

N° 324

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès-verbal de la séance du 3 mai 2000

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, MODIFIÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, interdisant les candidatures multiples aux élections cantonales,

Par M. Christian BONNET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; René-Georges Laurin, Mme Dinah Derycke, MM. Pierre Fauchon, Charles Jolibois, Georges Othily, vice-présidents ; Patrice Gélard, Jean-Pierre Schosteck, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyst, secrétaires ; Nicolas About, Guy Allouche, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, José Balarello, Jean-Pierre Bel, Christian Bonnet, Mme Nicole Borvo, MM. Robert Bret, Guy-Pierre Cabanel, Charles Ceccaldi-Raynaud, Marcel Charmant, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Luc Dejoie, Jean-Paul Delevoye, Gérard Deriot, Gaston Flosse, Yves Fréville, René Garrec, Paul Girod, Daniel Hoeffel, Jean-François Humbert, Pierre Jarlier, Lucien Lanier, Simon Loueckhote, François Marc, Bernard Murat, Jacques Peyrat, Jean-Claude Peyronnet, Henri de Richemont, Simon Sutour, Alex Türk, Maurice Ulrich.

Voir les numéros :

Sénat : Première lecture : **465, 482, 193, 494** et **548** (1997-1998), **62** rect. et T.A. **36** (1999-2000)
Deuxième lecture : **301** (1999-2000)

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : **1948, 2219** et T.A. **483**

Elections et référendums.

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

La Commission des Lois, réunie le mercredi 3 mai 2000 sous la présidence de M. Jacques Larché, président, a examiné, sur le rapport de M. Christian Bonnet, la proposition de loi modifiée par l'Assemblée nationale en première lecture, interdisant les candidatures multiples aux élections cantonales.

M. Christian Bonnet, rapporteur, a tout d'abord rappelé que les dispositions de la proposition de loi sénatoriale initiale concernant l'interdiction des candidatures multiples aux élections cantonales avaient été adoptées en première lecture dans les mêmes termes par les deux assemblées et n'étaient donc plus en navette.

Il a exposé que les trois points restant en discussion étaient destinés, dans le premier cas, à apporter une solution législative à une question jusqu'à présent réglée par la jurisprudence, et, dans les deux autres cas, ajoutés par l'Assemblée nationale, à remédier à des « incidents de parcours » survenus lors de procédures législatives récentes.

M. Christian Bonnet, rapporteur, ayant indiqué que **les dispositions proposées confirmaient, pour l'essentiel, des principes déjà retenus par le Sénat au cours des derniers mois**, la Commission des Lois a décidé de **proposer au Sénat l'adoption sans modification des dispositions qui lui sont soumises**, à savoir :

- **en cas de fusion de cantons n'appartenant pas à la même série de renouvellement, le conseiller général du nouveau canton serait élu lors du prochain renouvellement triennal**, le conseiller général de l'ancien canton non renouvelable **pouvant exercer son mandat jusqu'à son terme**, s'il n'est pas élu dans le nouveau canton ;

- pour la **demande**, formulée par un **contribuable, d'autorisation d'exercer une action appartenant à une collectivité territoriale** ou à un établissement public de coopération intercommunale, une **harmonisation des procédures** devant les assemblées délibérantes concernées, qui devraient examiner la requête **lors de leur plus proche réunion, sans obligation pour elles de se réunir à cet effet en session extraordinaire** ;

- **le maintien à son niveau actuel**, malgré la récente majoration des indemnités maximales de maire, de la **partie non fiscalisée des indemnités de fonction**.

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi en deuxième lecture d'une proposition de loi interdisant les candidatures multiples aux élections cantonales.

Ce texte, adopté par le Sénat le 23 novembre 1999, dans la rédaction proposée par votre commission des Lois, résulte à l'origine des initiatives de nos collègues MM. Bernard Joly, Michel Dreyfus-Schmidt et les membres du groupe socialiste, et de M. Georges Gruillot et plusieurs de ses collègues.

Les dispositions de ce texte concernant spécifiquement l'interdiction des candidatures multiples aux élections cantonales ayant été adoptées sans modification par l'Assemblée nationale, au cours de sa séance du 4 avril 2000, il n'y a plus lieu d'y revenir.

Suivant les conclusions de votre commission des Lois, rectifiées pour reprendre un sous-amendement de nos collègues MM. Michel Mercier et René Trégouët, le Sénat a introduit en outre, lors de l'examen de la proposition de loi en première lecture, une disposition concernant l'élection du conseiller général d'un nouveau canton créé par la fusion de deux cantons n'appartenant pas à la même série de renouvellement.

Cette disposition a, en revanche, été modifiée par l'Assemblée nationale.

Enfin, les députés ont ajouté au texte deux dispositions additionnelles :

- l'une concerne la procédure permettant à un contribuable de se substituer à une collectivité territoriale pour la défense des intérêts de cette dernière ;

- l'autre porte sur le régime fiscal des indemnités de fonction des maires.

Votre rapporteur évoquera successivement les trois points restant en discussion de la proposition de loi, destinés, dans le premier cas, à apporter une solution législative à une question jusqu'à présent réglée par la jurisprudence, et, dans les deux autres cas, à remédier à des « incidents de parcours » survenus lors de procédures législatives récentes.

Sur le fond, les deux assemblées ont déjà exprimé leur accord de principe sur les solutions qui nous sont soumises.

I. LE DÉCOUPAGE CANTONAL

A. LES CONDITIONS D'UN REDÉCOUPAGE CANTONAL

Les dispositions législatives concernant les conditions d'un nouveau découpage cantonal, peu nombreuses, ont été complétées par la jurisprudence.

L'article L. 3113-2 du code général des collectivités territoriales prévoit que les modifications des limites territoriales des cantons, les créations et suppressions de cantons sont décidées **par décret** en Conseil d'Etat après consultation du conseil général.

Le Gouvernement n'est cependant pas lié par l'avis du conseil général¹.

Pour autant, le pouvoir d'appréciation qui lui est reconnu a été encadré d'une manière de plus en plus étroite.

Tout d'abord, l'article 7 de la loi n° 90-1103 du 11 décembre 1990 organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux **interdit tout redécoupage des circonscriptions électorales dans l'année précédant l'échéance normale de renouvellement des assemblées** concernées, cette disposition de caractère général concernant naturellement les élections cantonales.

L'état actuel de la jurisprudence concernant le pouvoir d'appréciation en matière de redécoupage cantonal résulte de deux arrêts récents du Conseil d'Etat².

L'arrêt du 13 novembre 1998 précise que les remodelages de circonscriptions cantonales « *ne peuvent légalement augmenter les disparités d'ordre démographique existantes ; qu'elles ne sauraient avoir pour objet ni,*

¹ Conseil d'Etat, 28 janvier 1987, *Tanguy et Guillou*

² - 13 novembre 1998, *le Déaut et autres*

- 6 janvier 1999, *Lavaurs*

en principe, pour effet d'accroître, sauf pour des motifs d'intérêt général, ni l'écart de la population de chaque canton à la population cantonale moyenne dans le département, ni dans les cas autres qu'une scission l'écart entre le plus peuplé et le moins peuplé des cantons redécoupés, ni, dans le cas de la scission d'un canton préexistant, l'écart entre le canton le plus peuplé et le canton le moins peuplé de la partie du département englobant ce canton et affectée par ce remodelage ».

Quant à l'arrêt précité du 6 janvier 1999, il énonce que « *si la délimitation des circonscriptions cantonales peut ne pas être strictement proportionnelle à la population, mais peut tenir compte d'autres impératifs d'intérêt général, elle doit reposer sur des bases qui ne s'éloignent pas d'une façon excessive des données démographiques résultant d'un recensement récent* ».

Dans cet arrêt, **le Conseil d'Etat statuant sur la demande, formulée par un électeur, d'annulation de la décision implicite du Premier ministre de ne pas procéder à un nouveau découpage cantonal**, a considéré qu'il appartenait au Gouvernement de procéder, « *soit de sa propre initiative, soit à la demande de tout intéressé, au remodelage des circonscriptions cantonales d'un département lorsque, à la suite de changements dans les circonstances de droit ou de fait postérieurs à la précédente délimitation, et notamment de l'évolution démographique, le maintien inchangé des circonstances existantes est contraire au principe d'égalité des citoyens devant le suffrage* ».

Il a considéré, dans le cas d'espèce, que « *la décision attaquée du Premier ministre (laissait) subsister un écart de population excessif entre le deuxième canton et les autres cantons urbains de Lyon ; que ni l'existence dans le département de cantons ruraux faiblement peuplés ni la circonstance que la délimitation des circonscriptions législatives est fixée par la loi, n'ont d'influence sur la légalité de la décision attaquée ; que le ministre de l'Intérieur n'invoque aucune raison d'intérêt général ni aucune difficulté particulière qui s'opposerait à ce qu'il soit procédé à un nouveau découpage cantonal dans la ville de Lyon incluant notamment le deuxième canton* ».

En conséquence, le Conseil d'Etat a annulé la décision du Premier ministre refusant ce nouveau découpage cantonal et fait injonction à celui-ci d'y procéder avant les prochaines élections cantonales¹.

On notera cependant que le Gouvernement n'a pas procédé à un réexamen général des limites cantonales à la suite du recensement de 1999, dont les résultats officiels n'ont été connus définitivement qu'à la fin de l'année dernière.

¹ Le découpage cantonal objet de ce contentieux a été effectué par l'article 3 du décret du 28 février 2000.

En effet, le délai pour y procéder, après consultation des conseils généraux, était trop court (deux mois, compte tenu de l'impossibilité de redécoupage des circonscriptions électorales dans l'année précédant l'échéance normale de renouvellement).

Le réexamen des limites cantonales devrait donc intervenir après les élections cantonales de mars 2001.

B. LES CONSÉQUENCES ÉLECTORALES D'UN REDÉCOUPAGE CANTONAL

Trois cas de figure doivent être envisagés pour les conséquences électorales d'un découpage cantonal :

- la division d'un canton ;
- la simple modification des limites d'un canton ;
- la fusion de plusieurs cantons.

1. La division d'un canton

L'hypothèse de la division d'un canton en plusieurs circonscriptions électorales est prévue par l'article L. 209 (dernier alinéa) du code électoral.

Dans ce cas, le conseiller général du canton qui a été divisé dispose d'un délai de dix jours pour choisir celui des nouveaux cantons qu'il représentera.

2. La modification des limites d'un canton

Lorsque la modification des limites d'un canton résulte d'une adjonction ou d'une suppression de communes ou de parties de communes (sans suppression de cantons), le Conseil d'Etat a estimé « *qu'à défaut de dispositions législatives fixant les règles à suivre (...), il appartient au préfet de déterminer, sous le contrôle du juge, en fonction des modifications apportées aux anciennes circonscriptions, ceux des nouveaux cantons qui continuent d'être représentés par des conseillers dont le mandat n'est pas expiré et ceux pour lesquels il y a lieu de pourvoir à la désignation d'un conseiller général* »¹.

Dans le cas d'espèce, le Conseil d'Etat a estimé qu'il ne ressortait pas des pièces du dossier qu'en désignant, pour représenter le canton, l'un des

¹ 5 mai 1976, Corlay

conseillers généraux d'un ancien canton au lieu de soumettre le nouveau canton à élection, le préfet ait fait une appréciation inexacte des circonstances.

Enfin, dans les faits, on constate que les décrets modifiant les limites cantonales prévoient généralement une mise en application à la date du prochain renouvellement triennal, l'élection cantonale partielle, si elle est nécessaire, intervenant à cette date.

3. La fusion de plusieurs cantons

Les conséquences électorales de la création d'un canton par fusion de deux ou plusieurs anciens cantons n'ont pas, non plus, été prévues par la loi.

Il est vrai que ce cas de figure se présente rarement, la dernière fusion de cantons, avant celle opérée récemment dans le département du Rhône, remontant à 1991.

Si les conseillers généraux des anciens cantons sont renouvelables à la même date, il suffit que le décret de fusion prévoit sa mise en application à la date de ce renouvellement.

Dans ce cas, les conseillers généraux des anciens cantons terminent leur mandat et les populations des anciens cantons demeurent représentées par les personnes qu'elles ont élues.

En revanche, une difficulté se présente lorsque les conseillers généraux n'appartiennent pas à la même série de renouvellement.

Le Conseil d'Etat a estimé¹ qu'en l'absence de dispositions législatives explicites sur le sujet, l'article L. 192 du code électoral selon lequel les conseillers généraux sont élus pour six ans, renouvelables par moitié tous les trois ans et indéfiniment rééligibles, devait prévaloir.

Il en résulte que le Gouvernement ne peut mettre fin, avant son terme normal, aux fonctions du conseiller général dont le mandat n'est pas renouvelable à la prochaine échéance.

Le Conseil d'Etat en a conclu « qu'il suit de là, d'une part, que ce conseiller doit nécessairement représenter le nouveau canton jusqu'à l'échéance triennale suivante ; d'autre part, que les électeurs de celui des deux cantons supprimés qui auraient été normalement appelés à voter lors des prochaines élections, ne peuvent le faire que trois ans plus tard et sont représentés jusque-là par un conseiller qu'ils n'ont pas élu et enfin que le conseiller sortant de ce canton ne peut se représenter immédiatement dans le canton dont il était l'élu ».

¹ 23 octobre 1985, commune d'Allos.

Cette solution jurisprudentielle présente l'inconvénient, pour les électeurs de l'ancien canton renouvelable, d'être **représentés pendant trois ans par une personne qu'ils n'ont pas élue** (le conseiller général de l'ancien canton non renouvelable) et de porter de six à neuf ans l'intervalle entre deux élections cantonales.

Elle prive aussi le conseiller général du canton renouvelable de toute possibilité de se représenter devant les électeurs avant trois ans (sauf s'il se porte candidat dans un autre canton). Il cesse donc, pendant trois ans, d'être conseiller, sans que les électeurs en aient décidé ainsi.

Aussi **le Sénat a-t-il décidé, en première lecture** sur l'initiative de nos collègues MM. Michel Mercier et René Trégouët approuvée par votre commission des Lois, d'adopter une disposition permettant **de concilier le respect du libre choix de l'électeur avec celui de la durée du mandat du conseiller général.**

Cette disposition a été **approuvée dans son principe par l'Assemblée nationale, mais selon une rédaction différente.**

Selon ce texte, en cas de fusion de deux cantons n'appartenant pas à la même série de renouvellement, **le conseiller général du canton créé serait élu à la date du prochain renouvellement triennal.**

Le conseiller général de l'ancien canton non renouvelable, s'il n'était pas élu au siège du nouveau canton, pourrait continuer d'exercer son mandat jusqu'à son terme (article 2).

Cette solution permettrait aux électeurs concernés de continuer d'être représentés par le conseiller général qu'ils ont élus, sans prolongation de l'intervalle de six ans entre deux consultations électorales.

Le texte adopté par le Sénat en première lecture et approuvé dans son principe par l'Assemblée nationale apporterait donc une **solution pleinement démocratique** au problème posé.

II. L'EXERCICE PAR UN CONTRIBUABLE DES ACTIONS APPARTENANT À UNE COLLECTIVITÉ TERRITORIALE

L'article L. 2132-5 du code général des collectivités territoriales permet à tout contribuable inscrit au rôle de la commune d'exercer, tant en demande qu'en défense, à ses frais et risques, avec l'autorisation du tribunal administratif, les actions qu'il croit appartenir à la commune, et que celle-ci, préalablement appelée à en délibérer, a refusé ou négligé d'exercer.

A cet effet, le contribuable adresse au tribunal administratif un mémoire détaillé qui est soumis au **conseil municipal, spécialement convoqué à cet effet**, donc en séance extraordinaire (article L. 2132-6 du code général des collectivités territoriales).

Le **droit de substitution du contribuable d'une commune, fixé initialement par la loi municipale du 5 avril 1884**, a été précisé par la jurisprudence.

L'action en substitution s'applique à **toute action en justice ouverte à la commune**, qu'il s'agisse d'une action civile, pénale ou devant un tribunal administratif.

La **demande d'autorisation** adressée au tribunal administratif doit être **précédée d'une requête auprès de la commune** et d'un refus d'agir de celle-ci, explicite ou implicite.

L'action doit avoir des chances sérieuses de succès et offrir un intérêt pour la commune.

La procédure d'autorisation de plaider fait l'objet des articles R. 2132-1 à 2132-4 du code général des collectivités territoriales¹.

Le mémoire adressé par le contribuable est immédiatement transmis au maire afin qu'il le soumette au conseil municipal, spécialement convoqué à cet effet, qui peut encore décider d'agir.

Le tribunal administratif dispose d'un délai de deux mois pour prendre sa décision, le refus d'autorisation devant être motivé.

A l'issue du délai de deux mois, si le tribunal administratif n'a pas statué, ou, en cas de refus, le contribuable peut se pourvoir devant le Conseil d'Etat.

La jurisprudence admet aussi le pourvoi de la commune devant le Conseil d'Etat pour demander l'annulation ou la réformation de la décision du tribunal administratif.

Le tribunal administratif ou le Conseil d'Etat peuvent subordonner l'autorisation d'agir à la consignation préalable des frais d'instance, dont ils fixent le montant.

Cette procédure établie depuis plus d'un siècle pour les communes n'a pas donné lieu, jusqu'à présent, à un nombre important d'autorisations, en dépit d'une progression du nombre des demandes depuis 1992.

¹ Codifiées par le décret n° 2000-318 du 7 avril 2000.

Le droit de substitution du contribuable a été étendu, selon le même schéma, aux actions appartenant aux établissements publics de coopération intercommunale, par l'article 73 de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, adoptée dans les mêmes termes par les deux assemblées (article L. 5211-58 du code général des collectivités territoriales).

Comme les conseils municipaux, les organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale doivent être **spécialement convoqués à cet effet** pour examiner le mémoire du contribuable.

En revanche, le droit de substitution du contribuable n'était pas prévu, pour les départements et les régions, jusqu'à la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Le principe de l'extension de ce droit aux départements et aux régions a été accepté par les deux assemblées au cours de la discussion de cette loi.

L'Assemblée nationale et le Sénat se sont aussi **accordés sur la procédure de mise en œuvre concernant les départements**. Le mémoire est examiné par le conseil général **sans qu'il soit obligatoire de le convoquer spécialement à cet effet en session extraordinaire.**

En revanche, pour les **régions**, le conseil régional doit être **spécialement convoqué**, selon la loi du 12 avril 2000 précitée résultant du texte adopté par l'Assemblée nationale en lecture définitive. Le Sénat avait, pour sa part, retenu, avec l'accord du Gouvernement, un examen en session ordinaire, pour les régions comme pour les départements.

En effet, au cours de la discussion du texte en nouvelle lecture, le 21 mars 2000, M. Jean-Paul Amoudry, rapporteur de la commission des Lois, a estimé qu'il n'était pas souhaitable qu'un citoyen puisse convoquer une réunion extraordinaire du conseil général ou du conseil régional.

Il a précisé que, dans cette hypothèse, *« il disposerait ainsi de pouvoirs beaucoup plus importants que ceux que détient un conseiller général ou un conseiller régional et de pouvoirs équivalents à ceux du tiers des membres d'une assemblée territoriale »* et il a proposé que les conseils soient réunis dans les conditions de droit commun.

Le texte de la loi du 12 avril 2000 précitée n'impose donc pas une convocation spéciale du conseil général pour examiner le mémoire mais rend obligatoire la tenue d'une session extraordinaire du conseil régional, ce qui n'apparaît pas cohérent.

Seuls les conseils généraux pourraient examiner les mémoires des contribuables en session ordinaire, tandis que les conseils régionaux, mais aussi les conseils municipaux et les organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale devraient être spécialement convoqués à cet effet.

Aussi l'Assemblée nationale a-t-elle adopté, lors de l'examen de la présente proposition de loi, à l'initiative de Mme Claudine Ledoux, rapporteur de la loi du 12 avril 2000, un **article additionnel pour harmoniser les procédures**, auquel le Gouvernement a déclaré « *n'être pas défavorable* ».

Le texte soumis au Sénat prévoit en effet une **procédure uniforme pour toutes les assemblées locales**, qui devraient examiner le mémoire du contribuable **lors de leur plus proche réunion**, donc sans rendre obligatoire une convocation spéciale (article 4).

III. LE RÉGIME FISCAL DES INDEMNITÉS DE FONCTION DES ÉLUS LOCAUX

Les **indemnités maximales de fonction des maires** ont été sensiblement **majorées** par l'article 13 de la loi n° 2000-295 du 5 avril 2000 relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives et à leurs conditions d'exercice (entre 18 % et 82 %, selon les tranches de population).

Cette majoration a, mécaniquement, une répercussion sur le régime fiscal des indemnités de fonction de tous les élus locaux.

En effet, l'article 204-0-*bis* du code général des impôts prévoit, pour les indemnités perçues par tous les élus locaux, une retenue à la source libératoire de l'impôt sur le revenu.

La base de cette retenue est constituée par le montant net de l'indemnité, minoré de la **fraction représentative de frais d'emploi**.

Cette fraction représentative, qui n'est donc pas soumise à imposition, est **fixée forfaitairement, pour une fonction ou un mandat, à 100 % des indemnités maximales pour les maires des communes de moins de 1.000 habitants (soit 3.882 F)**.

En cas d'exercice simultané de plusieurs fonctions ou mandats, les fractions représentatives sont plafonnées à 150 % du même montant.

Or, **l'indemnité maximale, dans les communes de moins de 1.000 habitants** venant d'être **portée de 3.882 F à 7.079 F** par la loi du 5 avril 2000 précitée relative aux incompatibilités, **il en résulte une majoration identique**

de la partie non fiscalisée des indemnités de fonction (fraction représentative des frais d'emploi).

Une telle conséquence n'avait cependant pas été voulue par le Sénat puisque, en nouvelle lecture de la loi du 5 avril 2000 précitée sur les incompatibilités entre mandats électoraux et fonctions électives, **il a adopté, à l'initiative du Gouvernement, un correctif destiné à maintenir le montant actuel de la fraction représentative de frais d'emploi.**

L'Assemblée nationale n'a cependant pas pu retenir ce dispositif, lors de l'examen de ce texte en *lecture définitive*, compte tenu du rejet par le Sénat de l'ensemble du projet de loi.

On rappellera, en effet, que, selon l'article 45 de la Constitution, l'Assemblée nationale ne peut reprendre, en lecture définitive, que son texte de nouvelle lecture, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat.

Aussi, sur l'initiative de sa commission des Lois, **l'Assemblée nationale a-t-elle adopté, lors de l'examen de la présente proposition de loi, les dispositions déjà retenues par le Sénat** lors de l'examen en nouvelle lecture du projet de loi sur les incompatibilités.

Le texte fixerait, comme le Sénat l'avait voté, à 100 % de l'indemnité maximale de maire d'une commune de moins de 500 habitants (au lieu de 1.000 habitants actuellement), la partie non fiscalisée des indemnités de fonction des élus locaux, afin de maintenir celle-ci à son niveau actuel de 3.882 F.

En cas d'exercice de plusieurs fonctions ou mandats, les fractions représentatives de frais d'emploi resteraient plafonnées à 150 % du même montant, soit 150 % de l'indemnité maximale de fonction du maire d'une commune de moins de 500 habitants, au lieu de 1.000 habitants, ce qui maintiendrait ce plafond à 5.823 F (article 5).

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des Lois vous propose d'adopter sans modification la présente proposition de loi.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 2

(art. L. 192 du code électoral)

Conséquences électorales de la fusion de deux cantons n'appartenant pas à la même série de renouvellement

Suivant les propositions de votre commission des Lois, rectifiées pour reprendre un sous-amendement de nos collègues MM. Michel Mercier et René Trégouët, le Sénat a adopté, en première lecture, une solution législative aux conséquences électorales de la fusion de deux cantons n'appartenant pas à la même série de renouvellement, qui ne figurait pas dans les propositions de loi initiales.

Le Sénat a prévu, dans ce cas, une **élection afin de pourvoir le siège du nouveau canton**, les électeurs étant donc appelés à désigner eux-mêmes leur représentant.

Afin de ne pas réduire la durée du mandat du **conseiller général de l'ancien canton non renouvelable**, le Sénat a décidé que, s'il n'était pas élu au siège du nouveau canton, ce conseiller général **poursuivrait son mandat jusqu'à son terme légal**.

Les députés ont retenu le principe adopté par les sénateurs, en adoptant cependant un amendement de réécriture de l'article, sur proposition de leur commission des Lois et avec l'accord du Gouvernement.

Le texte modifié comporte, outre des modifications de caractère rédactionnel, la précision que le nouveau canton élirait son conseiller général à la date du renouvellement le plus proche, confirmant ainsi une pratique habituelle en la matière.

Entre la fusion de cantons et le renouvellement triennal du conseil général, les anciens cantons demeureraient représentés par leur conseillers généraux. Il n'y aurait donc pas lieu à l'organisation d'une élection partielle avant ce renouvellement.

Par ailleurs, le texte de l'Assemblée nationale, comme celui du Sénat, prévoit que le conseiller général non renouvelable pourrait, en dépit de la suppression de son canton d'élection, exercer son mandat jusqu'à son terme.

Le conseiller général dont le mandat n'est pas terminé, pourrait aussi se porter candidat à l'élection cantonale dans le nouveau canton, comme l'a confirmé au cours des débats à l'Assemblée nationale le rapporteur de la commission des Lois, M. Jacky Darne.

S'il n'était pas élu, il achèverait le mandat pour lequel il a été élu trois ans plus tôt.

Dans le cas contraire, il serait évidemment élu pour six ans.

De la sorte, les électeurs concernés continueraient d'être représentés par le conseiller général qu'ils ont élus, sans prolongation de l'intervalle de six ans entre deux consultations électorales.

Constatant que le texte adopté par l'Assemblée nationale rejoignait l'initiative prise par le Sénat, de nature à apporter une solution pleinement démocratique au problème posé, votre commission des Lois vous propose **d'adopter sans modification l'article 2 de la proposition de loi.**

Article 4

(art. L. 2132-6, L. 3133-1, L. 4143-1 et
L. 5211-58 du code général des collectivités territoriales)

Exercice par un contribuable d'une action appartenant à une collectivité territoriale

Votre rapporteur a précédemment exposé que, lors de l'examen de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration, **l'Assemblée nationale et le Sénat avait retenu le principe de l'extension aux départements et aux régions du droit reconnu au contribuable d'exercer l'action appartenant à sa commune, lorsqu'elle s'y refuse.**

De même, lors de la discussion de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 sur la coopération intercommunale, le droit de substitution du contribuable à l'établissement public de coopération intercommunale a été accepté par les deux assemblées.

Toutefois, la procédure de mise en œuvre de ce droit n'est pas identique dans toutes les collectivités territoriales, compte tenu de l'absence de cohérence des votes de l'Assemblée nationale en lecture définitive sur la loi du 12 avril 2000 précitée.

En effet, **ce texte n'oblige pas le conseil général à se réunir spécialement** pour examiner le mémoire du contribuable, ceci pouvant être fait au cours d'une session ordinaire, **et ce contrairement au conseil régional, qui, en revanche, doit être spécialement convoqué.**

Par ailleurs, comme votre rapporteur l'a indiqué, d'autres textes prévoient aussi une **réunion spéciale** pour les **conseils municipaux** et les organes délibérants des établissements publics de **coopération intercommunale**.

Il paraîtrait cependant plus judicieux de retenir une procédure identique pour toutes les collectivités.

Aussi l'Assemblée nationale a-t-elle, lors de l'examen de la présente proposition de loi, adopté un amendement d'harmonisation des procédures applicables devant toutes les assemblées délibérantes concernées.

Le texte retenu par les députés prévoit, dans chaque cas, l'examen du mémoire du contribuable lors de la plus proche réunion de l'assemblée concernée, sans rendre obligatoire une réunion spéciale.

Votre commission des Lois, favorable à une procédure uniforme pour toutes les collectivités concernées, constate que la formule proposée est assez proche de celle qui avait été retenue par le Sénat, puisqu'elle écarte l'obligation d'une réunion spéciale et précise, en outre, que la délibération devra intervenir « lors de la plus proche réunion ».

Elle vous propose **d'adopter sans modification l'article 4 de la proposition de loi.**

Article 5

(art. 204-0-bis du code général des impôts
et art. 28 de la loi n° 92-108 du 3 février 1992
relative aux conditions et exercice des mandats locaux)

Régime fiscal des indemnités de fonction des élus locaux

Votre rapporteur a exposé que la disposition proposée, déjà adoptée par le Sénat lors de l'examen en nouvelle lecture de la loi du 5 avril 2000 précitée sur les incompatibilités, n'avait pas pu être retenue par l'Assemblée nationale en lecture définitive, compte tenu des dispositions de l'article 45 de la Constitution.

Reprenant donc les termes d'un amendement adopté par le Sénat le 2 mars 2000, l'article 5 de la proposition de loi tend à éviter que l'augmentation de l'indemnité maximale de fonction des maires, résultant de l'article 13 de la loi du 5 avril 2000, n'entraîne mécaniquement une majoration

sensible de sa partie non fiscalisée (indemnité représentative de frais d'emploi).

Le texte soumis au Sénat maintiendrait à son niveau actuel (3.882F) la partie non fiscalisée de l'indemnité de fonction des élus locaux, en la fixant à 100 % de l'indemnité maximale des maires des communes de moins de 500 habitants (au lieu de 1.000).

De même, en cas d'exercice simultané de plusieurs fonctions ou mandats, la partie non fiscalisée resterait plafonnée à 150 % du même montant (soit 150 % de l'indemnité maximale de fonction du maire d'une commune de moins de 500 habitants, au lieu de 1.000 habitants, ce qui maintiendrait ce plafond à 5.823 F).

Les dispositions des deuxième et troisième alinéas de l'article 28 de la loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, prévoyant la fixation par décret de cette fraction représentative de frais d'emploi, obsolètes, seraient abrogées.

Enfin, il est prévu une application de cette disposition à la date d'entrée en vigueur de la loi du 5 avril 2000 précitée.

Votre commission des Lois vous propose d'**adopter sans modification l'article 5 de la proposition de loi.**

I. TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur —	Texte adopté par le Sénat en première lecture —	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture —	Propositions de la commission —
.....	
Code électoral	Article 2	Article 2	<i>La commission propose d'adopter la présente proposition de loi sans modification</i>
<p><i>Art L. 192</i> - Les conseillers généraux sont élus pour six ans ; ils sont renouvelés par moitié tous les trois ans et sont indéfiniment rééligibles.</p> <p>Les élections ont lieu au mois de mars.</p> <p>Dans tous les départements, les collèges électoraux sont convoqués le même jour.</p> <p>En cas de renouvellement intégral, à la réunion qui suit ce renouvellement, le conseil général divise les cantons du département en deux séries, en répartissant, autant que possible dans une proportion égale, les cantons de chaque arrondissement dans chacune des séries, et il procède ensuite à un tirage au sort pour régler l'ordre du renouvellement des séries.</p>	<p>L'article L. 192 est complété par <i>deux</i> alinéas ainsi rédigés :</p> <p>« Lorsqu'un nouveau canton est créé par la fusion de deux cantons <i>et que les anciens cantons</i> n'appartiennent pas à la même série de renouvellement, <i>nonobstant ce fait</i> il est procédé à une <i>élection ouverte à tous les candidats afin de pourvoir le siège du nouveau canton.</i></p> <p>« Le conseiller général de l'ancien canton non renouvelable, s'il n'est pas élu au siège du nouveau canton, achève son mandat jusqu'à son terme <i>légal.</i> »</p>	<p>L'article L. 192 du même code est complété par <i>un</i> alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« Lorsqu'un nouveau canton est créé par la fusion de deux cantons <i>qui</i> n'appartiennent pas à la même série de renouvellement, il est procédé à une <i>élection à la date du renouvellement le plus proche afin de pourvoir le siège de ce nouveau canton. Dans ce cas, et malgré la suppression du canton où il a été élu,</i> le conseiller général de <i>celui des deux anciens cantons qui appartient à la série renouvelée à la date la plus lointaine</i> peut exercer son mandat jusqu'à son terme. »</p>	
.....	
Code général des collectivités territoriales		Article 4 (<i>nouveau</i>)	

Texte en vigueur	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la commission
<p>Art. L. 2132-6 - Le contribuable adresse au tribunal administratif un mémoire détaillé.</p>		<p>I. - Le dernier alinéa de l'article L. 2132-6 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :</p>	
<p>Le maire soumet ce mémoire au conseil municipal spécialement convoqué à cet effet. Le délai de convocation peut être abrégé.</p>		<p>« Le maire soumet ce mémoire au conseil municipal lors de la plus proche réunion tenue en application des articles L. 2121-7 et L. 2121-9. »</p>	
<p>“ Art. L. 3133-1. — Tout contribuable inscrit au rôle du département a le droit d'exercer, tant en demande qu'en défense, à ses frais et risques, avec l'autorisation du tribunal administratif, les actions qu'il croit appartenir au département, et que celui-ci, préalablement appelé à en délibérer, a refusé ou négligé d'exercer.</p>		<p>II. - L'avant-dernier alinéa de l'article L. 3133-1 du même code est ainsi rédigé :</p>	
<p>“ Le contribuable adresse au tribunal administratif un mémoire.</p>		<p>« Le président du conseil général soumet ce mémoire au conseil général réuni dans les conditions prévues aux articles L. 3121-9 et L. 3121-10.</p>	
<p>“ Le président du conseil général soumet ce mémoire au conseil général réuni dans les conditions prévues aux articles L. 3121-9 et L. 3121-10.</p>		<p>“ Lorsqu'un jugement est intervenu, le contribuable ne peut se pourvoir en appel ou en cassation qu'en vertu d'une nouvelle autorisation. ”</p>	
<p>“ Art. L. 4143-1. — Tout contribuable inscrit au rôle de la région a le droit d'exercer, tant en demande qu'en défense, à ses frais et risques, avec l'autorisation</p>			

Texte en vigueur	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la commission
<p>du tribunal administratif, les actions qu'il croit appartenir à la région, et que celle-ci, préalablement appelée à en délibérer, a refusé ou négligé d'exercer.</p>		<p>III.- L'avant-dernier alinéa de l'article L. 4143-1 du même code est ainsi rédigé :</p>	
<p>“ Le contribuable adresse au tribunal administratif un mémoire.</p>		<p>« Le président du conseil régional soumet ce mémoire au conseil régional spécialement convoqué à cet effet. Le délai de convocation peut être abrégé.</p>	
<p>“ Lorsqu'un jugement est intervenu, le contribuable ne peut se pourvoir en appel ou en cassation qu'en vertu d'une nouvelle autorisation. ”</p>		<p>« Le président du conseil régional soumet ce mémoire au conseil régional lors de la plus proche réunion tenue en application des articles L. 4132-8 et L. 4132-9. »</p>	
<p><i>Art. L. 5211-58 -</i> Tout contribuable inscrit au rôle de la commune a le droit d'exercer, tant en demande qu'en défense, à ses frais et risques, avec l'autorisation du tribunal administratif, les actions qu'il croit appartenir aux établissements publics de coopération intercommunale auxquels a adhéré la commune et que ceux-ci, préalablement appelés à en délibérer, ont refusé ou négligé d'exercer.</p>		<p>IV.- L'avant-dernier alinéa de l'article L. 5211-58 du même code est ainsi rédigé :</p>	
<p>Le contribuable adresse au tribunal administratif un mémoire détaillé.</p>		<p>« Le président de l'établissement public de coopération intercommunale soumet ce mémoire à l'organe délibérant de l'établissement lors de la plus proche réunion tenue en application de</p>	
<p>Ce mémoire est soumis à l'organe délibérant de l'établissement par son président. L'organe délibérant est spécialement convoqué à cet effet. Le délai de convocation peut</p>			

Texte en vigueur	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la commission
<p>être abrégé.</p> <p>Lorsqu'un jugement est intervenu, le contribuable ne peut se pourvoir en appel ou en cassation qu'en vertu d'une nouvelle autorisation.</p> <p>Code général des impôts Art. 204-0 bis - Cf annexe</p> <p>Loi n°92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux</p> <p><i>Art. 28</i> - Les indemnités de fonctions perçues par les élus locaux sont soumises à imposition autonome et progressive dont le barème est fixé par la loi de finances.</p> <p>La fraction des indemnités de fonction représentative de frais d'emploi est fixée par décret en Conseil d'Etat, compte tenu de la nature du mandat ou des fonctions exercées, de l'importance de la population de la collectivité et des conditions dans lesquelles celle-ci prend en charge ou rembourse aux élus les frais réels inhérents à leur fonction ou leur accorde des moyens supplémentaires de</p>		<p><i>l'article L. 5211-11. »</i></p> <p>Article 5 (nouveau)</p> <p><i>I. - Dans la deuxième et la troisième phrase du cinquième alinéa du I de l'article 204-0 bis du code général des impôts, le nombre : « 1.000 » est remplacé par le nombre : « 500 ».</i></p> <p><i>II. - Le deuxième et le troisième alinéa de l'article 28 de la loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux sont supprimés.</i></p>	

Texte en vigueur

—

quelque nature que ce soit.

Dans les communes de moins de 1 000 habitants, cette fraction est égale à 100 p 100 des indemnités effectivement versées.

Texte adopté par le Sénat en première lecture

—

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

—

III. - Ces dispositions entrent en application à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi n° du relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions et à leurs conditions d'exercice.

Propositions de la commission

—

ANNEXE

CODE GENERAL DES IMPOTS

Art. 204-0 bis - I L'indemnité de fonction perçue par l'élu local, définie dans le code général des collectivités territoriales et au titre III modifié de la loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, est soumise à une retenue à la source libératoire de l'impôt sur le revenu.

La base de cette retenue est constituée par le montant net de l'indemnité, minorée de la fraction représentative de frais d'emploi.

La retenue est calculée par application du barème prévu à l'article 197 déterminé pour une part de quotient familial, tel qu'il est applicable pour l'imposition des revenus de l'année précédant celle du versement de l'indemnité.

Les limites des tranches de ce barème annuel sont réduites proportionnellement à la période à laquelle se rapporte le paiement de l'indemnité de fonctions et à la durée d'exercice du mandat pendant cette période.

La fraction représentative des frais d'emploi est fixée forfaitairement. Cette fraction est égale à 100 p 100 des indemnités versées pour les maires dans les communes de moins de 1 000 habitants. En cas de cumul de mandats, les fractions sont cumulables dans la limite d'une fois et demie la fraction représentative des frais d'emploi pour un maire d'une commune de moins de 1 000 habitants.

La fraction représentative des frais d'emploi est revalorisée dans les mêmes proportions que l'indemnité de fonction.

II En cas de cumul de mandats, un seul comptable du Trésor est chargé de la retenue libératoire.

III Tout élu local peut opter pour l'imposition de ses indemnités de fonction à l'impôt sur le revenu suivant les règles applicables aux traitements et salaires, dans les conditions suivantes :

1° Lorsque les indemnités de fonction ont été soumises au titre d'une année à la retenue à la source mentionnée au I, l'option est effectuée à l'occasion du dépôt de la déclaration d'ensemble des revenus perçus au titre de la même année. La retenue à la source s'impute sur l'impôt sur le revenu dû au titre de l'année au cours de laquelle elle a été opérée ; l'excédent éventuel est remboursé.

Cette disposition s'applique aux indemnités de fonction perçues à compter du 1er janvier 1993.

2° L'option peut être exercée avant le 1er janvier de l'année au titre de laquelle l'impôt sur le revenu est établi. Elle s'applique tant qu'elle n'a pas été expressément dénoncée dans les mêmes conditions. Les modalités d'application, et notamment les obligations déclaratives, sont fixées par décret.

Cette disposition s'applique aux indemnités de fonction perçues à compter du 1er janvier 1994.