pour ma part exprimé assez violemment sur ce point.

Je voterai donc cette proposition de loi. Mais maintenant, il faut construire. Et dans cette tâche, je vous souhaite bien du plaisir : qu'il s'agisse des structures de coopération intercommunale, de la répartition des compétences entre département et région, du cumul ou du statut de l'élu, entre l'Assemblée et le Sénat, les élus urbains et les ruraux, vous n'êtes pas sortis de l'auberge ! Nous verrons ce qu'il en est maintenant que vous êtes au pouvoir. Je n'oublie pas que j'ai subi non seulement la création du conseiller territorial, mais aussi le redécoupage électoral qui a privé la Lozère de l'une de ses deux circonscriptions, faisant aujourd'hui de moi le seul député d'un département de 5 100 kilomètres carrés, ce qui ne me facilite pas la tâche.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. On aura compris que votre acrimonie envers le Conseil constitutionnel avait deux sources, mon cher collègue !

M. Sébastien Denaja. Le fait même que nous discutons de cette proposition de loi témoigne de l'osmose entre la majorité nouvelle de l'Assemblée nationale et celle du Sénat. Notre majorité semble d'ailleurs gagner du terrain au sein de cette Commission, tout au moins sur ce texte !

Il faut abroger le conseiller territorial pour plusieurs raisons. D'abord pour respecter le vote des citoyens, puisque cette mesure faisait partie des engagements du président de la République. Ensuite parce que la réforme faisait reculer la démocratie en méprisant le pluralisme, en annihilant au niveau régional et départemental tous les efforts consentis depuis des années en matière de parité – comme tous ici le reconnaissent –, et en défendant une conception bien paradoxale de la démocratie locale et de la logique décentralisatrice elle-même : alors que la décentralisation consiste à rapprocher le lieu de décision des citoyens, on prétendait développer la démocratie en réduisant le nombre d'élus ! S'y ajoutait l'archaïsme d'une institutionnalisation du cumul des mandats au moment même où nos concitoyens attendent des élus, notamment des parlementaires, qu'ils y renoncent – ce que nous ferons. La loi, a dit M. Poisson, avait le mérite d'ouvrir le débat. Mais la loi n'est-elle pas plutôt censée y mettre un terme, pour un certain temps au moins.

Le texte traduisait aussi une conception particulièrement hasardeuse de l'architecture institutionnelle locale. M. Morel-A-L'Huissier a opportunément rappelé l'article de Géraldine Chavrier dans *l'Actualité juridique – Droit administratif*, qui confortait d'ailleurs l'article de Gérard Marcou dans la *Revue française de droit administratif*, sur la tutelle de fait qu'instituait la réforme.

La logique de celle-ci, enfin, était indécélable et ses résultats très aléatoires. Certains signalaient le risque de « cantonalisation » de l'intérêt régional sous l'effet du mode de scrutin quand d'autres évoquaient l'absorption des départements par les régions. Nous ne saurons jamais ce qu'il en serait résulté – et tant mieux !

La loi n'est pas faite pour lancer des processus incrémentaux, aléatoires et hasardeux, mais pour fixer des cadres. On se demandait qui de la région ou du département serait le prédateur de l'autre. Le législateur doit toutefois demeurer modeste : nous ne légiférons sans doute pas pour l'éternité.

Cette réforme allait à l'encontre de la lisibilité et de toute volonté de clarification des compétences : comment les répartir de manière rationnelle, dès lors qu'on ignore si tel ou tel échelon sera maintenu ou supprimé à l'avenir ?

Elle était, en outre, particulièrement coûteuse. On mettait en avant la suppression d'un certain nombre d'élus, mais il allait falloir acheter, louer ou construire de nouveaux bâtiments pour installer des hémicycles locaux de la taille du Sénat – pour plus de 300 conseillers territoriaux en Île-de-France, par exemple – et l'indemnité du conseiller territorial allait être revalorisée de 20 % par rapport à celle d'un conseiller régional.

Son abrogation permet de poser des bases claires pour les débats à venir.

M. Jean-Frédéric Poisson. Vous venez de dire qu'il ne faut pas utiliser la loi pour engager des débats !

M. Sébastien Denaja. Ce n'est pas ce que j'ai dit : elle permettra de consolider les bases sur lesquelles nous construirons ensuite l'édifice territorial ; celui que vous aviez bâti reposait sur du sable. Nous nous engageons dès maintenant dans une démarche positive, sans le faire aux dépens du département. Nous ne nous contentons pas d'abroger, mais posons de premières pierres : avec le mode de scrutin proportionnel, nous réinstaurons les conditions du pluralisme et de la parité à l'échelon régional.

M. Jean-Frédéric Poisson. Présenterez-vous un nouveau texte bientôt ?

M. Sébastien Denaja. J'y viens.

Nous redonnons à chaque échelon territorial un élu qui lui est dédié et qui est spécifiquement chargé de défendre ses intérêts, quel que soit le mode de scrutin définitivement retenu pour le département.

Loin de procéder à son « saucissonnage », nous laissons le temps nécessaire à la discussion. Des repères ont déjà été donnés : le président de la République a fixé, le 5 octobre, des orientations pour les prochaines étapes.

M. Guy Geoffroy. Il aurait fallu un projet global !

M. Sébastien Denaja. Un projet peut aussi s'échelonner dans le temps ; cela n'interdit en rien une vision globale. Le Gouvernement pourra, lors du débat en séance publique le 15 novembre, nous éclairer davantage sur le chemin que nous allons suivre en matière de démocratie territoriale.

M. Pascal Popelin. M. Geoffroy a regretté que Mme la rapporteure ait parlé d'une « adoption au forceps ». Les propos de nos collègues de l'ancienne majorité suggèrent pourtant que cette adoption n'a pas été simple sur le plan politique. Sur le plan juridique, tout en comprenant les remarques sur l'usage de la procédure accélérée et sur les déboires qu'a connus un certain texte devant le Conseil constitutionnel pour vice de forme, je rappelle que les projets instituant le conseiller territorial ont subi deux censures consécutives – c'est un record – du même Conseil : le 9 décembre 2010 et le 23 juin 2011.

Pourquoi examinons-nous le présent texte, et seulement lui, à ce stade ? Un débat a eu lieu au sein de la majorité : c'est précisément le souci de respecter le Parlement qui a commandé le choix d'inscrire à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale la proposition de loi adoptée par le Sénat – dans un tout autre contexte politique – en novembre 2011. Cette solution présente un autre avantage : elle permet à certains de nos collègues de l'opposition d'exprimer de nouveau librement leurs objections au conseiller territorial, sans avoir à approuver pour autant nos propositions ultérieures.

À cet égard, les incertitudes ne sont pas si nombreuses : lors de ses conclusions à l'issue des états généraux de la décentralisation, le président de la République a donné des indications sur les intentions de l'exécutif. La question du scrutin régional est réglée par cette abrogation, qui revient à rétablir le mode de scrutin antérieur, d'ailleurs instauré par votre majorité en 2003. S'agissant du scrutin départemental, nous souhaitons concilier deux principes : l'ancrage territorial – qui sied aux élus départementaux – et la parité – les conseils généraux étant les dernières assemblées politiques où aucun progrès n'a été réalisé en la matière depuis le début des années 2000.

Si, par extraordinaire, la conciliation de ces deux objectifs – essentiels – devait amener le Gouvernement à proposer un scrutin binominal, vos inquiétudes ne me paraîtraient pas justifiées : les rivalités que vous craignez entre les deux élus d'une même circonscription peuvent très bien exister aujourd'hui entre deux membres d'un même parti, élus sur une même liste. Est-ce le contexte interne à l'UMP qui vous incite à penser que des candidats élus ensemble ne pourraient plus travailler ensemble par la suite ?

Mme Françoise Guégot. Je voterai contre cette proposition de loi, et ce pas seulement parce que j'avais voté la loi instituant le conseiller territorial.

Premièrement, nos concitoyens attendent depuis longtemps une simplification de l'organisation territoriale. La création du conseiller territorial allait dans ce sens. Elle permettait également un progrès en matière de non-cumul

des mandats, même si j'aurais souhaité aller plus loin encore. Tel n'est pas le cas de la présente proposition de loi.

Deuxièmement, vous nous proposez une nouvelle fois de revenir sur une réforme adoptée au cours de la législature précédente. À ce stade, nous avons voté davantage de textes de suppression que de mesures nouvelles. Le débat aurait gagné en intérêt si vous aviez formulé une proposition alternative.

Troisièmement, je suis une fervente partisane de l'égalité entre les hommes et les femmes, y compris en matière de représentation politique. J'ai beaucoup travaillé sur la parité et sur l'égalité professionnelle au cours de la précédente législature, à la fin de laquelle nous avons d'ailleurs proposé d'imposer la parité totale pour l'accès aux postes d'encadrement supérieur dans la fonction publique.

Réduire la question de la parité à celle du scrutin de liste me paraît une erreur. C'est un argument trop souvent employé contre lequel je m'élève. Les élus au scrutin de liste n'ont pas la même visibilité et ne sont pas identifiés de la même manière que les autres. Interrogez nos concitoyens : connaissent-ils les vice-présidents de conseils régionaux ou les adjoints au maire dans les grandes villes ? Un élu n'est connu et n'a réellement sa place que lorsqu'il est élu sur son nom. Nous n'atteindrons donc l'égalité entre les hommes et les femmes en politique qu'à partir du moment où autant de femmes que d'hommes seront élues au scrutin uninominal.

M. Guy Geoffroy. J'invite notre Commission à prendre date : M. Popelin a employé l'expression « si, par extraordinaire » à propos de l'éventuelle instauration du scrutin binominal.

M. Dominique Bussereau. De nombreux collègues ont soulevé, à juste titre, la question de l'avenir de la région et du département. Notre Commission gagnerait, monsieur le président, à auditionner les différentes associations d'élus locaux. Le débat sur la place respective des régions et des départements pourra être tranché non par la fusion – c'est une idée technocratique et parisienne –, mais par la diminution du nombre de régions.

Le problème est, en réalité, le suivant : les départements et les régions interviennent dans les mêmes domaines, parce qu'ils sont d'importance comparable. Par exemple, le budget de mon département représente une fois et demie celui de la région à laquelle il appartient. Quelles que puissent être par ailleurs les rivalités entre personnes, chaque collectivité tend par nature à s'ingérer dans les affaires de l'autre.

Dès lors que les régions françaises auront une taille analogue à celle des *Länder* allemands ou des communautés autonomes espagnoles, les conflits de compétences entre départements et régions disparaîtront : chacun saura ce qu'il a à faire. La création d'une dizaine de grandes régions d'échelle européenne permettrait le maintien du département dans ses fonctions de proximité et

donnerait aux régions les moyens d'agir en matière de développement économique et d'aménagement du territoire. Je suggère au Gouvernement et à la majorité d'inclure cette piste de travail dans leur réflexion.

Mme la rapporteure. Nous ne méconnaissons pas, monsieur Geoffroy, le caractère symbolique de cette abrogation. M. Dussopt a parlé, avec raison, d'un « triste symbole » : l'instauration du conseiller territorial a laissé des stigmates dans les territoires, en particulier chez les élus locaux, qui y ont vu une aberration, sinon une forme de recentralisation larvée – je rejoins M. Molac sur ce point.

L'adoption de la loi ne s'était pas faite sans difficultés – MM. Roman et Dussopt y ont fait allusion et je maintiens l'expression « au forceps » –, sans même parler des décisions du Conseil constitutionnel. En outre – comme l'avaient relevé notre groupe politique, mais aussi des personnalités de la majorité d'alors –, ce texte, mal conçu, posait de nombreux problèmes concrets : coûts induits qu'a rappelés M. Valax et qui vont à l'encontre de la nécessaire maîtrise des finances publiques ; cumul institutionnalisé ; illisibilité pour le citoyen, alors qu'il ne peut y avoir de démocratie sans imputabilité et sans principe de responsabilité ; caractère forcé et artificiel du mariage entre le département et la région, qui portait en germe la tutelle d'une collectivité sur l'autre ou la suppression de l'une des deux ; entorses au principe d'égalité ; coups portés à la parité, qu'ont soulignés Mmes Untermaier et Zimmermann.

À cet égard, madame Guégot, nous ne faisons nullement l'apologie du scrutin de liste. Nous constatons simplement que l'élection du conseiller territorial au scrutin uninominal majoritaire à deux tours aurait entraîné un recul grave par rapport aux conquêtes de la parité depuis dix ans.

L'abrogation du conseiller territorial permet de tenir un engagement du président de la République, M. Denaja l'a rappelé. Je me réjouis qu'elle fasse l'objet d'un quasi-consensus au sein de notre Commission. Surtout, elle rétablit la sérénité nécessaire aux débats à venir et assainit les bases sur lesquelles nous allons pouvoir – devoir – désormais construire. C'est à mes yeux l'argument principal, monsieur Poisson. Ce texte en appelle d'autres ; je ne doute pas qu'ils seront à la hauteur de l'ambition décentralisatrice que nous affirmons. Une « République des territoires » modernisée est indispensable au redressement et à la croissance.

*
* *

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique

(art. 1^{er}, 3, 5, 6, 81 et 82 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 – art. L. 210-1 et L. 221 du code électoral)

Abrogation des dispositions relatives au conseiller territorial et rétablissement du droit antérieurement en vigueur

Le présent article vise à abroger les dispositions du chapitre I^{er} du titre I^{er} de la loi n° 2010-1563 de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 qui concernent la création, le mode de scrutin et les caractéristiques du conseiller territorial, ainsi que des dispositions du titre V précisant l'entrée en vigueur des dispositions précitées et prenant en compte les élections des conseillers territoriaux dans la répartition du financement public des partis et groupements politiques.

Dans le détail, le dispositif propose de procéder aux modifications suivantes. Le **I** abroge les articles 1^{er}, 3, 5, 6, 81 et 82 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. Le **II de l'article unique** rétablit, quant à lui, les articles L. 210-1 et L. 221 du code électoral, respectivement modifiés par les articles 2 et 4 de la loi du 16 décembre 2010, dans leur rédaction antérieure.

1. Abrogation des articles 1^{er}, 3, 5, 6, 81 et 82 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (I de l'article unique)

a. Abrogation des modalités d'élection des conseillers territoriaux (article 1^{er} de la loi du 16 décembre 2010)

L'article 1^{er} de la loi du 16 décembre 2010 détermine le mode de scrutin prévu pour l'élection des conseillers territoriaux, en précisant qu'il s'agit du scrutin uninominal majoritaire à deux tours et en renvoyant aux dispositions du code électoral applicables aujourd'hui à l'élection des conseillers généraux (titre III du livre I^{er} du code électoral), les cantons étant redécoupés pour atteindre les effectifs par départements prévus par le tableau annexé à l'article 6.

Par ailleurs, il précise que les conseillers territoriaux seront renouvelés de manière intégrale tous les six ans.

b. Abrogation de l'encadrement des modalités de délimitation des cantons (article 3 de la loi du 16 décembre 2010)

À la suite d'une initiative parlementaire, l'article 3 de la loi de 2010 a prévu d'encadrer la compétence du pouvoir réglementaire en matière de

délimitation des cantons, ce redécoupage devant naturellement avoir lieu avant la première élection des conseillers territoriaux. En application de l'article L. 3113-2 du code général des collectivités territoriales, un tel redécoupage relève de la compétence réglementaire (décret en Conseil d'État), après consultation du conseil général.

La délimitation des nouveaux cantons était soumise à une double contrainte, inspirée de la théorie des ensembles. Elle devait respecter les limites des circonscriptions législatives telles que déterminées par le tableau n° 1 annexé au code électoral, en application de l'ordonnance n° 2009-935 du 29 juillet 2009. Par ailleurs, les limites cantonales se devaient elles-mêmes de respecter les limites des communes de moins de 3 500 habitants, chacune de ces communes devant être « *entièrement comprise dans le même canton* », selon les termes de l'article 2.

Si ces précisions avaient pour objectif de limiter l'exercice du pouvoir réglementaire, en charge du découpage cantonal, afin d'éviter des découpages considérés comme artificiels, elles rendaient particulièrement difficile sa tâche. En effet, le respect de cette obligation de coïncidence pourrait avoir comme conséquence d'obliger soit à prévoir un redécoupage simultané des deux circonscriptions électives, soit à conserver un découpage potentiellement obsolète et inégalitaire. Ceci peut expliquer pourquoi les projets de décret, procédant à la mise en place des nouveaux cantons redéfinis, n'ont jamais été présentés.

c. Abrogation de la double appartenance des conseillers territoriaux (article 5 de la loi du 16 décembre 2010)

L'article 5 a prévu de modifier, à compter de l'élection des conseillers territoriaux, les articles L. 3121-1 et L. 4131-1 du code général des collectivités territoriales qui définissent respectivement le conseil général comme composé de l'ensemble des conseillers territoriaux élus dans le département et le conseil régional comme regroupant les conseillers territoriaux élus dans tous les départements faisant partie de la région.

Il s'agit donc de l'article central du dispositif, faisant du conseiller territorial un élu hybride, amené à devoir gérer une double appartenance aux organes délibérants de deux collectivités distinctes.

d. Abrogation du tableau de répartition des conseillers territoriaux dans les départements et dans les régions (article 6 de la loi du 16 décembre 2010)

L'article 6 de la loi du 16 décembre 2010 et son tableau annexé ⁽¹⁾, tels qu'issus de la loi n° 2011-871 du 26 juillet 2011, fixent le nombre de conseillers territoriaux à élire dans chaque département et prévoient ainsi les effectifs des conseils généraux et des conseils régionaux.

(1) Reproduit en annexe au tableau comparatif du présent rapport.

Il convient de rappeler que l'adoption de cet article et du tableau a été le fruit d'une histoire législative contrariée.

Inscrit dans le dispositif de la loi de réforme des collectivités territoriales à la suite d'un amendement du Gouvernement adopté en séance publique en première lecture par l'Assemblée nationale, il a été déclaré contraire à la Constitution par le Conseil constitutionnel⁽¹⁾. En effet, la commission mixte paritaire a adopté le tableau proposé par l'Assemblée nationale, modifié par les propositions du Sénat ajoutant deux sièges pour chaque département dans les régions Lorraine et Picardie. En effet, si le juge constitutionnel a validé le choix effectué, prévoyant que chaque conseil général soit composé d'un nombre minimal de quinze conseillers, il a considéré que « *toutes les régions dans lesquelles le ratio d'un département s'écartait de la moyenne régionale de plus de 20 % méconnaissaient le principe d'égalité devant le suffrage* »⁽²⁾, ce qui était le cas pour six régions : en conséquence, il a invalidé la totalité du tableau.

Un nouveau projet de loi fixant le nombre des conseillers territoriaux de chaque département et de chaque région a été délibéré en conseil des ministres le 9 mars 2011 et déposé immédiatement sur le Bureau de l'Assemblée nationale. Celle-ci a adopté ce texte le 10 mai 2011, suivi par le Sénat, dans des termes identiques, le 7 juin. Cependant, ce texte a été de nouveau déferé au Conseil constitutionnel, qui a pour la seconde fois invalidé ce tableau, pour un motif de procédure. En effet, l'article 39 de la Constitution prévoit que « *sans préjudice du premier alinéa de l'article 44, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales sont soumis en premier lieu au Sénat* » ; or « *au nombre des règles d'organisation des collectivités territoriales figure la fixation des effectifs de leur assemblée délibérante ; qu'ainsi, c'est à tort que le projet de loi dont est issue la loi déferée n'a pas été soumis en premier lieu au Sénat ; qu'en conséquence, cette dernière a été adoptée selon une procédure contraire à la Constitution* »⁽³⁾.

Ce n'est ainsi que dans un troisième projet, déposé le 29 juin 2011 et devenu après son adoption par les deux assemblées la loi n° 2011-871 du 26 juillet 2011 fixant le nombre des conseillers territoriaux de chaque département et de chaque région, qu'un tableau conforme au principe d'égalité devant le suffrage a pu être inscrit dans la loi.

(1) *Décision du Conseil constitutionnel n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010.*

(2) *Commentaire aux Cahiers du Conseil constitutionnel de la décision précitée.*

(3) *Décision n° 2011-632 DC du 23 juin 2011.*

e. Suppression de la prise en compte des élections des conseillers territoriaux dans la répartition de l'aide publique aux partis et groupements politiques (article 81 de la loi du 16 décembre 2010 modifiant les articles 8, 9, 9-1-A et 9-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique)

Alors même que le choix du scrutin majoritaire pour désigner les conseillers territoriaux était un recul conduisant à remettre en cause la parité mise en place depuis 2004 dans la composition des conseillers régionaux, la majorité précédente avait souhaité inciter les partis politiques à investir autant de femmes que d'hommes aux élections des conseillers territoriaux, en insérant par voie d'amendement le dispositif suivant, devenu l'article 81 de la loi du 16 décembre 2010 :

— la première fraction de l'aide publique accordée aux partis politiques en fonction des résultats obtenus par les candidats qu'ils présentent aux élections législatives ⁽¹⁾ a été divisée en deux parties :

- les deux tiers de l'enveloppe demeurent attribués en fonction des suffrages obtenus par des candidats aux élections législatives ayant déclaré se rattacher au parti politique en cause ;

- le dernier tiers serait divisé en deux parts, en application de l'article 9-1-A de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988, dans sa version applicable au 1^{er} mars 2014 :

- pour moitié, en fonction du nombre de suffrages que chaque parti, dont au moins 350 candidats aux élections des conseillers territoriaux ont obtenu au moins 1 % des suffrages exprimés dans des cantons répartis entre quinze départements ou plus ;
- pour l'autre moitié, en fonction du nombre de conseillers territoriaux élus déclarant s'inscrire ou se rattacher à un parti en cause bénéficiaire de la première part.

Le montant de la première part de cette seconde partie de la première fraction est modulé en fonction de la proportion de candidats de chaque sexe qui ont été présentés aux élections des conseillers territoriaux : de la même manière que pour les élections législatives, l'aide de l'État est diminuée d'un pourcentage égal à la moitié de l'écart constaté entre les candidats des deux sexes, dès lors que cet écart est supérieur à 2 % (article 9-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988, dans sa version applicable au 1^{er} mars 2014). Une clause spécifique applique aux enveloppes obtenues dans chaque région (en fonction des voix exprimées et des conseillers territoriaux élus) la pénalité applicable au département « le moins vertueux » de cette région, c'est-à-dire qui a l'écart le plus important entre

(1) La seconde fraction reste spécifiquement attribuée au financement des partis et groupements représentés au Parlement.

candidats et candidates. La pénalité est portée, à compter de 2020, aux trois quarts de l'écart constaté.

Un mécanisme similaire est, par ailleurs, prévu pour les départements et collectivités d'outre-mer : bien que ces territoires n'aient pas vocation à élire des conseillers territoriaux, les partis qui y présentent des candidats lors des élections locales sont soumis aux mêmes obligations qu'en métropole.

Si ce système a été pensé dans le cadre de la mise en place du conseiller territorial, ce qui explique qu'un amendement adopté par la commission des Lois du Sénat à l'initiative de son rapporteur l'ait inclus dans le champ des dispositions à abroger, il reste que le retour au mode d'élection majoritaire pour la désignation des conseillers généraux justifie qu'un dispositif incitatif soit mis en place afin que le rôle des femmes dans la démocratie locale puisse être pleinement pris en compte lors de l'attribution des aides publiques aux partis.

f. Abrogation des dispositions déterminant la date d'entrée en vigueur de certaines dispositions de la loi du 16 décembre 2010 (article 82 de la loi du 16 décembre 2010)

La mise en place du conseiller territorial devait advenir à l'issue des élections prévues en mars 2014 (article 82 de la loi du 16 décembre 2010).

Afin de mettre en place cette échéance unique, la loi n° 2010-145 du 16 février 2010⁽¹⁾ avait préalablement prévu que le mandat des conseillers régionaux et membres de l'Assemblée de Corse élus en mars 2010 et des conseillers généraux élus en mars 2011 expirera en mars 2014, date correspondant au terme normal du mandat des conseillers généraux élus en mars 2008.

À l'initiative de son rapporteur, la commission des Lois du Sénat a ainsi prévu l'abrogation de l'article 82 de la loi du 16 décembre 2010 prévoyant cette échéance électorale.

Cependant, cet article prévoyait par ailleurs, l'entrée en vigueur différée d'autres dispositions de la loi du 16 décembre 2010 :

— les dispositions de l'article 5, insérées aux articles L. 3121-1 et L. 4131-1 du code général des collectivités territoriales, relatives à la composition des conseils généraux et régionaux⁽²⁾, destinées à entrer en vigueur après les premières élections des conseillers territoriaux en mars 2014;

— les dispositions de l'article 79, modifiant la composition du collège des présidents d'établissements publics de coopération intercommunale au sein du Comité des finances locales (article L. 1211-2 du code général des collectivités

(1) Loi n° 2010-145 du 16 février 2010 organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux.

(2) Cf. supra.

territoriales) qui sont entrées en vigueur à l'occasion du renouvellement de cet organe le 7 juin 2011 ⁽¹⁾ ;

— les dispositions de l'article 81, modifiant la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique et relative à la prise en compte des élections territoriales dans l'attribution de l'aide publique aux partis politiques, devant entrer en vigueur en mars 2014 ;

— les dispositions de l'article 7 (modifiant les articles L. 4131-2, L. 4133-4 et insérant l'article L. 4133-6-1 du code général des collectivités territoriales) réformant les règles relatives à la commission permanente du conseil régional en encadrant sa composition (plafonnée au tiers de l'effectif du conseil régional) et en facilitant l'octroi de compétences déléguées par le conseil régional à son profit, qui devaient entrer en vigueur après le renouvellement électoral de mars 2014.

Aussi la suppression de l'article 82 prévoyant cette entrée différée conduirait à une entrée en vigueur immédiate des dispositions de l'article 7, fragilisant la composition et l'exercice des compétences déléguées par les commissions permanentes actuellement en place au sein des conseils régionaux. Il conviendrait donc de maintenir cette entrée en vigueur à compter du prochain renouvellement des conseils régionaux.

2. Rétablissement des articles L. 210-1 et L. 221 du code électoral dans leur rédaction antérieure (II de l'article unique)

Le II de l'article unique rétablit les articles L. 210-1 et L. 221 du code électoral, respectivement modifiés par les articles 2 et 4 de la loi du 16 décembre 2010, dans leur rédaction antérieure.

a. Rétablissement du seuil des suffrages nécessaires pour le maintien au second tour des élections cantonales (article L. 210-1 du code électoral modifié par l'article 2 de la loi du 16 décembre 2010)

À l'occasion de l'examen du projet de loi de réforme des collectivités territoriales, la majorité de l'époque avait souhaité à la fois appliquer au conseiller territorial le mode de scrutin prévu pour les élections cantonales, mais aussi réformer celui-ci en remontant de 10 à 12,5 % des électeurs inscrits le seuil de suffrage nécessaire pour accéder au second tour.

Entrées en vigueur immédiatement, ces dispositions ont donc été appliquées lors des élections cantonales de mars 2011.

La commission des Lois du Sénat a préféré à une abrogation simple de ses dispositions le retour à la rédaction de cet article du code électoral « antérieure à

(1) Cf. l'arrêté du 15 mars 2011 relatif à l'élection des représentants des présidents des conseils régionaux et de l'Assemblée de Corse, des présidents des conseils généraux, des maires et des présidents des établissements publics de coopération intercommunale au comité des finances locales.

celle issue de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 » c'est-à-dire celle issue de l'article 4 de la loi n° 2007-128 du 31 janvier 2007 tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.

Cependant, depuis le 18 décembre 2010 est intervenue la loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique, qui a modifié l'article L. 210-1 en introduisant l'obligation de joindre à la déclaration de candidature les pièces de nature à prouver que le candidat a procédé à la désignation d'un mandataire financier.

Il conviendrait ainsi de conserver les avancées de ce texte en terme de sécurité juridique en corrigeant les dispositions actuellement en vigueur plutôt qu'en rétablissant sa version antérieure à la loi du 16 décembre 2010.

b. Rétablissement des conditions de remplacement du conseiller général par son suppléant (article L. 221 du code électoral modifié par l'article 4 de la loi du 16 décembre 2010)

L'article 4 de la loi du 16 décembre 2010 a modifié l'article L. 221 relatif au régime de suppléance des conseillers généraux, en prévoyant qu'ils seraient désormais remplacés par leurs suppléants quelle que soit la cause pour laquelle ils n'occuperaient plus leur siège.

Il convient de rappeler que le législateur avait, avec les lois n° 2007-128 du 31 janvier 2007 et n° 2008-157 du 26 février 2008, obligé les candidats aux élections cantonales à se présenter avec un remplaçant de sexe opposé, et prévu que ce remplaçant serait amené à reprendre leur siège en cas de décès, de démission effectuée pour respecter les règles relatives au cumul des mandats locaux, de présomption d'absence ou d'acceptation des fonctions de membre du Conseil constitutionnel. La loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures a étendu l'application de ces dispositions au remplacement d'un parlementaire qui serait dans l'obligation de se démettre de son mandat de conseiller général pour respecter les règles applicables au cumul d'un mandat local avec le mandat parlementaire.

Il est toutefois apparu que ces dispositions ne couvraient pas l'ensemble des cas possibles : pour faciliter l'accès effectif des femmes (qui sont, le plus souvent, cantonnées à la fonction de remplaçante, comme en témoigne le faible nombre de femmes élues lors des élections cantonales de mars 2008 et 2011), l'article 4 de la loi du 16 décembre 2010 a élargi cette rédaction en prévoyant que la démission d'un conseiller général pour « *tout autre motif* » entraînerait automatiquement son remplacement par son (ou sa) suppléant(e). Seuls un remplacement effectué antérieurement, l'impossibilité pour le remplaçant d'exercer ce mandat ou la cessation du mandat de conseiller général pour une autre raison, par exemple suite à une déchéance, pourraient désormais provoquer

la convocation d'une élection partielle. Il s'agit donc d'une avancée très minime de la place des femmes, mais que votre rapporteure pense utile de conserver.

En outre, comme pour l'article L. 210-1 du code électoral, le rétablissement du *statu quo ex ante*, tel que prévu par le Sénat, pose un problème rédactionnel, car la loi n° 2011-334 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits a entretemps introduit la nomination dans cette fonction comme un nouveau cas de remplacement du conseiller général par son suppléant.

Pour ces deux raisons, la rédaction de l'article L. 221 du code électoral issue de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 et de la loi n° 2011-334 du 29 mars 2011 semble meilleure et plus adaptée qu'un retour à la version antérieure résultant de la loi n°2008-175 du 26 février 2008 et de la loi n°2009-526 du 12 mai 2009.

*
* *

La Commission est saisie de l'amendement CL 1 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Cet amendement apporte plusieurs améliorations rédactionnelles et légistiques, le Sénat ayant omis de supprimer, d'une part, certaines références aux conseillers territoriaux, et, de l'autre, le tableau de leur répartition entre départements et régions.

Il convient par ailleurs de supprimer les dispositions codifiées d'ores et déjà entrées en vigueur, plutôt que les articles qui les ont créées.

M. Sébastien Denaja. Le groupe SRC approuve ces améliorations rédactionnelles et légistiques, qui tendent à supprimer les dispositions codifiées plutôt que les articles de la loi initiale. Nous votons trop souvent des dispositions juridiquement moins précises ; aussi un tel amendement doit-il nous servir de modèle.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CL 2 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Issu d'un amendement parlementaire, un article de la loi de 2010 prévoit que, dans le cadre de la refonte de la carte cantonale, les communes ayant aujourd'hui la qualité de chef-lieu de canton la conservent.

La qualité de chef-lieu de canton, bien que largement honorifique, emporte un certain nombre de conséquences juridiques : aussi il nous semble utile de la maintenir, nonobstant le futur redécoupage, jusqu'au terme des mandats municipaux en cours, afin de ne pas déstabiliser les communes concernées.

La Commission adopte l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL 3 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Cet amendement de clarification, monsieur Bussereau, n'introduit à proprement parler aucune disposition nouvelle : en abrogeant les modifications apportées par la loi du 16 décembre 2010, le Sénat a déjà souhaité revenir au *statu quo ante*. Cependant, notre production normative a entre-temps été telle que cette simple solution n'est pas applicable.

L'article L. 210-1 du code électoral a été complété par des dispositions que nous croyons utiles, relatives par exemple à la désignation des mandataires financiers. La meilleure solution est donc de conserver la rédaction actuelle tout en revenant au seuil de 10 % des inscrits, plus conforme à l'ambition pluraliste.

L'article 4 de la même loi de 2010 a par ailleurs modifié l'article L. 221 du code électoral, en prévoyant que le suppléant du conseiller général – qui, aujourd'hui, est une suppléante dans 86 % des cas – puisse remplacer le titulaire, quelles que soient les raisons de sa démission. Il nous semble utile de maintenir cette disposition.

M. Guy Geoffroy. L'exposé sommaire de l'amendement laisse entendre que le relèvement de 10 à 12,5 % du seuil de suffrages requis pour accéder au second tour a déstabilisé l'organisation du scrutin. Or c'est précisément l'inverse : en son état actuel, la réglementation des différents scrutins est quasiment illisible pour nos concitoyens. Pour les élections municipales, le seuil de maintien au second tour est fixé à 10 % des votants ; pour les cantonales, à 10 % des inscrits ; pour les législatives, à 12,5 % des inscrits. Comment justifier une telle complexité ?

La logique de la précédente réforme était de permettre des choix clairs au second tour, entre deux candidats, selon le modèle de scrutin majoritaire posé dès l'origine pour l'élection présidentielle. Qui imaginerait que le président de la République soit élu par une majorité relative, dans un second tour à trois candidats ? Personne. L'alignement du seuil sur celui des élections législatives, c'est-à-dire à 12,5 %, allait donc dans le bon sens.

Pour les élections municipales, la question se pose un peu différemment puisqu'elles relèvent du scrutin proportionnel de liste assorti d'une prime majoritaire, d'ailleurs tout à fait opportune. Quoi qu'il en soit, on peut se demander pourquoi les seuils permettant le maintien au second tour devraient être différents d'une élection à l'autre.

M. Sébastien Denaja. Le groupe SRC votera cet amendement, dont l'exposé sommaire lui semble d'une logique implacable. Au-delà de l'aspect juridique, un seuil de 10 % est un signe politique fort en faveur du pluralisme, même si les observations de M. Geoffroy méritent considération pour nos

réflexions à venir. Qui sait, d'ailleurs, si le seuil de 10 % ne sera pas celui que l'on retiendra pour les prochaines législatives...

M. Jean-Frédéric Poisson. Je voterai contre cet amendement, pour les mêmes raisons que M. Geoffroy.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article unique de la proposition de loi modifié.

*
* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter la proposition de loi, adoptée par le Sénat, relative à l'abrogation du conseiller territorial (n° 57), dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales	Proposition de loi relative à l'abrogation du conseiller territorial	Proposition de loi relative à l'abrogation du conseiller territorial
	Article unique	Article unique
<i>Art. 1^{er}, 3, 5, 6, 81 et 82. – cf. annexe.</i>	I. – Les articles 1 ^{er} , 3, 5, 6, 81 et 82 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales sont abrogés.	<i>I. – La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales est ainsi modifiée :</i>
		<i>1° À l'intitulé du chapitre 1^{er} du titre I^{er}, le mot : « territoriaux » est remplacé par les mots : « généraux et conseillers régionaux » ;</i>
		<i>2° Les articles 1^{er}, 3, 5, 6 et 81 sont abrogés ;</i>
		<i>3° Le tableau annexé par la loi n° 2011-871 du 26 juillet 2011 fixant le nombre des conseillers territoriaux de chaque département et de chaque région est abrogé ;</i>
		<i>4° Le I de l'article 82 est ainsi rédigé :</i>
		<i>« L'article 7 entre en vigueur lors du prochain renouvellement des conseils régionaux. ».</i>
		<i>I bis (nouveau). – Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :</i>
		<i>1° à la première phrase de l'article L. 1111-9, le mot : « territoriaux » est remplacé par le mot : « régionaux » ;</i>
		(Amendement CL1)
		<i>2° Le second alinéa de l'article L. 3113-2 est complété par les mots : « jusqu'au renouvellement général des conseils municipaux suivant la publication du décret prévu au premier alinéa. ».</i>
		(Amendement CL2)

Dispositions en vigueur

Code électoral

Art. L.210-1 – Tout candidat à l'élection au conseil général doit obligatoirement, avant chaque tour de scrutin, souscrire une déclaration de candidature dans les conditions prévues par un décret en Conseil d'État. Cette déclaration, revêtue de la signature du candidat, énonce les nom, prénoms, sexe, date et lieu de naissance, domicile et profession. Elle mentionne également la personne appelée à remplacer le candidat comme conseiller général dans le cas prévu à l'article L. 221. Les articles L. 155 et L. 163 sont applicables à la désignation du remplaçant. Le candidat et son remplaçant sont de sexe différent.

À cette déclaration sont jointes les pièces propres à prouver que le candidat et son remplaçant répondent aux conditions d'éligibilité prévues par l'article L. 194.

Pour le premier tour de scrutin dans les cantons de 9 000 habitants et plus, sont également jointes les pièces de nature à prouver que le candidat a procédé à la déclaration d'un mandataire conformément aux articles L. 52-5 et L. 52-6 ou, s'il n'a pas procédé à cette déclaration, les pièces prévues au premier alinéa de ces mêmes articles.

Si la déclaration de candidature n'est pas conforme aux dispositions du premier alinéa, qu'elle n'est pas accompagnée des pièces mentionnées au deuxième alinéa ou si ces pièces n'établissent pas que le candidat et son remplaçant répondent aux conditions d'éligibilité prévues par l'article L. 194, elle n'est pas enregistrée.

Nul ne peut être candidat dans plus d'un canton.

Si le candidat fait, contrairement aux prescriptions de l'alinéa précédent, acte de candidature dans plusieurs cantons, sa candidature n'est pas enregistrée.

Le candidat qui s'est vu opposer un refus d'enregistrement dispose de vingt-quatre heures pour saisir le tribunal administratif qui statue sous

Texte adopté par le Sénat

II. – Les articles L. 210-1 et L. 221 du code électoral sont rétablis dans leur rédaction antérieure à celle issue de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

Texte adopté par la Commission

II. – Au neuvième alinéa de l'article L. 210-1 du code électoral, le taux : « 12,5 % » est remplacé par le taux : « 10 % ».

(Amendement CL3)

Dispositions en vigueur

trois jours.

Faute pour le tribunal administratif d'avoir statué dans ce délai, la candidature doit être enregistrée.

Nul ne peut être candidat au deuxième tour s'il ne s'est présenté au premier tour et s'il n'a obtenu un nombre de suffrages égal au moins à 12,5 % du nombre des électeurs inscrits.

Dans le cas où un seul candidat remplit ces conditions, le candidat ayant obtenu après celui-ci le plus grand nombre de suffrages au premier tour peut se maintenir au second.

Dans le cas où aucun candidat ne remplit ces conditions, les deux candidats ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages au premier tour peuvent se maintenir au second.

Art. L. 221. – Le conseiller général dont le siège devient vacant pour cause de décès, de démission intervenue en application des articles L. 46-1, L. 46-2, LO 151 ou LO 151-1 du présent code ou pour tout autre motif, de présomption d'absence au sens de l'article 112 du code civil ou d'acceptation de la fonction de membre du Conseil constitutionnel ou de Défenseur des droits, est remplacé jusqu'au renouvellement de la série dont il est issu par la personne élue en même temps que lui à cet effet.

En cas de vacance pour toute autre cause ou lorsque le premier alinéa ne peut plus être appliqué, il est procédé à une élection partielle dans le délai de trois mois.

Toutefois, si le renouvellement d'une série sortante doit avoir lieu dans les trois mois de la vacance, l'élection partielle se fait à la même époque.

Le président du conseil général est chargé de veiller à l'exécution du présent article. Il adresse ses réquisitions au représentant de l'État dans le département et, s'il y a lieu, au ministre de l'Intérieur.

Texte adopté par le Sénat

Texte adopté par la Commission

Dispositions en vigueur

—
*Voir en annexe les versions
successives des articles L. 210-1 et
L. 221 du code électoral.*

Texte adopté par le Sénat

—

Texte adopté par la Commission

—

ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF

Code électoral	57
<i>Art. L. 210-1 (versions issues de la loi n° 2007 128 du 31 janvier 2007, de la loi n° 2010 1563 du 16 décembre 2010 et de la loi n° 2011 412 du 14 avril 2011) et L. 221 (versions issues de la loi n° 2008 175 du 26 février 2008, de la loi n° 2009 526 du 12 mai 2009, de la loi n° 2010 1563 du 16 décembre 2010 et de la loi n° 2011 334 du 29 mars 2011).</i>	
Loi n° 2010 1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales	61
<i>Art. 1^{er}, 3, 5, 5, 81, 82 et tableau annexé.</i>	

Code électoral

Art. L. 210-1. – [Issu de la loi n° 2007-128 du 31 janvier 2007 (Art. 4)]

Tout candidat à l'élection au conseil général doit obligatoirement, avant chaque tour de scrutin, souscrire une déclaration de candidature dans les conditions prévues par un décret en Conseil d'État. Cette déclaration, revêtue de la signature du candidat, énonce les nom, prénoms, sexe, date et lieu de naissance, domicile et profession. Elle mentionne également la personne appelée à remplacer le candidat comme conseiller général dans le cas prévu à l'article L. 221. Les articles L. 155 et L. 163 sont applicables à la désignation du remplaçant. Le candidat et son remplaçant sont de sexe différent.

À cette déclaration sont jointes les pièces propres à prouver que le candidat et son remplaçant répondent aux conditions d'éligibilité prévues par l'article L. 194.

Si la déclaration de candidature n'est pas conforme aux dispositions du premier alinéa, qu'elle n'est pas accompagnée des pièces mentionnées au deuxième alinéa ou si ces pièces n'établissent pas que le candidat et son remplaçant répondent aux conditions d'éligibilité prévues par l'article L. 194, elle n'est pas enregistrée.

Nul ne peut être candidat dans plus d'un canton.

Si le candidat fait, contrairement aux prescriptions de l'alinéa précédent, acte de candidature dans plusieurs cantons, sa candidature n'est pas enregistrée.

Le candidat qui s'est vu opposer un refus d'enregistrement dispose de vingt-quatre heures pour saisir le tribunal administratif qui statue sous trois jours.

Faute pour le tribunal administratif d'avoir statué dans ce délai, la candidature doit être enregistrée.

Nul ne peut être candidat au deuxième tour s'il ne s'est présenté au premier tour et s'il n'a obtenu un nombre de suffrages au moins égal à 10 % du nombre des électeurs inscrits.

Dans le cas où un seul candidat remplit ces conditions, le candidat ayant obtenu après celui-ci le plus grand nombre de suffrages au premier tour peut se maintenir au second.

Dans le cas où aucun candidat ne remplit ces conditions, les deux candidats ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages au premier tour peuvent se maintenir au second.

Art. L. 210-1. – [Issu de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 (Art. 2)]

Tout candidat à l'élection au conseil général doit obligatoirement, avant chaque tour de scrutin, souscrire une déclaration de candidature dans les conditions prévues par un décret en Conseil d'État. Cette déclaration, revêtue de la signature du candidat, énonce les nom, prénoms, sexe, date et lieu de naissance, domicile et profession. Elle mentionne également la personne appelée à remplacer le candidat comme conseiller général dans le cas prévu à l'article L. 221. Les articles L. 155 et L. 163 sont applicables à la désignation du remplaçant. Le candidat et son remplaçant sont de sexe différent.

À cette déclaration sont jointes les pièces propres à prouver que le candidat et son remplaçant répondent aux conditions d'éligibilité prévues par l'article L. 194.

Si la déclaration de candidature n'est pas conforme aux dispositions du premier alinéa, qu'elle n'est pas accompagnée des pièces mentionnées au deuxième alinéa ou si ces pièces n'établissent pas que le candidat et son remplaçant répondent aux conditions d'éligibilité prévues par l'article L. 194, elle n'est pas enregistrée.

Nul ne peut être candidat dans plus d'un canton.

Si le candidat fait, contrairement aux prescriptions de l'alinéa précédent, acte de candidature dans plusieurs cantons, sa candidature n'est pas enregistrée.

Le candidat qui s'est vu opposer un refus d'enregistrement dispose de vingt-quatre heures pour saisir le tribunal administratif qui statue sous trois jours.

Faute pour le tribunal administratif d'avoir statué dans ce délai, la candidature doit être enregistrée.

Nul ne peut être candidat au deuxième tour s'il ne s'est présenté au premier tour et s'il n'a obtenu un nombre de suffrages égal au moins à 12,5 % du nombre des électeurs inscrits.

Dans le cas où un seul candidat remplit ces conditions, le candidat ayant obtenu après celui-ci le plus grand nombre de suffrages au premier tour peut se maintenir au second.

Dans le cas où aucun candidat ne remplit ces conditions, les deux candidats ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages au premier tour peuvent se maintenir au second.

Art. L. 210-1. – [Version en vigueur issue de la loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 (Art. 12)]

Tout candidat à l'élection au conseil général doit obligatoirement, avant chaque tour de scrutin, souscrire une déclaration de candidature dans les conditions prévues par un décret en Conseil d'État. Cette déclaration, revêtue de la signature du candidat, énonce les nom, prénoms, sexe, date et lieu de naissance, domicile et profession. Elle mentionne également la personne appelée à remplacer le candidat comme conseiller général dans le cas prévu à l'article L. 221. Les articles L. 155 et L. 163 sont applicables à la désignation du remplaçant. Le candidat et son remplaçant sont de sexe différent.

À cette déclaration sont jointes les pièces propres à prouver que le candidat et son remplaçant répondent aux conditions d'éligibilité prévues par l'article L. 194.

Pour le premier tour de scrutin dans les cantons de 9 000 habitants et plus, sont également jointes les pièces de nature à prouver que le candidat a procédé à la déclaration d'un mandataire conformément aux articles L. 52-5 et L. 52-6 ou, s'il n'a pas procédé à cette déclaration, les pièces prévues au premier alinéa de ces mêmes articles.

Si la déclaration de candidature n'est pas conforme aux dispositions du premier alinéa, qu'elle n'est pas accompagnée des pièces mentionnées au deuxième alinéa ou si ces pièces n'établissent pas que le candidat et son remplaçant répondent aux conditions d'éligibilité prévues par l'article L. 194, elle n'est pas enregistrée.

Nul ne peut être candidat dans plus d'un canton.

Si le candidat fait, contrairement aux prescriptions de l'alinéa précédent, acte de candidature dans plusieurs cantons, sa candidature n'est pas enregistrée.

Le candidat qui s'est vu opposer un refus d'enregistrement dispose de vingt-quatre heures pour saisir le tribunal administratif qui statue sous trois jours.

Faute pour le tribunal administratif d'avoir statué dans ce délai, la candidature doit être enregistrée.

Nul ne peut être candidat au deuxième tour s'il ne s'est présenté au premier tour et s'il n'a obtenu un nombre de suffrages égal au moins à 12,5 % du nombre des électeurs inscrits.

Dans le cas où un seul candidat remplit ces conditions, le candidat ayant obtenu après celui-ci le plus grand nombre de suffrages au premier tour peut se maintenir au second.

Dans le cas où aucun candidat ne remplit ces conditions, les deux candidats ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages au premier tour peuvent se maintenir au second.

*

* *

Art. L. 221. – [Issu de la loi n° 2008-175 du 26 février 2008 (Article unique)]

Le conseiller général dont le siège devient vacant pour cause de décès, de démission intervenue en application des articles L. 46-1, L. 46-2 ou LO 151-1 du présent code, de présomption d'absence au sens de l'article 112 du code civil ou d'acceptation de la fonction de membre du Conseil constitutionnel, est remplacé jusqu'au renouvellement de la série dont il est issu par la personne élue en même temps que lui à cet effet.

En cas de vacance pour toute autre cause ou lorsque le premier alinéa ne peut plus être appliqué, il est procédé à une élection partielle dans le délai de trois mois.

Toutefois, si le renouvellement d'une série sortante doit avoir lieu dans les trois mois de la vacance, l'élection partielle se fait à la même époque.

Le président du conseil général est chargé de veiller à l'exécution du présent article. Il adresse ses réquisitions au représentant de l'État dans le département et, s'il y a lieu, au ministre de l'Intérieur.

Art. L. 221. – [Issu de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009. (Art. 81)]

Le conseiller général dont le siège devient vacant pour cause de décès, de démission intervenue en application des articles L. 46-1, L. 46-2, LO 151 ou LO 151-1 du présent code, de présomption d'absence au sens de l'article 112 du code civil ou d'acceptation de la fonction de membre du Conseil constitutionnel, est remplacé jusqu'au renouvellement de la série dont il est issu par la personne élue en même temps que lui à cet effet.

En cas de vacance pour toute autre cause ou lorsque le premier alinéa ne peut plus être appliqué, il est procédé à une élection partielle dans le délai de trois mois.

Toutefois, si le renouvellement d'une série sortante doit avoir lieu dans les trois mois de la vacance, l'élection partielle se fait à la même époque.

Le président du conseil général est chargé de veiller à l'exécution du présent article. Il adresse ses réquisitions au représentant de l'État dans le département et, s'il y a lieu, au ministre de l'Intérieur.

Art. L. 221. – [Issu de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010. – (Art. 4)]

Le conseiller général dont le siège devient vacant pour cause de décès, de démission intervenue en application des articles L. 46-1, L. 46-2, LO 151 ou LO 151-1 du présent code ou pour tout autre motif, de présomption d'absence au sens de l'article 112 du code civil ou d'acceptation de la fonction de membre du Conseil constitutionnel, est remplacé jusqu'au renouvellement de la série dont il est issu par la personne élue en même temps que lui à cet effet.

En cas de vacance pour toute autre cause ou lorsque le premier alinéa ne peut plus être appliqué, il est procédé à une élection partielle dans le délai de trois mois.

Toutefois, si le renouvellement d'une série sortante doit avoir lieu dans les trois mois de la vacance, l'élection partielle se fait à la même époque.

Le président du conseil général est chargé de veiller à l'exécution du présent article. Il adresse ses réquisitions au représentant de l'État dans le département et, s'il y a lieu, au ministre de l'Intérieur.

Art. L. 221 – [Version en vigueur issue de la loi n° 2011-334 du 29 mars 2011 (Art. 21)]

Le conseiller général dont le siège devient vacant pour cause de décès, de démission intervenue en application des articles L. 46-1, L. 46-2, LO 151 ou LO 151-1 du présent code ou pour tout autre motif, de présomption d'absence au sens de l'article 112 du code civil ou d'acceptation de la fonction de membre du Conseil constitutionnel ou de Défenseur des droits, est remplacé jusqu'au renouvellement de la série dont il est issu par la personne élue en même temps que lui à cet effet.

En cas de vacance pour toute autre cause ou lorsque le premier alinéa ne peut plus être appliqué, il est procédé à une élection partielle dans le délai de trois mois.

Toutefois, si le renouvellement d'une série sortante doit avoir lieu dans les trois mois de la vacance, l'élection partielle se fait à la même époque.

Le président du conseil général est chargé de veiller à l'exécution du présent article. Il adresse ses réquisitions au représentant de l'État dans le département et, s'il y a lieu, au ministre de l'Intérieur.

Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales

Art. 1^{er}. – Les conseillers territoriaux sont élus au scrutin uninominal majoritaire à deux tours selon les modalités prévues au titre III du livre I^{er} du code électoral. Ils sont renouvelés intégralement tous les six ans.

Art. 3. – La délimitation des cantons respecte les limites des circonscriptions pour l'élection des députés déterminées conformément au tableau n° 1 annexé au code électoral. Est entièrement comprise dans le même canton toute commune de moins de 3 500 habitants.

Art. 5. – Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° L'article L. 3121-1 est complété par un alinéa ainsi rédigé :
« Il est composé de conseillers territoriaux. » ;

2° L'article L. 4131-1 est complété par un alinéa ainsi rédigé :
« Il est composé des conseillers territoriaux qui siègent dans les conseils généraux des départements faisant partie de la région. »

Art. 6. – [Modifié par la loi n° 2011-871 du 26 juillet 2011 fixant le nombre des conseillers territoriaux de chaque département et de chaque région] Le nombre des conseillers territoriaux de chaque département et de chaque région est fixé par le tableau annexé à la présente loi.

Art. 81. – La loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique est ainsi modifiée :

1° Le 1° de l'article 8 est complété par les mots : «, aux élections des conseillers territoriaux ou des membres de l'assemblée délibérante d'une collectivité créée en application du dernier alinéa de l'article 73 de la Constitution, d'une collectivité régie par

l'article 74 de la Constitution ou du congrès de la Nouvelle-Calédonie, et de leur représentation dans les assemblées délibérantes de ces collectivités » ;

2° L'article 9 est ainsi modifié :

a) Le premier alinéa est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

« La première fraction des aides prévues à l'article 8 est divisée en deux parties :

« 1° La première partie, correspondant aux deux tiers de la première fraction, est attribuée : » ;

b) Après le cinquième alinéa, il est inséré un 2° ainsi rédigé :

« 2° La seconde partie, correspondant au tiers de la première fraction, est attribuée dans les conditions prévues à l'article 9-1 A. » ;

3° Après l'article 9, il est inséré un article 9-1 A ainsi rédigé :

« *Art. 9-1 A.*-La seconde partie de la première fraction des aides prévues à l'article 8 est divisée en deux parts égales :

« 1° La première part est attribuée aux partis et groupements politiques qui ont présenté, lors du plus récent renouvellement des conseillers territoriaux, des candidats ayant obtenu au moins 1 % des suffrages exprimés dans au moins trois cent cinquante cantons répartis entre au moins quinze départements.

« Elle est également attribuée aux partis et groupements politiques qui n'ont présenté des candidats qu'aux élections pour désigner les membres de l'assemblée délibérante d'une collectivité créée en application du dernier alinéa de l'article 73 de la Constitution, d'une collectivité régie par l'article 74 de la Constitution ou du congrès de la Nouvelle-Calédonie, dont les candidats ont obtenu au moins 1 % des suffrages exprimés dans l'ensemble des circonscriptions dans lesquelles ces partis et groupements politiques ont présenté des candidats.

« La répartition est effectuée par département ou par collectivité proportionnellement au nombre de suffrages obtenus au premier tour de ces élections par chacun des partis et groupements en cause dans chaque département ou chaque collectivité.

« Il n'est pas tenu compte des suffrages obtenus par les candidats déclarés inéligibles en application de l'article L. 197 du code électoral.

« En vue de la répartition prévue aux alinéas précédents, les candidats à l'élection des conseillers territoriaux ou à l'élection des membres de l'assemblée délibérante d'une collectivité créée en application du dernier alinéa de l'article 73 de la Constitution, d'une collectivité régie par l'article 74 de la Constitution ou du congrès de la Nouvelle-Calédonie indiquent, s'il y a lieu, dans leur déclaration de candidature, le parti ou groupement politique auquel ils se rattachent. Ce parti ou groupement peut être choisi sur la liste établie en vertu de l'article 9 de la présente loi ou en dehors de cette liste ;

« 2° La seconde part est attribuée aux partis et groupements politiques bénéficiaires de la première part, proportionnellement au nombre de membres des conseils généraux ou de l'assemblée délibérante d'une collectivité créée en application du dernier alinéa de l'article 73 de la Constitution, d'une collectivité régie par l'article 74 de la Constitution ou du

congrès de la Nouvelle-Calédonie qui ont déclaré au bureau de leur assemblée, au cours du mois de novembre, y être inscrits ou rattachés.

« Chaque membre du conseil général ou de l'assemblée délibérante d'une collectivité créée en application du dernier alinéa de l'article 73 de la Constitution, d'une collectivité régie par l'article 74 de la Constitution ou du congrès de la Nouvelle-Calédonie ne peut indiquer qu'un seul parti ou groupement politique pour l'application de l'alinéa précédent.

« Au plus tard le 31 décembre de l'année, le bureau du conseil général ou de l'assemblée délibérante d'une collectivité créée en application du dernier alinéa de l'article 73 de la Constitution, d'une collectivité régie par l'article 74 de la Constitution ou du congrès de la Nouvelle-Calédonie communique au ministre de l'intérieur la répartition de ses membres entre les partis et groupements politiques, telle qu'elle résulte des déclarations de ces membres. » ;

4° Au premier alinéa de l'article 9-1, le mot : « cinquième » est remplacé par le mot : « sixième », et les mots : « fraction qui lui est attribuée en application des articles 8 et 9 » sont remplacés par les mots : « partie de la première fraction qui lui est attribuée en application du 1° de l'article 9 » ;

5° Après le premier alinéa de l'article 9-1, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

« Dans un département ou une collectivité, lorsque, pour un parti ou un groupement politique, l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe ayant déclaré se rattacher à ce parti ou ce groupement lors des dernières élections des conseillers territoriaux ou des membres de l'assemblée délibérante d'une collectivité créée en application du dernier alinéa de l'article 73 de la Constitution, d'une collectivité régie par l'article 74 de la Constitution ou du congrès de la Nouvelle-Calédonie, conformément au dernier alinéa du 1° de l'article 9-1 A de la présente loi, dépasse 2 % du nombre total de ces candidats, le montant de la première part de la seconde partie de la première fraction qui lui est attribué, pour ce département ou cette collectivité, en application du même 1° est diminué d'un pourcentage égal à la moitié de cet écart rapporté au nombre total de ces candidats.

« Pour l'ensemble d'une région, le pourcentage de diminution appliqué à chaque parti ou à chaque groupement politique conformément à l'alinéa précédent est celui du département de la région dans lequel l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe ayant déclaré se rattacher au parti ou au groupement, rapporté au nombre total de ces candidats, est le plus élevé. »

II. – A compter du premier renouvellement général des conseillers territoriaux suivant la première élection des conseillers territoriaux prévue en mars 2014, au deuxième alinéa de l'article 9-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 précitée dans sa rédaction résultant de la présente loi, les mots : « à la moitié » sont remplacés par les mots : « aux trois quarts ».

Art. 82 – I. – Les articles 5, 7 et 81 entrent en vigueur lors de la première élection des conseillers territoriaux, prévue en mars 2014.

II. – L'article 79 entre en vigueur lors du prochain renouvellement du comité des finances locales.

**NOMBRE DE CONSEILLERS TERRITORIAUX PAR RÉGION ET PAR DÉPARTEMENT
(TABLEAU ANNEXÉ À LA LOI N° 2010-1563 DU 16 DÉCEMBRE 2010 DE RÉFORME DES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES PAR LA LOI N° 2011-871 DU 26 JUILLET 2011)**

Région	Conseil régional	Département	Nombre de conseillers territoriaux
Alsace	74	Bas-Rhin	43
		Haut-Rhin	31
Aquitaine	211	Dordogne	33
		Gironde	79
		Landes	27
		Lot-et-Garonne	27
		Pyrénées-Atlantiques	45
Auvergne	145	Allier	35
		Cantal	20
		Haute-Loire	27
		Puy-de-Dôme	63
Bourgogne	134	Côte-d'Or	41
		Nièvre	21
		Saône-et-Loire	43
		Yonne	29
Bretagne	190	Côtes-d'Armor	35
		Finistère	55
		Ille-et-Vilaine	57
		Morbihan	43
Centre	172	Cher	25
		Eure-et-Loir	29
		Indre	19
		Indre-et-Loire	35
		Loir-et-Cher	25
Champagne-Ardenne	138	Loiret	39
		Ardennes	33
		Aube	33
		Marne	49
		Haute-Marne	23
Franche-Comté	104	Doubs	39
		Jura	27
		Haute-Saône	23
		Territoire-de-Belfort	15
Guadeloupe	45	Guadeloupe	45
Ile-de-France	308	Paris	55
		Seine-et-Marne	35
		Yvelines	37
		Essonne	33
		Hauts-de-Seine	41
		Seine-Saint-Denis	39
		Val-de-Marne	35
Val-d'Oise	33		
Languedoc-Roussillon	166	Aude	26
		Gard	39
		Hérault	55
		Lozère	15
		Pyrénées-Orientales	31
Limousin	91	Corrèze	29
		Creuse	19
		Haute-Vienne	43

Lorraine	130	Meurthe-et-Moselle	37
		Meuse	15
		Moselle	53
		Vosges	25
Midi-Pyrénées	251	Ariège	15
		Aveyron	29
		Haute-Garonne	90
		Gers	19
		Lot	19
		Hautes-Pyrénées	23
		Tarn	33
Nord-Pas-de-Calais	138	Tarn-et-Garonne	23
		Nord	81
Basse-Normandie	117	Pas-de-Calais	57
		Calvados	49
		Manche	39
Haute-Normandie	98	Orne	29
		Eure	35
Pays de la Loire	174	Seine-Maritime	63
		Loire-Atlantique	53
		Maine-et-Loire	39
		Mayenne	18
		Sarthe	31
Picardie	109	Vendée	33
		Aisne	33
		Oise	39
Poitou-Charentes	124	Somme	37
		Charente	25
		Charente-Maritime	41
		Deux-Sèvres	27
Provence-Alpes-Côte d'Azur	226	Vienne	31
		Alpes-de-Haute-Provence	15
		Hautes-Alpes	15
		Alpes-Maritimes	49
		Bouches-du-Rhône	75
La Réunion	49	Var	45
		Vaucluse	27
Rhône-Alpes	299	La Réunion	49
		Ain	34
		Ardèche	19
		Drôme	28
		Isère	49
		Loire	39
		Rhône	69
Savoie	24		
		Haute-Savoie	37

AMENDEMENTS EXAMINÉS EN COMMISSION

Amendement CL1 présenté par Mme Nathalie Appéré, rapporteure :

Article unique

Remplacer l'alinéa 1 par sept alinéas ainsi rédigés :

« I. – La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales est ainsi modifiée :

« 1° À l'intitulé du chapitre I^{er} du titre I^{er}, le mot : « territoriaux » est remplacé par les mots : « généraux et conseillers régionaux » ;

« 2° Les articles 1^{er}, 3, 5, 6 et 81 sont abrogés ;

« 3° Le tableau annexé par la loi n° 2011-871 du 26 juillet 2011 fixant le nombre des conseillers territoriaux de chaque département et de chaque région est abrogé ;

« 4° Le I de l'article 82 est ainsi rédigé :

« L'article 7 entre en vigueur lors du prochain renouvellement des conseils régionaux. » ;

« I bis. – À la première phrase de l'article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales, le mot : « territoriaux » est remplacé par le mot : « régionaux ».

Amendement CL2 présenté par Mme Nathalie Appéré, rapporteure :

Article unique

Après l'alinéa 1, insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Le second alinéa de l'article L. 3113-2 du code général des collectivités territoriales est complété par les mots : « jusqu'au renouvellement général des conseils municipaux suivant la publication du décret prévu au premier alinéa. »

Amendement CL3 présenté par Mme Nathalie Appéré, rapporteure :

Article unique

Rédiger ainsi l'alinéa 2 :

« II. – Au neuvième alinéa de l'article L. 210-1 du code électoral, le taux : « 12,5 % » est remplacé par le taux : « 10 % ». »

PERSONNES ENTENDUES PAR LA RAPPORTEURE

■ Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes :

— Mme Danielle Bousquet, rapporteure générale

■ Assemblée des départements de France (ADF) :

— M. René-Paul Savary, président du conseil général de la Marne

— M. Michel Berson, conseiller général de l'Essonne

■ Association des régions de France (ARF) :

— M. Alain Rousset, président