

**Proposition de loi, adoptée par le Sénat, tendant à garantir la continuité de la représentation des communes au sein des conseils communautaires (n° 952)**

Document faisant état de l'avancement des travaux de la rapporteure,  
Mme Marie-Agnès Poussier-Winsback

6 juin 2023

**COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE  
DE LA PROPOSITION DE LOI**

*Article unique*

(art. L. 273-10 du code électoral)

**Garantir la continuité de la représentation des communes  
au sein des conseils communautaires**

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article introduit une procédure pour palier la vacance, notamment en cas de démission, du siège au conseil communautaire d'une commune de plus de 1 000 habitants lorsqu'il n'existe pas de conseiller de même sexe candidat à ce siège.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 2014-873 du 4 août 2014 relative à l'égalité réelle entre les femmes et les hommes a modifié l'article L. 273-10 du code électoral pour pallier aux difficultés du remplacement d'un siège vacant au conseil communautaire lorsque la commune n'y est représentée que par un siège.

➤ **Modification apportée par le Sénat**

La commission des Lois du Sénat a adopté un amendement de sa rapporteure, Mme Nadine Bellurot, visant à préciser le point de départ du dispositif fixé au terme de la première année suivant l'installation du conseil municipal de la commune concernée.

**1. L'état du droit**

*a. Les cas de vacance du siège de conseiller communautaire en l'absence de candidat de même sexe*

i. L'élection paritaire des conseillers communautaires

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 a

introduit, à l'article L. 264 du code électoral, une **obligation de parité sur les listes de candidats aux élections des conseils municipaux**. La liste doit en ce sens être composée alternativement d'un candidat de chaque sexe. La loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, a **étendu cette obligation des communes de plus de 3 500 habitants à celles de plus de 1 000 habitants** <sup>(1)</sup>.

Le I de l'article L. 273-5 du code électoral implique la qualité de conseiller municipal ou de conseiller d'arrondissement <sup>(2)</sup> pour être conseiller communautaire. En application de l'article L. 273-6 du même code, dans les communes de plus de 1 000 habitants <sup>(3)</sup>, les conseillers communautaires sont élus en même temps que les conseillers municipaux, dans les mêmes conditions et par le même bulletin de l'électeur, par un système de fléchage et figurent sur la liste des candidats au conseil municipal, ce qui entraîne *de facto* une répartition paritaire des candidats aux conseils communautaires.

Les sièges au conseil communautaires sont répartis entre les listes de la même manière que pour le conseil municipal. Au titre des articles L. 273-8 et L. 262 du code électoral, la moitié des sièges communautaires de la commune sont réservés à la liste majoritaire dans cette commune, et l'autre moitié est partagée entre toutes les listes à la représentation proportionnelle à la règle de la plus forte moyenne. Au sein du conseil communautaire, en application de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales, chaque commune est représentée par au moins un siège et aucune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges.

## ii. Leur remplacement selon le même principe

Pour éviter un détournement des dispositions applicables à l'élection, le siège d'un conseiller communautaire rendu vacant, pour quelque cause que ce soit, notamment la démission, est pourvu selon une procédure respectant également la parité.

Ainsi, la loi du 17 mai 2013 précitée a introduit un article L. 273-10 dans le code électoral, prévoyant que, pour les communes de plus de 1 000 habitants, le **siège de conseiller communautaire rendu vacant est pourvu** :

---

(1) *Les communes de moins de 1 000 habitants, dont le conseil municipal est élu au scrutin majoritaire plurinominal et non au scrutin de liste, ne sont concernées par aucune obligation relative à la parité. Les candidatures groupées prévues à l'article L. 255-3 du code électoral ne nécessitent pas une alternance de candidat de sexe opposé et peuvent faire l'objet d'un panachage par l'électeur, dès lors que les candidatures même groupées sont comptabilisées individuellement.*

(2) *En application du b du 1° de l'article L. 5211-6-2 du code général des collectivités territoriales, les conseillers d'arrondissement des villes de Paris et de Marseille peuvent être élus aux conseils métropolitains de la métropole du Grand Paris et de la métropole Aix-Marseille-Provence. Ces dispositions ne s'appliquent pas aux conseillers métropolitains de la métropole de Lyon dont l'élection repose sur des dispositions spécifiques, dérogatoires au droit commun, prévues à l'article L. 224-29 du code électoral.*

(3) *Les communes de moins de 1 000 habitants sont représentées directement par des conseillers municipaux désignés nommés comme candidat au conseil communautaire sur le bulletin de l'élection municipale.*

– **par le prochain candidat de même sexe « fléché »**, c'est-à-dire figurant sur la liste des candidats aux sièges de conseiller communautaire sur laquelle le conseiller à remplacer a été élu ;

– puis, lorsqu'il n'y a plus de candidat « fléché » de même sexe, **par le premier conseiller municipal de même sexe « non-fléché »**, c'est-à-dire élu sur la même liste des candidats aux sièges de conseiller municipal et n'exerçant pas de mandat communautaire.

**À défaut, le siège de conseiller communautaire reste vacant jusqu'au prochain renouvellement du conseil municipal de la commune.**

Il convient de noter que la loi du 4 août 2014 précitée a prévu une **procédure dérogatoire pour les communes de plus de 1 000 habitants ne disposant que d'un seul siège au conseil communautaire**. L'article L. 273-10 précité prévoit qu'en cas de vacance du siège au conseil communautaire, ce siège est pourvu :

– **par l'autre candidat « fléché » de sexe opposé** figurant sur la liste sur laquelle le conseiller à remplacer a été élu ;

– puis **par le premier conseiller municipal « non-fléché »**, quel que soit son sexe, **élu sur la même liste**.

***b. Une situation qui génère un affaiblissement de la représentation des communes au sein des conseils communautaires***

L'hypothèse de vacance du siège prévue au troisième alinéa de l'article L. 273-10 emporte une série de difficultés quant à la représentation des communes dans les conseils communautaires, alors que le fait intercommunal, et les compétences des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, n'ont cessé de croître.

● En premier lieu, dans l'hypothèse d'une vacance du siège, **la représentation de la commune au sein de l'EPCI à fiscalité propre est amoindrie**. Cet élément a notamment été relevé par le rapport de la mission d'information *flash* sur la parité dans les fonctions électives et exécutives du bloc communal, présenté au nom de la commission des Lois le 6 octobre 2021 par nos collègues Élodie Jacquier-Laforge et Raphaël Schellenberger.

Or, la jurisprudence constitutionnelle rappelle fréquemment l'existence d'un principe d'égalité devant le suffrage qui implique, pour les intercommunalités, que la répartition des sièges au conseil communautaire doit respecter un principe général de proportionnalité par rapport à la population de chaque collectivité locale participante <sup>(1)</sup>.

---

(1) *Décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995, cons. 48.*

● En second lieu, lorsque la vacance concerne un siège de conseiller communautaire élu sur une **liste d'opposition**, les droits de cette dernière sont amoindris. La procédure de remplacement requiert en effet que le siège soit pourvu par un élu au conseil municipal de la même liste. Toutefois, pour les communes faiblement peuplées, le vivier de conseillers municipaux d'opposition élus est de taille réduite voire inexistant. En conséquence, une liste d'opposition peut ne plus être représentée au conseil communautaire bien qu'un siège lui ait été attribué à la suite des élections.

● En troisième lieu, la vacance d'un siège peut **modifier les équilibres de représentation entre les différentes communes au sein du conseil**, généralement en faveur de la commune-centre de l'intercommunalité, même si l'inverse peut également se vérifier. Néanmoins, dans certains EPCI, la commune-centre peut se situer à la limite de la majorité des sièges au sein du conseil communautaire <sup>(1)</sup>, de sorte que la vacance d'un siège d'une autre commune donnerait à cette première la majorité, à elle-seule, au sein du conseil.

\*

\* \*

**Les auditions conduites par votre rapporteure ont révélé que le phénomène de vacance se rencontrait plus fréquemment qu'initialement constaté et dans des hypothèses multiples.** L'ensemble des EPCI auditionnés y ont été confrontés, quelle que soit leur catégorie. Il en était ainsi de la communauté de communes du Pays d'Issoudun, de la communauté d'agglomération Fécamp Caux Littoral ou de la communauté urbaine Le Havre Seine Métropole. Votre rapporteure relève également que cette situation concerne aussi bien la vacance de sièges de conseillers de la majorité communautaire que de l'opposition, et que la procédure de l'article L. 273-10 empêche le remplacement de sièges dans certains cas par un homme, et dans d'autres par une femme.

## 2. La proposition de loi initiale

L'**article unique** de la proposition de loi prévoit de permettre, au terme de la première année suivant le renouvellement général des conseils municipaux, **lorsque la procédure décrite précédemment est infructueuse, que le siège vacant soit pourvu, et sans qu'il soit tenu compte du sexe du candidat :**

– **par le prochain candidat « fléché »** figurant sur la liste sur laquelle le conseiller à remplacer a été élu ;

– puis, à défaut, **par le premier conseiller municipal « non-fléché » élu sur la même liste.**

---

(1) La rapporteure de la commission des Lois du Sénat donnait ainsi l'exemple de la communauté de communes du Pays d'Issoudun dans l'Indre.

L'objectif de la présente proposition de loi est ainsi d'éviter la vacance d'un siège de conseiller communautaire, jusqu'aux élections suivantes, lorsque sont épuisées toutes les autres hypothèses permettant le remplacement par un membre du même sexe. Elle opère ainsi une **conciliation équilibrée** entre le principe de représentation des communes au sein des conseils communautaires, en palliant en ultime recours aux difficultés soulevées par la vacance du siège, et l'objectif constitutionnel d'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives <sup>(1)</sup>.

Votre rapporteure salue également le fait que la proposition de loi ait, par ailleurs, prévu que **ces dispositions n'interviendraient qu'au terme de la première année suivant l'élection**, de façon à ce que le mécanisme ne soit pas employé aux fins de détourner les exigences sur la parité au terme de l'élection. En effet, il s'agit de prévenir toute stratégie d'évitement qui voudrait qu'au moment du dépôt de la liste en préfecture, celle-ci respecte formellement la parité en présentant une alternance de candidats de sexes opposés, tout en ayant placé des candidats d'un même sexe sur la liste avec l'unique objectif qu'ils démissionnent, peu après l'élection, pour permettre l'élection de candidat d'un sexe opposé.

Enfin, votre rapporteure a pu constater, lors des auditions qu'elle a conduites, un **plein soutien au dispositif** proposé par la sénatrice Françoise Gatel, particulièrement dans l'hypothèse où la dérogation à l'obligation de parité n'est possible qu'en dernier recours et seulement à la suite d'un délai d'un an.

### **3. La modification apportée par le Sénat**

L'article unique a été modifié en commission des Lois du Sénat, par un amendement de sa rapporteure visant à préciser le point de départ du dispositif. Ces dispositions ne seront applicables qu'au terme de la première année suivant l'installation du conseil municipal de la commune concernée, et non au terme de la première année suivant le renouvellement général des conseils municipaux.

\*

\* \*

---

(1) Cet objectif est inscrit au second alinéa de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.