

N° 390

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 juin 2000

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi de MM. Jean-Claude GAUDIN, Michel MERCIER, Emmanuel HAMEL, Serge MATHIEU, Francis GIRAUD et André VALLET tendant à permettre aux **conseillers d'arrondissement de siéger au conseil d'une communauté urbaine,***

Par M. Christian BONNET,

Sénateur.

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

Voir le numéro :

Sénat : 277 (1999-2000)

Collectivités territoriales.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS.....	3
EXPOSÉ GÉNÉRAL.....	4
TEXTE PROPOSÉ PAR LA COMMISSION DES LOIS.....	12
TABLEAU COMPARATIF.....	15

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 7 juin 2000, sous la présidence de M. Jacques Larché, président, la commission des Lois a procédé à l'examen du rapport de M. Christian Bonnet sur la proposition de loi n° 277 (1999-2000) de M. Jean-Claude Gaudin et plusieurs de ses collègues tendant à permettre aux conseillers d'arrondissement de siéger au conseil d'une communauté urbaine.

M. Christian Bonnet, rapporteur, a tout d'abord rappelé que la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale avait retenu deux idées forces pour la désignation des délégués des communes au sein des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. D'une part, il était apparu prématuré, à ce stade de développement de l'intercommunalité, de prévoir une désignation directe des délégués intercommunaux au suffrage universel. D'autre part, il avait néanmoins semblé indispensable d'imposer que ces mêmes délégués soient choisis au sein du conseil municipal afin qu'ils aient une légitimité, fut-elle au second degré, tirée du suffrage universel.

M. Christian Bonnet, rapporteur, a indiqué que la proposition de loi, sans déroger à ces deux idées forces, prévoyait une adaptation des règles applicables afin de prendre en compte la situation spécifique des communes de Paris, Marseille et Lyon soumises au régime issu de la loi du 31 décembre 1982 qui avait prévu la création dans ces communes de conseils d'arrondissement.

Le rapporteur a fait valoir que les conseillers d'arrondissement étaient élus dans les mêmes conditions que les conseillers municipaux. Il a estimé que les conseils d'arrondissement jouaient un rôle significatif et que les conseillers d'arrondissement exerçaient une mission de gestion et de développement des territoires.

M. Christian Bonnet, rapporteur, a considéré que la proposition de loi pouvait être utile dans la mesure où les effectifs d'un conseil municipal pourraient s'avérer insuffisants pour pourvoir les sièges attribués à la commune au sein du conseil de la communauté urbaine. Il a en outre souligné qu'elle aurait des effets bénéfiques en permettant aux conseillers d'arrondissement d'apporter leur expérience propre dans le fonctionnement de la communauté urbaine.

La commission a adopté la proposition de loi dans le texte proposé par son rapporteur.

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est appelé à examiner la proposition de loi n° 277 (1999-2000), présentée par nos collègues MM. Jean-Claude Gaudin, Michel Mercier, Emmanuel Hamel, Serge Mathieu, Francis Giraud et André Vallet, tendant à permettre aux conseillers d'arrondissement de siéger au conseil d'une communauté urbaine.

Le mode de désignation des délégués des communes au sein des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale a fait l'objet de débats approfondis devant le Parlement - en particulier au Sénat, sur le rapport de notre excellent collègue Daniel Hoeffel au nom de votre commission des Lois - lors de l'examen de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

Le texte définitif issu des travaux de la commission mixte paritaire a dégagé une synthèse autour de **deux idées force** : d'une part, il est apparu encore prématuré à ce stade du développement de l'intercommunalité de projet de prévoir une désignation directe des délégués intercommunaux par le suffrage universel ; d'autre part, il a semblé indispensable d'imposer pour les établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre, que ces mêmes délégués soient choisis au sein du conseil municipal afin qu'ils aient une légitimité - fut-elle au second degré - tirée du suffrage universel.

Composée d'un **article unique**, la présente proposition de loi n'entend pas déroger à ces **deux idées force** qui ont fait l'objet d'un certain consensus. De portée limitée, elle cherche à préciser les règles ainsi édictées dans le seul cas des communautés urbaines constituées dans les villes soumises au statut issu de la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à

l'organisation de Paris, Marseille et Lyon, villes qui en vertu de ce statut sont dotées de conseils d'arrondissement. Elle ouvre au conseil municipal de ces communes la faculté de désigner des conseillers d'arrondissement pour siéger au conseil communautaire.

Pourraient donc être concernées par ces nouvelles dispositions, la communauté urbaine de Lyon et, le cas échéant, la communauté urbaine de Marseille en cours de constitution. En revanche, aucune structure intercommunale n'a à ce jour été créée sur le territoire de la ville de Paris.

Pour bien comprendre l'esprit du dispositif proposé, il convient de faire un bref rappel du cadre juridique prévu par la loi du 12 juillet 1999 pour la désignation des délégués intercommunaux avant d'examiner les spécificités du statut applicable aux villes de Paris, Marseille et Lyon, qui pourraient justifier la désignation de conseillers d'arrondissement au sein des conseils des communautés urbaines.

* *

*

Dans sa nouvelle rédaction issue de l'article 36 de la loi du 12 juillet 1999, le I de l'*article L. 5211-7* du code général des collectivités territoriales, fixe le principe selon lequel ces délégués devront dans tous les cas, être élus par les conseils municipaux des communes **parmi leurs membres**.

Avant la loi du 12 juillet 1999, cette obligation de choisir les délégués parmi les conseillers municipaux n'existait pas pour les **syndicats de communes**.

Pour les **conseils de districts**, le choix du conseil municipal pouvait porter sur tout citoyen réunissant les conditions requises pour faire partie d'un conseil municipal.

Pour les **conseils de communautés de communes**, depuis la loi d'orientation du 4 février 1995, les délégués de chaque commune devaient être élus au sein du conseil municipal ou parmi les citoyens éligibles au sein du conseil de l'une des communes de la communauté de communes.

Pour les **conseils des communautés urbaines**, le code général des collectivités territoriales prévoyait que les délégués des communes au conseil de communauté étaient désignés par chaque conseil municipal en son sein. Toutefois, au cas où le nombre des conseillers municipaux était inférieur au

nombre de sièges attribués à la commune, le conseil municipal pouvait désigner tout citoyen éligible au conseil municipal de la commune pour occuper les sièges qui ne pouvaient être pourvus par des conseillers municipaux. La même règle était applicable aux **conseils des communautés de villes**.

En établissant l'obligation de choisir les délégués au sein des conseils municipaux, la loi du 12 juillet 1999 a apporté une **clarification souhaitable** en ce qui concerne les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, clarification qui a été approuvée par le Sénat.

Cette nouvelle règle répond aux principes démocratiques, qui veulent que des délégués chargés de lever l'impôt aient une légitimité -fut-elle au second degré- tirée du suffrage universel.

La loi n'a, en revanche, pas prévu cette obligation pour **les syndicats de communes**. Le choix des délégués intercommunaux parmi les membres des conseils municipaux est, en effet, moins justifié dans le cas des syndicats de communes, lesquels ne sont pas dotés d'une fiscalité propre et doivent pouvoir faire appel, en milieu rural particulièrement, à des compétences extérieures aux conseils municipaux.

La loi du 12 juillet 1999 a, en outre, écarté toute forme d'élection des délégués intercommunaux au **suffrage universel direct**.

Les débats approfondis menés sur cette importante question ont mis en évidence que, tant que le processus de développement d'une intercommunalité de projet ne serait pas achevé, il serait périlleux de faire émerger des légitimités concurrentes à celles des conseils municipaux, au risque de freiner le développement de la coopération intercommunale.

La commission mixte paritaire n'a en conséquence pas retenu le dispositif spécifique aux communautés urbaines, qui avait été adopté par l'Assemblée nationale, laquelle avait souhaité que les délégués aux conseils de ces communautés soient désignés en même temps que les conseillers municipaux.

Choisis parmi les membres du conseil municipal, les délégués sont en principe élus au scrutin secret, à la majorité absolue. Si, après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité des suffrages, le plus âgé est élu.

Ce mécanisme classique était déjà appliqué aux comités des syndicats de communes, aux conseils de districts et aux conseils des communautés de

communes. La même règle vaut pour l'élection des maires et adjoints (*article L. 2122-7*) et des présidents de conseils généraux (*article L. 3122-1*).

Pour les communautés urbaines, la loi du 12 juillet 1999 a néanmoins maintenu un dispositif qui distingue deux situations :

- si la commune n'est représentée que par **un délégué**, la procédure de l'*article L. 2121-21* du code général des collectivités territoriales est appliquée. Cette procédure -qui concerne la désignation de représentants des conseils municipaux dans différents organismes- est identique à celle prévue pour les autres catégories d'établissements publics de coopération intercommunale et qui a été rappelée ci-dessus.

- En revanche, dans le cas où la commune a **plusieurs délégués**, l'élection s'effectue au scrutin de liste sans panachage ni vote préférentiel. La répartition des sièges entre les listes est opérée à la **représentation proportionnelle** à la plus forte moyenne (*article L. 5215-10*).

Enfin, deux précisions complémentaires ont été apportées par le législateur. Le II de l'*article L. 5211-7* renvoie aux dispositions du code électoral (*articles L. 44 à L. 46 et L. 228 à L. 237 et L. 239*) applicables aux conseillers municipaux, en ce qui concerne les conditions d'éligibilité, les inéligibilités et les incompatibilités.

Le second alinéa du II de l'*article L. 5211-7* interdit aux agents employés d'un établissement public de coopération intercommunale d'être désignés par une des communes membres pour la représenter au sein de l'organe délibérant de cet établissement.

* *

*

Les règles de désignation des délégués intercommunaux ainsi rappelées, il convient d'examiner les particularités de l'organisation administrative de Paris, Marseille et Lyon.

La création de conseils d'arrondissement dans ces communes a résulté de la loi du 31 décembre 1982.

Les communes de Paris, Marseille et Lyon sont respectivement divisées en *vingt*, *seize* et *neuf* arrondissements.

Le conseil d'arrondissement est composé de conseillers municipaux élus dans l'arrondissement ou le groupe d'arrondissements et de conseillers d'arrondissement élus **dans les mêmes conditions que les conseillers municipaux**. Le nombre de conseillers d'arrondissement est le **double** de celui des conseillers municipaux, sans toutefois être inférieur à *dix* ni supérieur à *quarante* (*article L. 2511-8* du code général des collectivités territoriales).

Le **maire d'arrondissement**, dont les fonctions sont incompatibles avec celles de maire de la commune, est élu au sein du conseil d'arrondissement parmi les membres du conseil municipal. Le conseil d'arrondissement désigne également en son sein, parmi les conseillers municipaux et les conseillers d'arrondissement, **un ou plusieurs adjoints**. Le nombre de ceux-ci ne peut excéder *30%* du nombre total des membres du conseil d'arrondissement sans pouvoir toutefois être inférieur à quatre. L'un des adjoints au moins doit être conseiller municipal (*article L. 2511-25*).

Le conseil d'arrondissement exerce un **rôle consultatif** sur les affaires dont l'exécution est prévue dans les limites de l'arrondissement ; l'attribution de subventions aux associations de l'arrondissement ; l'établissement, la révision ou la modification du plan d'occupation des sols ou encore l'admission dans les crèches, écoles maternelles, logement-foyer confié par la commune à un établissement public communal ou à des tiers.

Le conseil d'arrondissement **délibère** sur l'implantation et le programme d'aménagement de nombreux équipements intéressant l'arrondissement. Il peut recevoir **délégation** du conseil municipal pour la gestion de tout équipement ou service de la commune. Il peut être réuni à la demande du maire et peut, sur sa demande, entendre le maire. Il **désigne** en son sein les représentants de la commune dans les organismes dont le champ d'application s'étend à l'arrondissement et dans lesquels la commune doit être représentée.

Par cet ensemble d'attributions, le conseil d'arrondissement joue donc un **rôle significatif** dans le règlement des affaires de la commune. Comme le souligne l'exposé des motifs de la proposition de loi, cette organisation particulière a répondu au souci du législateur de « *rapprocher les élus des citoyens pour la gestion des problèmes de leur vie quotidienne* ». Au total, intervenant « *dans des domaines intéressant les citoyens au quotidien sur une partie du territoire de la commune, les conseillers d'arrondissement participent pleinement à la gestion et au développement d'un territoire* ».

Les auteurs de la proposition de loi en tirent la conclusion qu'« *au moment où l'intercommunalité connaît un nouvel essor, il paraît opportun que les conseillers d'arrondissement puissent siéger au sein du conseil de la communauté urbaine* ».

C'est pourquoi, la proposition de loi complète *l'article L. 5211-7* du code général des collectivités territoriales, afin de préciser que dans les villes soumises au statut de la loi du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille et Lyon, le choix du conseil municipal pourra porter sur des conseillers d'arrondissement.

* *

*

Votre commission des Lois a examiné cette proposition de loi au regard, d'une part, des principes définis par la loi du 12 juillet 1999 pour la désignation des délégués intercommunaux, d'autre part, des conséquences qui pourraient en résulter sur la composition et le fonctionnement des conseils des communautés urbaines concernées.

Force est, en premier lieu, d'observer que la proposition de loi **ne modifie en rien** les principes définis par la loi du 12 juillet 1999. En proposant que les conseillers des communautés urbaines puissent être choisis parmi les conseillers d'arrondissement, elle ne remet pas en cause la règle très largement admise selon laquelle, dès lors que les organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont appelés à prendre des décisions à caractère fiscal, leurs membres doivent disposer d'une légitimité tirée du suffrage universel, même si cette légitimité est au second degré.

Comme il a été rappelé ci-dessus, les conseillers d'arrondissement disposent d'une telle légitimité.

Etant désignés **dans les mêmes conditions que les conseillers municipaux**, leur légitimité au regard du suffrage universel ne peut, en effet, être mise en doute.

Au regard des principes définis par la loi du 12 juillet 1999, la proposition de loi réalise donc une **simple adaptation** pour tenir compte de la situation spécifique des communes soumises au statut de Paris, Marseille et Lyon.

En ce qui concerne, en second lieu, la **composition** et le **fonctionnement** des conseils des communautés urbaines concernées, il convient tout d'abord d'observer que la proposition de loi ne modifie pas les

règles fixant la **composition** de ces conseils et la **répartition** des sièges entre les communes.

En vertu de *l'article L. 5215-6* du code général des collectivités territoriales, le conseil de communauté est composé de délégués des communes dont le **nombre** est fixé, dans un délai de *trois mois* à compter de la notification de l'arrêté déterminant le périmètre de la communauté, soit par **accord amiable** de l'ensemble des conseils municipaux, soit conformément à un **tableau** qui est reproduit ci-dessous :

Nombre de communes	Population municipale totale de l'agglomération			
	200 000 et plus	200 001 à 600 000	600 001 à 1 000 000	plus de 1 000 000
20 au plus	50	80	90	120
de 21 à 50	70	90	120	140
plus de 50	90	120	140	155

Selon les dispositions de *l'article L. 5215-7* du code général des collectivités territoriales, la **répartition des sièges** est établie, dans ce même délai de *trois mois*, soit par **accord amiable**, soit selon les modalités suivantes : un siège est attribué à chaque commune membre de la communauté ; seules participent à la répartition des sièges restant à pourvoir les communes dont la population municipale totale est supérieure au quotient obtenu en divisant la population totale de l'agglomération par le nombre de sièges à pourvoir. Les sièges restant à pourvoir sont répartis entre ces communes suivant le système de la **représentation proportionnelle** avec application de la règle de la plus forte moyenne, sur la base de leur population municipale totale diminuée d'un nombre d'habitants égal au quotient.

Ces règles continueront à s'appliquer. Néanmoins, la souplesse autorisée par la proposition de loi permettrait de régler le cas où les effectifs d'un conseil municipal ne suffirait pas à pourvoir l'ensemble des sièges attribués à une commune au sein du conseil communautaire. Si cette situation ne semble pas se présenter à l'heure actuelle, dans les communes concernées par la proposition de loi, on ne peut totalement l'exclure pour l'avenir. Or le code général des collectivités territoriales n'envisage pas ce cas de figure.

Quant au **fonctionnement** des conseils des communautés urbaines concernées, on peut penser que la participation des conseillers

d'arrondissement sera bénéfique. Laissée au libre choix du conseil municipal, cette participation pourra permettre une meilleure prise en compte des préoccupations des habitants de ces arrondissements dans les travaux du conseil communautaire.

Pour ces motifs, votre commission des Lois a souscrit à l'objet de la proposition de loi dont elle vous propose d'adopter **l'article unique** dans une nouvelle rédaction qui, sans modifier au fond le dispositif proposé, d'une part, prend en compte la codification de la loi du 31 décembre 1982 au titre I du livre V de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales et, d'autre part, insère ces nouvelles dispositions à *l'article L. 5211-7* du code général des collectivités territoriales avant celles relatives aux conditions d'éligibilités, aux inéligibilités et incompatibilités.

* *

*

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des Lois vous propose d'adopter la présente proposition de loi dans la rédaction qu'elle vous soumet.

TEXTE PROPOSÉ PAR LA COMMISSION DES LOIS

**PROPOSITION DE LOI TENDANT À PERMETTRE
AUX CONSEILLERS D'ARRONDISSEMENT
DE SIÉGER AU CONSEIL D'UNE COMMUNAUTÉ URBAINE**

Article unique

A l'article L. 5211-7 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un I bis ainsi rédigé :

« I bis.- Dans les communes de Paris, Marseille et Lyon, soumises aux dispositions du titre Ier du livre V de la deuxième partie, le choix du conseil municipal peut également porter sur des conseillers d'arrondissement.

TABLEAU COMPARATIF

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la Commission
<p style="text-align: center;">Code général des collectivités territoriales</p> <p><i>Art. L. 5211-7 - « I.</i> Sans préjudice des dispositions du troisième alinéa de l'article L 5212-7 et de l'article L 5215-10, ces délégués sont élus par les conseils municipaux des communes intéressées parmi leurs membres, au scrutin secret à la majorité absolue. Si, après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour et l'élection a lieu à la majorité relative.</p> <p>En cas d'égalité des suffrages, le plus âgé est déclaré élu.</p> <p>« II. Les conditions d'éligibilité, les inéligibilités et les incompatibilités applicables aux membres des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale sont celles prévues pour les élections au</p>	<p style="text-align: center;">Proposition de loi tendant à permettre aux conseillers d'arrondissement de siéger au conseil d'une communauté urbaine</p> <p style="text-align: center;">Article unique</p> <p>L'article L. 5211-7 du Code général des collectivités territoriales <i>est complété par un paragraphe rédigé comme suit :</i></p>	<p style="text-align: center;">Proposition de loi tendant à permettre aux conseillers d'arrondissement de siéger au conseil d'une communauté urbaine</p> <p style="text-align: center;">Article unique</p> <p>A l'article L. 5211-7 du code général des collectivités territoriales, <i>il est inséré un I bis ainsi rédigé :</i></p>

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la Commission
<p>conseil municipal par les articles L 44 à L 46, L 228 à L 237 et L 239 du code électoral.</p> <p>Les agents employés par un établissement public de coopération intercommunale ne peuvent être désignés par une des communes membres pour la représenter au sein de l'organe délibérant de cet établissement.</p>	<p><i>« III. Dans les villes régies par la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale, le choix du conseil municipal peut également porter sur des conseillers d'arrondissement ».</i></p>	<p><i>« I bis.- Dans les communes de Paris, Marseille et Lyon, soumises aux dispositions du titre Ier du livre V de la deuxième partie, le choix du conseil municipal peut également porter sur des conseillers d'arrondissement.</i></p>