

N° 87

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 8 novembre 2011

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi de Mme Nicole BORVO COHEN-SEAT, MM. François REBSAMEN, Jacques MÉZARD, Mmes Éliane ASSASSI, Marie-France BEAUFILS, MM. Michel BILLOUT, Éric BOCQUET, Mmes Laurence COHEN, Cécile CUKIERMAN, Annie DAVID, Michelle DEMESSINE, Évelyne DIDIER, MM. Christian FAVIER, Guy FISCHER, Thierry FOUCAUD, Mme Brigitte GONTHIER-MAURIN, MM. Robert HUE, Gérard LE CAM, Michel LE SCOUARNEC, Mmes Isabelle PASQUET, Mireille SCHURCH, MM. Paul VERGÈS, Dominique WATRIN, Mmes Leïla AÏCHI, Jacqueline ALQUIER, Michèle ANDRÉ, MM. Serge ANDREONI, Maurice ANTISTE, Jean-Étienne ANTOINETTE, Alain ANZIANI, Mme Aline ARCHIMBAUD, MM. David ASSOULINE, Bertrand AUBAN, Dominique BAILLY, Mme Delphine BATAILLE, M. Jean-Pierre BEL, Mme Esther BENBASSA, MM. Claude BÉRIT-DÉBAT, Michel BERSON, Jacques BERTHOU, Jean BESSON, Mmes Marie-Christine BLANDIN, Maryvonne BLONDIN, Nicole BONNEFOY, M. Yannick BOTREL, Mme Corinne BOUCHOUX, MM. Didier BOULAUD, Martial BOURQUIN, Mme Bernadette BOURZAI, M. Michel BOUTANT, Mme Nicole BRICQ, MM. Jean-Pierre CAFFET, Pierre CAMANI, Mme Claire-Lise CAMPION, M. Jean-Louis CARRÈRE, Mme Françoise CARTRON, MM. Luc CARVOUNAS, Bernard CAZEAU, Yves CHASTAN, Jacques CHIRON, Mme Karine CLAIREAUX, M. Gérard COLLOMB, Mme Hélène CONWAY MOURET, MM. Jacques CORNANO, Roland COURTEAU, Ronan DANTEC, Yves DAUDIGNY, Marc DAUNIS, Michel DELEBARRE, Jean-Pierre DEMERLIAT, Mme Christiane DEMONTÈS, MM. Jean DESESSARD, Félix DESPLAN, Claude DILAIN, Claude DOMEIZEL, Mmes Odette DURIEZ, Josette DURRIEU, MM. Vincent EBLÉ, Philippe ESNOL, Mme Frédérique ESPAGNAC, MM. Alain FAUCONNIER, Jean-Luc FICHET, Jean-Jacques FILLEUL, Jean-Claude FRÉCON, André GATTOLIN, Mme Catherine GÉNISSON, M. Jean GERMAIN, Mmes Samia GHALI, Dominique GILLOT, MM. Jacques GILLOT, Jean-Pierre GODEFROY, Gaëtan GORCE, Jean-Noël GUÉRINI, Didier GUILLAUME, Claude HAUT, Edmond HERVÉ, Mme Odette HERVIAUX, MM. Claude JEANNEROT, Philippe KALTENBACH, Ronan KERDRAON, Mmes Bariza KHIARI, Virginie KLÈS, MM. Yves KRATTINGER, Georges LABAZÉE, Joël LABBÉ, Serge LARCHER, Mme Françoise LAURENT-PERRIGOT, MM. Jean-Yves LECONTE, Jacky LE MENN, Mme Claudine LEPAGE, MM. Jean-Claude LEROY, Alain LE VERN, Mme Marie-Noëlle LIENEMANN, MM. Jeanny LORGEUX, Jean-Jacques

LOZACH, Roger MADEC, Philippe MADRELLE, Jacques-Bernard MAGNER, François MARC, Marc MASSION, Rachel MAZUIR, Mmes Michelle MEUNIER, Danielle MICHEL, MM. Jean-Pierre MICHEL, Gérard MIQUEL, Jean-Jacques MIRASSOU, Thani MOHAMED SOILIHI, Robert NAVARRO, Alain NÉRI, Mme Renée NICOUX, MM. Jean-Marc PASTOR, Georges PATIENT, François PATRIAT, Daniel PERCHERON, Jean-Claude PEYRONNET, Bernard PIRAS, Jean-Vincent PLACÉ, Roland POVINELLI, Mme Gisèle PRINTZ, MM. Marcel RAINAUD, Daniel RAOUL, Daniel REINER, Thierry REPENTIN, Alain RICHARD, Roland RIES, Gilbert ROGER, Yves ROME, Mmes Laurence ROSSIGNOL, Patricia SCHILLINGER, MM. Jean-Pierre SUEUR, Simon SUTOUR, Mme Catherine TASCA, MM. Michel TESTON, René TEULADE, Jean-Marc TODESCHINI, Richard TUHEIAVA, André VALLINI, René VANDIERENDONCK, Yannick VAUGRENARD, Michel VERGOZ, Maurice VINCENT, Richard YUNG, Nicolas ALFONSI, Jean-Michel BAYLET, Alain BERTRAND, Christian BOURQUIN, Jean-Pierre CHEVÈNEMENT, Yvon COLLIN, Pierre-Yves COLLOMBAT, Mme Anne-Marie ESCOFFIER, M. François FORTASSIN, Mme Françoise LABORDE, MM. Jean-Pierre PLANCADE, Jean-Claude REQUIER, Robert TROPEANO, Raymond VALL et François VENDASI relative à l'**abrogation du conseiller territorial**,

Par M. Gaëtan GORCE,

Sénateur

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

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 800 (2010-2011) et 88 (2011-2012)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. LE CONSEILLER TERRITORIAL : UN NOUVEL ÉLU QUI SOULÈVE DE NOMBREUX PROBLÈMES DE PRINCIPE	8
A. LE CONSEILLER TERRITORIAL : UN ÉLU CRÉÉ « AU FORCEPS »	8
1. <i>Le conseiller territorial : un élu pour cause d'économie(s)</i>	8
2. <i>Des débats houleux</i>	9
3. <i>La difficile mise en conformité de la réforme à la Constitution</i>	11
B. UNE INNOVATION CONTESTABLE À TOUS LES POINTS DE VUE	13
1. <i>Une réforme décidée sans concertation avec les élus locaux</i>	13
2. <i>Le caractère artificiel du « couple » département-région</i>	14
3. <i>Un risque évident de tutelle</i>	14
4. <i>Une institutionnalisation du cumul des mandats au détriment de la nécessaire proximité avec les citoyens</i>	15
5. <i>Des assemblées délibérantes ingouvernables</i>	16
6. <i>Un mode de scrutin défavorable au pluralisme et à la parité</i>	16
7. <i>La faiblesse de l'argument économique : le coût des prétendues économies générées par la diminution du nombre d'élus</i>	17
II. LE DISPOSITIF DE LA PROPOSITION DE LOI	17
III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS	18
EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE	19
• <i>Article unique</i> (art. 1 ^{er} , 3, 5, 6, 81 et 82 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales ; art. L. 210-1 et L. 221 du code électoral)	
Abrogation des dispositions législatives relatives au conseiller territorial	19
EXAMEN EN COMMISSION	23
ANNEXE – LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	31
TABLEAU COMPARATIF	33

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mardi 8 novembre sous la présidence de M. Jean-Pierre Sueur, président, la commission des lois a examiné le rapport de M. Gaëtan Gorce et établi son texte sur la proposition de loi n° 800 (2010-2011) présentée par Mme Nicole Borvo Cohen-Seat et plusieurs de ses collègues et relative à l'abrogation du conseiller territorial.

Ayant rappelé que le conseiller territorial, préconisé par le comité pour la réforme des collectivités locales présidé par M. Édouard Balladur et créé par la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, avait depuis lors été une source de discordes, de tensions et de débats, et qu'il avait surtout suscité l'incompréhension des élus locaux, M. Gaëtan Gorce, rapporteur, a jugé que ce nouvel élu soulevait plusieurs problèmes.

En effet, non seulement il ne permettra ni de réaliser des économies, ni d'assurer une meilleure coordination entre les actions du département et celles de la région, mais surtout :

- il institutionnalisera le cumul des mandats ;
- il mènera à la mise en place d'assemblées régionales pléthoriques, et donc difficilement gouvernables ;
- il établira *de facto* une tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre ;
- eu égard au mode de scrutin uninominal majoritaire à deux tours retenu par le législateur de 2010, sa création sera défavorable tant à l'égal accès des hommes et des femmes aux mandats électifs qu'au pluralisme politique.

Dès lors, dans une optique d'apaisement et sans préjuger des conclusions des états généraux de la décentralisation annoncés par le président du Sénat, M. Jean-Pierre Bel, qui devront aboutir à la mise en place de mesures permettant un renforcement et une revitalisation de la démocratie locale, la commission a approuvé la proposition de loi et estimé nécessaire d'abroger les dispositions relatives aux conseillers territoriaux. Elle a, cependant, adopté un amendement rédactionnel et de précision présenté par M. Gaëtan Gorce, rapporteur.

La commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

Mesdames, Messieurs,

Adopté, dans son principe, par le Sénat le 4 février 2010, le conseiller territorial a depuis lors été une source d'interrogations, d'inquiétudes et de clivages.

Emblème de la « réforme territoriale » issue de la loi du 16 décembre 2010 et qui a suscité plus de rejets et d'incompréhension que d'adhésion, le conseiller territorial (c'est-à-dire le résultat de la fusion des actuels conseillers généraux et régionaux, un élu siégeant à la fois à l'assemblée départementale et à l'assemblée régionale) a en effet été l'innovation la plus contestée et la plus attaquée par les élus locaux comme par la minorité sénatoriale de 2010 ; il a par ailleurs, avec la suppression de la taxe professionnelle, été au cœur de la campagne électorale préalable au dernier renouvellement de notre Haute Assemblée.

C'est dans ce contexte que, le 21 septembre 2011, nos collègues du groupe communiste, républicain et citoyen et des sénateurs du Parti de gauche (CRC-SPG) ont déposé une proposition de loi n° 800 relative à l'abrogation du conseiller territorial. Ce texte a ensuite été cosigné par les membres du groupe socialiste et du groupe du Rassemblement démocratique, social et européen (RDSE).

Dans la continuité des ajustements pragmatiques et urgents qu'elle a voulu effectuer lors de l'examen de la proposition de loi n° 793 (2010-2011) portant diverses dispositions relatives à l'intercommunalité, votre commission estime nécessaire d'engager une deuxième étape dans les réflexions sur la mise en œuvre d'un nouvel « acte » de la décentralisation : après avoir apporté une réponse aux problèmes concrets rencontrés par les élus locaux après l'adoption de la loi de réforme des collectivités territoriales et avant de débattre des propositions qui seront formulées lors des états généraux de la décentralisation -dont l'organisation a été annoncée par M. Jean-Pierre Bel, président de notre Assemblée-, votre commission estime qu'il incombe au Sénat de supprimer les dispositions controversées que le législateur de 2010 a introduites dans le droit des collectivités territoriales. Cette « remise à plat », rendue indispensable pour apaiser les craintes et le désarroi qu'ont suscité des bouleversements législatifs mal préparés et mal perçus, est donc loin d'être un aboutissement : elle constitue le prémisses de la réforme globale que la Haute Assemblée devra concevoir et mettre en œuvre.

I. LE CONSEILLER TERRITORIAL : UN NOUVEL ÉLU QUI SOULÈVE DE NOMBREUX PROBLÈMES DE PRINCIPE

Acquise au terme d'un processus parlementaire long et agité, la création du conseiller territorial soulève de nombreuses questions qui tiennent non seulement à sa double fonction de représentation du département et de la région, mais aussi au mode de scrutin choisi par le législateur de 2010 pour son élection. Après avoir été confronté à la réticence des élus, le conseiller territorial a ainsi **connu un destin constitutionnel contrarié**.

A. LE CONSEILLER TERRITORIAL : UN ÉLU CRÉÉ « AU FORCEPS »

1. Le conseiller territorial : un élu pour cause d'économie(s)

La mise en place d'un élu unique pour le département et la région a été préconisée, pour la première fois, par le rapport du comité pour la réforme des collectivités locales présidé par Édouard Balladur et rendu public en mars 2009¹. Ce comité proposait ainsi que « *les conseillers régionaux et les conseillers généraux [...] soient désignés en même temps et selon le même mode de scrutin* » en vue de « *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* » et de « *favoriser la clarté des choix démocratiques* »².

Toutefois, plus encore que sur des considérations institutionnelles, démocratiques ou prétendument pragmatiques, cette réforme reposait sur des arguments économiques : le conseiller territorial devait, en effet, générer une meilleure coordination entre les actions des départements et des régions (et, ce faisant, provoquer la diminution des dépenses effectuées par ces deux niveaux de collectivités).

En d'autres termes, « *le rapprochement organique des assemblées délibérantes [devait] permettre de limiter les interventions concurrentes des départements et des régions sur un même projet et sur un même territoire* »³, et donc être porteur d'économies.

Ce **raisonnement « économique »** a, dès le début du processus parlementaire, été placé au cœur de l'argumentation utilisée par les partisans du conseiller territorial. D'abord repris par le gouvernement dans l'exposé des motifs du projet de loi de réforme des collectivités territoriales⁴, il a aussi été largement développé par M. Dominique Perben, rapporteur de la commission

¹ Rapport du comité pour la réforme des collectivités locales, disponible à l'adresse suivante : <http://reformedescollectiviteslocales.fr/actualites/index.php?id=77>

² *Idem.*

³ *Idem.*

⁴ L'exposé des motifs affirme ainsi que la principale vocation du conseiller territorial sera « *d'éviter les actions concurrentes ou redondantes sur un même territoire* ».

des lois de l'Assemblée nationale : dans son rapport de première lecture, celui-ci 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* » : en bref, l'objectif premier de l'institution du conseiller territorial était de « *créer des synergies entre les assemblées délibérantes* »¹.

Votre rapporteur rappelle que, sur cette thèse déjà contestable, s'est rapidement greffé un argument plus discutable encore : en effet, dès le dépôt du projet de loi de réforme des collectivités territoriales, le gouvernement soutenait que la création des conseillers territoriaux serait surtout facteur d'économies en ce qu'elle aurait pour conséquence mécanique la **réduction du nombre d'élus locaux** -réduction qui devait permettre d'atteindre une « *économie théorique [...] de l'ordre de 70 millions d'euros par an* »² si le nombre d'élus était abaissé à 3 000. Dans un second temps, ce chiffre avait été ramené à 40 millions d'euros pour tenir compte de l'augmentation du nombre total de conseillers territoriaux votée par le Parlement.

2. Des débats houleux

Dès la publication du rapport du comité pour la réforme des collectivités locales, des voix s'étaient élevées pour attirer l'attention sur les dangers induits par la création d'un élu unique pour siéger au conseil général et au conseil régional : dans une contribution annexée au rapport du « comité Balladur », deux de ses membres (à savoir notre ancien collègue Pierre Mauroy et notre nouveau collègue André Vallini, alors député) jugeaient à cet égard que « *la réforme proposée [risquait] d'aboutir à une 'cantonalisation' des régions, en opposition avec la nécessité de faire émerger de grandes régions puissances et articulées sur l'Europe* ». De même, les associations d'élus locaux concernées (notamment l'Assemblée des départements de France -ADF- et l'Association des régions de France -ARF-) manifestèrent rapidement leur perplexité, voire leur franche opposition à ce projet.

La perspective de la « fusion » entre les conseillers généraux et les conseillers régionaux a ainsi été, depuis la première fois où elle a été évoquée, une source de clivages, d'interrogations et d'inquiétudes.

Ce climat peu serein a trouvé à s'exprimer, comme on s'en souvient, lors des **discussions houleuses** que le Parlement a menées sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales, dont l'article 1^{er} portait création des conseillers territoriaux ; votre rapporteur souligne, à cet égard, que le vote de la Haute Assemblée en première lecture sur cet article s'était avéré

¹ Rapport n° 2516 de M. Dominique Perben.

² Étude d'impact jointe au projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale, déposé le 21 octobre 2009.

particulièrement « serré »¹ et avait été précédé de plus de dix heures de débats en séance publique.

À cette controverse de fond se sont ajoutées, dès la deuxième lecture du projet de loi, les réactions suscitées par l'attitude du gouvernement. En soumettant le régime électoral des conseillers territoriaux en premier lieu à l'Assemblée nationale et en apportant son soutien à la mise en place d'un mode de scrutin uninominal majoritaire à deux tours, celui-ci a en effet bafoué ses propres engagements et a remis gravement en cause ses déclarations devant le Sénat : on rappellera que le gouvernement avait pris position en faveur d'un mode de scrutin « mixte » mêlant scrutin majoritaire et scrutin proportionnel de liste, et s'était engagé à ce que cette question soit tranchée ultérieurement, dans le cadre d'un texte *ad hoc*².

Ce comportement peu respectueux des prérogatives de notre Assemblée avait d'ailleurs poussé la commission des lois (dont la composition n'avait pourtant pas évolué depuis la première lecture du texte) à supprimer, en deuxième lecture, la quasi-intégralité des dispositions du texte relatives aux conseillers territoriaux.

**Extraits du rapport de deuxième lecture
sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales
(rapport n° 559, 2009-2010, de M. Jean-Patrick Courtois)**

« Votre commission a affirmé sa volonté de protéger les prérogatives de la Haute Assemblée [...]. En conséquence, elle a souhaité que le Sénat puisse examiner en priorité, dans un contexte serein, le mode de scrutin des conseillers territoriaux.

« Elle a constaté que les dispositions relatives au régime électoral des conseillers territoriaux avaient été introduites par l'Assemblée nationale, alors même que le gouvernement s'était engagé à les soumettre en premier lieu au Sénat et qu'il avait rejeté, au cours de l'examen du projet de loi de réforme des collectivités territoriales en première lecture, l'ensemble des amendements portant sur les questions électorales au motif que celles-ci devaient être traitées dans un projet de loi séparé. Aussi votre commission a supprimé les articles [relatifs au régime électoral des conseillers territoriaux]. [...]

« Elle a toutefois maintenu l'article 1^{er} B, qui porte le seuil de passage au second tour pour les élections cantonales à 12,5 % des inscrits, contre 10 % actuellement : cette mesure est en effet conforme aux souhaits des élus départementaux, puisqu'elle a reçu le soutien de notre collègue Yves Krattinger, président de la commission Aménagement du territoire et NTIC de l'Assemblée des départements de France (ADF). »

¹ Le scrutin public sur l'article 1^{er} en première lecture avait en effet mené à l'adoption de celui-ci par 174 voix contre 156, alors même que le total du nombre de sièges détenus par les groupes politiques qui composaient la majorité sénatoriale en 2010 était de 180.

² Voir, par exemple, les déclarations de M. Michel Mercier, alors ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire, lors de la séance publique du 20 janvier 2010.

Ces protestations n'ont toutefois pas été suivies d'effet, puisque des dispositions similaires à celles qui avaient été supprimées par la commission des lois ont été rétablies par le Sénat en séance publique, à l'initiative du gouvernement et que, après un nouveau passage devant l'Assemblée nationale, la commission mixte paritaire a fait le choix d'un retour au texte adopté par les députés en première lecture.

Le projet de loi s'est donc enrichi, au cours de la discussion, de l'ensemble du régime électoral des conseillers territoriaux (mode de scrutin, modalités de délimitation des nouveaux cantons, répartition par département et par région, etc.).

3. La difficile mise en conformité de la réforme à la Constitution

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.

On rappellera, à titre liminaire, que 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), qui lui a semblé 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 » correspond au nombre de conseillers généraux dans le département où ceux-ci sont les moins nombreux, à savoir le Territoire de Belfort) ;

- réciproquement, un « plafond » de conseillers territoriaux par région avait été fixé à 310, le but de cette mesure étant d'« éviter que les conseils régionaux ne deviennent des assemblées pléthoriques »¹ (on peut d'ailleurs s'étonner qu'un tel effectif n'ait pas été considéré comme « pléthorique » : en effet, ne sera-t-il pas à tout le moins difficile d'administrer, voire même de réunir régulièrement, un conseil de 310 personnes ?) ;

¹ Rapport n° 551 (2010-2011) de M. Jean-Patrick Courtois, fait au nom de la commission des lois, sur le projet de loi fixant la répartition des conseillers territoriaux par département et par région.

- la représentation des départements au sein du conseil régional devait **refléter le poids démographique** de chacun d'entre eux : le Parlement avait souhaité maintenir, dans la mesure du possible, les écarts de représentation par rapport au quotient démographique départemental dans un « tunnel » de 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 -qui reprenait une demande formulée par l'ADF-, un nombre impair de conseillers territoriaux avait été fixé dans chaque département.

Tout en jugeant que la mise en place d'un « plancher » de quinze conseillers territoriaux par département était conforme à la Constitution¹, le Conseil constitutionnel a constaté que, dans plusieurs départements², 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 % : il a considéré que de tels écarts étaient excessifs et justifiaient la censure du « tableau » 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, pour lequel la procédure accélérée avait été engagée et qui avait été examiné par le Sénat le 7 juin 2011, avait été soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale, en contradiction avec l'article 39 de la Constitution : ce procédé a donc suscité, une nouvelle fois, la **censure du Conseil constitutionnel** avec la décision n° 2011-623 DC du 23 juin 2011. Ce faisant, le Conseil confirmait que la fixation du nombre d'élus pour chaque collectivité territoriale relève de l'organisation de cette collectivité, et devait donc être examiné en priorité par notre Haute Assemblée.

Après cette deuxième censure, un projet de loi parfaitement identique à celui qui venait d'être adopté a immédiatement été déposé devant le 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 au cours du mois de juillet 2011.

Plus de quinze mois se sont donc écoulés entre le premier examen du projet de loi de réforme des collectivités territoriales par le Parlement et la promulgation du texte finalisant la création des conseillers territoriaux.

¹ *Il a en effet jugé que l'objectif poursuivi par le législateur (à savoir « assurer le fonctionnement normal d'une assemblée délibérante locale ») était d'intérêt général, et que le seuil ainsi fixé n'était pas entaché d'une erreur manifeste d'appréciation (voir le considérant 39 de la décision précitée).*

² *À savoir 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 %).*

B. UNE INNOVATION CONTESTABLE À TOUS LES POINTS DE VUE

Ni les discussions menées au Parlement depuis 2009, ni les trois décisions du Conseil constitutionnel n'ont apporté des réponses satisfaisantes aux objections suscitées par la création des conseillers territoriaux. Les critiques et les doutes exprimés en amont de l'adoption de la réforme restent entiers.

Afin de clarifier les termes du débat, votre rapporteur tient donc à rappeler les arguments qui avaient été avancés par l'opposition de l'époque et par les associations d'élus locaux pendant les discussions sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales : ceux-ci n'ont, en effet, rien perdu de leur pertinence et de leur actualité.

1. Une réforme décidée sans concertation avec les élus locaux

La première insuffisance de la création des conseillers territoriaux est qu'elle 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 depuis la publication du rapport du comité pour la réforme des collectivités locales. Ainsi, votre rapporteur rappelle que, lors de la table ronde organisée au Sénat en décembre 2009, les représentants de l'ARF et de l'ADF (MM. Jean-Paul Huchon et Claudy Lebreton) s'étaient vivement opposés à la mise en place d'un élu unique pour le conseil général et le conseil régional.

Entendues par votre rapporteur, ces deux associations ont d'ailleurs réitéré les observations et ont rappelé qu'elles demeuraient opposées à la mise en place des conseillers territoriaux : notre excellent collègue Michel Berson, représentant de l'ADF et sénateur de l'Essonne, a ainsi souligné que ce nouvel élu était une source de complexité et remettait gravement en cause la relation de proximité qui lie les conseillers généraux et les citoyens ; M. Michel Yahiel, représentant de l'ARF, a quant à lui jugé que la réforme n'apportait aucune réponse aux problèmes qu'elle était supposée vouloir résoudre.

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 dispendieux et incapables de mener des politiques cohérentes, montrés du doigt comme responsables des déficits (et ce, alors même que les finances locales sont obligatoirement à l'équilibre et que les collectivités réalisent plus de 70 % de l'investissement public), 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.

2. Le caractère artificiel du « *couple* » département-région

Peu respectueuse des élus, la création des conseillers territoriaux est également dénuée de pertinence en ce qu'elle tend à rapprocher deux échelons qui n'ont pas la même vocation : les départements et les régions.

La volonté de mettre en place -pour reprendre les termes employés par le rapport du comité pour la réforme des collectivités locales puis par le gouvernement- un « *pôle* » ou un « *couple* » département-région se heurte en effet à la logique même de fonctionnement de ces deux collectivités : le département est l'échelle des politiques de proximité et doit, en tant que tel, traiter 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 économique du territoire. Rien de commun, donc, entre les politiques publiques dont les départements et les régions ont, chacun de leur côté, la charge. M. Jean-Claude Colliard, président de l'université Paris-I, a ainsi qualifié le conseiller territorial d'« *usine à gaz* » lors de son audition par votre rapporteur.

Selon votre rapporteur, le bon sens aurait dû pousser le législateur de 2010 à renforcer les « *couples* » naturels que constituent, d'une part, la région et les intercommunalités et, d'autre part, le département et la commune. Le choix de la création des conseillers territoriaux tient davantage du « mariage contre nature » -voire du mariage forcé- que d'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.

3. Un risque évident de tutelle

Au vu du caractère artificiel du « couple » département-région et du manque de complémentarité entre l'action de ces deux type 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 régionale¹, soit par une « *cantonalisation* » de la région qui ne serait plus qu'une fédération des départements qui la composent. Ces risques ont

¹ Lors de la table ronde de décembre 2009, M. Claudy Lebreton, président de l'ADF, considérait ainsi que la création des conseillers territoriaux était la première étape vers la suppression pure et simple des départements.

d'ailleurs été relevés, à de très nombreuses reprises, par les associations d'élus locaux¹ et par certains parlementaires.

A cet égard, votre rapporteur souligne que le Conseil constitutionnel, s'il s'est prononcé sur une éventuelle tutelle de la région sur les départements en écartant ce grief, n'a pas explicitement jugé que l'institution des conseillers territoriaux ne serait pas la cause d'une tutelle d'un département sur la région ou d'un département sur les autres.

Or, l'examen de la répartition des conseillers territoriaux suffit à démontrer que, pour des raisons strictement arithmétiques, la création de ces élus impliquerait la mise en place d'une tutelle : ainsi, dans quatre régions², un seul département disposerait de la majorité absolue des sièges au sein du conseil régional, et dans nombre d'autres, il suffirait au département le plus peuplé de s'adjoindre une dizaine de voix pour avoir un contrôle absolu sur le contenu des délibérations du conseil³.

4. Une institutionnalisation du cumul des mandats au détriment de la nécessaire proximité avec les citoyens

Peu opportun, le conseiller territorial ne pourra, par définition, assurer une présence effective auprès de ses mandants. Obligé de faire des allers-retours incessants entre sa circonscription d'élection, le chef-lieu de département et le chef-lieu de la région, le conseiller territorial sera en effet 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.

Votre rapporteur considère que ce cumul obligatoire des mandats est d'autant plus dérangeant que le gouvernement n'a pas jugé bon de l'adosser à un durcissement de la législation sur la limitation du cumul des mandats, alors même qu'il s'y était engagé en séance publique⁴.

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 Voir notamment la table ronde de décembre 2009.

² A savoir l'Alsace, le Nord-Pas-de-Calais, la Haute-Normandie et la Lorraine.

³ Tel serait par exemple le cas en Aquitaine et en Auvergne.

⁴ Ce sujet devait être abordé dans le cadre du projet de loi n° 61 (2009-2010) relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale, dont le gouvernement n'a cessé de repousser l'inscription à l'ordre du jour.

5. Des assemblées délibérantes ingouvernables

La création des conseillers territoriaux a également pour corolaire le grossissement 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.

Tout d'abord, en ce qui concerne les conseils régionaux, la répartition des conseillers territoriaux issue de la loi du 27 juillet 2011 met en place des conseils pléthoriques dans plusieurs régions : dans cinq d'entre elles¹, l'assemblée régionale comptera ainsi plus de 200 membres, et même plus de 300 en Île-de-France. Cette situation ne va pas sans poser de lourds problèmes pratiques : il sera extrêmement complexe de réunir une assemblée aussi nombreuse, si bien que la majorité des décisions sera 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.

Parallèlement, certains conseils généraux verront leurs effectifs très fortement réduits à la suite de la réforme, ce qui créera vraisemblablement des difficultés de fonctionnement : relevons que treize départements auront 20 élus ou moins, ce qui semble insuffisant pour administrer des territoires parfois vastes et pour régler l'ensemble des questions qui relèvent de la compétence des départements.

6. Un mode de scrutin défavorable au pluralisme et à la parité

Aux difficultés suscitées par la fusion entre les conseillers généraux et régionaux, s'ajoutent les problèmes relatifs au mode de scrutin retenu pour l'élection des conseillers territoriaux.

En premier lieu, comme le soulignait Michèle André dans son rapport « Il faut sauver la parité », 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 %* ».

¹ Il s'agit des régions Aquitaine, Île-de-France, Midi-Pyrénées, Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Rhône-Alpes.

Votre rapporteur s'associe à ce constat et estime que le choix du législateur de 2010 pour le mode de scrutin des conseillers territoriaux porte en germe le risque d'une régression sans précédent du nombre de femmes dans les assemblées locales.

De même, le mode de scrutin uninominal majoritaire à deux tours apparaît comme l'un des plus défavorables 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 est peu cohérent avec l'inscription, au sein de l'article 1^{er} de la Constitution, de ce même principe de pluralisme, que la loi est tenue de favoriser.

7. La faiblesse de l'argument économique : le coût des prétendues économies générées par la diminution du nombre d'élus

Enfin, force est de constater que l'argument selon lequel la réforme serait génératrice d'économies n'est pas fondé en pratique, et que la création des conseillers territoriaux sera à l'inverse à l'origine de coûts substantiels.

Ces coûts (qui excèdent très largement les 40 millions d'économies attendues de la baisse de l'enveloppe des indemnités) correspondent à deux principaux postes de dépenses nouveaux :

- les indemnités qui seront versées aux remplaçants des conseillers territoriaux : dans le système conçu par le gouvernement, des remplaçants devront en effet seconder les conseillers territoriaux dans l'exercice de leur mandat ;

- surtout, la reconstruction des hémicycles régionaux et les travaux qui devront être réalisés dans les locaux des conseils régionaux pour loger les nouveaux élus et leurs collaborateurs : selon les estimations fournies à votre rapporteur par l'ARF, le montant de ce réaménagement devrait coûter entre 600 millions et un milliard d'euros.

La création des conseillers territoriaux représenterait donc une **perte de plusieurs centaines de millions d'euros pour les finances publiques.**

II. LE DISPOSITIF DE LA PROPOSITION DE LOI

Prenant acte des problèmes soulevés par la création du conseiller territorial, la présente proposition de loi vise à abroger l'ensemble des articles du chapitre I^{er} de la loi de réforme des collectivités territoriales, c'est-à-dire la plupart des dispositions relatives aux conseillers territoriaux.

Seraient ainsi supprimés :

- l'article 1^{er}, relatif au mode de scrutin pour l'élection des conseillers territoriaux ;
- l'article 2, qui augmente le seuil de passage au second tour pour les élections cantonales (et, par renvoi, pour l'élection des conseillers territoriaux) à 12,5 % des électeurs inscrits ;
- l'article 3, qui fixe les critères de délimitation des cantons ;
- l'article 4, qui vise à favoriser le remplacement de l'élu titulaire par son suppléant de sexe opposé ;
- l'article 5¹, qui crée en droit les conseillers territoriaux en disposant que ceux-ci siègent au conseil général et au conseil régional ;
- l'article 6, qui détermine la répartition des conseillers territoriaux dans les départements et dans les régions.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS

S'associant aux critiques formulées, depuis déjà plusieurs années, à l'encontre des conseillers territoriaux, votre commission n'a pu que constater que ces nouveaux élus étaient, encore aujourd'hui, une source de clivages et de tensions. Les auditions menées par votre rapporteur ont confirmé que les réserves et les craintes exprimées en 2009 et 2010 restaient entières, voire croissaient au fur et à mesure que la date d'entrée en vigueur de la réforme (mars 2014) devenait plus proche.

Dans une optique d'apaisement et d'écoute des demandes des élus locaux, votre commission a donc jugé nécessaire d'abroger une mesure qui n'a su ni faire la preuve de sa pertinence, ni susciter le soutien ou l'adhésion des acteurs de terrain.

En outre, afin de ne pas préjuger du résultat des travaux qui devront être menés au cours des prochains mois sur la préparation de l'« acte III » de la décentralisation, votre commission n'a pas souhaité ouvrir le chantier des régimes électoraux des élus locaux : il lui a en effet semblé indispensable, en la matière, de laisser le temps à la concertation et aux débats de se dérouler. C'est pourquoi elle a soutenu le dispositif de la présente proposition de loi, qui se borne à abroger les dispositions relatives aux conseillers territoriaux et à revenir à l'état antérieur du droit.

Pour compléter et améliorer la rédaction du texte, votre commission a adopté un **amendement** de son **rapporteur**, sans impact sur le fond de la proposition de loi.

*

Votre commission a adopté la proposition de loi n° 800 ainsi rédigée.

¹ Ancien article 1^{er} du projet de loi de réforme des collectivités territoriales.

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 de réforme des collectivités territoriales ;
art. L. 210-1 et L. 221 du code électoral)

Abrogation des dispositions législatives relatives au conseiller territorial

Le présent article vise à abroger les dispositions de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 qui concernent la création, le mode de scrutin et les caractéristiques du conseiller territorial.

Plus précisément, le dispositif initial a pour objectif de supprimer :

- l'article 1^{er} de la loi du 16 décembre 2010, qui détermine le **mode de scrutin** pour l'élection des conseillers territoriaux (un scrutin uninominal majoritaire à deux tours, dans le cadre des cantons¹), précise que ceux-ci sont renouvelés intégralement tous les six ans et leur applique le régime électoral des conseillers généraux ;

- l'article 2, qui augmente le seuil de passage au second tour pour les élections cantonales (et donc, en vertu du renvoi prévu par l'article 1^{er} de la loi précitée, pour les élections des conseillers territoriaux) à 12,5 % des électeurs inscrits, contre 10 % dans le droit antérieurement en vigueur ;

- l'article 3, qui encadre la compétence du pouvoir réglementaire en matière de **délimitation des cantons** : le législateur de 2010 avait ainsi prévu que les cantons devraient respecter les limites des circonscriptions législatives et que les communes de moins de 3 500 habitants devraient être comprises dans le même canton. Or, comme l'a rappelé M. Michel Berson, représentant de l'ADF, lors de son audition par votre rapporteur², cette définition purement administrative des critères de délimitation des cantons ne tient aucun compte des « bassins de vie » ;

¹ Votre rapporteur rappelle qu'une redéfinition de la carte cantonale était rendue nécessaire par la création des conseillers territoriaux et la modification du nombre d'élus qui en résultait.

² Cette faiblesse avait également été relevée par l'opposition sénatoriale de l'époque : voir le compte-rendu de la séance du 7 juillet 2010 au Sénat.

- l'article 4, qui était destiné à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes au mandat de conseiller général puis au mandat de conseiller territorial : celui-ci prévoit en effet que le suppléant (qui doit, depuis la loi du 31 janvier 2007¹, être du sexe opposé à celui du titulaire) remplace le titulaire en cas de vacance de siège et quelle que soit la cause de cette vacance² ;

- l'article 5, qui fonde la double appartenance au conseil général et au conseil régional des conseillers territoriaux ;

- l'article 6 portant **répartition des conseillers territoriaux** dans les départements et dans les régions.

Marquant son accord avec le but de la proposition de loi, c'est-à-dire avec la suppression des conseillers territoriaux et le rétablissement de deux catégories distinctes d'élus, votre commission a toutefois constaté que la rédaction proposée par les auteurs du texte était perfectible.

En premier lieu, **le dispositif est incomplet** : la proposition ne vise, en effet, ni l'article 81 (qui prévoit une pénalité financière pour les partis politiques ayant présenté plus de candidats de l'un des sexes aux élections des conseillers territoriaux), ni l'article 82 (qui précise la date de création effective des conseillers territoriaux, à savoir à compter du prochain renouvellement général des conseils régionaux et généraux, en mars 2014) de la loi de réforme des collectivités territoriales.

¹ 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.

² Le remplacement n'avait auparavant lieu que lorsque le siège était vacant « pour cause de décès, de démission intervenue en application des articles L. 46-1, L.O. 151 ou L.O. 151-1 [qui limitent le cumul des mandats électifs pour les élus locaux et les parlementaires], de présomption d'absence au sens de l'article 112 du code civil ou d'acceptation de la fonction de membre du Conseil constitutionnel ».

**Les sanctions financières prévues en cas de non-respect
de la parité lors des élections des conseillers territoriaux**

(article 81 de la loi du 16 décembre 2010)

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 poussé les Assemblées à adopter un « *amendement cosmétique* »¹ mettant en place des pénalités financières pour sanctionner les partis qui auraient investi un nombre insuffisant de femmes aux élections des conseillers territoriaux.

Ainsi, afin d'inciter les partis politiques à investir autant de femmes que d'hommes aux élections des conseillers territoriaux, la loi de réforme des collectivités territoriales a inséré le dispositif suivant :

- 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 a été divisée en deux parties : la première de ces parties, qui correspond aux deux tiers de l'enveloppe antérieure, demeure attribuée en fonction du nombre de députés déclarant se rattacher au parti politique en cause ; la seconde partie permet, quant à elle, de moduler l'aide publique aux partis en fonction du nombre de suffrages qu'ils ont recueillis aux élections des conseillers territoriaux ;

- la seconde partie est elle-même décomposée en deux parts :

-- l'une est accordée aux partis en fonction du nombre de conseillers territoriaux déclarant s'y rattacher ;

-- l'autre est attribuée aux partis dont au moins 350 candidats ont obtenu au moins 1 % des suffrages exprimés dans des cantons répartis entre quinze départements ou plus. Le montant de cette seconde part 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 %. La diminution 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.

Ce système -qui est, au demeurant, probablement peu efficace pour garantir l'accès des femmes à la vie politique²- ne peut se concevoir qu'en lien avec l'institution de conseillers territoriaux : c'est pourquoi votre commission a jugé nécessaire de le supprimer.

¹ Cette expression est empruntée à notre collègue Michèle André qui l'employait, à juste titre, dans son rapport sur le mode de scrutin pour l'élection des conseillers territoriaux (rapport n° 552, 2009-2010, fait au nom de la Délégation aux droits des femmes et intitulé « *Il faut sauver la parité* »).

² Comme le soulignait le rapport précité de notre collègue Michèle André, la « faible progression des femmes élues à l'Assemblée nationale montre que la modulation du financement public en fonction de l'écart entre le nombre de candidats et de candidates présentés aux élections législatives n'a pas vraiment produit, pour l'instant, les résultats escomptés, cette pénalisation financière donnant l'impression, du moins en apparence, d'être indolore pour les partis politiques qui s'y exposent » : la proportion de femmes est en effet passée de 10,9 % en 1997 à 18,5 % en 2007 et ce, malgré la mise en place de sanctions financières avec la loi du 6 juin 2000.

En second lieu, l'article unique de la proposition de loi comporte des imperfections rédactionnelles, dans la mesure où il se contente d'abroger, au sein de la loi du 16 décembre 2010, des articles qui ont pourtant fait l'objet d'une codification au sein du code électoral et qui sont d'ores et déjà entrés en vigueur (articles 2 et 4). Il conviendrait, à l'inverse, de rétablir au sein du code les articles touchés par la loi de réforme des collectivités territoriales dans la rédaction qui était la leur avant la création des conseillers territoriaux.

En conséquence, votre commission a adopté un **amendement de son rapporteur** pour compléter le contenu et améliorer la rédaction de l'article unique.

L'article unique ainsi modifié :

- procéderait à l'abrogation des articles de la loi de réforme des collectivités territoriales relatifs aux conseillers territoriaux mais non codifiés ou non encore entrés en vigueur, c'est-à-dire les articles 1^{er}, 3, 5, 6, 81 et 82 ;

- rétablirait les articles du code électoral qui ont été modifiés par la loi du 16 décembre 2010 dans leur rédaction antérieure à cette même loi.

Votre commission a **adopté** l'article unique **ainsi rédigé**.

EXAMEN EN COMMISSION

MARDI 8 NOVEMBRE 2011

M. Jean-Pierre Sueur, président. – L'ordre du jour appelle l'examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi relative à l'abrogation du conseiller territorial.

M. Gaëtan Gorce, rapporteur. – La disposition créant le conseiller territorial est issue de la loi de décembre 2010. La proposition de loi tend à mettre un terme au feuilleton de ce nouvel élu, après trois projets de loi, deux censures constitutionnelles et une grande confusion : il faut mettre fin au désarroi des électeurs, des grands électeurs et des élus. La Haute Assemblée a approuvé à une très courte majorité la disposition. Elle visait, nous annonçait-on à l'époque, à assurer une meilleure articulation entre département et région : il aurait pour cela mieux valu se pencher sur les compétences respectives des départements et des régions. Elle avait aussi pour vertu, avait-on dit pour la promouvoir, de faire des économies : c'étaient surtout des économies sur la démocratie ! En fait d'économies, l'association des régions de France a calculé les conséquences de la création du conseiller territorial : des économies en indemnités, frais de fonctionnement et de formation, d'environ 15 à 20 millions d'euros, non de 70 millions comme affirmé à l'origine par le gouvernement ; mais inversement, des dépenses considérables à court terme, 600 millions d'euros de travaux, pour agrandir les hémicycles, le nombre des élus dans les régions ayant quasiment doublé.

Améliorer la proximité ? Les maires craignent au contraire l'éloignement de ces nouveaux conseillers par rapport aux actuels conseillers généraux : nous avons tous perçu leurs inquiétudes durant la campagne électorale. Meilleure parité, plus grand pluralisme ? Mais la proportionnalité et la parité reculent ! Meilleure coordination entre départements et région ? En fait, on ne peut que s'interroger sur la nature démocratique de ce nouveau dispositif. Les conseils régionaux, lors de leur création en 1972, étaient composés de parlementaires et de représentants des conseillers généraux et des principales villes : ce n'était pas par volonté de donner aux régions un statut fort. Même chose pour le Parlement européen, qui n'a gagné sa pleine autorité et légitimité que lorsque ses membres ont été désignés au suffrage universel direct. A court terme, il y a plutôt une régression démocratique. On peut s'interroger sur le statut des collectivités locales que les conseillers territoriaux vont représenter. Je vous propose donc d'approuver la proposition de loi dans un souci d'apaisement : les élus sont très inquiets et il importe de les assurer que rien ne se fera au forceps. Il ne s'agit pas d'anticiper sur les dispositions qui pourraient se substituer à court terme à celles de la loi de 2010, mais de créer les bonnes conditions pour engager la réflexion.

Je vous présenterai un amendement rédactionnel : il ne suffit pas d'abroger des dispositions légales, il faut aussi réécrire des articles codifiés et déjà entrés en vigueur.

M. Jean Pierre Sueur, président. – Je donne la parole à Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, auteure de la proposition de loi.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – J'entrerai davantage dans le détail à l'occasion de la séance publique au cours de laquelle je présenterai cette proposition de loi. Je partage les propos du rapporteur sur le conseiller territorial et les raisons de cette proposition de loi de suppression. Il me paraît nécessaire d'insister sur le fait qu'elle a suscité de nombreux débats, c'est le moins que l'on puisse dire, et des oppositions sur les bancs de nos assemblées. Par ailleurs, la création même du conseiller territorial est source de controverses dans la mesure où le découpage des cantons n'était pas précisé et qu'il manquait un certain nombre d'informations sur son mode d'élection.

On peut aussi relever le caractère antidémocratique de cette création. Ce conseiller territorial apparaît en effet comme un objet politique non identifié puisqu'il siège dans deux assemblées distinctes, ce qui revient à remettre en cause le principe même d'autonomie des collectivités territoriales. En réalité, l'idée sous jacente de la création du conseiller territorial et qui ressort du rapport initial du comité présidé par M. Édouard Balladur était, soit la disparition programmée des conseillers généraux, ce qui mériterait tout de même un débat, soit l'expression d'un mouvement de départementalisation des régions conduisant celles-ci à n'être qu'un réceptacle des départements. En tout état de cause, ces conditions n'ayant pas été précisées, le Parlement, ne pouvait pas, dans des conditions de sincérité, se prononcer sur la création de cet élu au statut hybride.

De plus, on peut souligner que cette création favoriserait en réalité la technocratie au détriment de la démocratie.

Je crois que ces constats sont largement partagés. Toutefois, vous avez, M. le rapporteur, oublié de mentionner un point très important : les femmes vous seraient gré de rappeler qu'elles se sont opposées frontalement à la création de ce conseiller territorial, notamment parce qu'il remet en cause un acquis : la parité dans les conseils régionaux, que l'on doit au scrutin proportionnel. Sans ce type de scrutin, il n'y aurait pas de parité : c'est évident lorsque l'on examine la composition de toutes les assemblées qui ne sont pas soumises à ce mode de scrutin. La délégation sénatoriale aux droits des femmes et à l'égalité entre les hommes et les femmes, ainsi que les associations féministes, ont très fortement critiqué cet objet politique qui aurait été essentiellement masculin, alors que nous aurions pu penser qu'au contraire, le temps nous ferait progresser vers plus de parité dans nos assemblées élues.

M. Michel Delebarre. – Le savoir-faire de M. Guéant n'a pu nous faire oublier la remarquable présentation de M. Gorce, qui a même fait

mention –cursivement, il est vrai- des femmes. Sans doute trop peu, mais il en tout de même parlé.

Je ne sais pas qui a imaginé le conseiller territorial, mais il représente finalement tout ce que nous ne souhaitons pas en matière de décentralisation. Mme Borvo Cohen-Seat a développé beaucoup d'éléments relatifs au manque de représentativité et à la confusion des genres induits par les conseillers territoriaux, qui font qu'immanquablement, un des deux niveaux -département ou région- disparaîtra ou changera de nature très rapidement ; elle a également souligné les conséquences sur la diversité.

Le seul aspect positif de la loi sur le conseiller territorial, comme de celle sur l'intercommunalité, c'est qu'elles nous ont permis de gagner les élections sénatoriales ! Tous ceux qui ont fait campagne dans les territoires ont entendu comment les élus, quels qu'ils soient, ont refusé ces deux innovations. Les observations de notre rapporteur vont donc tout à fait dans le sens de ce que nous souhaitons.

M. Christophe Béchu. – Je suis trop attaché à la démocratie pour que notre conversation s'achève sans que Mme Borvo Cohen-Seat ou M. Michel Delebarre aient pu avoir des contradicteurs, ce à quoi je vais m'employer. J'estime, tout d'abord, qu'il est faux de dire que c'est le conseiller territorial qui a coûté le Sénat à la majorité parlementaire : franchement, la fusion des conseillers généraux et des conseillers régionaux n'était pas la préoccupation première de nos grands électeurs ! Je serais presque tenté de dire que le seul mérite que vous trouvez à ce texte serait, finalement, l'une des principales choses que nous avons à lui objecter, alors qu'il y avait des points d'amélioration dans la loi du 16 décembre 2010.

En revanche, je ne peux pas vous laisser dire un certain nombre de choses. La première c'est que ce texte constituerait une attaque en règle contre la parité, allant même jusqu'à dire que c'est pour cette raison qu'il aurait été conçu. Il suffirait de modifier le mode de scrutin pour que les préoccupations que certains ont, par rapport au recul de la parité que constituerait ce texte, se transforment en avancées si, demain, nous décidions d'élire la quasi-totalité des conseillers territoriaux au scrutin de liste.

M. Jean Pierre Sueur, président. – Mais comment ferait-on, M. Béchu ? Dans le cadre d'une telle élection, chaque conseiller est élu sur un territoire, c'est-à-dire un canton plus ou moins grand. Comment fait-on pour arriver à la parité ? Peut-être en faisant ce que l'on fait dans certaines grandes organisations, que je ne nommerai pas, en décrétant que tel territoire est réservé à une femme.

M. Christophe Béchu. – Ce que je veux dire, M. le président, c'est que la critique qui consiste à dire qu'il faut supprimer le conseiller territorial car il constitue une régression en matière de parité n'est pas juridiquement exacte. Il suffit de modifier le mode d'élection du conseiller territorial, si c'est la seule critique que l'on a à émettre en la matière, pour le passer d'un scrutin uninominal à un scrutin proportionnel. Toutefois, j'y suis personnellement tout

à fait hostile, pour une raison qui ne tient absolument pas à la parité mais parce que la proportionnelle met directement les candidats dans la main des partis politiques. Ensuite, et cela va dans le même sens, l'argument selon lequel le conseiller territorial serait un objet politique non identifié n'est pas exact. Une autre lecture pourrait consister à s'inspirer du schéma communes-intercommunalité dans lequel des élus siègent à la fois dans les conseils municipaux et dans les structures intercommunales. On peut y être défavorable, mais les arguments utilisés pour contester le conseiller territorial ne peuvent pas se limiter à la parité ou à l'originalité. L'originalité n'est pas, en soi, une mauvaise chose ; surtout, en l'espèce, nous sommes tous d'accord, au stade du diagnostic, pour affirmer que notre organisation territoriale est perfectible ; mais dès lors que l'on passe aux solutions, étrangement le silence se fait.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Je voudrais faire une remarque à l'attention M. Béchu concernant justement la question du mode d'élection. A l'époque, vous n'étiez pas encore sénateur et vous n'avez, me semble-t-il, pas suivi de près les débats au Sénat. La majorité n'avait pu être réunie sur ce texte que grâce au vote d'un amendement relatif au mode d'élection du conseiller territorial qui devait assurer la représentation des territoires par un scrutin uninominal, mais aussi l'expression du pluralisme politique, la parité et la représentation démographique par un scrutin proportionnel. Or, cet amendement, qui avait été adopté par le Sénat, a été supprimé à l'Assemblée nationale par le parti majoritaire auquel vous appartenez. Quant à l'argument consistant à dire que la proportionnelle est un facteur de politisation des élus... Nous sommes tous politisés, et heureusement !

M. Christophe Béchu. – Un facteur de caporalisation, et non de politisation !

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Quelques uns ont considéré que dans ce mode de scrutin, la parité et la proportionnelle n'étaient pas une question et qu'il fallait opter pour un scrutin uninominal à deux tours. Et même, à l'époque, il était prévu un mode de scrutin uninominal à un tour seulement, avant que le Gouvernement y renonce en s'apercevant que ce mode de scrutin n'était pas très populaire. Donc, ne dites pas maintenant qu'il suffirait juste de changer le mode de scrutin.

Mme Corinne Bouchoux. – Je ne souhaite pas entamer un dialogue personnel mais plutôt m'inscrire dans une réflexion collective. Premièrement, nous adhérons évidemment au rapport et à la proposition qui a été faite, et nous voudrions simplement rappeler, et c'est important pour nous, notre attachement à une certaine dose de proportionnelle. Deuxièmement, s'agissant de la question du périmètre de l'élection, il faut quand même être honnête et reconnaître que dans les cantons urbains, peu de nos concitoyens connaissent leur conseiller général ; ils le confondent même avec le maire, voire avec le député ou le sénateur. Troisièmement, je sais que c'est sans doute malvenu d'en parler ici car il doit y avoir 20 % de personnes dans ce cas-, je crois qu'il

ne faut pas perdre de vue le fait que cette question est liée avec celle du cumul des mandats, dont on ne peut pas faire abstraction.

M. Jean-René Lecerf. – Je ne peux pas ne pas réagir à ce que j'ai entendu, ne serait-ce que sur le scrutin majoritaire. Je voudrais d'abord rappeler qu'aucun mode de scrutin n'a été constitutionnalisé et que, dès lors, le scrutin majoritaire est aussi respectable que le scrutin proportionnel. Il me semble que les présidents de conseils généraux réunis au sein de l'Association des départements de France (ADF) ont demandé le maintien du scrutin majoritaire pour la désignation des conseillers généraux. Or, je crois me souvenir qu'ils sont majoritairement de gauche...

En ce qui me concerne, j'ai voté la réforme territoriale et approuvé la création du conseiller territorial et je ne le regrette pas. Je comprends parfaitement que l'on puisse avoir une opinion contraire et je respecte celle de Mme Borvo Cohen-Seat, mais je ferai simplement observer que je ne suis absolument pas d'accord avec l'exposé des motifs de cette proposition de loi et avec ce que nous venons d'entendre de sa part, à savoir que la seule justification de la réforme était de supprimer des élus et de réaliser des économies sur les indemnités de ceux-ci.

Personnellement, ce n'est pas pour ces raisons que j'ai approuvé la création du conseiller territorial, mais parce qu'étant moi-même conseiller général depuis fort longtemps, j'ai constaté que si la gestion des collèges et des lycées était faite de concert, elle serait sans doute plus efficace, mais aussi que si la gestion des personnels TOS des départements et des régions était unifiée, elle permettrait d'en avoir une meilleure utilisation ; de même, pour les transports scolaires, on s'éviterait le ridicule que l'on peut constater aujourd'hui dans le département du Nord avec une gratuité pour les collégiens et un service payant pour les lycéens ! Toujours dans le même registre, il n'est pas absolument nécessaire d'avoir un comité départemental et un comité régional du tourisme ni d'avoir une maison départementale et une maison régionale des sports. Enfin, s'agissant des grandes compétences, à savoir l'insertion pour le département et la formation professionnelle pour la région, je pense que si l'on pouvait coordonner l'accomplissement de ces deux missions, on gagnerait du temps.

Quant au mode d'élection, c'est par un amendement, adopté par l'Assemblée nationale après une première lecture au Sénat, qu'il a été réintroduit dans la loi. Nous n'avons pas débattu en première lecture du mode d'élection. Il est toujours ennuyeux de voir s'opposer les partisans du mode de scrutin majoritaire et de la proportionnelle. Hormis au Sénat, il n'y a pas en France de coexistence des deux modes de scrutin. Pourtant, un scrutin majoritaire, avec une dose de proportionnelle, ne fait de mal à personne et permet le pluralisme.

M. Michel Delebarre. – C'est intéressant !

M. Jean-Pierre Sueur, président. – A propos du conseiller général, dont on parle beaucoup, je tiens à souligner la grande différence entre les

villes et les campagnes. Dans le monde rural, on connaît et l'on reconnaît le conseiller général. Dans les grandes villes, si l'on demande à nos concitoyens de dessiner les contours du canton et de nommer le conseiller général, ils sont bien en peine s'il n'est pas maire, adjoint au maire ou député... Je trouve étrange que l'on continue à voter au scrutin majoritaire dans les grandes agglomérations dans le cadre des cantons et je serais, par ailleurs, partisan d'un vote au suffrage universel direct pour la commune et la communauté, où se prennent 70 % des décisions.

Ce qu'a dit M. Lecerf sur les compétences est très intéressant. Je ne vois pas pourquoi une même collectivité ne pourrait être responsable des collèges et des lycées, ou pourquoi une seule collectivité ne pourrait gérer deux types de transports ; mais cela n'impliquait en rien la création des conseillers territoriaux.

C'est aussi les effets de l'institutionnalisation du cumul des mandats qui m'inquiètent pour la région. Je crains qu'elle soit constituée de représentants de gros cantons. Une fois que l'on n'aura pas obtenu du département les crédits pour son rond-point ou les soupentes de son centre social, on ira solliciter la région. C'est bien normal : quand l'on est l' élu d'un territoire, l'on fait tout pour lui ! M. Delebarre sait combien nous avons besoin de régions fortes : les bons élus régionaux sont ceux qui portent les projets de la région.

M. Christophe Béchu. – Il faut faire confiance aux élus ! Compte tenu de tout ce que nous entendons depuis le 1er octobre, sur la confiance que la nouvelle majorité sénatoriale porte aux élus, qu'il faut arrêter de caricaturer et de montrer du doigt, je suis très surpris d'entendre qu'il ne faudrait pas faire confiance à ceux qui demain exerceraient des responsabilités régionales et départementales en même temps.

L'argument de l'institutionnalisation du cumul ne tient pas la route. Ou alors, il faut nous supprimer nous-mêmes ! Que faisons-nous, nous autres parlementaires, sinon exercer des responsabilités locales et nationales ? Pourquoi serait-il plus compliqué d'exercer des responsabilités départementales et régionales ? Que chaque élu défende du mieux possible son territoire, c'est consubstantiel à la démocratie !

Le mode de scrutin préconisé par l'Association des départements de France, sur lequel il y avait eu un accord unanime, n'était pas le mode de scrutin uninominal, mais la proportionnelle dans les EPCI à fiscalité propre et le majoritaire à l'extérieur. Mais on nous a expliqué que le panachage n'était pas possible et qu'il fallait choisir. Pourtant, la proportionnelle était logique dans les villes, et le scrutin majoritaire se concevait à la campagne. Nous avons même imaginé que s'il y avait moins d'EPCI de petite taille, les frontières des futurs cantons pourraient épouser les contours des communautés de communes...

M. Jean-Pierre Sueur, président. – J'avais pensé que c'était plus intéressant que le conseiller territorial.

M. Michel Delebarre. – Je partage une partie de ce qui vient d’être exposé, mais le texte sur le conseiller territorial ne peut pas traiter l’ensemble des problèmes de la décentralisation. Il faut régler la question pour ce qu’elle est. Je crois que le débat sur la décentralisation nous fera oublier très vite le conseiller territorial, mais nous y retrouverons une partie des observations formulées par MM. Lecerf et Béchu, car nous ne sommes pas en contradiction sur tout. Il faut essayer de faire en sorte que les élus soient plus représentatifs sur leur territoire, mais nous devons aussi réfléchir aussi aux complémentarités réelles pour aller vers une organisation décentralisée beaucoup plus dynamique. Travailler uniquement sur le couple département-région me paraît absurde. Je ne pense pas que le conseiller territorial soit à ce point au centre de la décentralisation. Je suis pour la purge...

Mlle Sophie Joissains. – Un terme dangereux !

M. Michel Delebarre. - ... Et pour que nous retrouvions la capacité de reprendre un vrai débat sur la décentralisation.

M. Christian Cointat. – Si nous dépassionnons le débat, nous parviendrons à des convergences. Le conseiller territorial donnera beaucoup plus de poids à l’ élu du territoire. Il évite aussi les luttes fratricides entre département et région. Augmenter la représentativité de l’ élu local est fondamental pour répondre au souhait de M. Delebarre sur la décentralisation.

M. Gaëtan Gorce, rapporteur. – Pardon, Mme Borvo Cohen-Seat, de n’avoir pas davantage développé la question de la parité. Je savais que vous le feriez mieux que moi.

M. Béchu s’est livré à l’exercice, difficile, de justifier ce dispositif. Il m’a un peu inquiété pour l’avenir, mais j’y vois aussi une raison d’espérer : que le conseiller territorial n’ait pas été la cause de l’échec de l’ex-majorité sénatoriale mérite, de votre part comme de la nôtre, réflexion ! Mettre sur le même plan la région et le département qu’un EPCI et une commune n’est pas satisfaisant pour les collectivités de plein exercice et qui aspirent à le rester. Ou, si votre intention est autre, il faut ouvrir le débat, mais pas par le biais du conseiller territorial, sauf à utiliser ce vecteur pour engager une réforme plus profonde -on nous avait affirmé à l’Assemblée nationale que l’objectif était de supprimer un niveau de collectivité. Si vous voulez engager ce débat, faites-le franchement, mais pas au détour d’une telle réforme !

Le fait qu’un même élu représente deux niveaux de collectivités ne réglera pas les problèmes de compétences. Un conseiller territorial n’aura pas le pouvoir de trancher, à la place d’un exécutif départemental ou régional, sur les questions qui demeurent de leur compétence. Enfin, sur le supposé poids supplémentaire qui serait le sien, en imaginant par exemple Michel Delebarre conseiller territorial, je ne vois pas en quoi son influence changerait en quoi que ce soit.

Article unique

Amendement n° 1

M. Gaëtan Gorce, rapporteur. – L'amendement n° 1 est rédactionnel.

Mme Jacqueline Gourault. – Nous ne participerons pas au vote.

L'amendement n° 1 est adopté et devient l'article unique de la proposition de loi.

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

Article unique			
Abrogation des dispositions législatives relatives au conseiller territorial			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GORCE, rapporteur	1	Rédactionnel et précision.	Adopté

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Université Paris-I-Panthéon-Sorbonne

M. Jean-Claude Colliard, président de l'Université Paris-I-Panthéon-Sorbonne

Assemblée des départements de France (ADF)

M. Michel Berson, sénateur de l'Essonne

Association des régions de France (ARF)

M. Michel Yahiel, délégué général

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p align="center">Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales</p>	<p align="center">Proposition de loi relative à l'abrogation du conseiller territorial</p>	<p align="center">Proposition de loi relative à l'abrogation du conseiller territorial</p>
<p><i>Art. 1.</i> — Les conseillers territoriaux sont élus au scrutin uninominal majoritaire à deux tours selon les modalités prévues au titre III du livre Ier du code électoral. Ils sont renouvelés intégralement tous les six ans.</p>	<p>Les articles 1^{er}, 2, 3, 4, 5 et 6 de la loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales, sont abrogés.</p>	<p><u>I.</u> — 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.</p>
<p><i>Art. 2.</i> — Au huitième alinéa de l'article L. 210-1 du code électoral, les mots : « au moins égal à 10 % » sont remplacés par les mots : « égal au moins à 12,5 % ».</p>		<p><u>II (nouveau).</u> — 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.</p>
<p><i>Art. 3.</i> — 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.</p>		
<p><i>Art. 4.</i> — Au premier alinéa de l'article L. 221 du code électoral, après la référence : « L.O. 151-1 du présent code », sont insérés les mots : « ou pour tout autre motif ».</p>		
<p><i>Art. 5.</i> — Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :</p>		
<p>1° L'article L. 3121-1 est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p>		
<p>« Il est composé de conseillers territoriaux. » ;</p>		
<p>2° L'article L. 4131-1 est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p>		
<p>« Il est composé des conseillers territoriaux qui siègent dans les conseils généraux des départements faisant partie</p>		

Texte en vigueur

Texte de la proposition de loi

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

de la région. »

Art. 6. — 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 ré-

Texte en vigueur

cent 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, propor-

Texte de la proposition de loi

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

Texte en vigueur

Texte de la proposition de loi

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

tionnellement 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

Texte en vigueur

Texte de la proposition de loi

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

—

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^o 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^o 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.