

La première lecture sénatoriale

L'élection des conseils communautaires dans la réforme des collectivités territoriales. (article 2) 27 et 28 janvier 2010.

Rappels

La question de l'élection des délégués communautaires au suffrage universel direct est ancienne. Dès les années 90, alors que l'intercommunalité de projet et de développement commence à l'emporter sur l'intercommunalité de services, l'ADELS et quelques autres associations posent la question qui semble alors incongrue. La seule association d'élus qui s'engage courageusement dans cette direction est la Fédération Nationale des Maires Ruraux.

Officiellement, la question est posée pour la première fois dans un rapport de Pierre Mauroy, en 1999-2000. Le parti socialiste se convertit à l'idée avec quelques réticences. Jean-Pierre Chevènement marque fortement son hostilité, au moment où il prépare la loi qui crée les communautés d'agglomération, en 1999. Une deuxième tentative s'est opérée à propos de la loi Vaillant de 2001. Un article annonçant l'élection au suffrage universel direct des conseillers d'agglomération (mais pas de ceux des communautés de communes) figurait dans les premières versions du projet de loi. Il a été retiré, au cours du débat, à la demande du Premier Ministre, Lionel Jospin, devant une majorité sénatoriale de droite, très hostile, qu'il ne voulait pas affronter peu avant les élections présidentielles auxquelles il se présentait.

Le dernier baroud d'honneur a eu lieu au cours de la discussion de la loi du 13 août 2004 (acte II de la décentralisation, sous Raffarin). **René Dosière**, ancien vice-président de l'ADELS, a présenté devant l'Assemblée Nationale un amendement disant : « *À partir de 2007, les membres des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre seront élus au suffrage universel direct, le même jour que les conseils municipaux... en assurant la représentation de chaque commune* ». On aurait intérêt à lire sa longue et riche argumentation. Il s'est fait descendre dans les grandes largeurs par le rapporteur et par le ministre (Patrick Devedjian) qui voulaient ridiculiser « *les impatientes de l'intercommunalité* ». La relecture de ce débat fait sourire, car il souligne les conversions qui se sont opérées depuis.

Rédaction actuelle de l'article

« *L'Établissement Public de Coopération Intercommunale est administré par un organe délibérant composé des délégués élus par les conseils municipaux des communes membres* » (article L 5211-6 du Code général des collectivités territoriales).

Rédaction proposée par le projet de loi (article 2)

« *Les métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes sont administrées par un organe délibérant composé par des délégués des communes membres, élus au suffrage universel direct...* » (les dispositions électorales seront votées dans une loi ultérieure. Le système du « *fléchage* » dont on parle beaucoup dans le débat ne figure donc pas dans cette loi, il est annoncé dans l'exposé des

motifs. Il sera discuté et éventuellement voté dans le « *paquet électoral* » à venir dans une autre loi). « *Les autres EPCI sont administrés par un organe délibérant composé de délégués élus par les conseils municipaux des communes membres* ». Suivent des mises en cohérence avec les articles suivants du code.

Exposé des motifs du gouvernement

« *Pour les communes de plus de 500 habitants, le système retenu est celui du « fléchage » : les candidats au mandat de conseiller municipal et aux fonctions de délégué communautaire figureront sur une seule et même liste, les premiers de liste ayant vocation à siéger au conseil municipal de leur commune et au conseil communautaire, les suivants de liste ne siégeant qu'au conseil municipal de leur commune* ». (C'est le système que l'on appelle « *de la loi Paris-Marseille-Lyon (PML)* » parce qu'il a été institué pour élire à la fois les conseillers des mairies d'arrondissement et de secteur et les conseillers municipaux de la mairie centrale). « *Dans les communes de moins de 500 habitants, les délégués des communes sont le maire et les conseillers municipaux, désignés dans l'ordre du tableau établi lors de l'élection de la municipalité. Le projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale précise l'ensemble de ces dispositions* ».

Débat général

- **Josiane Mathon-Poinat** (sénatrice communiste du Rhône). Les communistes ne sont pas opposés à ce que les électeurs aient leur mot à dire dans sa désignation des délégués des communes au sein des conseils communautaires et donc à la mise en œuvre de la méthode de fléchage des candidats.

Mais le **texte de l'article ne propose qu'une décision de principe**. Les dispositions électorales sont renvoyées à une autre loi. « *Nous ne voulons pas voter sur un principe sans avoir pris sur ses modalités d'application* ».

« *Notre conception de l'intercommunalité se fonde sur le volontariat et sur le libre choix des communes. Nous rejetons donc, en la matière, toute décision autoritaire* ».

« *Les EPCI ne sont pas et ne doivent pas devenir des collectivités territoriales, ni en droit, ni en fait. Il s'agit avant tout de structures de coopération et de mutualisation, représentant les communes qui en sont membres. Il nous apparaît absolument nécessaire de maintenir un lien institutionnel fort entre la commune, représentée par son conseil municipal et la structure intéressée* ».

« *Un mode de scrutin fondé sur le suffrage universel direct, avec une élection autonome des conseillers communautaires serait inopportun. Cela accroîtrait de fait les pouvoirs des intercommunalités au détriment de ceux des communes et légitimerait une forme de tutelle ; ce que nous refusons* ».

La réforme proposée « *va dans le sens de l'intégration des communes au sein des intercommunalités* ». La commission ne la présente-t-elle pas comme « *un corollaire indispensable au fort degré d'intégration et aux larges compétences des EPCI à fiscalité propre* » ? Le but est « *de vider les communes de leur substance* ».

« Nous devons refuser que l'intercommunalité se transforme en une machine à faire disparaître la démocratie communale et la libre administration des communes ».

« Nous restons méfiants » Derrière cet article « se profile un autre mode de scrutin destiné à mettre en place à la tête des intercommunalités des équipes indépendantes, dépourvues d'élus municipaux ».

- **Jean-Pierre Sueur** (sénateur socialiste du Loiret) rappelle que la gauche a beaucoup œuvré pour l'intercommunalité (loi de 1992, loi de 1999). « *La méthode que nous avons toujours préconisée, celle de laisser la liberté de choix des communes, est la bonne* » L'intercommunalité a énormément progressé par le simple volontariat. Elle concerne aujourd'hui plus de 92 % des communes.

« Nous sommes donc attachés à la liberté des communes. Nous émettons des réserves chaque fois qu'une disposition du projet de loi accroîtra le poids excessif du représentant de l'Etat ». Le représentant de l'État ne doit intervenir qu'en bout de course, quand les communes n'ont pas réussi à s'entendre, à l'échéance d'un délai de rigueur fixé par la loi, en substitution d'une carence.

« L'intercommunalité ne doit jamais se traduire par la suppression des communes. Nous avons besoin des deux niveaux ».

Le parti socialiste a déjà présenté une proposition de loi pour que l'élection des conseillers généraux se fasse dans le cadre des intercommunalités et non dans le cadre des vieux cantons, afin que la région et le département s'articulent mieux sur les intercommunalités. « *Il nous faut des régions fortes et des intercommunalités fortes* ». Il faut accroître les compétences et les moyens des intercommunalités, « *dès lors que cette évolution s'opère toujours dans le respect des communes* ».

« Ce sont les intercommunalités qui permettent le maintien des petites communes ».

Le débat sur la démocratisation de l'intercommunalité est ancien. « *Le système du fléchage sera un progrès* ». Toutefois, pour les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines nous devons savoir qu'il ne faut pas exagérer la portée de cette évolution : « *les citoyens continueront de se prononcer sur des listes municipales, certains candidats ayant vocation, en cas d'élection, à siéger à l'échelon intercommunal* » « *Il faudra, un jour, se demander s'il est moins légitime d'élire au suffrage universel direct les délégués communautaires dans une métropole qui, procédera d'un degré d'intégration fort* ».

- **Dominique Voynet.** (Sénatrice Verte de la Seine-Saint-Denis). L'article propose une bonne chose. « *Compte tenu de la montée en puissance des EPCI à fiscalité propre, de l'étendue des compétences structurantes transférées, permettre aux électeurs de désigner de façon directe, avec plus de transparence et plus démocratie les élus qui sont censés les représenter dans les intercommunalités est un progrès* ».

Cette réforme a été avancée pour la première fois dans un rapport de Pierre Mauroy, en 2 000. « *La majorité du Sénat s'y était opposée. Je salue sa conversion* ».

« Je regrette que nous ne puissions avoir une vision globale cohérente de l'appareil législatif et institutionnel que vous vous proposez d'instituer. Ces dispositions sont renvoyées à une loi ultérieure, au risque de nuire à l'intelligibilité du dispositif. Comme pour les conseillers territoriaux, le gouvernement refuse d'ouvrir un débat immédiat sur le mode de scrutin. L'examen de la question est saucissonné entre plusieurs textes, dispersés au fil du temps ».

- **Gérard Collomb** (sénateur socialiste du Rhône) parle plutôt des métropoles. À propos de l'élection des conseillers communautaires, il pose la question de savoir si *« l'élection au suffrage universel direct politisera les scrutins »*. *« Un minimum de concordance est nécessaire entre les personnes désignées par le suffrage universel et celles qui seront appelées à diriger l'intercommunalité »*.
- **Claude Bérit-Débat** (sénateur socialiste de la Dordogne). *« Cet article manifeste une certaine volonté de renforcer la représentativité des assemblées intercommunales. C'est une tentative louable de rénovation de la démocratie locale. Il faut rapprocher encore davantage les intercommunalités et les citoyens »*.

« On ne peut pas d'un côté constater la réalité du fait communautaire et se réjouir de le voir prendre une place croissante dans le quotidien des Français et ne pas en tirer les conséquences qui s'imposent en termes de renforcement de la légitimité des délégués communautaires ».

En fait, il faut choisir entre trois voies :

- **une élection au suffrage universel direct ;**
- **le maintien du mode de désignation actuel ;**
- **ou le fléchage.**

« Le fléchage est un moyen terme acceptable ». Claude Bérit-Débat rappelle que toutes les associations d'élus sont maintenant en faveur de ce système. Le fléchage est le système le plus favorable pour les communes. Il permet de respecter les objectifs de parité. Il assure une meilleure transparence du mandat de délégué. Une question se pose pour les toutes petites communes, celles de moins de 500 habitants qui ne sont pas touchées par l'extension de la loi électorale commune, c'est-à-dire qui n'ont pas forcément des listes complètes et qui échapperont au fléchage. *« Les élections municipales dans les toutes petites communes ne doivent pas être incompatibles avec le fléchage »*. *« Il ne peut être introduit une distinction entre les citoyens selon la taille des communes »*.

- **Pierre-Yves Collombat** (sénateur socialiste du Var). Ce qui est proposé correspond à une vieille revendication de la Fédération des maires ruraux de France. *« Nous avons été les seuls à proposer pendant longtemps ce qui semblait alors révolutionnaire »*.

« On ne pouvait laisser éternellement les intercommunalités souffrir d'un déficit démocratique ».

Cependant, l'intercommunalité n'est pas une collectivité territoriale, mais une *« coopérative de communes »*, selon l'expression de Jean-Pierre Chevènement. *« Il ne peut y avoir de concurrence avec la commune en matière de légitimité. Les délégués*

au sein de l'intercommunalité doivent être ceux de la commune et ne pas exercer leur mandat à titre personnel ». Pour ce faire, le fléchage est un bon système.

Pourquoi craindre la politisation du scrutin dans les petites communes ? Elles font déjà de la politique ! *« Les électeurs votent pour vous parce que vous défendez des projets, parce qu'ils vous font confiance, parce qu'ils vous ont vu à l'œuvre. Je ne vois pas en quoi ce mode d'élection y changera quelque chose ».*

« Il n'y a pas de raison de réserver un sort particulier aux communes de moins de 500 habitants.

- **Hervé Maurey** (sénateur de l'Union Centriste de l'Eure). *« La commune est la cellule de base de la démocratie. Les Français connaissent et plébiscitent deux types d'élus : le Président de la République et le maire ».* Hervé Maurey s'étend sur la répartition des conseillers communautaires qui fera l'objet de l'article suivant. Nous y reviendrons plus loin.
- **Jean-Claude Peyronnet** (sénateur socialiste de la Haute-Vienne). Pour les communes de moins de 500 habitants, *« nous proposons la possibilité de présenter des listes incomplètes, mais nous éliminons la possibilité d'être élu sans être candidat ».*

« La question essentielle de ce débat est : va-t-on vers la suppression des communes, parallèle à la suppression des départements ? ». « La suppression des communes est inscrite en filigrane dans ce projet de loi, d'ailleurs inspiré par le rapport Balladur, lequel évoque « l'évaporation » des départements et prône clairement la constitution de « communes nouvelles ». « On va vers d'un côté l'existence des intercommunalités et, de l'autre, celle des régions ». Même si le projet de loi ne va pas explicitement si loin, c'est la direction dans laquelle il nous engage.

Il ne sera pas facile de créer les communes nouvelles, car le changement de structures se fait surtout à coup de carottes, *« L'État impécunieux peut-il mettre en place des incitations financières ? ».*

- **Jean-Pierre Chevènement** (sénateur du Rassemblement Démocratique et Social Européen du Territoire de Belfort). *« Le fléchage est plus démocratique que la désignation ».* Mais...

« L'intercommunalité est une coopérative de communes. Avec l'élection des délégués communautaires au fléchage, vous allez introduire dans les conseils communautaires des divergences idéologiques et politiques séparant les différentes listes ; c'est inévitable ». « Le fléchage va entraîner une politisation pas forcément dans le bon sens du terme. La politisation peut être positive lorsqu'elle a trait aux grandes options idéologiques. Est-elle nécessaire quand il s'agit de projets très concertés ? On risque d'avoir des majorités quasi automatiques qui obéiront beaucoup plus à des présupposés politiques qu'à des considérations de terrain ».

« Le mode de scrutin par fléchage va transformer l'esprit de l'intercommunalité qui ne sera plus une coopérative de communes, mais deviendra un quatrième niveau de collectivité ».

On dit que les communes sont les échelons de base de la démocratie, mais on crée « les communes nouvelles » qui constituent « une innovation très inquiétante ».

« **Le fléchage va forcément diminuer la légitimité des maires** » Jusqu'à présent ce sont eux qui, dans une très large mesure, choisissaient les délégués communautaires. Avec le fléchage, « ils seront désignés dans l'ordre des listes ». « Des majorités et des minorités de rencontre se formeront donc forcément à l'échelon du conseil communautaire ». « **Vous aurez alors pollué, sans l'avoir voulu, l'esprit de l'intercommunalité** ».

- **Yves Daudigny** (Sénateur socialiste de l'Aisne) affirme que « le scrutin de liste ne se traduit pas forcément par un affrontement politique entre deux listes ». Il redit son attachement à l'échelon communal « qui est l'échelon de base de l'organisation territoriale de notre pays, l'unité de base de la démocratie, l'unité de base du fonctionnement social, le lien entre les habitants et le premier niveau d'initiative publique ». **La question majeure est : « est-ce que le projet de loi protège ce modèle » ?** La création des « communes nouvelles » prouve le contraire. Si la majorité et le gouvernement ne suppriment pas l'article 8, ils apportent la preuve de leur volonté de supprimer l'échelon communal et de faire fusionner les communes au sein des communes nouvelles.

« La commune est moderne. Elle n'appartient pas au passé. Mais elle ne pourra s'inscrire dans l'avenir que si elle participe à une intercommunalité ».

« Le fléchage est une solution de compromis ». Il est plus simple et plus lisible que la désignation des conseillers communautaires ; mais il faut sauvegarder la légitimité du pouvoir des maires.

- **Yves Krattinger** (sénateur socialiste de Haute-Savoie). « L'intercommunalité a sauvé les petites communes qui étaient souvent incapables de répondre aux attentes de nos concitoyens. L'intercommunalité leur a aussi permis d'assurer des services à leurs habitants ».

« Les maires s'approprient les réalisations permises par l'intercommunalité, en omettant, au passage, de mentionner quelle est leur origine. Ils rejettent sur elle la responsabilité des manques constatés ». Comment s'étonner, dans ces conditions que les citoyens ne sachent pas très bien à quoi sert l'intercommunalité et ce qu'elle réalise vraiment. Les maires sont les premiers responsables de cette méconnaissance. « Dès lors, il apparaît souhaitable de mettre davantage en lumière, lors des élections, la question de l'intercommunalité ».

L'idée du fléchage est issue de la commission Belot (dont Yves Krattinger faisait partie). « Il nous est apparu qu'à ce stade de développement de l'intercommunalité, le fléchage était la seule solution ». « Il permettra à ceux qui construisent une liste, de déterminer, avant les élections, qui siègera à l'échelon communautaire ». « **Il faut introduire dans le débat communal la question de la représentation communautaire** ».

La bataille des amendements

Huit amendements ont été déposés.

- **Amendement N°1 de suppression**, présenté par le groupe communiste, républicain, citoyen et les sénateurs du Parti de Gauche.

Défense de l'amendement :

- **Nicole Borvo Cohen-Seat** (sénatrice communiste de Paris)
« *Le gouvernement nous demande de nous prononcer sur un dispositif tout en renvoyant à plus tard la définition d'un certain nombre de modalités* ».

Ce texte est une première étape : « *l'objectif étant à terme d'intégrer les communes aux intercommunalités, avant de les supprimer en tant que collectivités locales de plein exercice* ». Plusieurs éléments du texte montrent que l'on entend transformer les intercommunalités en collectivités locales. « ***Le gouvernement doit préciser ce qu'il entend faire de l'intercommunalité*** ». « *Peut-être pourrions-nous réviser notre position si le mode de scrutin était précisé et si la conception coopérative de l'intercommunalité était réaffirmée* ».

Avis de la commission et du gouvernement :

- **Jean-Patrick Courtois** (Sénateur UMP de Saône-et-Loire et rapporteur de la commission des lois). « ***Il faut renforcer la légitimité des intercommunalités aux yeux de nos concitoyens. Ces derniers participeront ainsi directement à la désignation de leurs conseillers municipaux qui seront délégués communautaires. C'est un progrès considérable*** ». Avis défavorable.
- **Alain Marleix** (ministre) « *Le système de fléchage garantit la légitimité des conseils municipaux, des maires et donc des communes. En même temps il renforce le caractère démocratique des EPCI* ».
- **Guy Fischer** (sénateur communiste du Rhône). Pourquoi le système de fléchage n'est-il pas inscrit dans le présent projet de loi ?
- **Alain Marleix**. « *Nous y reviendrons dans quelques semaines quand nous discuterons d'une autre loi qui constitue « le paquet électoral » de la réforme* ». Avis défavorable.

L'amendement est rejeté.

Les sept amendements suivants font l'objet d'une discussion commune après avoir été présentés.

- **Amendement N°2 de conservation du système actuel** de « *délégués élus en leur sein par les conseillers municipaux des communes membres* », présenté par le groupe Rassemblement Démocratique et Social Européen (RDSE).

Défense de l'amendement :

- **Jean-Pierre Chevènement. Préserver le système actuel, c'est préserver la légitimité des conseils municipaux.** Si les associations d'élus se sont ralliées à la solution du fléchage, *« c'est qu'elles ne voient pas quelles en seront les conséquences : la formation de majorités de circonstance sur des bases qui pourront être excessivement politiciennes »*.

Les maires ne seront plus maîtres du choix de leurs conseillers communautaires. C'est l'ordre de la liste, tout à fait rigide, qui s'appliquera, et on ne pourra le modifier en fonction de considérations pratiques. *« Gardons un système plus souple. Il ne faut pas rigidifier l'intercommunalité »*.

- **Amendement N°3 de suppression du mot « métropole »**, présenté par le groupe communiste républicain, citoyen et les sénateurs du Parti de Gauche.

Défense de l'amendement :

- **Odette Terrade** (Sénatrice communiste du Val-de-Marne). Dans le projet de loi le mot « métropole » n'apparaît qu'à l'article 5. On ne peut donc pas en parler dans l'article 2, *« puisque nous n'en avons pas encore discuté et qu'il ne figure pas encore dans notre arsenal juridique »*. Ce texte est mal construit.

« Nous sommes opposés à la création des métropoles ».

- **Amendement de suppression N°4 de la mention « élus du suffrage universel direct »**, présenté par le groupe RDSE et défendu par Jean-Pierre Chevènement, avec les mêmes arguments que l'amendement n° 2.
- **Amendement N°5** pour l'ajout, *« après membres élus »* de la précision *« dans le cadre de l'élection municipale »*, présenté par le groupe communiste républicain, citoyen et les sénateurs du Parti de Gauche.

Défense de l'amendement :

- **Marie-Agnès Labarre** (sénatrice communiste de l'Essonne). **Il faut plus nettement lier l'élection des délégués communautaires aux élections municipales.** *« Insérer cette précision dans le texte apaiserait une partie de nos inquiétudes »*.
- **Amendement N°6** précisant que le scrutin universel direct par fléchage est utilisé *« pour toutes les communes dont le conseil municipal est élu au scrutin de liste »*, présenté par Rémy Pointereau. En effet, il faut rappeler que le scrutin de listes complètes n'est pas forcément utilisé au-dessous d'un certain seuil, actuellement fixé à 3 500 habitants, mais que les projets gouvernementaux se proposent d'abaisser à 500 habitants. L'amendement revient donc à sortir les petites communes du dispositif du fléchage.

Défense de l'amendement

- **Rémy Pointereau** (sénateur UMP du Cher). La rédaction actuelle de projet de loi vise à généraliser l'élection des délégués communautaires au suffrage universel direct à toutes les communes. *« Nous demandons que le fléchage ne concerne pas toutes les communes. Dans les autres, où se pratique le panachage, j'estime que c'est le conseil municipal qui doit continuer à désigner les délégués communautaires ».*

« Un prochain projet de loi doit fixer le seuil de population à partir duquel les conseils municipaux seront élus au scrutin de liste. On a beaucoup parlé de 500 habitants. Je préférerais que le seuil retenu soit de 2 000 ou 2 500 habitants, afin d'éviter une politisation excessive du scrutin dans les communes rurales ».

Les amendements 7 et 8 seront présentés plus loin, par souci pédagogique, car ils ont donné lieu à des développements longs et complexes.

Avis de la commission et du gouvernement sur les amendements 2 à 6 :

- **Jean-Patrick Courtois.** *« La commission souhaite que les délégués communautaires soient élus au suffrage universel direct »*

Avis défavorable pour l'amendement N° 2

« La commission estime que la création des métropoles est nécessaire, car elle constitue une avancée importante pour la compétitivité de nos plus grandes agglomérations ».

Avis défavorable pour l'amendement N° 3

Avis défavorable à l'amendement N°4

« Contraire à la position de la commission ». « Dire que les élections des conseillers communautaires s'effectuent dans le cadre des élections municipales va de soi. Mais ça va mieux en le disant ».

Avis favorable à l'amendement N°5

« Il y a en effet une difficulté à organiser un scrutin fléché dans les communes qui n'ont pas un scrutin de liste. La proposition est donc opportune ».

Avis favorable à l'amendement N° 6

- **Alain Marleix.** Adopte la même position, **défavorable aux amendements 2, 3 et 4, favorable aux amendements 5 et 6.**

Explication de vote :

- **Jean-René Lecerf** (sénateur UMP du Nord).

« Le mécanisme actuel est fondé sur l'élection au suffrage universel indirect qui est déjà une forme de suffrage universel. Ce mode d'élection n'est pas encore longtemps tenable, en raison de l'évolution de l'intercommunalité qui exige de renforcer la légitimité des élus communautaires ».

Le fléchage respecte très largement les communes. *« Le système retenu dans le projet de loi permet à la fois de renforcer la légitimité des conseillers communautaires et de préserver l'existence des communes ».*

L'autre option, proposée pour la première fois par Pierre Mauroy et soutenue par les socialistes, l'élection au suffrage universel direct par scrutin de liste à l'échelle de l'intercommunalité, serait un danger pour les maires. *« Certains maires ne figurant pas sur la liste parvenue en tête au scrutin à l'échelle intercommunale, ne seront pas conseillers communautaires. C'est leur adversaire, malheureux des élections municipales qui pourra occuper le siège s'il figurait sur la bonne liste à l'échelon communautaire ».*

Vote sur les amendements 2 à 6. Les amendements 2, 3 et 4 sont repoussés. Les amendements 5 et 6 sont adoptés.

Débat sur la présence ou non de suppléants pour les conseillers communautaires

- **Amendement N°7 de l'Union Centriste.** Il dit *« Des délégués suppléants en nombre identique à celui des délégués titulaires des communes membres sont élus dans les modalités fixées par la loi... ».*

Défense de l'amendement.

- **Hervé Maurey.** *« Cette création est nécessaire, car des communes ne disposent que d'un seul siège ».* Le délégué suppléant peut participer, avec voix délibérative, aux réunions de l'organe délibérant, en cas d'absence du délégué titulaire ou si celui-ci n'a pas donné procuration.
- **Amendement N°8 du RDSE** ainsi rédigé : *« Lorsqu'une commune ne dispose que d'un seul délégué, elle désigne dans les mêmes conditions, un délégué suppléant qui peut participer avec voix délibérative aux réunions de l'organe délibérant, en cas d'absence du délégué titulaire ou si celui-ci n'a pas donné procuration ».*

Défense de l'amendement

- **Michel Charasse :** *« Avec les dispositions que nous votons par ailleurs, de plus en plus de communes ne seront à l'avenir représentées que par un seul délégué »*

Avis de la commission et du gouvernement :

- **Jean-Patrick Courtois** : la commission préfère l'amendement N° 8 à l'amendement N°7 « *parce qu'il est plus clair et qu'il ne vise que le cas des communes ne comptant qu'un seul délégué* ».
- **Alain Marleix** : idem.

L'amendement N° 7 est retiré. Dès lors toute la longue discussion porte sur l'amendement N° 8.

Explications de vote :

- **Gérard Collomb.** « *L'une des faiblesses de ce projet de loi, c'est de mettre toutes les intercommunalités sur le même plan* ».

Le système des délégués suppléants présente des inconvénients. « *L'exécutif de l'intercommunalité ne saura jamais quels seront ses interlocuteurs puisque ce sera tantôt le titulaire, tantôt le suppléant qui siègera* ». « *Au sein des commissions, cela devient totalement ingérable. Le pire sera dans les intercommunalités comportant un grand nombre de communes, et trop de petites à un seul délégué* ». « *On n'aura jamais deux fois de suite affaire aux mêmes personnes et chaque nouvel interlocuteur demandera à réétudier le dossier* ».

- **Dominique Braye.** « *Vous voulez trouver une solution unique à des situations totalement différentes* ». D'accord avec Gérard Collomb, il serait logique d'exclure les communautés urbaines de la disposition.
- **Yves Krattinger.** « *Dans les métropoles et les communautés urbaines, la mise en œuvre de suppléants dégradera les conditions du débat* ». « *Dans une métropole, les fonctions à assurer ne sont pas de même nature que dans des intercommunalités plus modestes* ». La présence de suppléants compliquera les relations avec la technostructure. « *Autant le mécanisme des suppléants peut fonctionner dans les communautés de communes et dans les communautés d'agglomération, autant son application est problématique dans les intercommunalités de plus grande dimension* ». « *Un conseil d'agglomération ou de métropole ne peut pas être une auberge espagnole* ». **Un sous-amendement est donc nécessaire**, pour réserver la disposition uniquement aux communautés de communes.
- **Dominique Braye ;** « *Et aussi aux communautés d'agglomération !* ».
- **Dominique Voynet** : Cette loi entraîne déjà l'intercommunalité vers une plus grande politisation. « *Ce risque sera accru si le suppléant était amené à remplacer au pied levé un maire. En effet, dans de nombreuses communes, ne comptant qu'un seul délégué, celui-ci est le maire. Lui seul peut, en travaillant avec ses égaux dans le cadre d'un échange, faire évoluer la position de sa commune. Le suppléant, en revanche, aura souvent un mandat impératif et la discussion souffrira alors d'un manque de souplesse* ». « *Dans nos débats, nous occultons un fait incontournable : les votes sont en définitive assez rares dans un conseil communautaire. L'un des avantages*

essentiels de l'intercommunalité est d'être un lieu dans lequel on cherche à construire une majorité d'idées qui souvent transcende les étiquettes politiques, pour aboutir, sinon à un consensus, du moins à un très large accord ». « N'adoptons pas d'une mesure qui pourrait mettre en péril cette recherche de consensus. Procédons, comme le demande Yves Krattinger, de manière expérimentale pour les seules communautés de communes. Si le dispositif est fécond, nous l'étendrons ».

- **Michel Charasse** ne pensait pas que « son amendement technique susciterait de tels débats ».

« Après le vote de ce projet de loi, un grand nombre de communes qui ont actuellement deux, voire trois délégués n'en auront plus qu'un ». Autrement dit, quand le délégué ne peut pas être présent, la commune n'est pas représentée au conseil communautaire. La procuration à un délégué d'une autre commune est possible, mais constitue un mandat impératif.

« Je propose que dans le cas où la commune a un seul délégué, et dans ce cas seulement, un délégué suppléant soit obligatoirement désigné et remplace le titulaire s'il ne peut pas venir et s'il n'a pas donné procuration. Le délégué suppléant interviendra donc plutôt dans des cas exceptionnels ».

« De grâce, arrêtons d'écraser les petites communes ! Elles ont tout de même le droit d'être entendues ! ».

La séance du 27 janvier est terminée. La suite se déroule le 28 janvier. L'intervalle a permis de rédiger des sous-amendements !

- **Jean-René Lecerf.** La communauté urbaine de Lille rassemble 85 communes, dont 60 n'ont qu'un seul délégué. « La présence de suppléants va, en effet transformer l'assemblée en « auberge espagnole ». La gestion des grandes agglomérations sera rendue plus difficile. « Je souhaite que les communautés urbaines et les métropoles ne soient pas concernées par les suppléants ».
- **Sous-amendement N°8 bis de Gérard Collomb.** Il demande **que les suppléants ne concernent que les communautés de communes.**

Défense du sous-amendement

- **Gérard Collomb.** « Dans les grandes communautés urbaines, comme Lyon, nous examinons jusqu'à 150 délibérations par soirée ». Prévoir un titulaire et un suppléant, c'est un bouleversement politique et administratif, car l'administration devra fournir l'information et la documentation au titulaire et au suppléant.
- « Autant l'amendement (N°8) est adapté aux communautés de communes, autant il n'est pas approprié pour les très grandes villes ».*

Avis de la commission et du gouvernement sur le sous amendement N° 8bis.

- **Jean-Patrick Courtois.** *« Il est tout à fait normal que les communes soient représentées. Dans une petite commune, n'ayant qu'un seul délégué, cet unique représentant doit pouvoir être remplacé par un suppléant, s'il n'est pas là, car c'est un conseiller municipal de la commune concernée qui sera le plus à même de défendre les intérêts de la commune ».*

En revanche le sous-amendement pose les difficultés que rencontreraient les grosses agglomérations, si la loi leur imposait des suppléants. **Il faudra suspendre la séance pour permettre à la commission des lois d'en discuter.** *« La question n'est pas anodine. Elle pourra avoir des conséquences politiques importantes pour les petites communes appartenant à de grandes structures ».*

- **Alain Marleix** *« Je souhaite que la commission puisse éclairer sa position et le gouvernement se prononcera à ce moment-là »*

Reprise de la discussion générale :

- **Pierre-Yves Collombat.** *« Il y a bien une spécificité des très grosses intercommunalités : communautés urbaines et métropoles. Mais il faut étendre la possibilité d'avoir des suppléants aux communautés d'agglomération. Nombre d'entre elles sont composées de petites communes autour d'une ville-centre proportionnellement plus grosse ».*
- **Dominique Braye.** *« Il faut écarter du dispositif des suppléants les 16 communautés urbaines, mais intégrer les 164 communautés d'agglomération dont certaines sont bien plus petites que certaines communautés de communes ».* *« Les petites communes sont très nombreuses au sein des communautés d'agglomération. C'est dans les communautés d'agglomération que se pose le plus souvent le problème de la ville-centre par rapport aux petites communes périphériques. Les communautés urbaines connaissent ce problème, mais à un degré moindre. Les communautés de communes sont plus homogènes et les villes-centres y sont plus petites ».*
- **Hervé Maurey** *« Il n'y a aucune raison de traiter différemment les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines. Simplement dans les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, le poids de la ville-centre est plus difficile à supporter pour les petites communes ».*
« Il serait absurde et inenvisageable que les petites communes ne soient pas représentées. Ce serait une inégalité sans doute anticonstitutionnelle ».
« Nous sommes soumis au lobby des grosses communes. Au Sénat, nous sommes censés être aussi les défenseurs des petites communes ».

➤ **8^{ter} Sous-amendement présenté par Pierre-Yves Colombat.** Il se propose d'appliquer le système des suppléants aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération.

- **Bernard Frimat** (sénateur socialiste du Nord, président de la séance). Il fait remarquer que l'on dispose ainsi de toute la gamme des possibilités :

- avec l'amendement N° 8, on étend le dispositif des suppléants à toutes les communes n'ayant qu'un seul représentant, quelle que soit la communauté à laquelle elle appartient ;
- avec le sous-amendement 8 bis, les suppléants ne concernent pas les communautés urbaines et les communautés d'agglomération ;
- avec le sous amendement 8 ter, les suppléants ne concernent pas les seules communautés urbaines.

Suspension de séance.

Au retour, avis de la commission et du gouvernement :

- **Jean-Pierre Courtois.** A l'unanimité **la commission est favorable au sous-amendement** (8 ter) (les suppléants concernent les communautés de communes et les communautés d'agglomération, mais pas les communautés urbaines et les métropoles).
- **Michel Mercier** (ministre) n'est pas de l'avis de la commission. Il cite une jurisprudence du Conseil Constitutionnel du 6 décembre 2007. « *Si le législateur peut traiter de manière différente des situations différentes, il ne peut déroger au principe d'égalité* ». L'amendement (8) vise à assurer la représentation des petites communes et prescrit des dispositions identiques pour toutes les structures de coopération intercommunale. Ce n'est pas le cas du sous-amendement (8 ter). « ***Le législateur ne peut pas trier les structures intercommunales et prévoir un traitement différent pour certaines d'entre elles. Il y aurait risque grave d'inconstitutionnalité*** ». **Le Sénat doit adopter l'amendement et rejeter le sous-amendement.**

Nouvelles explications de vote.

- **Michel Charasse** est d'accord avec l'analyse juridique du ministre. La création d'un suppléant dans toutes les communes ayant un seul délégué, quel que soit l'EPCI dont elles sont membres « *se justifie d'autant plus que le groupement de communes est plus important et que les petites communes y sont écrasées pour des raisons démographiques* ». L'amendement (8) « *prévoit simplement que le délégué qui ne peut pas venir et qui n'a pas donné délégation à un autre collègue, peut se faire remplacer par son suppléant* ». Cela ne gonfle pas les effectifs des commissions et des séances plénières.

« ***Tout ce projet de loi menace les petites communes*** ». Demain on va supprimer les petits cantons ruraux au profit de cantons plus importants qui seront les circonscriptions des conseillers territoriaux. « *Qui sera alors moins bien représenté ? Les petites communes* ». « *L'article 3 nous engage à renforcer le pouvoir des villes. Cela se fera nécessairement au détriment des petites communes* ». « *Je ne cherche pas à déclencher une guerre entre ville et campagne, mais arrêtons de massacrer les petites communes !* ».

Si une décision importante pour une commune est prise par l'intercommunalité alors que son seul délégué est absent, c'est la population qui manifesterà son opposition.

Avec le fléchage, il y aura, dans toutes communautés, des groupes politiques, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle. « *Or la règle du groupe politique, c'est le mandat impératif* ». « *J'en sais quelque chose puisque j'ai été exclu du Parti Socialiste parce que je n'ai pas accepté le mandat impératif !* »

- **Hervé Maurey** a comme position qu'il faut prévoir des suppléants pour toutes les communes et pas seulement pour celles qui disposent d'un seul délégué. Mais il votera l'amendement. Il faudra essayer de clarifier les choses d'ici la deuxième lecture, car elles restent encore confuses sur certains points.

◆ **Michel Mercier** est d'accord. La « *navette* » sera la bienvenue.

Vote sur le sous amendement et l'amendement.

Le sous-amendement est rejeté. L'amendement est adopté.

Trois autres amendements ont été déposés sur des questions connexes, mais ils ont été finalement retirés. Nous ne croyons pas utile d'en donner le détail.

Rédaction de l'article à la sortie de la première lecture sénatoriale. (en gras : les ajouts)

« Les métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes sont administrées par un organe délibérant composé des délégués des communes membres élus dans le cadre de l'élection municipale au suffrage universel direct, pour toutes les communes dont le conseil municipal est élu au scrutin de liste ... Les autres établissements publics de coopération intercommunale sont administrés par un organe délibérant composé de délégués élus par les conseils municipaux des communes membres... Lorsqu'une commune ne dispose que d'un seul délégué, elle désigne dans les mêmes conditions un délégué suppléant qui peut participer, avec voix délibérative, aux réunions de l'organe délibérant, en cas d'absence du délégué titulaire et si celui-ci n'a pas donné procuration ».

Premiers commentaires

Historiquement et juridiquement, l'intercommunalité résulte d'un **mouvement ascendant** des communes qui s'associent volontairement. Ce sont elles qui négocient leur rapprochement, qui élaborent « *le pacte* » qui va les unir, qui arrêtent les modes de fonctionnement, qui décident des compétences qu'elles vont transférer à l'organe commun, notamment au travers de la définition de « *l'intérêt communautaire* ».

Mais, simultanément, l'État, par l'intermédiaire du préfet, intervient sur l'intercommunalité, par un **mouvement descendant**. L'État, garant de la légalité, fait vérifier par les préfets que les communes respectent bien la législation de l'intercommunalité. Par ses arrêtés, il donne un label de légalité aux décisions que les communes ont prises. Depuis la loi du 2 mars 1982, première des lois de décentralisation, le préfet ne peut intervenir qu'en contrôle de légalité et en aucun cas en « *opportunité* ». Le préfet peut aussi se substituer à la carence des collectivités territoriales et des intercommunalités, c'est-à-dire intervenir autoritairement non seulement si la loi est violée, mais aussi si la loi n'est pas appliquée dans un délai requis. En plus des compétences volontairement transférées, des lois successives ont

imposé « *des compétences obligatoirement déléguées* », c'est-à-dire que si des communes acceptent de rentrer dans tel type d'intercommunalité, elles sont obligées de se désaisir de certaines compétences. Des lois récentes permettent même que des intercommunalités puissent recevoir des transferts « *descendants* » de compétences, consentis par le département, la région et l'État. Beaucoup de lois ont introduit des contraintes limitant les possibilités d'association des communes, par exemple en les obligeant de constituer « *un territoire d'un seul tenant et sans enclave* », en fixant les règles d'entrée et de sortie d'un groupement, en encadrant étroitement les fusions... Dans des cas rares, mais qui existent, le préfet peut même contraindre une commune qui ne le veut pas à entrer dans une intercommunalité. Bref, « *la libre administration des communes* » est déjà largement entamée. On pouvait penser que l'on était arrivé à un certain équilibre entre le pouvoir des communes et le pouvoir des préfets. **Le présent projet de loi fait nettement bouger le curseur au bénéfice du préfet.**

Il faut donc continuer de nous interroger sur **les rapports entre l'intercommunalité et l'État**, sur ce qui est tolérable, voire normal, et sur ce qui est intolérable, car ressortissant d'une recentralisation et d'un autoritarisme. **C'est pourquoi nous épingleons dans ce projet de loi tout ce qui marque le retour abusif de l'État sur le local. C'est pourquoi nous prônons, dans le cadre de lois-cadres à respecter, la liberté maximale « d'auto-organisation » des acteurs locaux.**

Mais, un second équilibre est aussi à atteindre, et cet article 2 l'illustre particulièrement : c'est **l'équilibre entre le pouvoir des communes et le pouvoir des intercommunalités**. Peu à peu les intercommunalités se sont imposées : quand elles ont une fiscalité propre, elles votent l'impôt ; leurs compétences se sont considérablement accrues et diversifiées ; leurs appareils administratifs se sont étoffés. Les communes qui sont toujours un peu réticentes, par résilience de l'esprit de clocher, s'inquiètent. **L'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct constitue une étape de plus dans l'autonomisation des intercommunalités par rapport aux communes, en accroissant la légitimité des délégués.**

En fait, si les conseillers communautaires étaient élus dans des élections séparées par rapport aux élections municipales, les intercommunalités deviendraient, de fait des collectivités territoriales de plein exercice et ne seraient plus vraiment des établissements publics. La différence entre les deux statuts serait pratiquement gommée. Il n'en resterait que la différence entre « *les compétences d'attribution* » et les « *compétences générales* » que le présent projet de loi écorne par ailleurs. Un quatrième niveau de collectivités territoriales serait pratiquement créé. **Le système du fléchage, proposé par le projet de loi est un compromis** entre les deux logiques et il est probablement impossible d'aller plus loin actuellement. **Le fléchage permet de ne pas couper le cordon ombilical entre les communes et les intercommunalités, alors qu'un suffrage direct séparé signerait l'émancipation.** Il est nécessaire de réfléchir plus profondément à cette contradiction apparente : **nous voulons des intercommunalités fortes et majeures, mais nous ne voulons pas la mort des communes.**

Ce qui nous importe le plus, c'est l'intervention citoyenne. Elle s'effectue de manière satisfaisante quand la campagne électorale se déroule dans le même périmètre que celui des structures pour lesquelles sont présentés les candidats, ce qui n'est actuellement le cas que pour les élections municipales. Le rapport est alors vraiment direct entre l'électeur et la structure pour laquelle il désigne des représentants. C'est pourquoi nous dénonçons des élections régionales qui se déroulent dans des circonscriptions départementales. C'est

pourquoi nous dénonçons des élections départementales qui s'effectuent dans des circonscriptions cantonales. C'est pourquoi, nous pensons qu'il n'émergera pas vraiment une citoyenneté européenne tant que les élections au Parlement européen se dérouleront dans le cadre des États, avec des modalités différentes. **Le projet de loi organise des élections intercommunales dans des circonscriptions communales.** Le débat intercommunal, avec la présentation contradictoire de projets et de programmes intercommunaux, risque n'être toujours occulté pendant des campagnes électorales qui se feront presque exclusivement sur des enjeux municipaux. **L'important est que les élections municipales soient l'occasion, dans chaque commune, d'un grand débat démocratique relatif à l'intercommunalité.** L'intervention, l'interpellation de la société des citoyens peuvent-elles l'imposer ? Il n'est pas du tout certain que les dispositions votées ici atteignent cet objectif.