

Décentralisons *autrement*

Pour une citoyenneté active dans les territoires

NB : La réalisation et la diffusion de ce document s'inscrivent dans une démarche d'éducation populaire et visent à mieux faire connaître auprès des citoyens les enjeux de la décentralisation. La diffusion de ce document est donc vivement encouragée, nous vous demandons simplement de faire référence à son auteur (Georges Gontcharoff et l'UNADEL).

NOTE N° 155

Projet de loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République. Première lecture devant le Sénat.

Les cinq amendements du groupe Europe-Écologie-les-Verts relatifs à la démocratie communale et intercommunale (séance du 21 janvier 2015).

Ronan Dantec, sénateur Europe-Écologie-les-Verts de Loire-Atlantique a défendu devant le Sénat cinq amendements relatifs à la démocratie communale et intercommunale. Leur contenu, la brève discussion qui les entoure, leur sort final, ne manquent pas d'intérêt, dans la mesure où nous avons réussi à faire déposer des amendements de nature voisine pour la lecture de l'Assemblée Nationale qui doit commencer cette semaine.

Le groupe écologiste demande que ces amendements soient ajoutés à la loi, dans un chapitre intitulé : « **Dispositions relatives à la démocratie communale et intercommunale** ».

➤ **Premier amendement : extension du droit des minorités.**

Actuellement le code général des collectivités territoriales dit :

« Dans les communes de 3500 habitants et plus, lorsque la commune diffuse, sous quelques forme que ce soit, un bulletin d'information générale sur les réalisations et la gestion du conseil municipal, un espace est réservé à l'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale. Les modalités d'application de cette disposition sont définies par le règlement intérieur ».

L'amendement propose que le chiffre 3500 soit remplacé par le chiffre 1000.

Défense de l'amendement :

❖ **Ronan Dantec**, sénateur Europe-Écologie-les-Verts de Loire Atlantique.

« C'est un amendement de cohérence. Le droit pour les élus de l'opposition de s'exprimer dans le bulletin d'information générale est non seulement un droit politique important, mais également un élément d'apaisement et de sérénité pour le débat public dans les communes.

Il s'agit simplement d'adapter le droit des élus en considération du changement de notre mode de scrutin intervenu dans les communes de 1000 à 3500 habitants, c'est-à-dire le passage au scrutin de liste à la proportionnelle, qui a changé les formes d'exercice de la démocratie communale ».

Avis de la commission.

❖ **Jean-Jacques Hyest**, sénateur UMP de Seine-et-Marne.

« Je me permets de rappeler que le scrutin municipal est non pas un scrutin proportionnel, mais un scrutin de liste avec prime majoritaire. Néanmoins, Monsieur Dantec, vous avez raison : nous n'avons pas adapté les droits de l'opposition en changeant le mode de scrutin. La commission est donc favorable à votre amendement ».

Avis du gouvernement.

❖ **Marylise Lebranchu**

« Favorable ».

L'amendement est adopté.

➤ **Deuxième amendement : extension des conseils de développement.**

Le code général des collectivités territoriales dit actuellement :

*« Dans une aire urbaine **comptant au moins 50 000 habitants** et dont une ou plusieurs communes centre comptent plus de 15 000 habitants, le ou les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique, s'il en existe, et les communes de l'aire urbaine qui ne sont pas membres de ces établissements publics mais souhaite s'associer au projet, **élaborent un projet d'agglomération**... Un **conseil de développement** composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs est créé par des délibérations concordantes des communes et des leurs groupements ci-dessus mentionnés. Il peut être consulté sur l'élaboration du projet d'agglomération. Il peut être consulté sur toute question relative à l'agglomération, notamment sur l'aménagement et sur le développement de celle-ci ».*

L'amendement se propose, dans la première phrase de l'article, **de remplacer le chiffre « 50 000 », par le chiffre « 20 000 ».**

Défense de l'amendement.

❖ **Ronan Dantec**

« Vous connaissez les conseils de développement qui sont aujourd'hui très actifs et très présents sur un certain nombre d'intercommunalités... Ce sont des espaces de discussion et d'étude appréciés dans les collectivités territoriales. Ils permettent de réunir des

partenaires économiques, des membres de la société civile et des associations pour éclairer les projets communautaires. Ces conseils sont également un lien privilégié de contact avec les acteurs importants du territoire, ce qui resserre les liens sur le territoire.

Les pays possèdent aussi des conseils de développement. Ceux de l'agglomération nantaise et de Bretagne sont particulièrement efficaces pour établir un dialogue démocratique.

Ces instances fédèrent donc aujourd'hui beaucoup d'acteurs. Dans la période où nous vivons, l'adoption de cet amendement enverrait un signal fort. »

Avis de la commission.

❖ Jean-Jacques Hyst

« L'utilité de l'extension de cette obligation aux intercommunalités comptant 20 000 habitants et plus n'est pas avérée au regard du coût qu'elle engendrerait. D'ailleurs, je me demande si l'on n'aurait pas dû lui opposer l'article 40. (C'est l'article du règlement des Assemblées qui interdit de déposer des amendements entraînant des dépenses publiques supplémentaires et non compensées).

En outre, la modification proposée n'est pas correcte, car l'article cité ne traite pas des conseils de développement. Cela est beaucoup plus embarrassant.

L'avis est donc défavorable.

Avis du gouvernement.

❖ Marylise Lebranchu

*« On comprend l'idée qui sous-tend cet amendement, à savoir trouver les moyens d'associer la population. Cependant, vous imposez des charges à des communes comprises entre 20 000 et 50 000 habitants. C'est trop ! **Faisons confiance aux élus de ces communes qui ont moins de population, donc sur le territoire desquelles il est plus aisé d'organiser un débat démocratique.***

*C'est seulement à partir d'un certain seuil que l'exercice de vient difficile et là, effectivement, le conseil de développement s'impose. **Entre 20 000 et 50 000 habitants, il me semble que l'on peut organiser un vrai débat démocratique sans un conseil de développement.***

Je ne suis pas favorable à cet amendement ».

❖ La présidente

« Monsieur Dantec maintenez-vous votre amendement ? »

❖ Ronan Dantec

« Oui, je le maintiens, Madame la présidente ».

L'amendement n'est pas adopté.

❖ Ronan Dantec

J'avais un moment caressé l'espoir de faire voter deux amendements de rang, ce qui aurait été une première ! »

➤ **Troisième amendement : extension des incompatibilités dans les fonctions locales.**

On se souvient qu'une loi, votée en 2014, a interdit le cumul d'un mandat national ou international (Europe) avec un mandat exécutif local, mais seulement à partir de 2017 (« encore une minute, Monsieur le bourreau » !). Mais elle n'a pas du tout abordé le problème du **cumul des mandats locaux**. C'est cette lacune que le présent amendement veut réparer.

Un article du code général des collectivités territoriales précise actuellement :

« Les fonctions de président de conseil général sont incompatibles avec l'exercice d'une des fonctions électorales suivantes : président du conseil général maire ». (premier paragraphe).

La suite de l'article concerne des incompatibilités avec des fonctions administratives françaises ou européennes (deuxième paragraphe) et indique comment doivent agir les élus qui se trouvent en situation d'incompatibilité pour se mettre en conformité avec la loi (troisième paragraphe).

L'amendement ne vise que le premier paragraphe et en propose la nouvelle rédaction suivante, beaucoup plus restrictive :

« Les fonctions de président du conseil général et de vice-président d'un conseil général, sont incompatibles avec les fonctions suivantes : président du conseil régional, vice-président d'un conseil régional, maire, président d'un EPCI, vice-président d'un EPCI »

La suite de l'amendement est symétrique et se réfère à un autre article du code :

« Les fonctions de président de conseil régional sont incompatibles avec l'exercice d'une des fonctions suivantes : président d'un conseil général, maire, président du conseil de la métropole de Lyon ».

L'amendement propose la rédaction suivante, elle aussi beaucoup plus restrictive :

« Les fonctions de président d'un conseil régional ou de vice-président d'un conseil régional sont incompatibles avec les fonctions suivantes : président d'un conseil général, vice-président de conseil général, maire, président d'un EPCI, vice-président d'un EPCI ».

La suite de l'amendement ajoute une incompatibilité à un autre article du code qui traite des présidents des EPCI. Il est rédigé de la manière suivante :

« Les fonctions de président d'une communauté urbaine, d'une communauté d'agglomération ou d'une métropole sont incompatibles avec des fonctions de maire dans l'une des communes membre de cet EPCI ».

Enfin l'amendement introduit des incompatibilités à un autre article du code qui traite du bureau des EPCI. IL est rédigé de la manière suivante :

« Les fonctions de président et de vice-président de la communauté urbaine, de président ou de vice)président de la métropole, sont incompatibles avec les fonctions suivantes : président d'un conseil général, président d'un conseil régional, vice-président d'un conseil général, vice-président d'un conseil régional ».

Défense de l'amendement.

❖ Ronan Dantec

« Cet amendement est très identitaire, pour nous, écologistes, qui nous battons depuis longtemps pour le non-cumul des mandats, lequel progresse en France et progressera encore plus à partir de 2017. Nous avons déjà adopté des dispositions législatives à cet égard. Il reste un domaine où la question se pose toujours : je veux parler du cumul entre les mandats exécutifs locaux.

Faut-il aujourd'hui maintenir une possibilité de cumul entre mandats exécutifs locaux ? Nous répondons par la négative ».

Avis de la commission.

❖ Jean-Jacques Hyest

« Monsieur Dantec, vous aviez déjà déposé cet amendement lors de la discussion de la loi sur le cumul des mandats, ce qui était alors le bon moment. Je vous rappelle même, au cas où vous l'auriez oublié, que le Sénat vous avait suivi à l'époque.

C'est extraordinaire : les parlementaires l'ont mise sous la toise : plus d'exécutifs ! Par contre les autres peuvent cumuler tout ce qu'ils veulent. Il n'y a pas de limite. Certes, mais on peut être vice-président d'une communauté de communes, président de tel ou tel syndicat... Il y a même un certain nombre d'élus qui sont écrétés. Cela veut dire qu'ils cumulent... un peu ...

❖ Cécile Cukierman

« Beaucoup, même ! »

❖ Jean-Jacques Hyest

« Une réflexion globale devra être menée sur l'ensemble des cumuls des mandats au niveau local. Selon moi, on ne pourra pas en rester à la situation actuelle.

Les Parlementaires seraient fondés à penser qu'il y a deux poids et deux mesures : on leur interdit d'avoir quelque exécutif local que ce soit, aucun seuil n'est fixé ; tandis que d'autres peuvent cumuler joyeusement.

Monsieur Dantec, je demande le retrait de cet amendement, faute de quoi j'y serai défavorable ».

❖ **Alain Vasselle**, sénateur UMP de l'Oise.

« Cet amendement n'a rien à voir avec le texte ! »

❖ **Michel Bouvard**, sénateur UMP de Savoie.

« C'est un cavalier ».

Avis du gouvernement.

❖ **Marylise Lebranchu**

« Je n'aurais pas forcément utilisé les mêmes arguments, mais je vous demande aussi le retrait de cet amendement. Nous avons fait un pas qui n'est peut-être pas suffisant. Parfois le cumul d'un exécutif d'une commune et d'une intercommunalité est de qualité. Il faut donc faire attention à ce que l'on décide en la matière ».

❖ **La présidente**

« Monsieur Dantec, l'amendement est-il maintenu ?

❖ **Ronan Dantec**

Non, je le retire, puisque Monsieur le rapporteur nous a expliqué que nous reviendrions sur ce sujet ».

L'amendement est donc retiré

➤ **Quatrième amendement : élection au suffrage universel direct des conseillers métropolitains.**

Rappel : Les métropoles, créées par la loi de décembre 2010 et dont le statut a été remanié par la loi MAPTAM (27 janvier 2014), fait des métropoles des Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) très intégrés, **sauf la métropole de Lyon** qui est érigée au rang de collectivité territoriale à part entière.

L'amendement proposé par les Verts comprend deux parties : la première concerne l'élection des conseillers de la métropole de Lyon ; la seconde concerne l'élection des conseillers des autres métropoles.

C'est un très long amendement dont nous ne citons que quelques passages.

« Les conseillers de la métropole de Lyon sont élus le même jour que les conseillers municipaux, selon les modalités du présent article, au scrutin de liste à deux tours... Elle est composée alternativement de candidats de chaque sexe... Au premier tour, il est attribué à la liste qui a recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés, un nombre de siège égal au quart du nombre de sièges à pourvoir (c'est ce que l'on appelle « la prime majoritaire »). Cette attribution opérée, les autres sièges sont répartis entre toutes les listes à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne. Si aucune liste n'a recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés au premier tour, il est procédé à un second tour. Il est attribué à la liste qui a obtenu le plus de voix un nombre de sièges égal au quart du nombre de sièges à pourvoir... Cette attribution opérée, les autres sièges sont répartis entre toutes les listes à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne... Les listes qui n'ont pas obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés ne sont pas admises à la répartition des sièges... »

La deuxième partie de l'amendement reprend exactement les mêmes dispositions pour les métropoles, bien qu'elles ne soient que des EPCI.

Défense de l'amendement

❖ Ronan Dantec

« Nous avons déjà eu l'occasion de défendre cet amendement devant le Sénat, notamment ma collègue Hélène Lipietz, lors de la discussion de la loi MAPTAM. Comme vous le savez, les écologistes souhaitent que les conseillers communautaires, les conseillers métropolitains et les conseillers de la métropole de Lyon soient élus au suffrage universel direct, à la représentation proportionnelle, avec une prime majoritaire de 25 % des sièges pour la liste arrivée en tête. De plus, la parité réelle devrait s'appliquer aux listes constituées.

*Ce sujet est important, parce que nous savons très bien que, dans le débat municipal tel qu'il est, l'égalité n'est pas assurée entre les citoyens. En effet, dans la commune centre, l'ensemble des questions liées aux compétences de l'intercommunalité sont intégrées au débat municipaux. En effet, les citoyens de la commune centre se sentent associés aux décisions, parce qu'ils savent que c'est le plus souvent leur maire qui les prend. En revanche, pour les petites communes, regardez les professions de foi ou les comptes-rendus de débats municipaux dans la presse : ce n'est pas la même chose et cela contribue au sentiment de relégation éprouvé dans certaines périphéries où **les citoyens n'ont pas l'impression de participer aux décisions de l'intercommunalité** avec les mêmes droits que les citoyens de la commune centre. Or, ces décisions touchent à leur vie quotidienne : les transports, le développement économique, etc... Il s'agit donc d'un enjeu majeur, car **l'égalité des citoyens dans le débat démocratique** est un élément important. Cette question mérite d'être traitée en profondeur.*

*IL faut aborder aussi la question du fléchage des conseillers communautaires qui a été appliqué pour la première fois lors des dernières élections municipales. **On nous a présenté ce dispositif comme devant contribuer à l'émergence d'un débat sur les choix politiques communautaires ? Or, tel n'a été le cas. Je pense que les citoyens n'ont pas compris le fléchage et en sont restés au débat communal traditionnel.***

Il est donc temps de franchir le pas. Nos concitoyens le souhaitent. Cette mesure sera adoptée un jour, car elle va dans le sens de l'histoire. Plutôt que d'attendre quelques années, je vous propose de l'adopter dès ce soir, ce qui nous permettrait de gagner du temps et de marquer les esprits. Quoiqu'il arrive, les conseillers communautaires finiront par être élus au suffrage universel direct !

Avis de la commission.

❖ Jean-Jacques Hyest.

« Monsieur Dantec, vous vous souvenez sans doute que le Sénat a rejeté cet amendement à plusieurs reprises.

Tout d'abord, cette question n'a pas sa place dans ce projet de loi. Ensuite, nous ne souhaitons pas que les communautés de communes deviennent des collectivités territoriales. Il est évident que le jour où le conseil communautaire sera élu au suffrage universel direct, il entrera en concurrence avec les conseils municipaux.

Certains veulent la mort des petites communes. Mais le Sénat n'est pas d'accord.

Le congrès de l'Association des maires de France a réaffirmé qu'il était hors de question d'instaurer l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct !

Le fléchage ne vise pas le même objectif : il a pour but de permettre de savoir à l'avance qui sera conseiller communautaire. Pour certains, c'est un premier pas vers l'élection au suffrage universel direct ; pour d'autres, c'est le dernier, avant la limite à ne pas franchir.

Je suis de ceux qui pensent qu'il faut conserver les communes et l'intercommunalité. D'autres n'approuvent pas cette position. Je vous renvoie au rapport Attali ou à la commission Balladur produits par des experts en chambre dont la tête à parfois tendance à enfler. J'ai lu leur littérature. Ils nous expliquent comment fonctionne la France, sauf qu'ils ne sont jamais allés sur le terrain.

L'avis de la commission est très défavorable. »

Avis du gouvernement.

❖ Marylise Lebranchu.

« L'avis du gouvernement est également défavorable.

Je ne développerai les mêmes arguments. Je note simplement que cette disposition n'a pas sa place dans ce texte. Il me paraît inutile d'ouvrir ce débat qui ne peut aboutir pour l'instant, même si je pense que le suffrage universel direct se fera un jour, mais je ne suis pas quand. Quoiqu'il en soit, les parlementaires, dans leur majorité, n'y sont pas favorables et il me semble donc préférable que vous retiriez votre amendement, pour préparer une proposition de loi sur l'élection des conseillers communautaires ».

Explications de vote.

❖ **Pierre-Yves Collombat**, sénateur RDSE du Var.

« Je m'étonne que l'on discute à nouveau de cette question. Je m'étonne que vous reveniez constamment à la charge.

*Vous ne pouvez pas dire à la fois que vous voulez protéger les communes et que vous voulez un mode d'élection spécifique pour les intercommunalités. **Si l'intercommunalité est un outil au service des communes, ce sont les communes qui doivent être représentées au conseil communautaire et non les citoyens directement. Sinon, vous créez une double légitimité et le système ne peut pas fonctionner.***

*Le principe qui a été retenu consiste à mettre les questions de l'intercommunalité au cœur du débat pendant la campagne pour les élections municipales et à assurer une meilleure assise démocratique au conseil communautaire. **En revanche, dès lors que les intercommunalités revêtiront une légitimité particulière, elles ne seront plus des intercommunalités.***

Il faut toutefois envisager le cas bizarre de la métropole lyonnaise qui est censée être, en vertu de la loi, une collectivité territoriale, ce qui justifie la question soit pose.

Cela dit, soit vous nous dites que les communes vont disparaître dans les intercommunalités et, à ce moment là on peut discuter du mode de scrutin que vous préconisez, soit vous souhaitez conserver les communes. En revanche, on ne peut pas avoir l'un et l'autre, car il y a une contradiction interne ».

❖ **Daniel Chasseing**, sénateur UMP de Lozère.

« Je suis tout à fait d'accord avec ce que vient de dire Monsieur Collombat : **L'instauration de l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires revient à la suppression rampante de la commune.**

Il est évident que les conseillers communautaires essaieront de faire adopter des délibérations remettant en cause les décisions des maires de certaines communes. Il n'est pas possible de fonctionner de cette manière, ou alors il faudrait accepter la fin des communes ».

❖ **Françoise Gatel**, sénatrice UDI d'Ille-et-Vilaine.

« La question posée par notre collègue est une question de fond. Elle peut être réglée très simplement, en disant que **l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct va de pair avec la suppression des communes.**

Si nous considérons effectivement que l'intercommunalité doit être encouragée et développée, nous pensons qu'elle est au service des communes et d'un espace territorial. Il faut laisser les majorités municipales coopérer au sein des espaces intercommunaux, sinon on s'expose à un risque d'inefficacité et de paralysie de l'action territoriale. Nos concitoyens ne seront donc pas forcément gagnants ! »

❖ **Georges Labazée**, sénateur socialiste des Pyrénées-Atlantiques.

« La question de fond est la suivante : les communautés de communes doivent-elles fédératrices, comme c'est le cas actuellement, ou intégratrices ? Dans le second cas, les communes seront constitutives de la communauté de communes, mais elles finiront pas disparaître. Tel est le choix que nous devons faire dans quelques années. ».

❖ **La présidente**

« Monsieur Dantec, l'amendement est-il maintenu ? »

❖ **Ronan Dantec**

« Je vais le maintenir, Madame la présidente.

Il n'est pas vrai que l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct implique la disparition des communes. La commune conservera toujours, en France, une légitimité. Il faudra seulement bien préciser la répartition des compétences entre les communes et l'intercommunalité. L'élection directe permettra aux petites communes de mieux se faire entendre par rapport à la commune centre.

Je m'étonne, alors que nous sommes tous des élus des territoires, que nous n'ayons pas la même vision. Je pense que le débat se poursuivra dans le bon sens. J'y reviendrai dans quelques mois...ou dans quelques années ».

L'amendement n'est pas adopté.

➤ **Cinquième amendement : la parité des bureaux communautaires.**

À l'article du code général des collectivités territoriales concernant le bureau des communautés, l'amendement se propose d'ajouter le paragraphe suivant :

« Le bureau est paritaire. La différence entre le nombre de membres de chaque sexe ne peut être supérieur à un ».

Défense de l'amendement.

❖ **Ronan Dantec**

« Cet amendement vise à combler un manque dans notre législation. Nous avons établi la parité réelle dans de nombreuses instances, mais les bureaux des EPCI ont été oubliés. La loi impose une obligation de stricte alternance entre femmes et hommes dans la composition des listes pour l'élection des conseillers municipaux des communes de 3 500 habitants et plus. La loi prévoit également une obligation de parité pour les listes d'adjoints élus par les conseils municipaux. En revanche, le respect de la parité ne s'impose pas pour les exécutifs des intercommunalités. Il faut donc combler ce vide juridique et appliquer la parité aux fonctions exécutives de ces instances ».

Avis de la commission.

❖ **Jean-Jacques Hyest.**

« Les simples règles arithmétiques de représentation des communes font que cette proposition serait impossible à appliquer.

Imaginez une communauté de communes où une commune envoie cinq délégués au conseil intercommunal et toutes les autres un seul. De plus, quand elles en envoient deux, la parité de s'applique pas s'il s'agit de communes de moins de 500 habitants. Comment voulez-vous appliquer la parité ? Il peut y avoir des femmes maires, mais ce n'est pas obligatoire. On ne va quand même pas obliger des communes, sous prétexte du respect de la parité, à ne pas désigner leur maire ! De toute façon, c'est irréalisable puisque l'on ne pourra pas savoir à l'avance si les élus seront des hommes ou des femmes.

Je vous demande donc de retirer cet amendement. Nous traitons depuis un certain temps de sujets périphériques. Revenons aux sujets importants.

❖ **Nicole Bricq**, sénatrice socialiste de Seine-et-Marne.

« Le sujet « périphérique » concerne tout de même 13 millions d'habitants ! »

❖ **Jean-Jacques Hyest.**

« Franchement, on ne devrait même examiner les sujets sans lien direct avec le texte en cours de discussion. Je vous invite à faire preuve d'un peu de retenue ».

Avis du gouvernement.

❖ **Marylise Lebranchu.**

« Je demande le retrait de l'amendement. Sinon l'avis sera défavorable.

Après des heures de discussion lors de l'examen de la loi MAPTAM, nous avons démontré que votre proposition était malheureusement impossible à mettre en œuvre d'un point de vue mathématique ».

❖ **La présidente.**

« Monsieur Dantec, l'amendement est-il maintenu ? »

❖ **Ronan Dantec.**

« Non. Je le retire, Madame la présidente.

L'amendement est donc retiré.

Pcc. Georges GONTCHAROFF, 20 février 2015.