

N° 860
SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 4 août 2022

PROPOSITION DE LOI

tendant à garantir la continuité de la représentation des communes au sein des conseils communautaires,

PRÉSENTÉE

Par Mmes Françoise GATEL, Nadine BELLUROT, Nadia SOLLOGOUB, MM. Jean-Michel ARNAUD, Serge BABARY, Jean BACCI, Bruno BELIN, Mmes Catherine BELRHITI, Martine BERTHET, Annick BILLON, MM. Philippe BONNECARRÈRE, Michel BONNUS, Jean-Marc BOYER, Max BRISSON, Laurent BURGOA, Alain CADEC, Mme Agnès CANAYER, MM. Patrick CHAIZE, Patrick CHAUVET, Mme Marta de CIDRAC, MM. Olivier CIGOLOTTI, Édouard COURTIAL, Mme Laure DARCOS, MM. Mathieu DARNAUD, Marc-Philippe DAUBRESSE, Bernard DELCROS, Mmes Patricia DEMAS, Catherine DEROCHE, M. Yves DÉTRAIGNE, Mmes Élisabeth DOINEAU, Sabine DREXLER, M. Alain DUFFOURG, Mme Françoise DUMONT, M. Gilbert FAVREAU, Mme Françoise FÉRAT, M. Bernard FOURNIER, Mmes Amel GACQUERRE, Frédérique GERBAUD, Pascale GRUNY, Jocelyne GUIDEZ, Annick JACQUEMET, MM. Claude KERN, Christian KLINGER, Mme Sonia de LA PROVÔTÉ, MM. Laurent LAFON, Marc LAMÉNIÉ, Michel LAUGIER, Daniel LAURENT, Antoine LEFÈVRE, Jacques LE NAY, Pierre-Antoine LEVI, Jean-François LONGEOT, Gérard LONGUET, Pierre LOUAULT, Pascal MARTIN, Alain MILON, Jean-Pierre MOGA, Mmes Catherine MORIN-DESAILLY, Évelyne PERROT, MM. Stéphane PIEDNOIR, Rémy POINTEREAU, Mmes Frédérique PUISSAT, Daphné RACT-MADOUX, MM. André REICHARDT, Olivier RIETMANN, Mme Denise SAINT-PÉ, MM. Hugues SAURY, Michel SAVIN, Mme Elsa SCHALCK, M. Laurent SOMON, Mmes Anne VENTALON, Dominique VÉRIEN, Sylvie VERMEILLET, MM. Cédric VIAL, Jean Pierre VOGEL, Bernard BUIS et Franck MENONVILLE,

Sénateurs et Sénatrices

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

L'égalité représentation des femmes et des hommes au sein des instances locales est un objectif qui a acquis valeur constitutionnelle depuis 1999. Le législateur a pourvu à cet objectif en instaurant, pour les communes de plus de 1 000 habitants, une règle de parité pour leur représentation au sein des conseils communautaires, afin les conseils élus qui administrent les collectivités territoriales puissent représenter autant que possible la diversité de nos concitoyens et de nos concitoyennes, à commencer par leur sexe. Ces dispositions indispensables ont prouvé leur efficacité : ainsi que le relevait la direction générale des collectivités locales (DGCL), après le renouvellement de 2020, le nombre de femmes siégeant dans les conseils communautaires a augmenté de 4,4 points et atteint désormais 35,8 %.

Complétant cette règle, l'article L. 273-10 du code électoral prévoit qu'en cas de vacance au cours du mandat, le respect du principe de parité s'applique également : le siège de conseiller communautaire vacant doit alors être pourvu par un élu communal de même sexe dans les communes disposant de plusieurs sièges au conseil communautaire.

Cette dernière disposition, quoique tirant purement et simplement les conséquences du principe de parité pour l'appliquer pour toute la durée du mandat, peut toutefois aboutir à une vacance durable du siège, résultant *in fine* en un défaut de représentation de la commune membre au sein de son établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

Un exemple récent en a été donné, en 2021 dans le département de la Nièvre. La délibération par laquelle un conseil communautaire a procédé au remplacement d'un conseiller de sexe masculin démissionnaire de son mandat municipal par une conseillère municipale de sexe féminin a fait l'objet d'un recours gracieux par le préfet, dans le cadre du contrôle de légalité. Celui-ci n'a fait qu'appliquer la règle posée par le législateur.

La difficulté posée par l'application stricte de cette règle de remplacement en cas de vacance est qu'elle n'est pas à même d'assurer, en

toutes circonstances, une conciliation équilibrée entre, d'une part, la nécessaire exigence d'égalité de participation des femmes aux conseils élus des EPCI à fiscalité propre et, d'autre part, la juste représentation des communes membres au sein de ceux-ci. Ce problème est d'autant plus aigu pour les plus petites communes qui disposent de peu de conseillers communautaires, elle peut aboutir à une grave diminution de leur représentation au sein du conseil communautaire. En d'autres termes, le législateur n'a pas procédé à une conciliation équilibrée entre les principes de parité et de représentation des communes au sein des intercommunalités dont elles sont membres, puisque l'application du premier de ces principes fait échec à l'application du second.

Or, il apparaît anormal que des décisions structurantes pour le territoire et les citoyens d'une commune soient prises sans une représentation adéquate de celle-ci, alors même que certains conseillers municipaux volontaires pour y siéger en sont empêchés du fait de leur sexe. Le législateur avait d'ailleurs perçu, dès le départ, les difficultés posées par un défaut de représentation, en prévoyant une dérogation au principe de remplacement par un élu du même sexe pour les communes ne disposant que d'un seul conseiller communautaire. Il n'a néanmoins pas pleinement pris en considération les conséquences de cette règle pour les autres communes, dont il demeure inacceptable qu'elles voient leur représentation amoindrie au sein du conseil communautaire, et créé une rupture d'égalité entre ces communes dont la justification n'apparaît pas clairement : pour quelle raison l'amoindrissement de la représentation serait-il toléré dans certains cas plutôt que d'autres ?

En outre, cette application stricte du principe de parité peut aboutir à un amoindrissement des droits de l'opposition. En effet, la vacance durable d'un siège au conseil communautaire peut signifier, pour les élus d'opposition du conseil municipal, la perte de toute représentation au conseil communautaire. Un tel défaut de représentation apparaît, au surplus, particulièrement problématique au regard de l'objectif à valeur constitutionnelle de pluralisme des courants d'idées et d'opinions.

C'est à ces difficultés qu'entend répondre la présente proposition de loi, par son article unique.

Désormais, lorsqu'il apparaît que l'élu démissionnaire ne peut être remplacé par un élu de même sexe, il pourrait être dérogé à la règle de parité en prévoyant le remplacement de l'élu démissionnaire par le premier conseiller municipal élu sur la liste des candidats aux sièges de conseiller communautaire sur laquelle le conseiller à remplacer a été élu puis, dans un second temps, sur la liste correspondante des candidats aux sièges de

conseiller municipal n'exerçant pas de mandat de conseiller communautaire. Il ne pourrait être fait application de ces dispositions qu'au terme de la première année de mandat. Tel est l'objet de la présente proposition de loi.

Proposition de loi tendant à garantir la continuité de la représentation des communes au sein des conseils communautaires

Article unique

- ① Après le troisième alinéa de l'article L. 273-10 du code électoral, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Par dérogation au troisième alinéa du présent article, au terme de la première année suivant le renouvellement général des conseils municipaux, lorsqu'il n'existe pas de conseiller municipal ou de conseiller d'arrondissement pouvant être désigné en application des deux premiers alinéas, le siège devenu vacant est pourvu par le premier candidat élu conseiller municipal ou conseiller d'arrondissement suivant sur la liste des candidats aux sièges de conseiller communautaire sur laquelle le conseiller à remplacer a été élu, sans tenir compte de son sexe. Lorsqu'il n'y a plus de candidat élu conseiller municipal ou conseiller d'arrondissement pouvant pourvoir le siège sur la liste des candidats au siège de conseiller communautaire, le siège est pourvu par le premier conseiller municipal ou conseiller d'arrondissement élu sur la liste correspondante des candidats aux sièges de conseiller municipal n'exerçant pas de mandat de conseiller communautaire, sans tenir compte de son sexe. »