

SÉNAT

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

COMPTE RENDU INTÉGRAL

Séance du mercredi 22 octobre 2014

(8^e jour de séance de la session)



www.senat.fr



SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. HERVÉ MARSEILLE

Secrétaires :

MM. Claude Dilain, Jackie Pierre.

1. **Procès-verbal** (p. 7293)
2. **Organisme extraparlamentaire** (p. 7293)
3. **Représentation des communes membres d'une communauté de communes ou d'agglomération.** – Adoption d'une proposition de loi dans le texte de la commission modifié (p. 7293)

Discussion générale :

M. Alain Richard, coauteur de la proposition de loi

M. Jean-Pierre Sueur, coauteur de la proposition de loi

Mme Catherine Troendlé, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale

M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur

M. Philippe Kaltenbach

M. Ronan Dantec

Mme Cécile Cukierman

M. Jacques Mézard

Suspension et reprise de la séance (p. 7304)

M. Jean-Léonce Dupont

M. Jean-Pierre Leleux

M. René Vandierendonck

Mme Jacqueline Gourault

M. Alain Milon

Clôture de la discussion générale.

Article 1^{er} (p. 7310)

M. Hervé Maurey

M. Jean-Baptiste Lemoyne

M. Claude Bérít-Débat

M. Jean-Claude Lenoir

Amendements identiques n° 2 rectifié de M. Charles Guené et n° 4 rectifié de Mme Jacqueline Gourault (groupe UDI-UC). – Adoption des deux amendements.

Amendement n° 6 rectifié de M. Alain Joyandet. – Adoption.

Amendement n° 7 rectifié de M. Alain Joyandet. – Adoption.

Amendement n° 1 rectifié *bis* de M. Jacques Mézard (groupe du RDSE). – Devenu sans objet.

Adoption de l'article modifié.

Article additionnel après l'article 1^{er} (p. 7315)

Amendement n° 10 rectifié de M. Charles Guené. – Retrait.

Article 2 (p. 7315)

M. Jacques Mézard

Amendement n° 11 de Mme Catherine Troendlé (commission des lois). – Adoption.

Amendement n° 3 rectifié de M. Charles Guené. – Retrait.

Amendement n° 8 de M. Alain Joyandet. – Retrait.

Amendement n° 9 de M. Alain Milon (groupe UMP). – Rejet.

Adoption de l'article modifié.

Vote sur l'ensemble (p. 7317)

M. Jean-Pierre Sueur

M. Marc Laménie

Mme Jacqueline Gourault

M. Bernard Cazeneuve, ministre

Adoption de la proposition de loi dans le texte de la commission, modifié.

M. Bernard Cazeneuve, ministre

4. **Engagement de la procédure accélérée pour l'examen d'un projet de loi** (p. 7318)

5. **Ordre du jour** (p. 7318)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTIE DE M. HERVÉ MARSEILLE

vice-président

Secrétaires :
M. Claude Dilain,
M. Jackie Pierre.

M. le président. La séance est ouverte.

(La séance est ouverte à quatorze heures trente.)

1

PROCÈS-VERBAL

M. le président. Le compte rendu analytique de la précédente séance a été distribué.

Il n'y a pas d'observation?...

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

2

ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE

M. le président. M. le Premier ministre a demandé à M. le président du Sénat de lui faire connaître le nom de deux sénateurs désignés pour siéger au sein de la commission pour la modernisation de la diffusion audiovisuelle, conformément à l'article 18 de la loi n° 2013-1028 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel.

La commission de la culture, de l'éducation et de la communication ainsi que la commission des affaires économiques ont été saisies de ces désignations.

Les nominations au sein de cet organisme extraparlamentaire auront lieu ultérieurement, dans les conditions prévues par l'article 9 du règlement.

3

REPRÉSENTATION DES COMMUNES MEMBRES D'UNE COMMUNAUTÉ DE COMMUNES OU D'AGGLOMÉRATION

Adoption d'une proposition de loi dans le texte de la commission modifié

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, à la demande du groupe socialiste et apparentés, de la proposition de loi autorisant l'accord local de représentation des communes membres d'une communauté de communes ou

d'agglomérations présentée par M. Alain Richard et M. Jean-Pierre Sueur (proposition n° 782 [2013-2014], texte de la commission n° 34, rapport n° 33).

Dans la discussion générale, la parole est à M. Alain Richard, coauteur de la proposition de loi.

M. Alain Richard, coauteur de la proposition de loi. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, il ne me sera pas nécessaire d'occuper un temps trop long pour exposer au Sénat les motivations qui ont conduit au dépôt de cette proposition de loi. Je pense que tous ceux qui nous font l'honneur et l'amitié de participer au débat en sont pleinement informés.

Qu'il me soit simplement permis d'évoquer à cette occasion la relation qui nous lie, en tant que législateurs, avec le Conseil constitutionnel.

Le Conseil constitutionnel est dans son rôle depuis 1958 – et de façon, bien sûr, plus accentuée depuis l'évolution de sa propre jurisprudence et depuis l'ouverture de l'accès au juge aussi bien des parlementaires que des justiciables sous le contrôle des cours suprêmes – en ce qu'il vérifie si les textes que nous avons adoptés se conforment pleinement aux principes généraux notamment énoncés soit par le texte constitutionnel lui-même soit par les déclarations des droits de l'homme.

En l'occurrence, le Conseil constitutionnel, revenant sur une appréciation qu'il avait portée, a déclaré non conformes à la Constitution certaines dispositions du I de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités locales. Beaucoup ici connaissent cet article du fait de leur pratique locale, mais je rappelle qu'il prévoit le système de représentation au sein des conseils communautaires.

Si le Conseil a donc été conduit à réviser sa position c'est que, dans un cas particulier, le système de l'accord local ne comportant qu'un encadrement très limité – toute commune doit être représentée; aucune ne doit avoir la majorité absolue et la représentation doit tenir compte de la population – son application pouvait engendrer de très fortes disproportions dans la représentation des communes.

Or, en 1995, le Conseil constitutionnel avait indiqué, au sujet d'un texte précédent, que, les intercommunalités dans leur ensemble exerçant des compétences au nom des communes et au bénéfice de leurs administrés, il fallait tenir compte du principe d'égalité des citoyens, énoncé à l'article VI de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, et du principe d'égalité du suffrage, énoncé, lui, à l'article 3 de la Constitution pour la représentation des différentes communes au sein d'une intercommunalité.

C'est d'ailleurs ce que le législateur avait pris pleinement en compte en 2010 en adoptant le barème de base dit « démographique », c'est-à-dire celui qui figure dans la suite de notre article et qui, de façon très détaillée et arithmétiquement incontestable, établit une représentation totalement conforme au principe d'égalité.

La loi prévoyait – et c'est bien ce dont nous allons parler cet après-midi – une alternative à cette représentation purement démographique: le choix à la majorité qualifiée des communes participant à une telle intercommunalité, majorité qualifiée que nous connaissons bien – deux tiers représentant la moitié ou la moitié représentant les deux tiers.

Bien sûr, à partir d'un cas particulier qui démontre que cette latitude, cette faculté d'adaptation aboutit à des représentations vraiment disproportionnées, il est toujours possible de critiquer sinon le principe d'égalité lui-même du moins l'interprétation qui en a été faite par le juge constitutionnel – peut-être l'un ou l'autre des orateurs qui me succéderont à cette tribune vont-ils manifester leur mécontentement à cet égard. Mais quoi, il faudra bien retenir une option pour rétablir une marge de choix des communes! C'est ce qui nous a conduits au dépôt de cette proposition de loi, considérant que, puisque nous étions dans cette perspective encadrée, resserrée, d'adaptation par rapport au principe de représentation démographique, il nous fallait faire l'exercice.

Dans la pratique, comme on l'a vu dès la première application, en 2013, 90 % des conseils communautaires ont été constitués sur la base d'accords locaux. Dans 10 % à peine des cas, les communes, soit par choix, soit dans l'impossibilité où elles étaient de réunir une majorité qualifiée, le plus souvent par mésentente, se sont placées dans le cadre du barème de représentation démographique et arithmétique.

Dès lors, la proposition de loi prend une option assez simple, que tout le monde a comprise si j'en juge aux contacts que j'ai pu avoir avec certains collègues et au débat en commission: en matière de fidélité à l'égalité de représentation, le Conseil constitutionnel a déjà adopté les principes bien connus qu'il a eu l'occasion de nous rappeler lors de différentes lois encadrant, en 2009, le découpage des circonscriptions législatives, puis, en 2013, celui des nouveaux cantons: les habitants pris à la base doivent être représentés par un nombre égal d'élus, à l'intérieur d'une fourchette, d'une marge d'écart de 120 % à 80 %. C'est-à-dire qu'entre deux unités qui désignent un conseiller, un représentant, un député, l'écart ne peut excéder 1 à 1,5. C'est donc de cela que je me suis inspiré.

Ce principe est facile à appliquer dans le cas où l'on réduit la représentation démographique d'une commune, puisque, par définition, entre sa représentation démographique et le minimum auquel elle a droit, il ne peut y avoir d'écart de plus de 20 % et que cette réduction s'appliquera à une commune disposant de plusieurs sièges. La commune consentira donc d'autant plus facilement à abandonner un, deux, voire trois sièges. Dans ce sens, cela fonctionne sans difficulté: une commune qui représente 30 % de la population de l'intercommunalité ne peut pas voir son pourcentage de représentation au sein du conseil communautaire passer en deçà de 24 %. Jusque-là, donc, l'application du principe est assez aisée.

En revanche, un problème se pose évidemment – et cela a été l'objet de la quasi-totalité des accords locaux – si l'on veut favoriser une meilleure représentation des communes qui ne disposent que d'un, deux ou trois délégués. En effet, appliqué à ces communes-là, le principe des plus ou moins 20 % n'améliore en rien leur représentation puisque, même si une commune n'ayant au départ droit qu'à deux sièges en gagne 20 % supplémentaires, cette limite devant s'appliquer

strictement, cela ne fera jamais que 2,4 sièges au maximum, ce qui revient à dire qu'elle aura gagné le droit d'en rester à deux sièges!

C'est là où réside, la petite, toute petite audace de cette proposition de loi: les communes surreprésentées ne pourront pas l'être de plus de un siège.

À écouter les observations de mes collègues, il me semble que, dans la grande majorité des accords locaux qui ont été conclus, les « bonus » de représentation attribués aux communes moins peuplées étaient le plus souvent de cet ordre, soit un siège supplémentaire – parfois deux, je le concède!

Le Conseil constitutionnel reconnaît lui-même que son rôle n'est pas celui du législateur et que le contrôle qu'il opère, qu'il a clarifié et exprimé à plusieurs reprises dans tous les contentieux qui ont porté sur la représentation électorale, et, éventuellement, la censure qu'il décide se limitent aux cas de disproportion manifeste.

L'interprétation que j'en ai tirée, et dont nous allons débattre cet après-midi, est que, sur une assemblée communautaire qui comptera de trente ou quarante à cent ou cent dix conseillers, l'attribution d'un bonus de un siège à des communes qui n'en auraient qu'un ou deux ne représente pas une disproportion manifeste. Nous restons dans les limites de cette marge de variation.

En revanche, si, de façon fréquente, deux sièges étaient attribués en prime à des communes, nous aboutirions à une modification telle des écarts par rapport à la population que la représentation pourrait être jugée disproportionnée – et l'on reviendrait donc au cas qui a déclenché l'annulation.

C'est donc ainsi qu'a été conçu le système prévu par cette proposition de loi. J'en ai évidemment parlé avec de nombreux collègues, puisque ce sujet nous intéresse tous, et la commission a retenu cette approche, d'autant que l'article L. 5211-6-1 prévoit déjà, aux paragraphes II à VI, des changements par rapport à la stricte représentation proportionnelle de la population.

Il existe, en effet, d'une part, un dispositif « de rattrapage », pour le dire sommairement, qui permet l'attribution d'un siège minimum aux communes qui, d'après le calcul, n'obtiendraient aucun siège du fait de leur faible population, et, d'autre part, un dispositif de redistribution des sièges retirés aux communes dont la population représente à elle seule plus de la moitié de celle de la communauté.

Il m'a donc paru prudent, dans le jeu auquel nous nous livrons – en réalité, pour ne pas encourir une nouvelle fois la critique d'une représentation disproportionnée – de ne pas prévoir de deuxième prime, de deuxième bonus en faveur des communes qui bénéficient déjà, par l'application du système légal, de cette modalité d'amélioration de leur représentation.

Dans le dialogue que nous avons eu tout récemment avec les services du ministère de l'intérieur, m'a été présentée l'hypothèse d'une communauté comportant une commune majoritaire en population et dont les communes partenaires bénéficient d'un accroissement très substantiel de leur représentation. On sait que c'est l'une des conséquences parfois inattendues du principe qui veut qu'une commune à elle seule ne saurait avoir la majorité des sièges.

Il doit être clair que nous n'avons pas pris l'initiative de cette proposition de loi pour les communes dont la représentation a proportionnellement déjà été doublée du fait

qu'elles sont partenaires d'une commune majoritaire qui a dû céder des sièges, car ces communes sont déjà très correctement, voire copieusement représentées par rapport à leur population. J'insiste sur cette prudence supplémentaire que j'ai préféré introduire dans le système ici présenté.

Permettez-moi une dernière indication sur laquelle nous aurons peut-être à revenir quelques minutes avant la fin de la discussion des articles : quand ce texte s'appliquera-t-il ?

Pour tous les changements de situation qui vont survenir après l'adoption de la proposition de loi – en supposant qu'elle soit adoptée –, par définition, l'article L. 5211-6-1 sera de nouveau complet et prévoira un accord local. Donc, dans tous les cas, y compris en cas de contentieux local qui aboutirait à ce que le barème de représentation antérieur soit déclaré non valable, il sera possible d'utiliser à nouveau ce droit rétabli à l'accord local.

En revanche, il nous faut aussi considérer la situation des communautés dont les conseils communautaires ont déjà dû être « rétrécis » en raison d'un contentieux électoral ayant abouti au changement de représentants d'au moins une des communes de l'ensemble puisque, pour ceux qui avaient utilisé la marge d'augmentation du nombre de sièges, il a fallu tout simplement évincer du conseil représentatif délibérant les élus qui avaient été bénéficiaires de cette extension du nombre de sièges.

Il m'a donc paru possible – mais, sur ce point, le Gouvernement a eu la sagesse de demander l'avis du Conseil d'État, qui se prononcera avant le retour de notre texte de l'Assemblée nationale –, de prévoir que, dès l'instant où la loi serait entrée en vigueur, les communautés dans lesquelles le conseil communautaire aurait dû être remanié du fait d'un contentieux intérieur bénéficieraient d'un nouveau « créneau » de six mois leur permettant de recomposer leur conseil communautaire sur la base d'un accord local nouveau.

Dans les limites de l'exercice sur lesquels les uns et les autres s'exprimeront sans doute, ce dispositif nous permet, me semble-t-il, de prévenir les conséquences – en tout cas, les plus regrettables – de l'annulation par le Conseil constitutionnel, devant laquelle nous devons nous incliner. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et sur plusieurs travées du RDSE, de l'UDI-UC et de l'UMP.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Sueur, coauteur de la proposition de loi.

M. Jean-Pierre Sueur, coauteur de la proposition de loi. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'intercommunalité est un long chemin, une longue histoire. Je me souviens de ma première intervention dans cette assemblée : c'était pour soutenir le texte qui allait devenir la loi de 1992,...

M. Pierre-Yves Collombat. L'intercommunalité était volontaire !

M. Jean-Pierre Sueur. ... un texte qui, préparé par Pierre Joxe, avait été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale à une voix de majorité. Arrivant au Sénat, je constatai les réticences, nombreuses. Le texte fut ensuite voté en deuxième lecture par l'Assemblée nationale, à deux voix de majorité. Le score avait donc augmenté de 100 % ! (*Rires.*)

Toutefois, la situation restait difficile. Finalement, le Sénat trouva intérêt à ce projet de loi.

M. Pierre-Yves Collombat. Après cela, tout a changé ; ce n'est plus la même intercommunalité !

M. Jean-Pierre Sueur. Dès lors, monsieur Collombat, il est juste de dire que cette loi reposait sur deux principes : en premier lieu, le respect des communes...

M. Pierre-Yves Collombat. La preuve !

M. Jean-Pierre Sueur. ... et, en second lieu, la liberté des communes pour constituer des communautés de communes.

M. Pierre-Yves Collombat. Plus maintenant !

M. Jean-Pierre Sueur. Philippe Séguin, pour lequel j'avais beaucoup d'admiration et de respect, était – plus tard – venu nous dire que les découpages n'étaient pas rationnels. Je lui avais répondu que, si l'on avait voulu inscrire dans la loi que les découpages seraient effectués par nos excellents préfets, il n'y aurait pas eu de loi ni, partant, de communautés de communes !

Par conséquent, en vingt années, c'est à une révolution silencieuse que notre pays a été conduit, celle de l'intercommunalité choisie, en effet, par les élus.

Si l'intercommunalité a pu connaître ce fort développement, c'est certainement grâce à cette possibilité, inscrite dans la loi, d'accords entre les communes pour parvenir à la composition de conseils dans lesquels les grandes villes ou les villes les plus importantes faisaient quelque effort pour que les petites communes se trouvent représentées.

Ayant pendant assez longtemps présidé une intercommunalité, j'ai pu moi-même me rendre compte de l'intérêt qu'il y avait à se doter d'un bureau des maires, dans lequel siégeaient, par exemple, le maire d'une commune de 116 000 habitants et le maire d'une commune de 450 habitants, qui était ainsi amené à assumer la charge de vice-président ou de responsable d'une compétence pour toute une agglomération.

Mme Catherine Troendlé, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Eh oui !

M. Jean-Pierre Sueur. Ainsi, la parole, l'expérience de chacun, la vitalité de chaque commune étaient prises en compte, valorisées à l'échelon de l'intercommunalité. C'est pourquoi ces accords locaux ont joué un grand rôle.

Est arrivée la décision du Conseil constitutionnel.

Je tiens à dire combien notre collègue Alain Richard a œuvré pour trouver une solution. Je veux rendre hommage à son action.

Nous avons travaillé en plein été, car il est apparu immédiatement, dès les premières annulations d'élections municipales, que la question se posait. À cet égard, monsieur le ministre, votre ministère a tout de suite pris conscience de la nécessité de trouver une réponse. En effet, si, à la suite de la décision du Conseil constitutionnel, la seule solution était la règle à calcul, on plaçait les intercommunalités de France – pas toutes, mais un nombre non négligeable d'entre elles –, dans une situation difficile.

Cette proposition de loi, comme l'a excellemment dit Alain Richard, prévoit tout ce qu'il est possible de prévoir, eu égard à la jurisprudence du Conseil constitutionnel et à sa décision *Commune de Salbris* – une commune du Loir-et-Cher qui vous est chère, madame Gourault –,...

Mme Jacqueline Gourault. Absolument !

M. Jean-Pierre Sueur. ... de manière à permettre un accord maximal entre les communes, et ce, encore une fois, dans le respect de la lettre et de l'esprit de la décision du Conseil constitutionnel.

On pourrait imaginer d'aller plus loin, mais prendre le risque d'une nouvelle censure serait en quelque sorte tromper nos interlocuteurs. Or ceux-ci, notamment l'Association des maires de France ou l'Assemblée des communautés de France, qui ont apporté publiquement leur soutien à notre proposition de loi, seraient déçus.

Je sais que d'éminents mathématiciens – je pense en particulier à Bertrand Hauchecorne – ont étudié d'autres formes de calcul de la proportionnelle, notamment pour mieux prendre en compte la représentation des petites communes, alternatives intéressantes qui pourraient être étudiées lors de la suite de l'examen de ce texte par le Parlement.

Cela étant, il est impératif que l'on arrive à une solution crédible, plus juste que la situation dans laquelle on se trouverait sans cette proposition de loi et avec l'application pure et simple de la décision du Conseil constitutionnel.

Mes chers collègues, c'est en ayant à l'esprit toutes ces préoccupations que nous vous soumettons cette proposition de loi. Le fait qu'elle ait suscité quelques émules au sein d'autres groupes politiques que le nôtre montre qu'elle répond assurément à une attente.

Si nous faisons ce pas, l'Assemblée nationale pourra elle-même faire un autre pas. C'est pourquoi, pour conclure, je forme le vœu que si, comme je le souhaite vivement – nous sommes nombreux dans ce cas –, cette proposition de loi est adoptée ce soir, nos collègues de l'Assemblée nationale puissent l'examiner dans des délais très rapprochés.

En effet, il est de nombreuses situations où la question se pose, ce qui rend l'adoption de ce texte tout à fait urgente : il suffit d'une annulation, d'une nouvelle élection dans une commune, d'un projet de fusion d'intercommunalités ou encore, puisque toutes les communes appartiennent désormais à une intercommunalité, il suffit qu'une commune rejoigne une autre intercommunalité, pour que l'adoption de cette proposition de loi soit utile et bénéfique.

J'appelle donc de mes vœux le vote de ce texte, non seulement ici, mais aussi à l'Assemblée nationale, et ce le plus rapidement possible, afin que, s'il n'était pas voté conforme, on puisse rapidement procéder aux dernières lectures et l'adopter en vue de son application dans les meilleurs délais. (*Applaudissements.*)

M. le président. La parole est à Mme la rapporteure.

Mme Catherine Troendlé, rapporteure de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Coup de tonnerre sur les accords locaux de représentation des communes membres d'une communauté de communes ou d'agglomération ! Par sa décision du 20 juin 2014, le Conseil constitutionnel, saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité sur l'initiative de la commune de Salbris, dans le Loir-et-Cher, a déclaré contraires à la constitution les dispositions de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales, qui offraient la faculté aux communes membres d'une communauté de communes ou d'agglomération de conclure un accord pour fixer le nombre et la répartition des sièges au sein de l'organe délibérant.

Ainsi, monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la possibilité pour ces communautés de conclure un accord local est désormais exclue. Le nombre et la représentation des sièges entre les communes seront fixés par application de la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne fondée sur le tableau de l'article L. 5211-6-1 précité.

La loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 a constitué une étape majeure dans la construction de la France décentralisée d'aujourd'hui en répondant d'ailleurs aux objectifs premiers de la décentralisation affirmés en 1982 : renforcer la démocratie locale, notamment grâce à l'élection au suffrage universel des conseillers communautaires par fléchage sur les listes municipales, et accroître l'efficacité de l'action publique locale au plus près du citoyen.

Les nouvelles règles établies en 2010 prévoyaient notamment pour la composition des conseils communautaires, d'abord, la fixation du nombre de sièges à pourvoir dans un tableau qui varie en fonction de la population de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ; ensuite, la répartition des sièges à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, avec toutefois deux tempéraments : chaque commune doit avoir au minimum un délégué, la représentation de chaque commune étant ainsi garantie ; en outre, aucune commune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges. Ce mécanisme de redistribution des sièges vise particulièrement les EPCI qui comptent une commune-centre sensiblement plus peuplée que l'ensemble des autres communes de l'EPCI.

Enfin, pour les communautés de communes et d'agglomération, a été maintenue la possibilité d'accords amiables comme alternative à la proportionnelle démographique, décidés à la majorité qualifiée pour fixer et répartir, en tenant compte de la population de chaque commune, le nombre de sièges de délégués communautaires. À défaut, c'est le tableau qui s'applique.

Cette loi du 16 décembre 2010 a été modifiée par la loi du 31 décembre 2012 pour permettre une meilleure transition entre les modalités alors en vigueur de représentation des communes au sein des conseils délibérants et des bureaux des communautés de communes et celles de la loi du 16 décembre 2010, applicable dès les élections de mars 2014. Elle a introduit ainsi plus de souplesse avec la création de sièges supplémentaires dans la limite de 25 % par rapport à l'effectif du tableau. Elle a également relevé le nombre de vice-présidents, sans toutefois qu'il dépasse 30 % de l'effectif ni le nombre de quinze. Ces dispositions s'inscrivaient dans la jurisprudence constitutionnelle.

Par sa décision du 26 janvier 1995, le Conseil a rappelé au législateur que, les intercommunalités exerçant des prérogatives au nom des communes et procédant de leur légitimité démocratique, le principe de l'égalité devant le suffrage s'oppose à ce que les communes y soient représentées de façon disproportionnée au regard de leur population.

L'écart de 20 % par rapport à la moyenne, retenu par le législateur en 1986 et en 2009, notamment pour délimiter les circonscriptions législatives au sein d'un même département, a été validé par le Conseil constitutionnel.

Le dispositif résultant de ces deux lois de 2010 et 2012 s'est appliqué pour la première fois entre la fin de 2012 et l'automne 2013 pour la répartition des sièges de conseillers communautaires avant les élections de mars 2014.

La composition de 90 % des 2 125 conseils communautaires résulte d'accords locaux, s'écartant plus ou moins fortement du barème purement démographique désormais en vigueur. Toutefois, le Conseil constitutionnel a jugé, par sa décision du 20 juin dernier, que la liberté de détermination de la représentation communale permise par le code général des collectivités territoriales dérogeait au principe général de proportionnalité de la représentation communale « dans une mesure qui est manifestement disproportionnée ». Il en résulte qu'à partir de cette décision seule reste en vigueur la règle de représentation purement démographique.

À la suite de cette décision, la composition des conseils communautaires doit être revue dans deux hypothèses : en premier lieu, pour les contentieux en cours sur l'effectif et la répartition des sièges communautaires ; en second lieu, lorsque le conseil municipal d'une commune membre d'un EPCI est partiellement ou intégralement renouvelé.

Les cas d'élections partielles communales commencent à intervenir dès lors que les décisions d'annulation sont définitives. C'est ainsi que, dans les communautés de communes où un accord de représentation avait été trouvé, dans le respect des règles précitées, un certain nombre de conseillers communautaires vont se retrouver immédiatement privés de leur mandat, l'équilibre trouvé voilà moins de six mois étant ainsi rompu.

Le groupe UMP a interpellé le Gouvernement lors de la séance de questions d'actualité du 17 juillet dernier. J'ai moi-même, ainsi que plusieurs de mes collègues, interrogé le Premier ministre et le ministre de l'intérieur sur ce sujet dès le mois d'août.

En cet instant, je tiens à rendre un vibrant hommage à notre ancien collègue Patrice Gélard,...

M. Philippe Bas, *président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale*. C'est juste et équitable !

Mme Catherine Troendlé, *rapporteur*. ... pour ses nombreuses interventions et ses excellentes contributions, qui ont permis des avancées significatives sur de nombreux textes. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et sur plusieurs travées de l'UDI-UC. – M. Jacques Mézard applaudit également.*) En particulier, avec les membres du groupe UMP, notamment MM. Leleux, Milon et Carle, M. Gélard a déposé, le 3 septembre dernier, une proposition de loi identique à celle que nous examinons aujourd'hui. Cela montre, s'il en était encore besoin, que cette question intéresse tous les bords politiques.

M. Jean-Pierre Leleux. Exactement !

M. Pierre-Yves Collombat. Mais alors, qui a copié qui ? (*Sourires.*)

Mme Catherine Troendlé, *rapporteur*. La proposition de loi soumise à l'examen du Sénat vise donc à établir des limites chiffrées aux écarts de représentation par rapport à l'application stricte du barème démographique issu d'un accord local, en cohérence avec la jurisprudence fixée par le Conseil constitutionnel en la matière.

La proposition de loi de MM. Alain Richard et Jean-Pierre Sueur, tout comme celle de notre ancien collègue Patrice Gélard, tend à remédier à la « situation préjudiciable » résultant de la censure constitutionnelle.

À cet égard, l'article 1^{er} du présent texte réintroduit la faculté de composer l'organe délibérant des communautés de communes et d'agglomération par un accord entre les conseils municipaux intéressés ratifié à la majorité qualifiée des deux tiers, dans des limites cohérentes avec la jurisprudence constitutionnelle. Il établit « des limites chiffrées aux écarts de représentation issus d'un accord local » par rapport à la représentation qui résulterait de l'application « du barème démographique pur ».

La commission des lois a approuvé le principe retenu par la présente proposition de loi : réintroduire, dans un cadre plus strict et respectueux du principe de l'égalité devant le suffrage, la faculté de fixer le nombre de sièges communautaires et de les répartir *via* un accord entre les communes membres.

Les assouplissements proposés permettraient d'atténuer les effets de seuil, qui, selon la composition de l'intercommunalité, peuvent particulièrement déséquilibrer la représentation des communes de taille intermédiaire. L'adoption du dispositif vise à conforter le consensus présidant à l'esprit de l'intercommunalité ; j'insiste sur ce point. Il facilitera ainsi l'exercice commun des compétences et le fonctionnement des groupements intercommunaux, alors même que le Gouvernement soumet au Parlement un projet de réforme dont l'adoption conduirait de nombreuses communautés à fusionner.

Certes, l'écart en surreprésentation pourra, dans certains cas, excéder les limites fixées par la jurisprudence constitutionnelle. Cependant, cette tolérance n'est-elle pas inhérente à la nature des intercommunalités, qui sont non pas des collectivités territoriales de plein exercice, mais des « coopératives de communes »,...

M. Pierre-Yves Collombat. Exact !

Mme Catherine Troendlé, *rapporteur*. ... selon la formule de notre ancien collègue et ministre Jean-Pierre Chevènement,...

M. Jacques Mézard. Excellent ministre !

Mme Catherine Troendlé, *rapporteur*. ... fondées sur une logique collégiale ? (*M. Jacques Mézard approuve.*)

L'application même du tableau de l'article L. 5211-6-1 n'assure pas une stricte proportionnalité de représentation, puisqu'elle doit respecter les deux principes majeurs qui garantissent à toute commune un siège au moins tout en interdisant à une commune de détenir plus de la moitié du total des sièges au sein de l'organe délibérant.

Enfin, j'insisterai sur la construction du nouveau mécanisme, fondé sur la règle de la proportionnalité démographique.

Les tempéraments limités à la rigueur de cette règle répondent aux motifs d'intérêt général précédemment rappelés et respectent au mieux les différents impératifs en présence. C'est pourquoi, sur l'initiative de son rapporteur et de notre collègue Alain Richard, la commission des lois a choisi de renforcer l'encadrement de l'accord local, tel que délimité à l'article 1^{er}, dans le sens des exigences connues de la jurisprudence constitutionnelle.

En effet, eu égard à la variété des situations intercommunales, la commission a jugé nécessaire de resserrer les écarts. Aussi a-t-elle modifié cet article sur trois points : premièrement, pour exclure de l'attribution d'un siège supplémentaire les communes ayant bénéficié de la garantie du siège de droit pour toute commune ; deuxièmement, pour attribuer à ces communes un siège supplémentaire au cas où leur représentation serait inférieure de plus d'un cinquième par rapport à la proportionnelle démographique ; troisièmement, pour apprécier la sous-représentation d'une commune au travers de sa part dans la population totale de l'intercommunalité.

En outre, au cours de la discussion des articles, la commission proposera au Sénat d'adopter un amendement tendant à préciser la rédaction de l'article 2, afin de clarifier le champ de l'application de la déclaration d'inconstitutionnalité.

Mes chers collègues, le texte adopté par la commission des lois autorisera des assouplissements limités mais réels par rapport à l'application du principe proportionnel « pur ». La rédaction qu'elle a retenue est donc marquée tout à la fois par le souci de suivre les prescriptions constitutionnelles et par celui de répondre aux légitimes préoccupations des élus locaux concernant la représentation équilibrée des communes et la prise en compte des spécificités du périmètre intercommunal. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP, ainsi que sur certaines travées de l'UDI-UC, du RDSE et du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur. Monsieur le président, madame la rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, la question qui occupe aujourd'hui la Haute Assemblée relève de l'organisation des collectivités locales dans les territoires et de la démocratie de proximité. Je sais combien vous êtes sensibles à ces sujets.

Mme la rapporteur vient de le rappeler, cette question a trait à la composition des conseils communautaires des communautés de communes et des communautés d'agglomération, en particulier à la marge accordée aux conseils municipaux pour moduler, dans des proportions raisonnables, le nombre de sièges et leur répartition entre les communes par rapport aux dispositions du code général des collectivités territoriales. C'est la question dite « de l'accord local ».

En vertu d'un principe général dégagé par le Conseil constitutionnel, ce nombre et cette répartition doivent être déterminés proportionnellement à la population de chaque commune membre de l'établissement public de coopération intercommunale, afin de respecter le principe d'égalité du suffrage. Tel est le cas du tableau présenté au III de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales, qui fixe le nombre de conseillers communautaires en fonction de la population municipale de l'EPCI. Il n'est pas question de le remettre en cause.

En revanche, il peut être utile que ce nombre puisse être augmenté dans des proportions raisonnables : la proposition des auteurs du texte de fixer une marge de 25 % me paraît, sous le contrôle du juge, répondre à ce critère. Cela correspond aux dispositions qui avaient été votées en 2013. (*Mme la rapporteur acquiesce.*)

Vient ensuite la question de la répartition de ces sièges entre les communes membres. Les précédents orateurs l'ont rappelé : c'est sur ce point que le Conseil constitutionnel a jugé, le 20 juin dernier, dans le cadre d'une question priori-

taire de constitutionnalité relative à la commune de Salbris, que les dispositions du code général des collectivités territoriales dérogeaient au principe général de représentation proportionnelle par rapport à la population de chaque commune « dans une mesure qui est manifestement disproportionnée ». De ce fait, le Conseil constitutionnel a censuré le principe même d'un accord local.

La proposition de loi rédigée par Jean-Pierre Sueur et Alain Richard, dont je salue l'initiative, tend aujourd'hui à rouvrir cette possibilité de modulation. Je tiens à saluer à la fois la pertinence et le volontarisme de la démarche de ces deux sénateurs. La question aurait parfaitement pu être traitée dans le cadre du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, dit « NOTRe ». Néanmoins, MM. Richard et Sueur ont souhaité accélérer le mouvement en déposant cette proposition de loi. Il s'agit, ce faisant, de réduire considérablement l'insécurité juridique induite par la décision du Conseil constitutionnel quant à la conclusion de nouveaux accords locaux.

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. Oui !

M. Bernard Cazeneuve, ministre. Ce volontarisme est au service de l'ensemble des territoires. Il profitera à toutes les intercommunalités de la République, et nous pouvons toutes et tous nous en réjouir.

M. Jean-François Husson. Très bien !

M. Bernard Cazeneuve, ministre. Tout en respectant la décision du Conseil constitutionnel, il convient de rendre davantage de marge de manœuvre aux élus. En effet, la possibilité de nouer des accords locaux de représentation est une condition de l'efficacité de l'intercommunalité. Le Premier ministre l'a d'ailleurs rappelé lors de la convention nationale de l'Assemblée des communautés de France, l'AdCF, le 9 octobre dernier.

Le Gouvernement est donc favorable au présent texte, à la condition que les dispositions votées par le Parlement soient sécurisées juridiquement, de sorte que le dispositif ne puisse être de nouveau remis en cause par le biais d'une nouvelle question prioritaire de constitutionnalité. En ce sens, la grande rigueur dont ont fait preuve les auteurs de cette proposition de loi et leur haute connaissance du droit sont, en tant que telles, une garantie de nature à convaincre de la pertinence de leur texte, sur toutes les travées de cet hémicycle.

Aujourd'hui, plusieurs centaines d'intercommunalités sont potentiellement confrontées aux conséquences de la décision du Conseil constitutionnel. Elles sont de ce fait contraintes de procéder à une nouvelle répartition des sièges, en application stricte du critère du poids démographique relatif de chacune des communes les composant.

Dans sa sagesse, le Conseil constitutionnel n'a pas demandé à l'ensemble des EPCI d'abroger immédiatement les accords locaux, et il a modulé dans le temps les effets de sa décision. Cependant, chaque EPCI est aujourd'hui confronté à ce risque, ne serait-ce qu'à l'occasion du renouvellement, même partiel, d'un seul conseil municipal.

M. Michel Savin. Exactement !

M. Bernard Cazeneuve, ministre. Cette situation est source d'instabilité et, pour un très grand nombre d'intercommunalités, elle est intenable.

M. Michel Savin. Absolument !

M. Alain Marc. C'est vrai !

M. Bernard Cazeneuve, ministre. Beaucoup d'entre vous l'ont signalé au Gouvernement, ainsi que des représentants d'associations d'élus et des préfets.

La proposition de loi déposée le 24 juillet dernier permet de faire face à cette situation juridiquement difficile. Je constate que son examen par la commission des lois du Sénat a permis de préciser le dispositif selon une orientation qui convient au Gouvernement.

En effet, vous avez décidé d'encadrer les adaptations à la répartition démographique tout en apportant deux garanties nécessaires : d'une part, le maintien d'un siège, même pour la plus petite commune ; d'autre part, le plafonnement à 50 % du total du nombre de sièges pouvant être détenus par la commune la plus peuplée.

La question qui reste en suspens, et à laquelle cette proposition de loi répond, est l'appréciation du caractère raisonnable des dérogations au principe général de proportionnalité par rapport à la population.

Sur ce point, le Gouvernement a, de sa propre initiative, sollicité le Conseil d'État, afin qu'il indique dans quelle mesure et à quelles conditions la possibilité d'un tel accord local pouvait à nouveau être inscrite dans le code général des collectivités territoriales. Le Gouvernement ne dispose pas à ce jour de cet avis,...

Mme Sylvie Goy-Chavent. C'est dommage ! (*Mme Jacqueline Gourault acquiesce.*)

M. Bernard Cazeneuve, ministre. ... qui ne lierait d'ailleurs pas le Conseil constitutionnel, mais aiderait à identifier les risques d'inconstitutionnalité, ce qui, le cas échéant, permettrait de procéder à des ajustements au cours de la navette.

En conclusion, je voudrais remercier par avance l'ensemble des groupes parlementaires qui, par leur soutien, pourront conférer à ce texte davantage encore de force, au bénéfice de la démocratie locale, de nos territoires et des représentants de la ruralité ! (*Applaudissements.*)

M. le président. La parole est à M. Philippe Kaltenbach.

M. Philippe Kaltenbach. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, chacun l'a compris, la proposition de loi dont nous débattons aujourd'hui fait suite à une décision du Conseil constitutionnel. Certains ont qualifié cette dernière de brutale, dans sa portée et dans les conséquences qu'elle entraîne pour de nombreuses intercommunalités. En effet, elle est susceptible de mettre en péril les accords locaux qui ont été conclus dans 90 % de nos intercommunalités.

Cela étant, il faut bien le reconnaître, cette décision s'inscrit dans la jurisprudence constante du Conseil constitutionnel visant à assurer l'égalité devant le suffrage. En tout état de cause, comme l'a excellemment rappelé Alain Richard, coauteur du présent texte, elle s'impose à nous.

Le législateur a déjà entrepris par deux fois d'établir une répartition des sièges au sein des conseils communautaires qui réponde aux attentes des élus concernés et tienne compte des réalités locales.

La première étape fut la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. Elle a permis de garantir que chaque commune dispose d'au moins un délégué et qu'une ville ne puisse détenir plus de la moitié des sièges.

La loi du 31 décembre 2012, relative à la représentation communale dans les communautés de communes et d'agglomération, fut la seconde étape. Elle a assoupli les dispositions de la loi du 16 décembre 2010 en permettant une meilleure transition entre les modes de représentation des communes au sein des conseils délibérants et des bureaux des communautés de communes.

C'est sur ces bases que les communes concernées ont travaillé pour établir la représentation des communes au sein des intercommunalités après les élections de mars dernier.

Pour la première fois, les membres des conseils de ces intercommunalités représentant les communes de plus de 1 000 habitants ont été élus par les citoyens en même temps que les conseillers municipaux, par le jeu du fléchage.

À la suite de la décision du Conseil constitutionnel rendue le 20 juin 2014, la formule qui a conduit à la composition de ces conseils n'est aujourd'hui plus valable. Elle ne pourra être utilisée lors des renouvellements de certains conseils municipaux consécutifs à des annulations d'élections, ni lorsque des fusions d'intercommunalités interviendront. Ainsi se trouve remis en cause l'équilibre qui avait été trouvé par le législateur.

Le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur une question prioritaire de constitutionnalité introduite par la commune de Salbris, dans le Loir-et-Cher, qui a estimé, certainement à juste titre, que sa représentation au conseil communautaire était insuffisante au regard de sa population. Elle pouvait en effet prétendre à treize sièges au titre de la représentation proportionnelle à la population, mais l'accord local conclu ne lui en avait attribué que sept. Dans ce cas précis, la représentation du bourg-centre était manifestement minorée. Les autres communes ont peut-être été trop gourmandes. Cette situation a amené le Conseil constitutionnel à prendre une décision qui, provoquant un effet boule de neige, remet en cause le principe même de l'accord local, option pourtant privilégiée par les élus de 90 % de nos intercommunalités.

Après la déclaration d'inconstitutionnalité des dispositions de la loi du 16 décembre 2010 encadrant l'accord local, ne reste donc plus aujourd'hui en vigueur que la règle de représentation purement démographique. Cela ne saurait satisfaire ceux qui souhaitent voir prendre en compte les réalités locales de nos territoires pour que toutes les communes, même les plus petites, puisse faire entendre leur voix.

Devant cette situation, le législateur devait reprendre la main. Il revenait bien sûr à la Haute Assemblée, représentant les collectivités locales, de proposer rapidement des solutions.

À cet égard, le groupe socialiste se félicite que nos éminents collègues Alain Richard et Jean-Pierre Sueur aient déposé, dès le 24 juillet dernier, une proposition de loi. Il a souhaité l'inscrire à l'ordre du jour du Sénat dès l'ouverture de la nouvelle session.

M. Michel Savin. C'est bien !

M. Philippe Kaltenbach. MM. Gélard, Leleux, Milon et Carle ont également déposé sur le bureau du Sénat, le 3 septembre, une proposition de loi identique à la virgule près. Cela montre que, au-delà des contingences partisanes, les sénateurs peuvent se rassembler...

M. Philippe Bas, président de la commission des lois. Bien sûr !

M. Philippe Kaltenbach. ... pour apporter des réponses concrètes aux difficultés auxquelles pourraient être confrontés nos intercommunalités.

M. Jean-Pierre Sueur. C'est dit avec gentillesse !

M. Philippe Kaltenbach. La présente proposition de loi se fonde donc sur la décision rendue par le Conseil constitutionnel, qui s'impose à nous. Celle-ci ne conteste pas l'existence même de l'accord local de représentation, mais le Conseil constitutionnel a considéré qu'un encadrement insuffisant pouvait conduire à un décalage de représentation « manifestement disproportionné ».

Les auteurs du texte ont donc été soucieux d'établir des limites chiffrées aux écarts de représentation issus d'un accord local. Le « tunnel des 20 % » a de nouveau été retenu, conformément à une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel. Les villes les plus peuplées d'une intercommunalité ne pourront donc voir leur représentation réduite de plus d'un cinquième par rapport à l'application stricte du critère démographique. La proposition de loi fixe en outre la limite de surreprésentation des petites et des moyennes communes au titre de l'accord local à un siège supplémentaire. Il s'agit, tout en maintenant la possibilité de l'accord local, d'éviter que certaines communes puissent bénéficier d'une représentation disproportionnée, comme cela a pu être le cas dans le Loir-et-Cher, en instaurant un encadrement respectueux de la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Avec cette proposition de loi, nous allons parvenir, me semble-t-il, à retrouver un point d'équilibre. Cela permettra de continuer à faire confiance aux élus locaux pour créer les conditions de représentation les plus favorables à l'exercice toujours difficile de la coopération intercommunale. Je me félicite de la rapidité avec laquelle le Sénat, sur l'initiative du groupe socialiste, a entrepris de répondre à la situation pressante créée par la décision du 20 juin dernier.

Certains de nos collègues, je le sais, souhaitent aller plus loin et avancent l'idée d'un critère de représentation fondé non plus seulement sur la population, mais aussi sur la superficie des territoires. S'il convient, conformément à notre rôle, de savoir appréhender et prendre en compte les particularités de chaque territoire, nous ne devons cependant pas perdre de vue que les élus représentent avant tout des femmes et des hommes, et non des hectares. (*Exclamations sur les travées de l'UMP et de l'UDI-UC, ainsi que sur les travées du RDSE.*)

Mme Sylvie Goy-Chavent. Quelle remarque médiocre !

M. Alain Milon. Cette appréciation n'est valable que pour les villes !

M. Philippe Kaltenbach. L'expérience des « bourgs pourris », dans l'Angleterre du XIX^e siècle, doit nous rappeler que, *in fine*, c'est la population qui prime, ainsi que le rappelle de manière constante le Conseil constitutionnel.

M. Pierre-Yves Collombat. Il serait tellement plus simple de ne considérer que l'Île-de-France !

M. Philippe Kaltenbach. Monsieur Collombat, vous prendrez la parole après moi pour défendre l'idée que les élus représentent des hectares !

Cela étant, nous sommes conscients des multiples contrastes territoriaux qui font la France telle qu'elle est en ce début de XXI^e siècle. Il importe de les prendre en compte, afin qu'aucun citoyen ne se trouve relégué et empêché de faire entendre sa voix,...

M. Jacques Mézard. Les élus représentent également des collectivités ! Saint-Pierre-et-Miquelon ou Saint-Barthélemy sont d'excellents exemples à cet égard !

M. Philippe Kaltenbach. ... mais il faut le faire en respectant l'égalité des Françaises et des Français devant le suffrage. Ce principe d'égalité prime ; je suis pour ma part très attaché à ce beau mot d'égalité, qui figure au fronton des édifices publics et dans la devise de la République. Le Conseil constitutionnel nous a rappelé une nouvelle fois qu'il ne manquerait pas de censurer la loi si elle prenait trop de libertés avec ce principe.

M. Alain Joyandet. Alors il faut changer la Constitution, pour réintroduire la notion de territoire !

M. Pierre-Yves Collombat. Tout à fait !

M. Philippe Kaltenbach. Je vois que vous êtes très ambitieux !

S'il faut garantir qu'un nombre suffisant d'élus représentera nos territoires ruraux, il convient également de prendre en compte les populations vivant dans les zones urbaines. Il ne me semble pas souhaitable d'opposer en permanence une France rurale et une France urbaine.

M. Alain Joyandet. C'est pourtant ce que vous faites !

M. Philippe Kaltenbach. Nous avons besoin des deux !

M. Jacques Mézard. Vous devriez parfois franchir le périphérique !

M. Pierre-Yves Collombat. Clamart n'est pas la France !

M. Philippe Kaltenbach. J'entends bien, et les Hauts-de-Seine non plus, mais la France est diverse, et il faut respecter et représenter tout le monde !

Mme Sylvie Goy-Chavent. C'est le pot de terre contre le pot de fer !

M. Philippe Kaltenbach. Tous nos territoires sont confrontés à des difficultés et, indépendamment du nombre d'élus, il me semble que nos concitoyens sont surtout attachés à l'égalité devant le service public.

M. Jacques Mézard. Justement !

M. Alain Joyandet. Précisément ! Parlons de l'internet à haut débit !

Mme Sylvie Goy-Chavent. Et de La Poste ! Et de la désertification médicale !

M. Jacques Mézard. Même le téléphone, nous ne l'avons plus !

M. Philippe Kaltenbach. Nous devons donc demeurer vigilants, pour que tous les Français, sur tous les territoires, en particulier les plus isolés et les plus enclavés, bénéficient d'un égal accès aux soins, à l'éducation, aux diverses administrations publiques, au haut débit. (*Exclamations sur les travées de l'UMP et de l'UDI-UC, ainsi que sur les travées du RDSE.*)

M. Alain Joyandet. Eh bien voilà !

M. Philippe Kaltenbach. Certains pensent que cela dépend du nombre d'élus. À mon avis, si tous les Français doivent bien sûr être représentés par un nombre suffisant d'élus, il importe avant tout que ceux-ci, qu'ils soient issus des territoires ruraux ou des territoires urbains, se mobilisent pour assurer l'égalité d'accès de tous nos compatriotes aux services publics. Le groupe socialiste y travaille.

Avec cette proposition de loi, nous souhaitons faire en sorte que les petites communes puissent continuer à être représentées et à faire entendre leur voix, nous voulons pérenniser la pratique de l'accord local, à laquelle nous sommes attachés, comme une très grande majorité des membres de cette assemblée. (*Applaudissements sur certaines travées du groupe socialiste.*)

M. Alain Joyandet. J'ai préféré la fin !

Mme Sylvie Goy-Chavent. Vous vous êtes bien rattrapé !

M. le président. La parole est à M. Ronan Dantec.

M. Ronan Dantec. Cette proposition de loi de nos collègues Alain Richard et Jean-Pierre Sueur vient résoudre une difficulté juridique et politique qui a déjà été largement exposée.

Il s'agit de remédier à l'insécurité juridique actuelle en précisant les dispositions législatives concernant les accords locaux de représentation des communes dans les intercommunalités, de manière à définir un barème de représentation des communes au sein de l'assemblée délibérante de la communauté.

Un peu de souplesse ne nuit pas, et un droit d'adaptation est bienvenu pour prendre en compte les spécificités locales de chaque intercommunalité, là où l'application stricte d'un critère démographique ne peut suffire à assurer une représentation juste et équitable des communes au sein du conseil communautaire.

Il me semble notamment que le sentiment de non-représentation, voire de relégation, qui est aujourd'hui si fort dans la société française peut se trouver nourri, dans certaines communes – notamment, mais pas exclusivement, périurbaines –, par l'impression de ne pas avoir accès à la décision communautaire, réduite à la décision de la ville-centre. Aujourd'hui, il est donc de notre responsabilité de veiller à ne pas alimenter ce sentiment.

L'examen de cette proposition de loi amène toutefois à s'interroger sur la légitimité démocratique de l'intercommunalité. En effet, le Conseil constitutionnel, mettant en avant le principe d'égalité du suffrage, rappelle que les intercommunalités tirent leur légitimité démocratique des communes par l'élection au suffrage universel direct des conseillers municipaux et que, dès lors, la représentation des communes dans les conseils communautaires doit être proportionnée au regard de leur population.

Je ne peux donc pas ne pas évoquer ici le mode d'élection des conseillers communautaires. Au fil du temps et des lois, les intercommunalités ont acquis des compétences de plus en plus stratégiques. Elles s'occupent de transports, d'eau, de gestion des déchets, d'habitat, de police parfois, de services publics fondamentaux et de politiques publiques structurantes, comme celle de l'urbanisme. Même la politique de la ville devient intercommunale : la dernière loi sur le sujet prévoit que les contrats de ville seront désormais négociés à l'échelle intercommunale, parce que, aux termes du communiqué du ministre, « les territoires urbains se déterminent les uns par rapport aux autres dans des dynamiques sociales de plus en plus complexes ».

Les écologistes ont toujours défendu la montée en puissance des intercommunalités. L'action publique, pour être efficace, doit s'exercer sur un bassin de vie cohérent, qui se situe le plus souvent à cette échelle. Le décalage entre le pouvoir des intercommunalités et le mode de représentation en leur sein est toutefois de plus en plus flagrant.

Cela a déjà été dit, tout n'est pas fondé sur la coopération et la recherche d'un consensus. Il existe aujourd'hui, dans les grandes intercommunalités, des majorités et des oppositions, avec des visions politiques différentes, car des choix structurants doivent être opérés. Il faut donc cesser de prétendre que le fonctionnement de l'intercommunalité repose obligatoirement sur la recherche du consensus : non, il y a des choix politiques différents, que le débat démocratique doit éclairer !

Même si nous soutenons aujourd'hui cette proposition de loi, je me dois de rappeler avec force que les écologistes plaident pour une élection au suffrage universel direct des élus communautaires,...

M. Alain Richard. Non, cela existe déjà ! Vous plaidez pour le suffrage supra-communal !

M. Ronan Dantec. ... le même jour que les élections municipales. C'est bien cette évolution qui ferait véritablement sens, et je ne doute pas un instant que ce soit le sens de l'histoire.

Les dernières élections municipales...

M. Alain Richard. Voilà le suffrage universel !

M. Ronan Dantec. ... ont certes donné lieu à une innovation, avec le fléchage, sur les bulletins de vote, des élus municipaux appelés à siéger dans les intercommunalités. Mais les citoyens ont-ils réellement élu en pleine conscience leurs conseillers communautaires ?

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. Mais oui !

M. Jean-François Husson. Vous croyez qu'ils ne sont pas assez intelligents pour ça ?

M. Ronan Dantec. Permettez-moi d'en douter, eu égard aux débats ayant animé les campagnes des dernières élections municipales, toujours axés sur la commune, et non sur le projet de l'intercommunalité. Cela était notamment très clair dans les petites communes. Autant, dans les villes-centres – je suis un élu d'une ville-centre ! (*MM. Pierre-Yves Collombat et Jacques Mézard rient.*) –, le débat portait à la fois sur la commune et sur l'intercommunalité, autant, dans les petites communes, il ne concernait que la commune, les électeurs ayant le sentiment de ne pas pouvoir influencer sur les décisions prises par l'intercommunalité.

Mme Sylvie Goy-Chavent. C'est vrai !

M. Ronan Dantec. À cet égard, la Haute Assemblée pourrait faire œuvre utile en dressant un bilan démocratique de cette première expérience de fléchage. Il convient d'essayer de comprendre comment s'est construit le débat public lors des élections municipales avec ce mode de scrutin. Nous pourrions avoir quelques surprises...

Mais, que l'on ne s'y méprenne pas, les écologistes ne veulent pas la fin des communes ! (*Exclamations amusées et applaudissements sur de nombreuses travées.*)

M. Alain Richard. Ils ne la veulent pas consciemment ! (*Sourires.*)

M. Ronan Dantec. Bien au contraire – c'est l'une des raisons pour lesquelles l'accord local de représentation est utile –, les communes doivent être correctement représentées dans les intercommunalités. Si, demain, on met en place une élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct, ...

M. Alain Richard. Il existe déjà !

M. Ronan Dantec. Non, pas tout à fait !

M. Alain Richard. Vous voulez un suffrage supra-communal !

M. Ronan Dantec. Si demain, dis-je, on met en place une élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct, peut-être faudra-t-il réfléchir à nouveau à cette question, qui recoupe celle de la représentation des départements au sein des conseils régionaux, dont nous avons débattu hier. À cet égard, je rejoins le point de vue de M. Mézard : la représentation d'un département au sein d'un conseil régional ne peut être minorée. La logique est la même que celle que nous suivons à propos de l'intercommunalité.

L'attachement de nos concitoyens à leur commune est très fort, et celle-ci reste une institution politique qui leur semble proche et accessible. Les communes et leurs élus ont un rôle majeur à jouer en termes de relation directe aux citoyens, de proximité. Les élus communaux ont une responsabilité et une capacité particulières quand il s'agit de redonner confiance aux citoyens et d'assurer des échanges de qualité avec l'ensemble des pouvoirs publics. Guichet de services publics, nouvelle forme de débat public et de démocratie participative, attention particulière à la cohésion sociale de proximité, lutte contre l'isolement : ces actions des élus communaux sont précieuses et doivent être valorisées, y compris par le biais du renforcement du statut de l'élu communal, question sur laquelle nous devons encore avancer.

Mme Sylvie Goy-Chavent. Il y a à faire !

M. Ronan Dantec. Donner une légitimité démocratique aux intercommunalités ne signe donc pas l'arrêt de mort des communes. Toutefois, le temps est venu de réadapter la situation aux réalités. Chacun connaît son maire, voire les adjoints de celui-ci, mais pas ses conseillers communautaires, alors même que les responsabilités des intercommunalités ne cessent de croître !

Mmes Éliane Assassi et Cécile Cukierman, M. Michel Savin. C'est vrai !

M. Ronan Dantec. C'est tout de même paradoxal !

Cela étant, je ne m'étendrai pas outre mesure sur ce sujet, car nous en débattons prochainement, lors de l'examen du projet de loi défendu par Mme Lebranchu, dont l'exposé des motifs ouvre timidement quelques perspectives, en énonçant que les intercommunalités seront « des structures de proximité incontournables dans l'aménagement et la conduite de l'action publique locale. Il faudra ainsi leur donner le moment venu toute leur légitimité démocratique. » Le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, qui prévoit de relever le seuil minimal de population des EPCI à 20 000 habitants, entraînera des fusions d'intercommunalités.

Mme Cécile Cukierman. Il n'est pas encore adopté !

M. Ronan Dantec. Sécuriser les accords de représentation des communes en cherchant à rassurer est une bonne chose. Voilà pourquoi le groupe écologiste votera cette proposition de loi. (*Applaudissements sur les travées du groupe écologiste, ainsi que sur quelques travées du RDSE et du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à Mme Cécile Cukierman.

Mme Cécile Cukierman. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je ne reviendrai pas sur le détail des dispositions de la proposition de loi que nous examinons

cet après-midi, les auteurs du texte et Mme la rapporteur l'ayant déjà fait. Permettez-moi plutôt de rappeler quelques faits.

Cette proposition de loi fait suite à la décision du Conseil constitutionnel du 20 juin 2014 consécutive à l'adoption, en décembre 2012, d'une proposition de loi qui faisait elle-même suite à la loi de décembre 2010, plus particulièrement à l'article 3 de celle-ci, relatif aux modalités de répartition des délégués communautaires. Cette loi prévoyait également l'élargissement forcé des intercommunalités.

S'il ne s'agissait pas de la démocratie locale, on pourrait presque en sourire, en se disant que débute la saison 3 d'une série à grand succès intitulée : comment respecter la représentation de toutes les communes au sein d'une intercommunalité alors que la loi de 2010 adoptée par la droite ne s'inscrivait pas dans cette logique ?

Les sénateurs des groupes de gauche, et même au-delà, ont rejeté la réforme de décembre 2010 dans son ensemble, même s'ils ont porté des appréciations diverses sur les différents articles du texte, y compris ceux qui étaient relatifs à l'intercommunalité.

Pour ce qui concerne le groupe CRC, nous nous étions farouchement opposés aux fusions intercommunales à marche forcée. En effet, comment parler encore de coopération intercommunale si coopération il n'y a pas et si l'obligation est la règle ?

Le projet de loi qui devrait être débattu au Parlement en décembre et en janvier prochains ne laisse d'ailleurs pas de nous inquiéter. En effet, dans sa rédaction actuelle, il vise à amplifier la tendance à l'œuvre, qui nous semble être contraire au développement d'une démocratie locale efficace, au service des femmes et des hommes vivant dans les différents territoires.

En 2010, nous avons souligné que l'autoritarisme transpirait du texte finalement adopté. Si nous avons jugé plutôt positif l'assouplissement proposé par la Haute Assemblée concernant l'article 3 afin de maintenir les accords locaux amiables conclus à la majorité qualifiée, nous avons aussi fortement rejeté le principe de réduire le nombre de conseillers communautaires.

En 2012, la proposition de loi de M. Richard visait, dans le cadre de l'élargissement des périmètres des intercommunalités, à éviter une réduction verticale du nombre de représentants par commune. À l'époque, nous nous étions abstenus sur ce texte qui tendait à améliorer, sous certains aspects, la loi de décembre 2010, tout en en préservant la substantifique moelle. Nous nous inquiétions déjà du fait que ces modifications n'aient pour seul objet que de faciliter la création d'intercommunalités contraintes, jusqu'alors refusée par certaines communes en raison, notamment, de la faiblesse de leur représentation au sein des futurs conseils communautaires.

Malheureusement, pendant trois ans, la gauche sénatoriale n'a pu s'entendre pour revenir sur cet article et, plus largement, redonner du souffle et de la modernité à une véritable politique de décentralisation. Pis encore, la mise en place des gouvernements Valls I puis Valls II a même mis fin à tout espoir, avec la substitution d'un secrétariat d'État à la réforme territoriale à un ministère de la décentralisation. De décentralisation il n'est alors plus question dans les « éléments de langage » ! Cependant, ne restons pas tournés vers le passé.

Monsieur le ministre, mes chers collègues, sachez d'ores et déjà que nous serons au rendez-vous pour poursuivre le débat concernant la place et la représentation des communes, petites ou grandes, lors de la discussion du projet de loi dit « NOTRe » portant nouvelle organisation territoriale de la République, même si celui-ci est loin, en l'état, d'être nôtre...

Pour en revenir à la discussion qui nous réunit aujourd'hui, force est de constater que la décision du Conseil constitutionnel a mis un coup d'arrêt à tout ce que nous qualifions d'« aménagement positif » à ce fameux article 3 de la loi de décembre 2010. Nous ne pouvons donc pas nous en satisfaire, bien au contraire.

Sans en rajouter sur les difficultés rencontrées au sein des nouvelles intercommunalités, je voudrais néanmoins les souligner : pour être élue d'un département où de nombreuses équipes municipales sont allées jusqu'à la démission il y a un an, je puis vous dire que les plaies restent vives, que le travail est encore compliqué, et je dis cela sans faire référence au changement de majorité politique intervenu lors du scrutin de mars dernier. L'adhésion forcée de certaines communes à de grandes intercommunalités rend les choses complexes au quotidien.

Devant cette situation, les sénateurs du groupe CRC ont toujours souhaité être constructifs, et ils le demeurent. À ce titre, nous ne pouvons pas nous opposer à une proposition de loi visant à réintroduire la faculté de composer l'organe délibérant des communautés d'agglomération ou de communes par accord entre les communes membres, dans des limites compatibles avec la jurisprudence constitutionnelle.

Toutefois, nous regrettons que cette proposition de loi prévoit la réintroduction de la faculté d'un accord *in fine* plus strictement contraint, conformément à la décision du Conseil constitutionnel. La place de la démocratie locale, c'est-à-dire la place de la décision prise par les représentants élus au suffrage universel pour mettre en œuvre les choix politiques opérés sur un périmètre donné, en ressort donc encore un peu plus réduite.

À cet égard, permettez-moi de rappeler la déclaration de l'Association des maires ruraux de France : « La commune, quelle qu'en soit la taille, fait l'objet d'une perte progressive de liberté d'action, qui remet en cause ce premier pilier de la démocratie. » La commune ne doit pas s'évaporer dans l'intercommunalité.

Dans tous les cas, les élus, qui ont recueilli la majorité des suffrages exprimés, doivent mettre en œuvre les politiques dans les intercommunalités auxquelles ils appartiennent aujourd'hui. Le groupe CRC votera ce texte, non parce qu'il accepte les choix dont découle la situation présente, mais pour éviter de corseter un peu plus encore la démocratie locale dans notre pays. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC et sur certaines travées du groupe socialiste. – Mme la rapporteur et M. Pierre-Yves Collombat applaudissent également.*)

M. le président. La parole est à M. Jacques Mézard.

M. Jacques Mézard. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, quand les élus locaux ont la sagesse de construire des intercommunalités dans la concertation, suivie d'accords amiables, montrant ainsi leur capacité à surmonter les différences de sensibilités dans l'intérêt

général, on ne peut que regretter la décision du Conseil constitutionnel et remercier les auteurs de la proposition de loi de leur initiative rapide et judicieuse.

Nous avons à statuer sur un problème important, qui le sera de plus en plus à l'avenir. À l'heure où nombre d'entre nous souhaitent, comme le Gouvernement, développer l'intercommunalité, favoriser la création de grandes structures intercommunales réunissant de très nombreuses communes, cette question devient de plus en plus cruciale.

Mme Éliane Assassi. Absolument !

M. Claude Bérît-Débat. C'est vrai !

M. Jacques Mézard. Avoir des gardiens des tables de la loi est indispensable. Mais lorsque ces gardiens deviennent de fait inspireurs de l'œuvre de la loi, avec des visions de fond parfois très personnelles (*M. Pierre-Yves Collombat applaudit.*), cela n'est pas conforme à l'idée que nous nous faisons de la République. Aussi conviendra-t-il de s'interroger rapidement sur l'articulation entre le Parlement, le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État, ainsi que sur l'évolution de la notion de séparation des pouvoirs. Cette question sera d'ailleurs l'objet d'une prochaine mission d'information, créée dans le cadre du droit de tirage du groupe RDSE.

Mme Éliane Assassi. Voilà !

M. Jacques Mézard. Mes chers collègues, lors de l'examen de la loi du 16 décembre 2010, nous avons longuement débattu, au sein même de cet hémicycle, de la question de la représentation des communes au sein des EPCI. La rédaction alors retenue faisait perdurer la possibilité d'un accord local de représentation, lui-même modulé selon le critère démographique. Nous avons alors trouvé, me semble-t-il, un compromis équilibré.

En invalidant cette disposition le 20 juin dernier, le Conseil constitutionnel en a toutefois décidé autrement. Alors que 90 % des intercommunalités usent de ce dispositif et que la réforme territoriale présentée par le Gouvernement tend à confier aux intercommunalités de nouvelles compétences, il nous faut souligner que la décision du Conseil constitutionnel, qui censure la réforme territoriale adoptée par le législateur, est dommageable au renforcement de l'intercommunalité. Elle porte atteinte à la représentation des petites communes, à un équilibre géopolitique indispensable au bon fonctionnement de nos EPCI, qui sont non pas des collectivités, mais des instruments de coopération intercommunale (*Mme la rapporteur acquiesce.*) ayant montré leur pertinence et leur efficacité.

S'agit-il d'un durcissement de la jurisprudence du Conseil constitutionnel au regard de l'interprétation du critère démographique ? En effet, le principe selon lequel les écarts de représentation doivent rester compris entre moins 20 % et plus 20 % par rapport à l'application du barème proportionnel à la population ressortit bien à la seule jurisprudence du Conseil constitutionnel ; il ne figure ni dans la Constitution ni dans la loi.

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. Tout à fait !

M. Jacques Mézard. S'il s'agit bien d'un tel durcissement, peut-être faudrait-il alors que la Haute Assemblée envisage une révision constitutionnelle. En effet, cette interprétation ne serait pas tenable, compte tenu de l'évolution actuelle non seulement des institutions, mais aussi de la démographie ; en réalité, elle irait à l'encontre de l'esprit même de la Constitution. On pourrait parler de Saint-Pierre-et-Miquelon, de

Saint-Barthélemy, mais il existe aussi, monsieur Kaltenbach, des îles de l'intérieur ! Or on supprime tous les bateaux qui permettent de les desservir...

L'intercommunalité est un outil, une coopérative de communes fondée par et pour ces mêmes communes. Une communauté d'agglomération ou de communes a pour objet de réunir des communes aux identités et aux sensibilités diverses, soudées par des intérêts locaux. C'est par conséquent un devoir pour son exécutif de rechercher, autant que faire se peut, un équilibre global et respectueux.

Par la disposition votée en 2010, le législateur encourageait les petites communes à intégrer les EPCI en répondant à leur crainte, parfois légitime, d'être absorbées par de grands ensembles et à leur désir de garder leur identité. À cet égard, la position du Conseil constitutionnel remet en cause un équilibre ancien et risque d'entraîner – il faut le dire – une politisation accrue des conseils communautaires : en effet, elle pourrait faire émerger des coalitions, elles-mêmes sources d'instabilité.

En outre, la décision du 20 juin 2014 ne prend pas en compte le poids du travail reposant sur les maires lorsqu'ils sont les seuls représentants de leur commune au conseil communautaire.

Mme Sylvie Goy-Chavent. C'est vrai !

M. Jacques Mézard. *A contrario*, un accord local de représentation permettait une telle prise en compte. Le problème deviendra plus aigu encore avec l'extension des intercommunalités.

M. Alain Marc. Tout à fait exact !

M. Jacques Mézard. Depuis treize ans que je préside une communauté d'agglomération, je vis ces réalités. Je puis témoigner, comme nombre de mes collègues, que la conclusion d'un accord prévoyant la sous-représentation de la ville-centre est le moyen de rassurer les autres communes et de permettre une meilleure collaboration. (*M. Gilbert Barbier acquiesce.*) C'est un conseiller municipal de ville-centre qui le dit ! (*Applaudissements sur les travées du RDSE, ainsi que sur certaines travées de l'UDI-UC et de l'UMP.*)

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. Très bien !

M. Philippe Bas, président de la commission des lois. Bravo !

M. Jacques Mézard. Qu'il s'agisse des communautés urbaines, des métropoles ou d'autres types d'intercommunalités, un constat, déjà évident en 2010, devient encore plus frappant aujourd'hui, au moment où le Gouvernement entend renforcer l'intercommunalité, objectif que nous soutenons : il faut moduler les règles et, surtout, ne pas prendre prétexte de leur taille pour marginaliser les petites communes ! Les enjeux touchent à la représentation démocratique des citoyens et à l'expression pluraliste des opinions, ainsi qu'à la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique.

L'ironie, dans cette affaire, est que la censure du Conseil constitutionnel soit intervenue après qu'une ville-centre, mise en minorité par un accord local, eut contesté devant la justice administrative la possibilité d'un accord de répartition des sièges au conseil communautaire...

Finalement, si l'on suit jusqu'au bout la logique du Conseil constitutionnel, le conseil communautaire ne sera plus que la réunion des maires ruraux et du conseil municipal de la ville-centre dans son intégralité. Cette logique méconnaît la conception que se fait le législateur des tenants et aboutis-

sants de l'intercommunalité et la volonté exprimée par l'auteur de la loi du 12 juillet 1999, Jean-Pierre Chevènement : notre ancien collègue, à qui je tiens à rendre ici hommage, nous a souvent rappelé quelle avait été à l'époque son intention.

Au regard du constat que je dresse, certes sévère mais incontournable, d'une quasi-réforme territoriale amorcée par le Conseil constitutionnel lui-même, la proposition de loi soumise à notre examen représente une initiative bienvenue, dont je me félicite. La totalité du groupe RDSE votera avec conviction cet excellent texte ! (*Applaudissements sur les travées du RDSE, ainsi que sur certaines travées du groupe socialiste, de l'UDI-UC et de l'UMP.*)

M. le président. Mes chers collègues, nous allons interrompre nos travaux pour quelques instants.

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à quinze heures cinquante, est reprise à quinze heures cinquante-cinq.*)

M. le président. La séance est reprise.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Jean-Léonce Dupont.

M. Jean-Léonce Dupont. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a marqué une étape dans la construction de la France décentralisée d'aujourd'hui, en répondant aux objectifs premiers de la décentralisation affirmés dès 1982. Elle a renforcé la démocratie locale, notamment en prévoyant l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires des intercommunalités, en même temps que celle des conseillers municipaux. Elle a aussi permis d'accroître l'efficacité de l'action publique au plus près du citoyen.

Cette loi, complétée par la loi du 31 décembre 2012 relative à la représentation communale dans les communautés de communes et d'agglomération, a conduit à la rédaction actuelle de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales, portant sur les modalités de répartition des sièges d'élu communautaire dans les communautés de communes.

La composition de la très grande majorité des conseils communautaires résulte d'accords locaux obtenus à la majorité qualifiée, s'écartant plus ou moins de l'application du barème purement démographique. La répartition négociée des sièges s'effectue selon un régime de liberté encadrée, sur la base d'une sorte de contrat social. Grâce à ce système, il était possible, jusqu'à présent, de tempérer le poids de la ville-centre, sans que la répartition des sièges puisse aller à l'encontre de la répartition de la population ou en faire totalement abstraction.

Le Conseil constitutionnel vient de remettre en cause cet équilibre en répondant, le 20 juin dernier, à une question prioritaire de constitutionnalité posée par la commune de Salbris, relative aux modalités de composition des conseils communautaires.

Pour dire les choses simplement, deux modalités existaient jusqu'ici : la conclusion d'une entente préalable entre les communes, ratifiée par les conseils municipaux à la majorité qualifiée et respectant quelques règles ; un calcul automatique reposant sur la représentation proportionnelle des populations de chaque commune.

Le Conseil constitutionnel a considéré que la composition reposant sur un accord préalable des communes était contraire à la Constitution, faute de respecter suffisamment le critère de la démographie.

Les conseils des communautés de communes ne sont pas tous remis en cause : seuls le sont ceux qui étaient en litige devant le juge administratif, pour lesquels le calcul automatique s'appliquera. À l'avenir, lors de leur renouvellement, tous les conseils devront naturellement prendre en compte cette décision.

L'émoi que cette dernière a suscité, notamment dans les communes rurales, montre l'importance que les élus attachent à la conclusion d'un accord local, marque d'une solidarité réelle entre les collectivités territoriales.

Pour ma part, je suis très dubitatif sur le bien-fondé d'une décision qui prive les élus municipaux de la possibilité, encadrée, de définir les modalités de la représentation communale au conseil communautaire. En effet, cette liberté permet bien souvent de prendre en considération l'histoire partagée d'une construction intercommunale sur un territoire.

Alors que le Gouvernement entend obliger à la constitution de grandes communautés de communes – le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République prévoit un seuil minimal de population de 20 000 habitants, dont nous aurons l'occasion de débattre abondamment –, il est à craindre que les petites communes de nos territoires ruraux ne se trouvent, une fois de plus, représentées *a minima*, simplement parce qu'elles connaissent ce que j'appellerai une pauvreté démographique. Cela contribuerait à nourrir le sentiment d'exclusion et de fracture territoriale qu'elles peuvent éprouver.

Il nous faut un cap lisible. À cet égard, nous sommes confrontés à une urgence : assurer la stabilité de la composition de nos conseils communautaires, fragilisée par la décision du Conseil constitutionnel. Il convient d'apporter sans tarder une réponse à ce problème.

C'est pourquoi je remercie de leur initiative les auteurs de la présente proposition de loi, qui vise à rendre de nouveau possibles les accords entre communes sur la composition des conseils des communautés de communes ou d'agglomération, bien que l'amendement voté en commission me laisse un peu perplexe en ce qui concerne la possibilité de mettre en œuvre la volonté initiale de MM. Richard et Sueur.

L'idée est bien d'autoriser les élus locaux à prendre en compte la réalité et à ne pas se cantonner à un simple calcul arithmétique. Tenons-nous-en aux limites fixées dès 1995 par la jurisprudence du Conseil constitutionnel autorisant un écart limité et encadré.

Si notre pays connaît la révolution tranquille de l'intercommunalité à laquelle nous assistons depuis une quinzaine d'années, c'est bien parce que nous avons fait confiance à la liberté des communes et des intercommunalités.

Vous avez parfaitement compris à quel point il était essentiel de privilégier le système des accords locaux, qui fonctionne bien quel que soit le nombre d'élus, l'objectif étant de travailler en commun.

L'accord constitue le fondement même du mode de fonctionnement d'une communauté de communes. Il est en effet important de privilégier le consensus en matière de répartition des sièges au sein des territoires, car ceux-ci sont

constitués d'un réseau de communes de tailles très différentes, dont les unes sont urbaines, les autres périurbaines, d'autres encore très rurales.

Il n'y a là rien de compliqué. L'accord permet simplement de prendre en compte le fait que la démocratie locale, ce n'est pas uniquement des chiffres, mais bien des hommes et des femmes qui choisissent de vivre ensemble et de s'organiser au mieux pour cela.

Avec le groupe UDI-UC, je propose donc d'adopter cette proposition de loi, car la décision du Conseil constitutionnel pose des problèmes importants sur le terrain.

Au-delà, il y aura lieu de réfléchir à l'élaboration d'une proposition de loi constitutionnelle (*M. Jacques Mézard acquiesce.*) pour sortir de la seule vision démographique retenue par le Conseil constitutionnel. Le groupe UDI-UC va s'y atteler. (*Applaudissements sur les travées de l'UDI-UC, ainsi que sur les travées du RDSE.*)

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. Très bien !

M. Alain Richard. Bon courage !

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Leleux.

M. Jean-Pierre Leleux. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, c'est un vent de panique qui a soufflé sur le monde des élus locaux du pays de Grasse, dans les Alpes-Maritimes, le 20 juin 2014, à l'annonce de la décision du Conseil constitutionnel de censurer pour non-respect du principe d'égalité devant le suffrage le deuxième alinéa du paragraphe I de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales, lequel permettait aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération de déroger à la règle de la stricte représentation proportionnelle à la population des communes au sein des conseils communautaires, en adoptant un accord local.

Comme dans 90 % des intercommunalités, l'accord négocié avait été l'option choisie par la communauté d'agglomération du Pays de Grasse, issue de la fusion, au 1^{er} janvier 2014, de trois communautés existantes et voisines autour de la ville-centre, Grasse, dont j'ai été le maire pendant dix-neuf ans, jusqu'au mois de mars dernier.

C'est en ma qualité de maire de la plus grande commune et de président de l'une de ces trois communautés que j'ai été amené à coordonner les complexes procédures de fusion, tout au long de l'année 2013.

Composée de vingt-trois communes liées par une histoire locale forte, la communauté d'agglomération du Pays de Grasse, peuplée d'un peu plus de 100 000 habitants, a ainsi été installée le 1^{er} janvier 2014, après un travail approfondi des maires concernés au cours de l'année 2013. Entre autres résultats, ce travail avait abouti à l'adoption à l'unanimité des communes d'un accord local tendant à introduire plus de justice dans la représentation des communes intermédiaires au sein du conseil de communauté.

Cet accord put se conclure dès lors que la commune-centre, Grasse, dont j'étais alors le maire, avait accepté de céder un certain nombre de sièges à des communes plus petites qui craignaient une surreprésentation de la commune la plus peuplée. L'objectif était de rassurer ainsi ces communes en répondant aux exigences, légitimes et compréhensibles, de maires craignant une prépondérance de la plus grande commune de la communauté. De telles

réactions ont d'ailleurs été constatées dans 90 % des communautés de communes ou d'agglomération de France, y conduisant à la conclusion de ce type d'accords locaux.

Pourquoi un tel vent de panique ? Parce que dix jours plus tôt, le 11 juin 2014, le tribunal administratif avait annulé l'élection du conseil municipal de la commune de Cabris, membre de la communauté d'agglomération du Pays de Grasse, et que, si le Conseil constitutionnel a laissé, dans son arrêt, la possibilité de poursuivre l'application des accords locaux jusqu'aux prochaines élections municipales, il indiquait cependant que, dans le cas d'un renouvellement partiel ou total du conseil municipal de l'une des communes membres, la censure évoquée plus haut s'appliquerait immédiatement et que, lors des élections partielles à venir – celle de Cabris s'est déroulée le 5 octobre dernier –, la représentation des communes s'effectuerait obligatoirement selon les nouvelles modalités.

Comment faire, dès lors, pour se remettre en conformité avec la loi, vidée de son article dérogatoire ?

Cette interrogation nous avait amenés, mon collègue Alain Milon et moi-même, à poser, par la voix du doyen Gélard, une question d'actualité au Gouvernement au cours de la séance du 17 juillet dernier.

Les réponses peu satisfaisantes obtenues ont conduit les mêmes collègues à déposer le 3 septembre dernier, avec l'ensemble des membres du groupe UMP, une proposition de loi rédigée dans les mêmes termes que celle que nous examinons aujourd'hui.

Durant l'été, le vent de panique sembla d'ailleurs atteindre les services préfectoraux, dont les solutions envisagées pour remédier à la situation étaient plus inextricables les unes que les autres...

La ville de Grasse avait volontairement réduit de vingt-neuf sur soixante-deux à vingt-quatre sur soixante-dix – en faisant jouer la possibilité prévue dans l'accord local de majorer la composition du conseil de communauté – le nombre de ses sièges par rapport à ce que le tableau inscrit dans la loi lui accordait *a priori*, pour les redistribuer aux communes médianes, qui, en ce qui les concerne, ont donc bénéficié de sièges supplémentaires par rapport à ce que prévoit ledit tableau. La ville-centre passait ainsi d'une représentation de 47 % au sein du conseil communautaire à une représentation de 34 %, ce qui avait nourri le sentiment de confiance des maires des autres communes au cours du processus de fusion.

La négociation de cet accord avait été, dans le courant de l'année 2013, au cœur des discussions entre les élus locaux et constitué un élément majeur et déterminant de l'acceptation par les communes de la fusion des trois communautés initiales. Remettre en cause cet accord revenait donc à altérer l'esprit communautaire qui avait présidé au travail préparatoire à la fusion des trois communautés.

La réaction des maires et des élus communautaires, qui se sont sentis floués par l'arrêt du Conseil constitutionnel, fut vive, comme en témoignent ces quelques coupures de presse, où il est notamment question d'une « aggro en plein imbroglio ». (*L'orateur brandit ces documents.*)

Il allait donc falloir renoncer à cet accord et revenir au dispositif de représentation strictement proportionnelle à la démographie, les questions corollaires suivantes se posant.

D'abord, comment faire pour « déséliminer » des conseillers communautaires ayant tout de même été désignés par le suffrage universel lors des élections municipales de mars dernier ? Le conseil municipal est-il bien habilité à le faire ?

Ensuite, comment faire pour doter la plus grande commune d'élus communautaires supplémentaires alors que, lors de l'élection municipale, un nombre insuffisant de délégués avaient été élus au suffrage universel ? Le conseil municipal est-il bien habilité à désigner, seul, ces délégués supplémentaires manquants ?

Enfin, allait-on faire siéger ensemble, au sein des conseils communautaires, des élus n'ayant pas été désignés par le même mode de scrutin ?

Bien d'autres questions se posaient encore, en particulier sur la validité constitutionnelle des solutions proposées pour résoudre – c'est un comble – le problème posé par le Conseil constitutionnel lui-même !

Pendant tout l'été, les échanges entre les élus locaux et les services préfectoraux ont été denses et, s'ils ont été loin d'apporter des réponses satisfaisantes à toutes ces questions, ils ont conduit le conseil communautaire à s'orienter – de façon peut-être un peu prématurée – vers une remise en cause de la représentation des communes en son sein qui avait été arrêtée et une application stricte de la représentation proportionnelle.

Cela n'a pas empêché un grand nombre de maires d'exercer des recours contre cette évolution imposée. À cet égard, il serait d'ailleurs extrêmement intéressant d'observer comment ces recours pourraient prospérer. Un maire n'a pas hésité à refuser de faire délibérer son conseil municipal, déclarant qu'il « refuse d'éliminer les élus du peuple ». Et je n'entre pas dans le détail des inquiétudes exprimées quant aux formalités à venir pour réélire le président, le bureau, la commission d'appels d'offres, les commissions et toutes les instances de gouvernance de la communauté... De là à devoir reprendre les plus de 300 délibérations votées depuis l'installation du conseil de communauté, voire à devoir procéder à de nouvelles élections municipales dans les vingt-trois communes membres avec le nouveau fléchage des candidats au conseil communautaire, il n'y avait qu'un pas !

Quand je reprends l'exposé des motifs de la loi de 2010 de réforme des collectivités territoriales et que j'y lis que « cette loi a pour objectif de renforcer la démocratie locale par l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel en même temps que les conseillers municipaux et d'accroître l'efficacité de l'action publique au plus près du citoyen », je suis d'abord tenté de sourire, avant de m'inquiéter quant à notre capacité à légiférer pour simplifier les choses !

Bref, la meilleure solution – c'est d'ailleurs sans doute la seule – réside dans la proposition de loi que nous examinons aujourd'hui, tendant à réintroduire la possibilité de conclure un accord local ; je salue cette initiative.

Cela étant dit, réfléchissant à d'autres conséquences de la doctrine constitutionnelle sur le primat de la démographie dans les critères de représentation au sein du conseil communautaire, je me suis posé deux questions, l'une iconoclaste, l'autre beaucoup plus grave.

La question iconoclaste a trait à l'avis que donnerait le Conseil constitutionnel s'il était saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur la représentation proportionnelle de la population dans le cadre des élections

municipales dans les communes de plus de 30 000 habitants. (*Mme la rapporteur approuve.*) Dans ces communes, on le sait, 51 % de la population – et même moins dans le cas d'une élection triangulaire – peut être représentée au conseil municipal par 75 % des élus, les 49 % restants n'étant alors représentés que par 25 % des élus. Qu'en est-il, alors, du sacro-saint principe de proportionnalité et de celui de l'égalité des suffrages des citoyens ?

La seconde question me paraît plus grave. Au fil de l'application de la doctrine constitutionnelle accordant un poids de plus en plus exorbitant au critère démographique, l'organisation territoriale et politique de la France tend à se cristalliser toujours davantage autour d'une France urbaine, au détriment de la France rurale.

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. Très juste !

M. Philippe Bas, président de la commission des lois. Tout à fait !

M. Jean-Pierre Leleux. En effet, dans toutes les instances démocratiques de décision, on constate, sous l'effet de cette doctrine, que, progressivement, la représentation des territoires ruraux – moins peuplés – se réduit comme peau de chagrin, au profit de celle, de plus en plus forte, des élus de la ville.

M. Philippe Bas, président de la commission des lois. Oui, c'est insupportable !

M. Jean-Pierre Leleux. Je n'hésite pas à dire que, en toute légalité, un véritable rouleau compresseur est en train d'écraser la réalité rurale dans nos instances! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UDI-UC, ainsi que sur les travées du RDSE.*)

C'est une véritable fracture entre territoires urbains et territoires ruraux que l'application de plus en plus stricte de cette doctrine est en train d'organiser. Cette fracture est une vraie rupture dans la tradition de notre pays, tradition faite d'un équilibre harmonieux entre le rural et l'urbain, qui se complètent et se nourrissent l'un l'autre.

M. Philippe Bas, président de la commission des lois. C'est le cas de le dire !

M. Jean-Pierre Leleux. La France, sans expression rurale, ne sera plus la France !

Qui exprimera la voix de la ruralité dans les communautés de communes ou d'agglomération quand les critères démographiques écraseront la faculté d'expression des communes rurales ?

Qui exprimera la voix de la ruralité dans des conseils départementaux dont les membres, élus de cantons délimités à l'aune de moyennes départementales démographiques, ne pourront émerger que de la majoritaire partie urbaine des départements ?

Qui exprimera la voix de la ruralité dans les conseils régionaux élus au scrutin de liste à la proportionnelle, listes qui seront constituées essentiellement de candidats urbains, aux fins d'efficacité électorale ?

M. Jacques Mézard. Très bien !

M. Jean-Pierre Leleux. Qui, enfin, exprimera encore la voix de la ruralité dans un Sénat lui aussi de plus en plus élu au scrutin de liste, à la merci du bon vouloir d'appareils politiques...

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. Très bien !

M. Jean-Pierre Leleux. ... privilégiant, là aussi par souci d'efficacité électorale, des candidats urbains ? D'ailleurs, pour ce mode de scrutin, le quota de délégués grands électeurs supplémentaires a été récemment majoré pour les communes les plus peuplées. Comme vous le savez, on est passé d'un délégué supplémentaire pour 1 000 habitants à un délégué supplémentaire pour 800 habitants, ce qui accroît encore la puissance de feu de la France urbaine.

N'y aurait-il pas, dans notre société, d'autres critères que celui du nombre d'habitants, qui pourraient, reflétant d'autres richesses des territoires, figurer parmi ceux déterminant la représentation dans les instances décisionnaires ? Je pense aux grands espaces, je pense à la montagne, je pense aux ressources en eau, je pense aux forêts, je pense à l'agriculture, je pense à la chlorophylle... Autant d'éléments qui pourraient être pris en compte !

Durant la récente campagne électorale, j'ai entendu les élus des petites communes pousser ce cri avec force et insistance.

M. le président. Veuillez conclure, mon cher collègue !

M. Jean-Pierre Leleux. Le Sénat, qui est tout de même le représentant des territoires, saura-t-il l'entendre lui aussi et en tenir compte ? (*Applaudissements sur les travées de l'UMP, ainsi que sur certaines travées de l'UDI-UC et du RDSE.*)

M. le président. La parole est à M. René Vandierendonck.

M. René Vandierendonck. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la vingt-cinquième convention nationale de l'intercommunalité s'est tenue les 9 et 10 octobre dernier à Lille, en présence du Premier ministre.

M. Jean-François Husson. Chez Mme Aubry ?

M. René Vandierendonck. En effet, mon cher collègue, ils ont même déjeuné ensemble ! (*Sourires.*) À cette occasion a eu lieu la passation de pouvoir entre Daniel Delaveau, ancien président de l'AdCF, auquel je rends hommage, et Charles-Éric Lemaignan, qui lui a succédé.

La question qui nous occupe aujourd'hui était véritablement au cœur des préoccupations du millier d'élus rassemblés ce jour-là. Comme l'a rappelé tout à l'heure Mme la rapporteur, 10 % des intercommunalités sont déjà directement concernées par la décision du Conseil constitutionnel et doivent, en conséquence, procéder à une nouvelle répartition entre les communes des sièges au conseil communautaire. Par ailleurs, 21 % des EPCI sont susceptibles de l'être également à court terme, en raison de procédures en cours touchant à l'annulation d'élections locales ou de l'organisation de nouvelles élections partielles à la suite de la démission de maires ou de conseillers municipaux.

Outre le fait que cette décision risque de remettre en cause les équilibres politiques locaux et, surtout, les conditions de l'adhésion à des projets de territoire, elle intervient dans un contexte de renforcement de l'intercommunalité qui constitue une des dimensions essentielles de la réforme territoriale. Le développement intercommunal a été d'une ampleur considérable sur une période très courte, même avec un seuil minimal de population actuellement fixé à 5 000 habitants.

Un accord local a été conclu dans environ 90 % des 1 903 communautés de communes, qui regroupent 31 246 communes. Un tel accord ne traduit pas simplement, de façon arithmétique, la répartition de la population de l'EPCI entre les différentes communes membres ; il constitue aussi un accord de gouvernance, symbolisant une adhésion partagée à un projet de territoire.

Je remercie vivement Alain Richard et Jean-Pierre Sueur d'avoir déposé avec une réactivité tout à fait remarquable, un mois après la décision du Conseil constitutionnel, une proposition de loi dont les dispositions permettront, en tenant compte de la jurisprudence de ce dernier, d'établir un mode de gouvernance approprié pour les intercommunalités, dans le respect des prérogatives des maires et des projets de territoire.

Monsieur Dupont, j'accepte volontiers la perspective d'une réforme constitutionnelle, mais il n'en est pas moins nécessaire de réagir immédiatement, d'autant que l'article 14 du projet de loi NOTRe portant nouvelle organisation territoriale de la République prévoit de relever le seuil minimal de population des EPCI de 5 000 à 20 000 habitants dans le cadre des futurs schémas départementaux. (*Mme la rapporteur approuve.*) J'attire l'attention sur ce point, sans préjuger du travail que le Parlement effectuera dans les prochaines semaines.

Sur cette question, le 9 octobre dernier, à Lille, Olivier Dussopt, rapporteur du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles à l'Assemblée nationale et président de l'Association des petites villes de France, prenant l'exemple de son département, l'Ardèche, a expliqué que l'application de cette disposition conduirait à la création d'intercommunalités regroupant plus de 200 communes !

Certes, le travail parlementaire permettra sans doute de revenir à la raison, mais il est bien évident que, pour des intercommunalités de cette taille, il devient absolument essentiel de pouvoir conclure des accords locaux. (*Marques d'approbation sur diverses travées.*) En outre, les critères posés par le Conseil constitutionnel devront nécessairement – je le dis avec beaucoup de respect pour cette institution – faire l'objet d'adaptations et pouvoir être assouplis. Sinon, je ne vois pas comment des accords locaux seront possibles. Or, sans accord local, il n'y a pas de projet de territoire, et sans projet de territoire, il n'y a pas d'intercommunalité.

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. Absolument !

M. René Vandierendonck. Je me félicite du caractère non hémiplegique du travail mené par la commission des lois et de l'unanimité qui s'est fait jour. Nous aimerions avoir un jour l'occasion d'échanger, dans le respect de la séparation des pouvoirs, avec le Conseil constitutionnel lui-même, afin qu'il puisse appréhender la place essentielle que tient sa jurisprudence dans la construction des accords locaux, surtout au regard de l'article 14 du projet de loi NOTRe tendant à relever à 20 000 habitants le seuil minimal de population. (*Applaudissements sur de nombreuses travées.*)

M. le président. La parole est à Mme Jacqueline Gourault.

Mme Jacqueline Gourault. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la proposition de loi de MM. Alain Richard et Jean-Pierre Sueur est accueillie très positivement par tous les élus et leurs associations, après la décision du Conseil constitutionnel du 20 juin dernier faisant suite à la question prioritaire de constitutionnalité posée par la commune de Salbris. Je remercie les deux auteurs de ce texte de leur initiative.

Cela a été dit et redit, le Conseil constitutionnel a déclaré que, de manière générale, conclure un accord local était désormais impossible pour définir la répartition des sièges au sein de l'organe délibérant entre les communes membres d'une communauté de communes ou d'agglomération.

Les dispositions portant sur ces accords locaux avaient donné lieu à de nombreux débats lors des différentes lectures, en 2010, du projet de loi de réforme des collectivités territoriales. Nous avons passé beaucoup de temps sur ce sujet, et nous étions parvenus, me semble-t-il, à une solution équilibrée, le principe de base étant que chaque commune dispose d'au moins un siège et qu'aucune ne peut détenir plus de la moitié des sièges.

Sachant que 90 % des intercommunalités ont choisi l'accord local, on mesure les conséquences très importantes que pourrait avoir la décision du Conseil constitutionnel.

À Salbris, est arrivé ce que je craignais qu'il arrivât, comme je l'avais dit en commission des lois. Monsieur Leleux, je comprends bien votre position, mais mon département, le Loir-et-Cher, est bien plus rural que les Alpes-Maritimes !

M. Jean-Pierre Leleux. À voir !

Mme Jacqueline Gourault. Je suis convaincue qu'il faut éviter d'opposer le rural et l'urbain. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

M. Alain Joyandet. Ce n'est pas ce que l'on fait !

Mme Jacqueline Gourault. Si vous le voulez, mes chers collègues, je vais organiser un déplacement à Salbris ! Il s'agit d'une commune de taille assez modeste, comptant un peu plus de 6 000 habitants, qui est le cœur de la communauté de communes Sologne des rivières. Pour des questions de personnes, bien davantage que pour des raisons politiques, la ville-centre de Salbris, qui regroupe 49 % de la population de l'intercommunalité, s'est vu imposer par les autres communes une répartition des sièges au conseil communautaire manifestement disproportionnée, puisqu'elle n'en détient que sept sur vingt-trois. En effet, les villages entourant Salbris ont le dernier mot, dans la mesure où ils représentent plus des deux tiers des communes de l'intercommunalité et plus de 50 % de la population de celle-ci. Je rappelle que l'on a fait sauter le verrou qui permettait autrefois à la ville-centre de s'opposer à la volonté des autres communes.

C'est une communauté de communes de la ruralité profonde qui se bat, qui a déjà perdu des sites de GIAT Industries et de Matra et qui perdra dans quelques mois son dernier régiment. Il ne s'agit donc pas ici d'une opposition entre le rural et l'urbain. Simplement, en raison de la mésestimation d'hommes et de femmes et de la règle de la majorité qualifiée, la ville-centre de la communauté de communes s'est vu imposer une sous-représentation manifeste au sein du conseil communautaire.

Il faut bien sûr se réjouir du dépôt de cette proposition de loi. Monsieur le ministre, vous avez indiqué que, dans sa sagesse, le Conseil constitutionnel n'imposait pas à toutes les communautés de communes ou d'agglomération d'abroger immédiatement les accords locaux. Dieu soit loué ! Mais on aurait pu imaginer qu'il exige de la communauté de communes Sologne des rivières une nouvelle répartition des sièges au conseil communautaire, sans appliquer cette décision à d'autres intercommunalités, alors que, malheureusement, elle s'imposera en cas de contentieux en cours concernant la composition d'une assemblée communautaire ou de renouvellement partiel ou intégral du conseil municipal d'au moins une commune membre de l'EPCI.

Je rappelle en outre, même si cela a déjà été dit plusieurs fois, que depuis le 23 juin 2014 toute communauté de communes nouvellement créée – par création *ex nihilo*, par fusion de communautés de communes, par extension de

périmètre ou par transformation-extension – est contrainte de respecter la décision du Conseil constitutionnel : il ne peut plus y avoir d'accord local ; c'est le tableau qui s'impose.

Monsieur le ministre, nous allons bientôt discuter de l'intercommunalité – j'en suis une partisane –, de son importance dans notre pays. À cette occasion, nous reviendrons sur le minimum de population requis pour créer une intercommunalité. Dès lors, cette proposition de loi revêt évidemment une importance majeure en ce qu'un certain nombre de fusions futures, pour être effectives, même si le seuil de 20 000 habitants n'est pas nécessairement atteint, devront se soumettre aux règles définies à la suite de la décision du Conseil constitutionnel. Celle-ci constitue donc un frein à toute évolution de l'intercommunalité.

En conclusion, je remercie à nouveau nos collègues. Bien sûr, ainsi que Jean-Léonce Dupont l'a déjà indiqué, nous voterons cette proposition de loi avec enthousiasme. Mais il faut veiller à bien la « border » pour que le Conseil constitutionnel n'y trouve rien à redire. (*Applaudissements sur les travées de l'UDI-UC ainsi que sur plusieurs travées du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Alain Milon. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

M. Alain Milon. Monsieur le président, monsieur le ministre, madame la rapporteur, mes chers collègues, nous pourrions tous convenir de la difficulté que représente, pour les héritiers d'une France jacobine et napoléonienne, la réforme territoriale. Mais chacun d'entre nous sera en même temps d'accord pour souligner la nécessité de procéder à une telle réforme.

Par-delà les mots, par-delà les intentions ou les volontés, voire par-delà les nécessités, il y a des réalités géographiques, des réalités démographiques, mais aussi des réalités économiques et politiques.

Dans la France d'aujourd'hui, un territoire ne s'apparente en rien au *no man's land* de la conquête de l'Ouest. C'est un espace de vie, souvent doté d'une identité culturelle, réelle ou fantasmée, mais en toute hypothèse présente dans l'inconscient collectif.

M. Gérard Longuet. C'est vrai !

M. Alain Milon. La structure de cet édifice, dont les différentes strates se sont sédimentées au fil des ans, au fil des siècles, rend tout ajustement et *a fortiori* tout changement délicats. Il suscite émoi, parfois même rejet.

Au-delà de l'apparence d'une simplification purement administrative et institutionnelle, il existe une dimension humaine et psychologique qu'il ne faut surtout pas négliger.

À l'heure où nous procédons à l'examen de cette proposition de loi autorisant l'accord local de représentation des communes membres d'une communauté de communes ou d'agglomération, il convient de rappeler quelques éléments de contexte, même si d'autres collègues l'ont fort bien fait avant moi.

Cette proposition de loi déposée par nos collègues Alain Richard et Jean-Pierre Sueur résulte de la désormais fameuse décision du Conseil constitutionnel du 20 juin 2014 consécutive au recours introduit par la commune de Salbris et qui a donné lieu à une question prioritaire de constitutionnalité.

Dans cette décision, les juges de la rue de Montpensier ont estimé – après avoir affirmé le contraire quelques mois auparavant – que « l'accord local » en matière de répartition

des sièges au conseil communautaire était contraire à la Constitution et qu'en cas d'instance en cours ou de renouvellement d'un conseil municipal d'une commune membre d'une intercommunalité, la déclaration d'inconstitutionnalité s'appliquait.

La motivation principale de cette abrogation repose sur l'absence de critère de proportionnalité à l'alinéa 2, paragraphe 1, de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales.

Cette décision, qui nous impose de nous remettre aujourd'hui sur l'ouvrage législatif « accord local », engendre, je le crains, autant de questions que de solutions à des situations d'inégalité.

En effet, le Conseil constitutionnel appuie son argumentation pour déclarer inconstitutionnel l'accord local sur la base de la méconnaissance du principe d'égalité devant le suffrage.

Si l'on ne peut que se féliciter de voir prévaloir ce principe, force est de s'interroger sur la façon dont celui-ci va être appliqué à la suite de la décision du 20 juin dernier.

En effet, celle-ci pose clairement la question du traitement différencié des élus. Des élus communautaires élus au suffrage universel direct en mars dernier seront déçus de leur mandat dans l'hypothèse où leur commune verrait le nombre de ses représentants au conseil communautaire diminuer. À l'inverse, d'autres représentants communautaires seront issus non pas du suffrage universel direct en qualité de conseiller communautaire, mais d'une élection au sein de leur conseil municipal. Enfin, certaines communes verront le nombre de leurs représentants demeurer identique.

Ainsi, au sein d'un même EPCI, sur un territoire limité, trois types d'élus cohabiteraient. Ne peut-on alors s'interroger sur le respect de l'égalité de traitement entre élus ?

Qu'en est-il, par ailleurs, de l'égalité entre les intercommunalités qui vont conserver durant toute leur mandature la même composition communautaire et celles dont la composition se trouvera modifiée en cours de mandature ?

Question d'égalité, question de légitimité, question de sécurité juridique...

En vertu de l'article 62, alinéa 2, de la Constitution, le Conseil constitutionnel a opté pour une mise en œuvre différenciée de sa décision, au nom de « l'effet utile de la déclaration d'inconstitutionnalité à la solution des instances en cours » et « de la garantie du respect du principe d'égalité devant le suffrage pour les élections à venir ».

N'est-ce pas ajouter de l'insécurité juridique et politique dans un paysage institutionnel déjà bien perturbé ?

Je crains, pour dire les choses gentiment, que les neuf Sages n'aient pas pris la juste mesure des effets de leur décision.

Dans le département de Vaucluse, petit département s'il en est, deux intercommunalités sont déjà concernées : la communauté d'agglomération du Grand Avignon – 200 000 habitants – et la communauté de communes des pays de Rhône et Ouvèze – 75 000 habitants –, que je préside. Dans le premier cas, c'est une élection municipale – celle du Pontet – qui a été annulée ; dans le second, un recours formé par le maire d'Orange est en instance.

Il me semble en outre que cette décision ignore d'autres critères que la démographie et sa proportionnalité. Mes chers collègues, si la population doit être un critère, il ne saurait

faire abstraction du respect des « petites communes » et de la ruralité ; il ne saurait faire abstraction de l'apport de richesse dans la corbeille de la mariée !

La solidarité sur un territoire ne se mesure pas uniquement au nombre d'habitants. Imposer une représentation fondée essentiellement sur ce critère, nécessairement au profit des grosses communes, revient à sanctuariser l'opposition urbain-rural sur des territoires « rurbains ».

C'est d'ailleurs cette approche qui a longtemps prévalu et qui, me semble-t-il, prévaut toujours pour les élections municipales : la représentativité est inversement proportionnelle à la population.

S'il convient effectivement de respecter la progressivité, il convient aussi d'intégrer la richesse fiscale et économique des communes. Ne pas prendre en considération ces données, ne pas accorder une représentation « majorée » aux petites communes exacerbe la méfiance à l'égard de l'intercommunalité et le sentiment de dépouillement sans contrepartie.

À l'inverse, je sais que les communes centres éprouvent le sentiment de supporter lourdement les charges de centralité – je suis moi-même le maire de la commune centre de l'intercommunalité. À défaut de résoudre cette équation, il nous incombe d'entendre les positions de chacun,...

Mme Jacqueline Gourault. Eh oui !

M. Alain Milon. ... il nous incombe de respecter la démocratie dans sa double composante : démographique, d'une part, et territoriale, d'autre part.

En notre qualité de sénateurs représentant les territoires, il n'était pas incongru que nous ayons en son temps défendu l'accord local.

Pour cette raison, je me réjouis de la proposition de nos collègues Jean-Pierre Sueur et Alain Richard, qui redonne un fondement aux accords locaux tout en les encadrant.

Néanmoins, cette proposition de loi n'apporte pas de réponse précise à la question de savoir dans quel délai une nouvelle composition du conseil communautaire conforme à cette décision du Conseil constitutionnel doit entrer en vigueur.

Cette question doit donc, de toute évidence, faire l'objet d'un traitement législatif, étant entendu que les préfets ont d'ores et déjà reçu instruction d'édicter rapidement de nouveaux arrêtés de composition des conseils communautaires, souvent avant même que les arrêtés en cours n'aient fait l'objet d'une quelconque annulation.

La Haute Assemblée doit rappeler fermement que de nouveaux arrêtés préfectoraux porteraient atteinte au principe sacré du suffrage universel, en l'espèce à la volonté populaire exprimée lors des élections municipales et communautaires du mois de mars 2014 ; à moins, bien entendu, que celles-ci n'aient fait l'objet d'une contestation.

S'il semble logique que des opérations électorales contestées – et pendantes devant le juge administratif – donnent lieu à censure du tribunal administratif ou du Conseil d'État au vu de la décision du Conseil constitutionnel, il est acquis que, dans le cas contraire, on ne saurait permettre l'édiction d'un nouvel arrêté préfectoral jusqu'au prochain renouvellement général des élections municipales et communautaires sans mettre en péril le suffrage universel.

C'est pourquoi j'ai déposé un amendement tendant à garantir la sécurité juridique des élections municipales et communautaires organisées en application de la loi du 17 mai 2013, leur conférant un caractère politique et consacrant le suffrage universel.

Telles sont les observations que je souhaitais vous faire et telle est la proposition que le groupe UMP a entendu vous soumettre, mes chers collègues.

La discussion d'aujourd'hui montre combien le droit est une co-construction et une matière en évolution permanente. S'il est important que le droit s'adapte aux évolutions de la société, voire les anticipe, il doit également apporter une sécurité, garantir une certaine permanence.

Sans remettre en cause la légitimité du Conseil constitutionnel ni le bien-fondé de la mise en œuvre des questions prioritaires de constitutionnalité, je pense qu'il faudra apprendre à gérer, à utiliser ces nouvelles armes. Nous sommes dans une société où l'exigence de transparence n'a d'égal que la suspicion qui entoure tout détenteur d'un pouvoir.

Le juge constitutionnel devient, dans ce contexte, l'unique garant de la démocratie contre les représentants que le peuple a élus... Le peuple, les élus eux-mêmes remettent entre les mains des neuf Sages les destinées de la démocratie ! Ce paradoxe doit nous conduire à nous interroger sur le rapport que nous entretenons avec le suffrage universel et sur la confiance que nous éprouvons envers les instances qui en sont issues.

La question qui nous intéresse aujourd'hui illustre parfaitement ce rapport complexe entre expertise et élection et exprime vraisemblablement une crise profonde de la représentation. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP, ainsi que sur plusieurs travées de l'UDI-UC et du RDSE. – M. Jean-Pierre Sueur applaudit également.*)

M. le président. La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion du texte de la commission.

PROPOSITION DE LOI
AUTORISANT L'ACCORD LOCAL
DE REPRÉSENTATION DES
COMMUNES MEMBRES D'UNE
COMMUNAUTÉ DE COMMUNES
OU D'AGGLOMÉRATION

Article 1^{er}

- ① Le I de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :
- ② « I. – Sans préjudice des dispositions de l'article L. 5212-7, le nombre et la répartition des délégués sont établis :
- ③ « a) Soit selon les modalités prévues aux II à VI du présent article ;
- ④ « b) Soit, dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération, par accord des deux tiers des conseils municipaux des communes intéressées représentant la moitié de la population totale de celles-ci ou de la moitié des conseils municipaux des communes intéressées représentant les deux tiers de la population totale.

5 « La répartition fixée par l'accord prévu au *b* ci-dessus est fonction de la population des communes. Chaque commune dispose d'au moins un siège. Aucune commune ne peut détenir plus de la moitié des sièges. Une commune ne peut ni avoir une représentation supérieure de plus d'un siège à celle qui résulterait de l'application du 1^o du IV du présent article, ni recevoir une part des sièges dans le conseil communautaire inférieure à 80 % de sa proportion dans la population totale de la communauté, sauf le cas où ce chiffre lui conférerait la majorité. Si, à l'issue de cette répartition, la représentation d'une commune ayant obtenu un siège en application du 2^o du IV est inférieure de plus d'un cinquième à sa part dans la population totale de la communauté, un siège supplémentaire lui est attribué. Le nombre total de sièges répartis en application de l'accord ne peut excéder de plus de 25 % celui qui serait attribué en vertu des III et IV du présent article. »

M. le président. La parole est à M. Hervé Maurey, sur l'article.

M. Hervé Maurey. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, à mon tour, je salue l'initiative des auteurs de cette proposition de loi.

Il est vrai que la décision du Conseil constitutionnel du 20 juin dernier a été, dans nos territoires, et notamment dans nos territoires ruraux, un véritable coup de tonnerre.

Je rappelle que, déjà, la loi de décembre 2010 avait été assez mal vécue dans la mesure où elle avait conduit dans de très nombreux cas à réduire le nombre de conseillers communautaires, puis la représentation des petites communes dans les conseils communautaires. C'est pour cette raison que nous avons accueilli avec beaucoup de soulagement les accords dérogatoires initialement prévus par la loi de décembre 2010, puis améliorés dans la proposition de loi de notre collègue Alain Richard, en 2012.

Dans le département de l'Eure, où je suis élu, près de 80 % des intercommunalités avaient conclu de tels accords dérogatoires.

La décision du Conseil constitutionnel est apparue comme extrêmement douloureuse et brutale, car, si elle ne s'applique en principe qu'à la fin de l'actuel mandat municipal, en 2020, les exceptions donnant lieu à une application antérieure, que prévoit cette même décision, vont concerner un nombre non négligeable de cas.

Il en sera notamment ainsi pour les fusions d'intercommunalités, et nous savons tous ici qu'il s'en produira au 1^{er} janvier 2017. De même, la décision devra s'appliquer avant le renouvellement de 2020 en cas d'élections partielles.

Toujours dans le département de l'Eure, cinq intercommunalités ont déjà connu des élections partielles du fait de décès d'élus municipaux. Il convient d'y ajouter trois élections partielles qui vont sans doute survenir du fait d'annulations de scrutins.

On constate donc que, quelques mois seulement après la publication de cette décision, celle-ci va faire évoluer le paysage des conseils communautaires.

Je salue donc l'initiative qui a été prise avec cette proposition de loi, qui tire les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel, en la respectant, bien sûr, mais en rouvrant la voie à des accords locaux encadrés. Sans doute les futurs accords dérogatoires seront-ils moins confortables et

moins favorables aux petites communes, mais, comme on dit dans ma Normandie, c'est « moins pire » que l'application pure et simple de la décision du Conseil constitutionnel.

Si nous voulons aller au-delà, Jean-Léonce Dupont l'a souligné dans la discussion générale, nous devons envisager une modification de la Constitution. Notre groupe compte d'ailleurs déposer une proposition de loi constitutionnelle sur ce sujet.

Cela correspond d'ailleurs tout à fait aux propos qu'a tenus hier, à mon immense satisfaction, le président Gérard Larcher. Arrêtons de prendre uniquement en considération le critère démographique, disait-il en substance, et sachons également tenir compte de celui des territoires. Cela implique, la jurisprudence du Conseil constitutionnel le montre – la décision du 20 juin dernier, mais aussi celles qui concernent les découpages électoraux –, une révision de la Constitution.

Une telle réforme sera utile, nous le constaterons sans doute dans les semaines qui viennent, lorsque nous débaterons du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, avec le seuil minimal de 20 000 habitants qu'il est prévu d'instaurer pour les communautés de communes. Car la situation n'est pas la même selon les territoires !

Je suis évidemment très attaché à ce que l'on puisse aller dans ce sens d'une prise en compte des territoires et, sans attendre le dépôt de cette proposition de loi constitutionnelle, j'apporterai mon soutien à cet article 1^{er} ainsi qu'à l'ensemble de cette proposition de loi. (*Applaudissements sur les travées de l'UDI-UC.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Baptiste Lemoyne, sur l'article.

M. Jean-Baptiste Lemoyne. Je tenais également à saluer ce texte tout à fait bienvenu ainsi que les initiatives qui ont été prises par nos collègues Jean-Pierre Leleux et Alain Milon.

Il est vrai que, d'ores et déjà, dans le département de l'Yonne, des élections partielles seront sans doute organisées, ce qui aura pour conséquence de recomposer les organes délibérants de certains EPCI. Je pense en particulier à la communauté de communes du Villeneuvevien, qui est de création récente. Dans le nord de notre département – mais cette situation doit se retrouver en bien d'autres points du territoire national –, de nombreuses communes n'étaient toujours pas intégrées, voilà peu, à une intercommunalité. Dans de tels cas, la conclusion d'un accord local a été d'autant plus importante qu'il s'agit souvent de communes qui se sont engagées un peu à reculons dans le processus de regroupement intercommunal. Sa remise en cause du fait d'une élection partielle créée, il est vrai, beaucoup d'émoi et d'inquiétude.

Le mécanisme prévu par le Sénat en 2010 permettait précisément de sortir un peu de ce « jardin à la française » que nous affectionnons, où la même toise s'applique partout en France, car il a donné la possibilité de coller au plus près des réalités locales.

Ce mécanisme d'accord était d'autant plus intéressant que l'application stricte du tableau des effectifs des conseils communautaires conduisait à une réduction drastique du nombre de conseillers communautaires.

Dans l'intercommunalité au sein de laquelle je siége, nous sommes amenés à nous priver d'une vingtaine de conseillers communautaires, qui sont autant de bonnes volontés issues de toutes les communes membres et qui permettraient d'irriguer celles-ci en informations. Aussi, renoncer à cette vingtaine de conseillers communautaires, c'est renoncer à autant de ressources humaines très précieuses dans le contexte du fonctionnement quotidien d'un EPCI. Les commissions sont amenées à prendre des décisions qui ont un impact lourd sur la vie quotidienne des administrés, touchant l'assainissement non collectif, les ordures ménagères, etc. Finalement, nous n'avons jamais trop de bonnes volontés pour arriver à porter la bonne parole et à nous démultiplier sur l'ensemble du territoire d'un EPCI.

Cette proposition de loi est donc véritablement utile, importante, et je m'y rallierai bien volontiers.

Je voudrais en outre insister sur l'importance d'un calendrier qui soit le plus resserré possible pour son adoption définitive par les deux chambres et sa promulgation. En effet, des élections partielles ont déjà eu lieu ou vont avoir lieu prochainement, ce qui pourrait provoquer la mise en place au sein d'EPCI d'organes délibérants « nouvelle version », sur lesquels il faudrait ensuite revenir en appliquant cette proposition de loi... Autant d'allers et retours qui risqueraient d'être difficilement compris par les élus locaux comme par les administrés.

J'espère par conséquent que le Gouvernement aura à cœur d'inscrire au plus vite cette proposition de loi à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, afin que celle-ci puisse se prononcer rapidement en vue d'une adoption définitive dans les meilleurs délais. (*M. le président de la commission des lois applaudit.*)

M. le président. La parole est à M. Claude Bérit-Débat, sur l'article.

M. Claude Bérit-Débat. Je voudrais à mon tour soutenir cette proposition de loi présentée par nos collègues Alain Richard et Jean-Pierre Sueur et les féliciter de leur initiative.

Le département de la Dordogne est également concerné par des élections partielles dans deux communes : dans l'une, le maire a démissionné ; dans l'autre, l'élection a été invalidée. Nous nous trouvons donc dans le cas qui a été longuement exposé au cours de la discussion générale.

La décision du Conseil constitutionnel a été perçue comme injuste et incompréhensible par les deux communautés de communes affectées, même si, comme l'a excellemment dit Alain Richard, l'égalité des citoyens devant le suffrage est un principe essentiel.

Je remercie infiniment Alain Richard et Jean-Pierre Sueur d'avoir déposé cette proposition de loi et le Sénat de l'avoir inscrite rapidement à son ordre du jour. Je souhaite qu'elle puisse être examinée ensuite dans les plus brefs délais par l'Assemblée nationale, afin que cesse l'incertitude juridique dans laquelle se trouvent un certain nombre de communautés de communes. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Claude Lenoir, sur l'article.

M. Jean-Claude Lenoir. Monsieur le ministre, je m'étais permis, la semaine dernière, de poser une question orale au Gouvernement concernant cette affaire extrêmement importante pour nos territoires. Afin de ne pas allonger les débats, j'aborderai simplement un point qui a échappé à beaucoup.

On parle toujours du risque de rencontrer des difficultés, au moment d'une élection partielle, au sein d'un conseil communautaire. Or, je me permets de le rappeler, un train de réformes touchant à l'intercommunalité est annoncé et celles-ci vont entraîner une reconstitution des conseils de communauté sur une partie du territoire national, cela bien avant 2020, vraisemblablement dès le début de 2016. C'est donc à ce moment-là que la question se serait posée.

Il faut par conséquent se réjouir des initiatives qui ont vu le jour : celle dont nous débattons cet après-midi, avec cette proposition de Jean-Pierre Sueur et d'Alain Richard, mais également celles qui ont été prises notamment par nos amis Jean-Pierre Leleux et Alain Milon.

Le présent texte peut donc recueillir un large consensus. Il répond à un souhait exprimé par nombre de ceux qui nous chargent de les représenter ici et il traduit la souplesse, l'adaptabilité et la confiance que l'on peut faire aux élus du territoire. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements identiques.

L'amendement n° 2 rectifié est présenté par MM. Guené et Leleux.

L'amendement n° 4 rectifié est présenté par Mme Gourault et les membres du groupe Union des Démocrates et Indépendants - UC.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Alinéa 2

Remplacer le mot :

délégués

par le mot :

conseillers

La parole est à M. Jean-Pierre Leleux, pour présenter l'amendement n° 2 rectifié.

M. Jean-Pierre Leleux. Il s'agit d'un amendement rédactionnel.

La loi du 17 mai 2013, tout en instaurant l'élection au suffrage universel direct des membres du conseil communautaire par le biais du fléchage, a également modifié leur appellation en remplaçant les termes « délégué communautaire » par « conseiller communautaire ».

Cet amendement vise à harmoniser l'appellation utilisée dans la présente proposition de loi avec celle qui est en vigueur, afin d'éviter la coexistence de deux types de dénomination des élus communautaires.

M. le président. La parole est à Mme Jacqueline Gourault, pour présenter l'amendement n° 4 rectifié.

Mme Jacqueline Gourault. Il est défendu, monsieur le président.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. L'avis de la commission est évidemment favorable puisque la nouvelle dénomination proposée par les auteurs de ces deux amendements est conforme à la loi du 17 mai 2013.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Bernard Cazeneuve, ministre. Même avis !

M. le président. Je mets aux voix les amendements identiques n° 2 rectifié et 4 rectifié.

(Les amendements sont adoptés.)

M. le président. L'amendement n° 6 rectifié, présenté par M. Joyandet, est ainsi libellé :

Alinéa 5, quatrième phrase

Remplacer les mots :

inférieure à 80 % de sa proportion

par les mots :

diminuée de plus de 20 % par rapport à sa part

La parole est à M. Alain Joyandet.

M. Alain Joyandet. Cet amendement ainsi que les amendements n° 7 rectifié et 8, que je défendrai en même temps, monsieur le président, sont ma modeste contribution, à la fois rédactionnelle et juridique, à cette proposition de loi.

Celle-ci doit permettre une meilleure lisibilité, une meilleure compréhension, mais aussi être plus fidèle à la rédaction habituellement employée par le Conseil constitutionnel dans ses avis. Si ces précisions sont, il est vrai, un peu techniques, elles pourraient faciliter l'adoption conforme par l'Assemblée nationale, tout le monde s'accordant sur l'urgence de légiférer en la matière.

Je remercie M. le ministre de l'intérieur de sa présence au banc du Gouvernement pour la discussion d'un texte important, attendu par les élus, toutes tendances politiques confondues.

Je profite de la présentation de ces amendements techniques pour rappeler, sans vouloir opposer le rural et l'urbain, que j'ai été pendant dix-sept ans maire d'un chef-lieu de département, puis député : j'ai donc été élu, dans les deux cas, en fonction du seul critère de la population. Aujourd'hui, en tant que sénateur, je considère que je suis l'élu des territoires. Je pense qu'un équilibre est nécessaire entre ces deux notions...

Mmes Jacqueline Gourault et Catherine Deroche. Très bien !

M. Alain Joyandet. ... et que nous devrions œuvrer, les uns et les autres, à faire varier la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur les questions électorales, même si je sais combien cela est difficile.

Je voudrais également évoquer en votre présence, monsieur le ministre, le département de la Haute-Saône, qui abrite 545 communes, dont 445 comptent moins de 500 habitants. Évidemment, la marge des 20 % nous intéresse, mais elle ne va pas changer grand-chose pour nous : disposer de 1,2 représentant sera vraisemblablement assez compliqué... C'était donc la cerise sur le gâteau ou, si vous préférez, la goutte qui a fait déborder le vase du cocktail que vous nous proposez depuis quelques mois, monsieur le ministre.

Imaginez la situation d'une commune de Haute-Saône de 200 habitants, dans le nord du département, un peu à l'écart de tout, malgré le combat que nous menons tous pour le désenclavement de nos territoires... Mettez-vous à la place de ces maires à qui vous annoncez depuis quelques mois, dans le désordre et sans concertation : la fusion de leur région avec une autre ; la suppression du conseil général, qui est leur seul interlocuteur sur tous les dossiers ; l'exigence d'un minimum de 20 000 habitants pour constituer une communauté de communes, ce qui peut impliquer de rassembler jusqu'à

200 communes s'étalant sur plus de 150 kilomètres. Il ne manque plus, pour compléter le cocktail, que l'élection des délégués communautaires au suffrage universel !

Ajoutez à cela la baisse des dotations et le tout ressemble fort à une dissolution des collectivités territoriales, à défaut d'une autre dissolution...

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. Absolument !

M. Alain Joyandet. Il est vraiment temps de mettre un coup d'arrêt à toutes ces réformes annoncées qui inquiètent terriblement le monde rural.

Mme Sylvie Goy-Chavent. Évidemment !

M. Alain Joyandet. Il ne s'agit pas d'être contre le monde urbain. Simplement, nous avons besoin de marcher sur nos deux jambes ! Nous avons besoin des villes pour structurer et nous avons besoin des territoires pour accueillir !

Il faut en finir avec les annonces politiques qui ne font que monter les uns contre les autres. Depuis des mois, nous avons le sentiment que vous ne proposez que des dispositions faites pour les zones urbaines et absolument pas applicables aux zones rurales : rythmes scolaires, baisse des dotations, prélèvements supplémentaires sur les communes qui ont un peu de forêt, j'en passe et des meilleures.

M. Jean-François Husson. Tout à fait !

M. Alain Joyandet. C'est un cocktail qui fait peur ! Je pense qu'il faut mettre un terme à tout cela.

Cette proposition de loi vient à point nommé pour permettre d'élargir le débat. Je sais qu'il ne s'agit pas tout à fait du sujet du jour...

M. Alain Richard. Effectivement !

M. Alain Joyandet. ... mais je reviens à celui-ci pour dire que, face à l'inquiétude des petites communes, nous devons faire en sorte que la question de la représentation reflétant la démographie ne prenne pas toujours le pas sur la bonne volonté, la disponibilité, l'envie des élus locaux de conclure des accords amiables dépassant largement le clivage gauche-droite, comme il arrive d'ailleurs qu'il soit dépassé à la Haute Assemblée.

Je remercie à cet égard tous nos collègues, de gauche et de droite, qui ont déposé des propositions de loi allant dans ce sens. Je forme le vœu que ce texte soit le début d'une nouvelle étape vers plus de réalisme et de sagesse en faveur de l'aménagement de nos territoires ruraux. Ce serait vraiment très bien ! *(Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UDI-UC.)*

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. Il s'agit d'une nouvelle définition de l'écart inférieur. M. Joyandet propose que le texte se réfère au tunnel de 20 % résultant de la jurisprudence constitutionnelle plutôt que de viser une sous-représentation de plus de 80 %.

Cette rédaction apparaît beaucoup plus claire et lisible : avis favorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Bernard Cazeneuve, ministre. Même avis ! *(Marques d'étonnement amusé sur les travées de l'UMP.)*

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 6 rectifié.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 7 rectifié, présenté par M. Joyandet, est ainsi libellé :

Alinéa 5, cinquième phrase

Remplacer les mots :

d'un cinquième

par les mots :

de 20 % par rapport

Cet amendement a été précédemment défendu.

L'amendement n° 1 rectifié *bis*, présenté par M. Mézard et les membres du groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen, est ainsi libellé :

Alinéa 5, cinquième phrase

Remplacer le mot :

cinquième

par le mot :

quart

La parole est à M. Jacques Mézard.

M. Jacques Mézard. Cet amendement, peut-être un peu provocateur – mais je ne le pense pas au regard de tout ce que nous venons d'entendre ces trois dernières heures – a pour objet de sortir du tunnel des plus ou moins 20 % et de faire comprendre au Conseil constitutionnel qu'il est temps – plus que temps ! – d'en finir avec ce chiffre totalement arbitraire, emportant des conséquences de plus en plus insupportables pour l'aménagement et la vie de nos collectivités territoriales.

Il est temps que le Sénat de la République, représentant des collectivités locales en vertu de la Constitution, dise qu'il ne veut pas de ce tunnel des plus ou moins 20 % dont on nous rebat les oreilles depuis des mois et des mois ! Ce n'est ni la Constitution ni la loi !

Par cet amendement, je propose d'aller à 25 % : il ne s'agit pas d'une révolution, mais d'une évolution qui me paraît tout à fait sage.

Mme Sylvie Goy-Chavent. Très bien !

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. L'amendement n° 7 rectifié vise à opérer, pour déterminer la sous-représentation d'une commune attributaire du siège de droit, une modification analogue à celle proposée par l'amendement n° 6 rectifié, à savoir la substitution des 20 % au cinquième. La commission y est tout à fait favorable.

L'amendement de M. Mézard, quant à lui, tend à attribuer un siège supplémentaire aux communes attributaires du siège de droit à compter d'une sous-représentation d'un quart à la moyenne, au lieu du cinquième proposé dans le texte de la commission.

Outre l'élargissement ainsi opéré par cet écart de sous-représentation, un tel dispositif rompt l'égalité avec les autres communes auxquelles est imposée une limite de 20 % en sous-représentation. Pour ces raisons, la commission émet un avis défavorable sur l'amendement n° 1 rectifié *bis*.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Bernard Cazeneuve, ministre. Compte tenu des propos très positifs et enthousiastes que M. Joyandet a tenus sur la réforme territoriale proposée par le Gouvernement, j'émettrai un avis favorable sur l'amendement n° 7 rectifié. *(Nouvelles marques d'étonnement amusé sur les travées de l'UMP.)*

Continuez comme cela, monsieur le sénateur ! *(Sourires.)*

M. Alain Joyandet. Vous aussi, monsieur le ministre ! *(Nouveaux sourires.)*

M. Jean-Claude Lenoir. Nous saurons comment faire la prochaine fois ! *(Mêmes mouvements.)*

M. Bernard Cazeneuve, ministre. Ne vous inquiétez pas, je suis déterminé à être le plus consensuel possible ! *(Mêmes mouvements.)*

Pour ce qui concerne l'amendement de M. Mézard, c'est un peu plus compliqué. En raison de nos relations de confiance et d'amitié *(Rires et exclamations.)*, je vais lui expliquer pourquoi cela me pose un problème.

Cet amendement tend à modifier le seuil d'attribution d'un siège supplémentaire lorsqu'une commune ne dispose que d'un siège d'office. Il vise à attribuer un siège supplémentaire de droit à la commune concernée lorsque sa représentation est inférieure de plus de 25 % à son poids démographique dans la population totale, au lieu des 20 % proposés dans la rédaction actuelle, de manière à sortir plus facilement du « tunnel ».

Or cet amendement, qui ne concerne que les petites communes, pourrait se révéler très pénalisant pour elles. J'ai peur qu'il n'aille à l'encontre de l'intention de son auteur, car, s'il était adopté, le critère démographique s'en trouverait renforcé.

En d'autres termes, le Gouvernement est sceptique quant à la capacité de cet amendement à atteindre un objectif que nous partageons ; pour être tout à fait franc, je pense même qu'il aura un résultat tout à fait inverse.

C'est la raison pour laquelle j'émet un avis défavorable sur l'amendement n° 1 rectifié *bis*.

M. le président. La parole est à M. Alain Richard, pour explication de vote.

M. Alain Richard. Je crois que l'amendement de M. Mézard ne se situe pas au bon endroit.

La limite de surreprésentation peut être d'un siège et celle de sous-représentation, au maximum, de 20 %. Telles sont les bornes. Il ne s'agit pas de plus ou moins 20 %, et c'est précisément ce qui fait la particularité de cette proposition de loi.

Nous avons toutefois constaté qu'il existait un petit effet de seuil dans le cas d'une commune qui, ayant échoué de peu à obtenir un siège au quotient, en reçoit un d'office : lorsque le nombre de sièges aura augmenté – par exemple, en passant d'un conseil communautaire de quarante sièges dans le barème démographique à un conseil communautaire de quarante-huit ou cinquante sièges –, cette commune pourra souffrir d'une sous-représentation de 20 %. Dans ces conditions, en fixant un seuil de 25 %, cette même commune sera en réalité désavantagée.

Monsieur Mézard, si vous souhaitez élargir le tunnel – ce que je ne conseille pas dans le cadre modeste de cette proposition de loi, qui vise à créer de la sécurité juridique –, ce n'est pas là qu'il faut le faire.

Je me permets donc de vous suggérer de retirer votre amendement.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 7 rectifié.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'amendement n° 1 rectifié *bis* n'a plus d'objet.

Je mets aux voix l'article 1^{er}, modifié.

(L'article 1^{er} est adopté.)

Article additionnel après l'article 1^{er}

M. le président. L'amendement n° 10 rectifié, présenté par MM. Guené et Leleux, est ainsi libellé :

Après l'article 1^{er}

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le neuvième alinéa de l'article L. 5211-6-2 du code général des collectivités territoriales est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Cette disposition s'applique, le cas échéant, pour la désignation du conseiller suppléant. »

La parole est à M. Jean-Pierre Leleux.

M. Jean-Pierre Leleux. Cet amendement vise à préciser les modalités de désignation du conseiller communautaire suppléant lorsque, à la suite d'une nouvelle élection des conseillers communautaires dans les conditions prévues par la loi, une commune voit le nombre de ses représentants abaissé à un, ce qui rend nécessaire la présence d'un conseiller communautaire suppléant.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. Il s'agit d'un vrai sujet, dont la complexité est excessive au regard de la brièveté des délais dont nous disposons puisque nous souhaitons une adoption rapide de cette proposition de loi.

Je suis donc au regret, mon cher collègue, d'émettre un avis défavorable sur votre amendement, qui appelle une réflexion approfondie.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Bernard Cazeneuve, ministre. Cet amendement, s'il était adopté, conduirait à faire désigner les suppléants selon deux modalités : une relevant du code électoral et l'autre, du code général des collectivités territoriales. Cela reviendrait à ajouter de la complexité, de l'ambiguïté, alors que ce texte représente justement un effort de clarification juridique. Pour cette raison, le Gouvernement est défavorable à cet amendement.

M. le président. La parole est à M. Alain Richard, pour explication de vote.

M. Alain Richard. Plusieurs orateurs ont évoqué la question de l'application de l'article L. 5211-6-2 du code général des collectivités territoriales qui résulte également de la réforme électorale et qui organise les modalités de désignation des conseillers communautaires à la suite de la recombinaison d'un conseil communautaire en cours de mandat.

Les occasions d'appliquer cet article ne manqueront pas. *(M. Jean-Claude Lenoir acquiesce)* En effet, les discussions en vue d'un certain nombre de fusions amiables qui avaient commencé avant les élections municipales se poursuivent

et une vague de regroupements « suggérés » dans le cadre des schémas départementaux de coopération va survenir d'ici à la fin de l'année 2015.

Il faut donc bien prévoir un dispositif. Tout le monde comprend qu'il ne serait pas très logique – et ce serait aussi, sans doute, assez mal accepté par les citoyens – que tout remaniement de conseil communautaire se traduise par une élection municipale généralisée dans chaque commune concernée.

Il a donc fallu mettre en place, dans la loi du 17 mai 2013, un dispositif modifiant, en plus ou en moins – et quand c'est en moins, c'est encore plus délicat –, la représentation des conseils municipaux au sein des conseils communautaires, ce qui est un moindre mal.

Notre collègue Jean-Pierre Leleux a mis en évidence un « blanc » dans ce dispositif de modification en cours de mandat ; je crains que nous n'en trouvions d'autres...

Nous allons disposer d'un petit délai : ce n'est que dans les mois qui viennent, et probablement vers la fin de l'année 2015, que ce dispositif aura à jouer. Il serait judicieux d'en profiter pour effectuer un travail collectif de révision d'ensemble de cet article.

Je pense en particulier à un sujet loin d'être facile : les statistiques font clairement apparaître que les réductions de délégation communautaire qui vont être votées dans les conseils municipaux auront un effet sur la répartition entre majorité et minorité.

Je crois que qu'il vaut mieux garder cette question en réserve afin de mener une révision d'ensemble de ce nouvel article.

M. le président. Monsieur Leleux, l'amendement n° 10 rectifié est-il maintenu ?

M. Jean-Pierre Leleux. Je comprends qu'il s'agit d'un sujet un peu plus compliqué qu'il n'y paraît. Cet amendement aura eu le mérite de soulever un problème qui ne manquera pas de se poser. *(Mme la rapporteur opine.)*

Je retire cet amendement, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 10 rectifié est retiré.

Article 2

① Dans les communautés de communes et d'agglomération dont le conseil communautaire a été modifié postérieurement au 20 juin 2014, une nouvelle application de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction issue de la présente loi est autorisée dans les six mois suivant sa promulgation.

② Dans ce cas, les chiffres des populations communales pris en compte sont ceux des populations légales en vigueur.

M. le président. La parole est à M. Jacques Mézard, sur l'article.

M. Jacques Mézard. Si vous le permettez, monsieur le président, je reviendrai un instant sur la question des conseillers communautaires suppléants.

Je veux en effet signaler à M. le ministre le problème qui se pose pour nombre de communes de moins de 1 000 habitants lorsqu'elles n'ont qu'un candidat titulaire et font démis-

sionner le premier, voire le deuxième ou le troisième adjoint pour qu'il devienne le conseiller communautaire suppléant.

Les préfets, fort logiquement, écrivent aux communes que cette façon de procéder est illégale et que les élus en question n'ont pas le droit – j'ai un tel courrier en ma possession – de démissionner.

M. Alain Richard. Non, ils n'ont pas le droit de quitter leur mandat communautaire.

M. Jacques Mézard. Ils n'ont pas le droit de quitter leur mandat communautaire au motif qu'ils sont suppléants. Or un suppléant supplée, c'est-à-dire qu'il siège lorsque le titulaire n'est pas là !

Il me semble indispensable de rétablir une situation découlant de la volonté des conseils municipaux. Nous sommes face à une absurdité qui, une fois de plus, va à l'encontre de l'expression démocratique. Il s'agit d'une question urgente et, monsieur le ministre, eu égard à nos excellentes relations (*Sourires.*), je vous demande de bien vouloir y remédier le plus rapidement possible.

M. le président. Je suis saisi de deux amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 11, présenté par Mme Troendlé, au nom de la commission, est ainsi libellé :

Alinéa 1

Rédiger ainsi cet alinéa :

Dans les six mois suivant la promulgation de la présente loi, les conseils communautaires des communes et d'agglomération constitués ou dont la composition est modifiée entre le 20 juin 2014 et la promulgation de la présente loi peuvent être modifiés conformément à l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction résultant de la présente loi.

La parole est à Mme la rapporteur.

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de précision rédactionnelle ; il vise en effet à clarifier l'application de la déclaration d'inconstitutionnalité.

Aux termes de sa décision du 20 juin 2014, le Conseil constitutionnel a expressément écarté la remise en cause de la composition des organes communautaires qui ne serait pas l'objet d'un contentieux ou dont un des conseils municipaux serait partiellement ou intégralement renouvelé.

En conséquence, le droit d'option est utile pour ces intercommunalités dont la composition serait modifiée entre la date d'effet de la censure constitutionnelle et l'entrée en vigueur de la présente loi.

M. le président. L'amendement n° 3 rectifié, présenté par MM. Guené et Leleux, est ainsi libellé :

Alinéa 1

Remplacer les mots :

dans les six mois suivant sa promulgation

par les mots :

jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux et communautaires

La parole est à M. Jean-Pierre Leleux.

M. Jean-Pierre Leleux. Cet amendement tend à prolonger au-delà des six mois prévus dans la rédaction actuelle de l'article la possibilité d'utiliser l'accord local. Pour en avoir discuté tout à l'heure avec le premier signataire, Charles Guené, il me semble néanmoins que les annulations d'élections par les tribunaux administratifs ne seront plus prononcées au-delà de ce délai et que, en cas d'évolution des périmètres intercommunaux, l'accord local pourra s'appliquer.

Dès lors, cet amendement me semble superfétatoire, raison pour laquelle je le retire.

M. le président. L'amendement n° 3 rectifié est retiré.

Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 11 ?

M. Bernard Cazeneuve, ministre. Favorable.

M. le président. La parole est à M. Alain Richard, pour explication de vote.

M. Alain Richard. Je voudrais apporter une petite précision, en réponse à ce que vient d'indiquer M. Leleux.

Si mon analyse juridique est correcte, à partir du moment où la rédaction de l'article L. 5211-6-1 résultant de la présente proposition de loi entrera en vigueur – après une lecture à l'Assemblée nationale et, on l'espère, un accord entre les deux chambres –, toute situation de « remise en cause », selon l'expression utilisée dans la décision du Conseil constitutionnel, des représentations communautaires devra respecter la nouvelle rédaction du présent article, c'est-à-dire l'accord local encadré.

J'ajoute que cela vaut pour les annulations. Il me semble en effet que vous faites erreur, monsieur Leleux : toutes les annulations ne vont pas intervenir dans les six mois suivant la promulgation ! Le contentieux est aussi un jeu de rôles, vous le savez bien ; certains préfèrent retourner aux élections immédiatement après l'annulation ; d'autres font appel. Or, si les tribunaux administratifs ont un délai pour se prononcer – c'est une des rares contraintes de délai pour juger dans le droit administratif –, le Conseil d'État, lui, n'en a pas. On ne voit pas, en effet, qui sanctionnerait ensuite son éventuelle lenteur.

Dès lors, si j'en juge par ce qu'ont été les usages immémoriaux dans ce domaine, le seul d'ailleurs où le Conseil d'État est encore juge d'appel – il n'est plus que juge de cassation dans tous les autres dossiers –, les décisions d'annulation finale interviendront entre avril et juin de l'année prochaine.

J'ai hésité sur ce point mais, à mon avis, et sans qu'on ait à en écrire davantage dans la loi, le simple fait que l'article L. 5211-6-1 comporte, à compter de l'entrée en vigueur du présent texte, une proposition d'accord local permet aux communes membres de retrouver le droit à cet accord si une annulation entraîne l'application de la décision du Conseil constitutionnel ; elles ne feront alors que suivre les dispositions en vigueur.

Il me semble que c'est ainsi qu'il faut comprendre l'article 2. Pour le cas où il y aurait un doute sur ce point dans les mois qui viennent, je préfère que les travaux parlementaires fassent foi de cette interprétation.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 11.

(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. L'amendement n° 8, présenté par M. Joyandet, est ainsi libellé :

Alinéa 2

Remplacer les mots :

des populations légales en vigueur

par les mots :

correspondant aux populations municipales authentifiées par le plus récent décret publié en application de l'article 156 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité

Cet amendement a été précédemment défendu.

Quel est l'avis de la commission ?

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. Cet amendement fait référence au dernier décret d'homologation des populations municipales pour la conclusion de l'accord local.

Il est satisfait par la formule générale du texte de la commission, qui fait référence aux dispositions en vigueur prévues par la loi.

Dès lors, la commission vous demande, monsieur Joyandet, de bien vouloir retirer cet amendement. À défaut, elle y sera défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Bernard Cazeneuve, ministre. Même avis.

M. le président. Monsieur Joyandet, l'amendement n° 8 est-il maintenu ?

M. Alain Joyandet. Non, je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 8 est retiré.

L'amendement n° 9, présenté par M. Milon, est ainsi libellé :

Compléter cet article par un alinéa ainsi rédigé :

Le mandat des délégués désignés suivant un accord local, conclu avant le 20 juin 2014, se poursuit jusqu'à son terme sauf lorsque l'ensemble des opérations électorales tendant à la désignation des membres du conseil communautaire est contesté devant la juridiction administrative.

La parole est à M. Alain Milon.

M. Alain Milon. J'ai déjà présenté cet amendement lors de la discussion générale. Je sais très bien quel sort lui sera réservé, mais je tiens tout de même à le défendre jusqu'au bout ! (*Sourires.*)

Je l'ai déposé pour garantir la sécurité juridique des élections municipales et communautaires organisées en application de la loi du 17 mai 2013. Je tiens en effet beaucoup au suffrage universel, mes chers collègues !

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. On peut considérer que cet amendement est satisfait par les termes de la décision QPC du 20 juin 2014.

En effet, le Conseil constitutionnel a écarté les effets de la déclaration d'inconstitutionnalité pour la composition des conseils communautaires arrêtée sur la base de l'accord local qui ne font l'objet d'aucun contentieux, dans la mesure où il considère que leur remise en cause immédiate « entraînerait des conséquences manifestement excessives ». En conséquence, ces mandats sont préservés.

Je vous rappelle également, monsieur Milon, que les décisions du Conseil constitutionnel s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles.

Dès lors, ainsi que vous l'aviez pressenti, mon cher collègue, la commission émet un avis défavorable sur cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Bernard Cazeneuve, ministre. Même avis !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 9.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Je mets aux voix l'article 2, modifié.

(*L'article 2 est adopté.*)

Vote sur l'ensemble

M. le président. Avant de mettre aux voix l'ensemble de la proposition de loi, je donne la parole à M. Jean-Pierre Sueur, pour explication de vote.

M. Jean-Pierre Sueur. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, il me paraît très important que cette proposition de loi puisse être adoptée – je pense qu'elle le sera – dans des conditions qui permettent de ne pas se retrouver devant un risque d'annulation. J'insiste sur ce point, car cela créerait une insécurité supplémentaire, peut-être même constante, pour toutes les intercommunalités de France.

Je souhaite par ailleurs souligner un point auquel je suis très attaché, à savoir le fait que, une fois adopté, ce texte s'appliquera à toutes les intercommunalités, qu'elles soient rurales ou urbaines. Le Sénat doit dire et répéter qu'il représente l'ensemble des territoires de la République ; il est le Sénat du monde rural, le Sénat du monde urbain, le Sénat des banlieues et des quartiers en difficulté ou en déshérence.

Dans le monde rural, certaines communes vont mieux que d'autres. Il en va de même dans le monde urbain. Nous, mes chers collègues, nous avons la charge de représenter l'ensemble de ces collectivités, l'ensemble des territoires de notre pays. C'est très important pour la crédibilité du Sénat, qui nous est évidemment chère à tous.

Enfin, je me réjouis que chacun ici ait pu réaffirmer son attachement aux accords locaux entre les communes. Je ferai une petite évocation historique. En 2010, il a fallu que certains d'entre nous se battent beaucoup, en ces lieux notamment, pour que subsiste l'accord entre les communes. Je me rappelle un ministre qui désirait fort qu'il n'y eût que le tableau. Or nous voyons bien que l'accord local répond à la demande des élus.

Il est donc positif de restaurer l'accord local – car dans l'état actuel du droit, il n'existe plus –, dans des conditions de justice et d'équité, avec réalisme, et en prenant en compte l'ensemble des territoires de notre pays. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC.*)

M. le président. La parole est à M. Marc Laménie.

M. Marc Laménie. Cette proposition de loi a le mérite d'exister, même si, nous le savons, aucun texte n'est parfait.

Le débat a porté sur le lien entre les communes et les intercommunalités. J'approuve notre collègue Jean-Pierre Sueur lorsqu'il fait référence à « l'ensemble des territoires ».

Nombre d'orateurs ont également insisté sur un point fondamental : le respect de la démocratie.

M. Alain Gournac. C'est très important !

M. Marc Laménie. J'approuve aussi tout ce qu'a dit notre collègue Alain Milon tout à l'heure.

Si une simplification des relations entre les communes et les intercommunalités s'impose, soyons attentifs à la situation spécifique des petites intercommunalités, qui ont leur légitimité. Veillons à prendre en compte et à préserver la démocratie de proximité !

Telle est la préoccupation que je souhaitais exprimer à cet instant.

M. le président. La parole est à Mme Jacqueline Gourault.

Mme Jacqueline Gourault. Tous les rapports, études ou interventions convergent pour rappeler la diversité du territoire français. Et qui dit « diversité du territoire français » dit évidemment aussi « nécessité d'accords locaux ».

Je souhaite que cette proposition de loi soit rapidement examinée par nos collègues députés.

M. René Vandierendonck. Très bien !

Mme Jacqueline Gourault. J'espère que M. le secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement l'inscrira rapidement à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, car, pour une fois, nous pouvons vraiment dire qu'il y a urgence !

M. le président. Personne ne demande plus la parole?...

Je mets aux voix, dans le texte de la commission modifié, l'ensemble de la proposition de loi autorisant l'accord local de représentation des communes membres d'une communauté de communes ou d'agglomération..

(La proposition de loi est adoptée.)

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. Bernard Cazeneuve, ministre. Je voudrais souligner l'importance de l'initiative législative de MM. Alain Richard et Jean-Pierre Sueur et saluer l'excellent travail de Mme la rapporteure de la commission des lois. Je remercie également l'ensemble des orateurs pour la qualité de leurs interventions.

La plus grande prudence s'impose lors de la discussion parlementaire d'un texte comme celui-ci, qui a fait l'objet d'un travail juridique aussi approfondi. Prenons garde à ne pas rompre les équilibres ayant présidé à son élaboration. Je pense notamment aux mécanismes conçus pour répondre aux difficultés constatées sans remettre en cause la décision du Conseil constitutionnel, dont chaque considérant doit être respecté.

Nous ferons le maximum pour que ce texte soit inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale le plus rapidement possible. Il pourra ainsi être adopté et intégré dans notre droit dans les meilleurs délais, afin d'apporter des solutions aux problèmes que vous avez tous très largement évoqués. *(Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, ainsi que sur quelques travées du groupe UDI-UC et du groupe UMP.)*

4

ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE POUR L'EXAMEN D'UN PROJET DE LOI

M. le président. En application de l'article 45, alinéa 2, de la Constitution, le Gouvernement a engagé la procédure accélérée pour l'examen du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne

dans les domaines de la propriété littéraire et artistique et du patrimoine culturel, déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 22 octobre 2014.

5

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au jeudi 23 octobre 2014 :

De neuf heures à treize heures :

1. Débat sur les conclusions du rapport de la mission commune d'information sur le nouveau rôle et la nouvelle stratégie pour l'Union européenne dans la gouvernance mondiale de l'Internet (n° 696, tomes I et II, 2013-2014).

2. Proposition de loi tendant à interdire la prescription acquisitive des immeubles du domaine privé des collectivités territoriales et à autoriser l'échange en matière de voies rurales (n° 292, 2013-2014) ;

Rapport de M. Yves Détraigne, fait au nom de la commission des lois (n° 31, 2014 2015) ;

Résultat des travaux de la commission (n° 32, 2014-2015).

De quinze heures à quinze heures quarante-cinq :

3. Questions cribles thématiques sur les accords de libre-échange.

Personne ne demande la parole?...

La séance est levée.

(La séance est levée à dix-sept heures trente.)

Le Directeur du Compte rendu intégral

FRANÇOISE WIART

QUESTION(S) ORALE(S) REMISE(S) À LA PRÉSIDENTE DU SÉNAT

Situation de l'établissement public de santé mentale de Saint-Avé dans le Morbihan

N° 903 – Le 30 octobre 2020 – **M. Michel Le Scouarnec** attire l'attention de **Mme la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes** sur la situation de l'établissement public de santé mentale (EPSM) de Saint-Avé, dans le Morbihan. Cet établissement de santé traverse, actuellement, des difficultés financières importantes, puisqu'un déficit prévisionnel de 940 000 euros, pour l'exercice 2014, serait annoncé. Afin de remédier à ce manque budgétaire, la direction a émis des propositions se résumant en deux points. Le premier s'articule autour d'une réduction des effectifs de l'ordre de 53 postes. Le second développe, pour les patients, une offre de soins réduite et des facturations en hausse. Ces mesures surprennent l'ensemble du personnel et des patients qui s'inquiètent, légitimement, pour la pérennité de leurs conditions de travail ou d'accueil. Aucune concertation n'aurait été menée afin d'exposer aux équipes les enjeux de la situation de l'établissement et les perspectives proposées. Par ailleurs, des postes d'infirmiers de nuit auraient été remplacés par des aides médico-psychologiques (AMP) dont les missions et les compétences ne sont pas les mêmes. Cette possibilité de recrutement

doit être considérée comme occasionnelle ou complémentaire mais pas comme un choix par défaut ou permanent. Ces restrictions budgétaires vont à l'inverse de la volonté de la direction qui demande, dans le cadre de l'appel à candidature pour accompagner l'évolution de l'offre en santé mentale en Bretagne, un supplément de personnel. Pourtant, la santé, et encore plus la santé mentale, ne peuvent être considérées comme des marchandises ou des produits à rentabiliser. Les membres du personnel sont toujours dans l'attente de connaître le nombre de postes par catégorie professionnelle qui seront supprimés. Les patients, pour qui la régularité de l'encadrement est primordiale, ne devraient pas être défavorisés par une offre de soins de qualité moindre en raison d'un budget en baisse. C'est pourquoi, en lui rappelant que l'accès à la santé est un droit fondamental, il lui demande les mesures envisagées pour accorder à cette structure publique le budget nécessaire à son bon fonctionnement, à la hauteur des besoins des usagers d'un établissement psychiatrique.

Construction d'un lycée public sur la commune de Ploërmel dans le Morbihan

N° 904 – Le 30 octobre 2014 – **M. Michel Le Scourarnec** attire l'attention de **Mme la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche** sur la possibilité de construction d'un lycée public sur la commune de Ploërmel, dans le département du Morbihan. Depuis près de 25 ans, ce projet est porté par un nombre important d'élus de ce territoire, en développement et en expansion démographique. En 2007, le conseil régional de Bretagne s'est emparé de cette question, avec la réalisation d'une première étude, complétée par une seconde en 2012, et la création d'un comité de pilotage. Les conclusions de ces travaux témoignent tous de l'utilité d'un nouvel établissement dans ce bassin de population, tout en demandant de déterminer, au-delà du potentiel d'élèves scolarisables, les offres de formation à proposer pour répondre aux besoins des habitants de ce secteur. L'année dernière, un vote des conseillers régionaux appelait également à la construction de ce lycée public, puisqu'ils ont acté, dans le collectif budgétaire, la construction, à l'horizon de 2040, de deux lycées, dont un spécifiquement à Ploërmel. L'enseignement est une priorité du Gouvernement qui s'est traduite, notamment, par la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République. Ainsi, cet élan ne doit pas s'arrêter au premier degré et la construction d'un nouveau lycée à Ploërmel serait un signe fort envoyé à un territoire en faveur de la réussite de tous, par l'accroissement de l'offre de formation publique. Par ailleurs, le secteur de Ploërmel n'est pas pourvu d'autres établissements publics du second degré et sa situation géographique sera complémentaire de celle des lycées de Guer et de Josselin. C'est pourquoi il lui demande de préciser ses intentions en faveur de la construction d'un lycée public sur la commune de Ploërmel, afin que l'avenir des enfants s'inscrive dans une offre publique pertinente, adaptée et juste.

Pérennisation du fonds d'amorçage des rythmes scolaires pour l'année 2015-2016

N° 905 – Le 30 octobre 2014 – **M. Cyril Pellevat** attire l'attention de **Mme la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche** sur la pérennisation du fonds d'amorçage des rythmes scolaires pour l'année 2015-2016.

Il lui rappelle que le Gouvernement s'était engagé, par la voix du ministre chargé de l'éducation, à sa reconduction pour l'année scolaire 2015-2016. Or, il apparaît que, dans le projet de loi de finances initial pour 2015, l'article 55 limiterait son

champ d'action aux seules communes bénéficiaires des dotations de solidarité urbaine « cible » et de solidarité rurale « cible ». Il lui fait donc remarquer – outre que cela serait en totale contradiction avec les propos gouvernementaux – que l'abandon partiel du fonds serait catastrophique pour les 23 300 communes ayant une école.

En effet, dans une période de crise et de baisses des dotations de l'État vers les collectivités territoriales qui en résultent, il apparaît difficile, voire impossible, pour les communes, de pourvoir aux dépenses supplémentaires qu'engendre la mise en place des rythmes scolaires sans une aide extérieure.

Il lui demande donc si l'État est prêt à amender l'article 55 du projet de loi de finances pour 2015, en vue de donner au fonds d'amorçage un caractère durable et général et, dans un deuxième temps, s'il est possible de pouvoir lui allouer des crédits suffisants pour pallier le coût de la réforme.

Expérimentation en Midi-Pyrénées du schéma de répartition territoriale pour le rééquilibrage des flux de demandes d'asile

N° 906 – Le 30 octobre 2014 – **M. François Bonhomme** attire l'attention de **M. le ministre de l'intérieur** sur la situation délicate dans laquelle se trouve le département du Tarn-et-Garonne face à l'afflux important de dossiers de demandeurs d'asile. Pour mémoire, la répartition des demandeurs d'asile entre les départements est effectuée par le préfet de région. À Montauban, une association particulièrement active, l'association montalbanaise d'accueil aux réfugiés, répond à un grand nombre d'appels d'offre, ce qui a pour effet de diriger vers Montauban la majorité des dossiers de la région. Ainsi, en 2014, alors que Toulouse et la Haute-Garonne recevaient 300 demandeurs d'asile, pour une population de 1,3 million d'habitants, la ville de Montauban et le Tarn-et-Garonne en recevaient 156 pour une population de 240 000 habitants.

Cette situation pose de véritables problèmes en termes d'hébergement mais aussi et surtout en termes de scolarisation des enfants. Les écoles se trouvent déjà en flux tendu, compte tenu de l'essor démographique de la ville, mais aussi de l'accueil d'enfants étrangers non francophones bénéficiaires d'un titre de séjour ou en provenance de l'espace Schengen. 10 % des enfants scolarisés dans ces écoles ne maîtrisent pas la langue française. En conséquence, la ville de Montauban, qui accueille pour l'année scolaire 2014-2015 175 enfants relevant du droit d'asile, n'a pas pu prendre en compte l'ensemble des demandes, et 29 dossiers sont en attente à ce jour. Il apparaît donc nécessaire de corriger les dysfonctionnements liés à la complexité d'un dispositif qui ne répond plus à ses obligations d'intégration ni au principe de solidarité entre collectivités territoriales.

Le rapport remis par deux parlementaires au Gouvernement le 28 novembre 2013 dans le cadre de la préparation de la réforme du droit d'asile préconise l'élaboration d'un schéma de répartition territoriale afin de rééquilibrer les flux de demandes d'asile et de faire jouer la solidarité entre les régions. Celui-ci serait élaboré en concertation avec les intervenants locaux, et permettrait d'orienter les demandeurs d'asile en fonction du poids accordé à chaque région dans la mission d'accueil, tout en prenant en compte la situation particulière des personnes.

Sur la base de ce rapport, la ville de Montauban, qui a déjà alerté à plusieurs reprises les services du ministère, propose que, à titre expérimental, le schéma de répartition soit mis en place sur la région Midi-Pyrénées et que l'association montalbanaise d'accueil aux réfugiés, qui perçoit une aide substantielle de l'État, soit dotée d'une vocation régionale pour mettre ses compétences au service de l'ensemble des départements de

Midi-Pyrénées. Cette expérimentation pourrait servir de base aux discussions qui s'engageront lors de la préparation du projet de loi.

Dans ces circonstances, il lui demande de bien vouloir lui indiquer si le Gouvernement entend satisfaire cette demande, et s'il entend mener enfin une large concertation avec tous les acteurs concernés.

ABONNEMENTS

NUMÉROS d'édition	TITRES	TARIF abonnement France (*)
		Euros
	DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE	
03	Compte rendu..... 1 an	203,70
33	Questions..... 1 an	150,80
	DÉBATS DU SÉNAT	
05	Compte rendu..... 1 an	183,10
35	Questions..... 1 an	109,40
85	Table compte rendu..... 1 an	38,70

En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande

Paiement à réception de facture

En cas de règlement par virement, indiquer obligatoirement le numéro de facture dans le libellé de votre virement.

Pour expédition par voie aérienne (outre-mer) ou pour l'étranger, paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination

(*) Arrêté du 17 décembre 2013 publié au *Journal officiel* du 19 décembre 2013

Direction, rédaction et administration : 26, rue Desaix, 75727 Paris Cedex 15
Standard : **01-40-58-75-00** – Accueil commercial : **01-40-15-70-10** – Télécopie abonnement : **01-40-15-72-75**

Prix du numéro : 3,80 €