

N° 791

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 août 2014

PROPOSITION DE LOI

de clarification territoriale et d'affirmation des départements,

PRÉSENTÉE

Par Mme Nathalie GOULET,

Sénateur

(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,

Le 5 octobre 2012, devant les États généraux de la démocratie territoriale organisés par le Sénat, le Président de la République, parlant des collectivités territoriales, affirmait : « *Nous avons besoin d'acteurs qui soient reconnus, qui soient respectés et en même temps qui soient responsables* ». Il ajoutait : « *La démocratie locale, c'est d'abord une exigence de citoyenneté mais c'est aussi un levier de croissance* ».

Tel est le sens de la présente proposition de loi qui vise à retrouver l'esprit du processus de décentralisation initié en 1982 sous l'impulsion du Président François MITTERRAND, de son Premier ministre Pierre MAUROY et du ministre de l'intérieur, Gaston DEFFERRE.

Dans ce contexte, le Président de la République François HOLLANDE a posé quatre principes pour assurer une meilleure coordination des politiques nationales et locales : la clarté entre l'État et les collectivités territoriales et entre les collectivités elles-mêmes dans l'exercice de leurs compétences respectives ; la confiance, pour restaurer le dialogue entre les partenaires de l'action publique ; la cohérence, pour conforter la logique des blocs de compétences ; la démocratie, pour favoriser un meilleur contrôle du citoyen en développant la participation et l'évaluation.

S'agissant des départements, le Président apportait la précision substantielle suivante : « *Un débat s'est ouvert depuis plusieurs années sur l'opportunité de supprimer un niveau d'administration locale. À un moment, la commune a été mise en cause. Aujourd'hui, c'est le département qui est sur la sellette. Trop vieux, trop archaïque, trop dépassé. Je ne suis pas un défenseur d'une collectivité parmi d'autres. Chacun doit avoir la lucidité de regarder les évolutions qu'il convient d'accomplir... Des arguments en termes d'économie sont souvent avancés pour supprimer un échelon. Ils ne résistent pas à l'examen dès lors qu'il n'est pas question d'abolir les compétences que cette collectivité exerce. À part diminuer quelques dizaines*

d'élus, où est l'économie ? Quant à la simplification espérée, elle aboutirait à l'éloignement le plus souvent de nos concitoyens par rapport aux décisions prises sans effet sur l'efficacité même du service rendu. Ainsi, à mes yeux, le problème n'est pas tant le nombre d'échelons. D'ailleurs, lorsque je regarde chez nos voisins, c'est à peu près le même nombre que je retrouve sous les appellations différentes. Le problème, et regardons-le franchement, c'est la répartition des compétences et c'est la gouvernance de nos territoires. C'est cela que nous devons changer. Il n'est pas question de remettre en cause la clause de compétence générale, qui est un principe fondateur des collectivités locales depuis l'origine de la République. Pas question non plus de revenir sur l'absence de tutelle d'une collectivité sur d'autres... On sait bien qu'il est nécessaire d'articuler ce qui est décidé dans les villes, les départements, les régions. Dans certains cas, c'est la loi qui fixera la règle. Elle ouvrira aussi une autre possibilité qui serait de laisser les collectivités s'organiser et décider en commun par un pacte de gouvernance territoriale. Cette organisation peut varier en fonction des territoires, des régions. Compte tenu des spécificités ou de la taille d'un certain nombre de collectivités. Ce n'est pas la même chose d'avoir des agglomérations de taille importante dans un département ou de ne pas en avoir. »

De nombreuses déclarations contradictoires sont depuis venues brouiller la position du Président affirmée devant les États généraux quant à l'avenir des départements.

C'est pourquoi la place qui est la leur dans l'articulation territoriale doit être clarifiée et réaffirmée pour sortir d'une situation ambiguë qui pénalise gravement les territoires notamment ruraux, leurs habitants, la croissance, et en général la France.

Le texte qui vous est proposé vise clairement à rétablir de la clarté, à réaffirmer la pertinence des départements et à conforter les dynamiques territoriales.

Afin de permettre auxdits départements d'exercer une véritable animation territoriale, il est proposé qu'ils puissent instituer, s'ils le souhaitent, des conférences locales des maires ou des présidents d'intercommunalités, instances consultatives dont le périmètre géographique sera défini par le conseil général devenu conseil départemental pour émettre des avis sur la mise en œuvre des politiques d'intérêt départemental. Le périmètre des conférences locales des maires ou des présidents

d'intercommunalités pourra être par ailleurs le cadre territorialisé d'exercice des compétences du département.

Le conseil départemental pourra confier, par convention, la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses compétences à une ou plusieurs communes ou intercommunalités situées sur son territoire, ou à un ou plusieurs établissements publics. Dans les mêmes conditions, les communes et leurs établissements publics pourront confier au département la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de leurs compétences.

Le conseil départemental pourra exercer de plein droit les compétences que les lois attribuent aux communes et intercommunalités, si celles-ci en font la demande ; il pourra demander à bénéficier de délégations de compétences dévolues à la région, si celle-ci l'autorise expressément.

Le représentant de l'État dans le département pourra déléguer par convention au conseil départemental qui en ferait la demande, avec l'accord des communes et intercommunalités concernées, les compétences conférées aux métropoles, ainsi que celles concernant l'urbanisme.

Les conseils départementaux pourront créer avec les communes et intercommunalités de leur ressort qui en feront la demande des services communs inspirés de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

Le recours à ce mode de mutualisation des moyens humains et matériels des départements, des intercommunalités et de leurs communes membres, adapté pour la prise en charge des fonctions supports correspondent à un réel besoin exprimé par de nombreux élus, notamment ceux de petites communes dépourvues du personnel suffisant ou qualifié pour exercer ce type de mission.

La sécurisation juridique de l'utilisation d'un service commun pour une telle finalité serait un moyen d'accroître l'efficacité de l'action publique locale et constituerait une source d'économies de moyens et de personnels potentiellement importante.

Pour traduire dans la loi cette affirmation des départements en lien avec les collectivités des autres échelons territoriaux, il est proposé de rapprocher le mode de scrutin des conseillers départementaux de celui des conseillers régionaux.

Au surplus, le dernier mode de scrutin choisi par le Gouvernement pour les conseils départementaux est un binôme improbable sur un canton fusionné sans cohérence géographique et dont la taille, dans les départements à faible densité de population, rend la proximité impossible. Ce mode de scrutin a donné lieu à des contentieux innombrables toujours pendants devant le Conseil d'État. L'annonce d'une évolution de l'institution départementale rend cette innovation électorale encore plus inappropriée puisqu'elle n'aurait vocation à s'appliquer qu'une fois sans qu'il soit possible de connaître l'impact d'un tel scrutin.

Attendu le lien qui est désormais fait entre régions et départements, il serait opportun de rapprocher les modes de scrutin de ces deux assemblées dont les élections auront lieu le même jour.

C'est pourquoi, il vous est proposé ce nouveau mode de scrutin pour les conseils départementaux, totalement inspiré, comme il vient d'être dit, du mode de scrutin des conseils régionaux. Par déclinaison, la section n'est pas celle du département, mais de l'arrondissement.

Telles sont les mesures relevant de la présente proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI

CHAPITRE I^{ER}

Dispositions relatives aux élections des conseillers départementaux

Article 1^{er}

- ① I. – Le code électoral est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 191 est ainsi rédigé :
- ③ « *Art. L. 191.* – Les conseillers départementaux sont élus pour six ans ; ils sont rééligibles.
- ④ « Les conseils départementaux se renouvellent intégralement.
- ⑤ « Dans tous les départements, les collèges électoraux sont convoqués le même jour. » ;
- ⑥ 2° L'article L. 192 est ainsi rédigé :
- ⑦ « *Art. L. 192.* – Le nombre de conseillers départementaux est égal, pour chaque département et pour chaque arrondissement, au nombre de cantons existant au 1^{er} janvier 2013, arrondi au niveau départemental à l'unité impaire supérieure si ce nombre est pair. » ;
- ⑧ 3° L'article L. 193 est ainsi rédigé :
- ⑨ « *Art. L. 193.* – Les conseillers départementaux sont élus dans chaque département au scrutin de liste à deux tours sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation. Chaque liste est constituée d'autant de sections qu'il y a d'arrondissements dans le département.
- ⑩ « Au premier tour, il est attribué à la liste qui a recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés un nombre de sièges égal au quart du nombre de sièges à pourvoir, arrondi à l'entier supérieur. Cette attribution opérée, les autres sièges sont répartis entre toutes les listes à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sous réserve de l'application du quatrième alinéa.

- ⑪ « 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 ayant obtenu le plus de voix un nombre de sièges égal au quart du nombre de sièges à pourvoir, arrondi à l'entier supérieur. En cas d'égalité des suffrages entre les listes arrivées en tête, ces sièges sont attribués à la liste dont les candidats ont la moyenne d'âge la plus élevée. Cette attribution opérée, les autres sièges sont répartis entre toutes les listes à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sous réserve de l'application du même quatrième alinéa.
- ⑫ « Les listes qui n'ont pas obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés ne sont pas admises à la répartition des sièges.
- ⑬ « Si plusieurs listes ont la même moyenne pour l'attribution du dernier siège, celui-ci revient à la liste qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages. En cas d'égalité de suffrages, le siège est attribué au plus âgé des candidats susceptibles d'être proclamés élus. » ;
- ⑭ 4° Le chapitre II du titre III du livre I^{er} est complété par un article L. 193-1 ainsi rédigé :
- ⑮ « *Art. L. 193-1.* – Les sièges attribués à chaque liste en application de l'article L. 191 sont répartis entre les sections qui la composent au prorata des voix obtenues par la liste dans chaque arrondissement. Cette attribution opérée, les sièges restant à attribuer sont répartis entre les sections selon la règle de la plus forte moyenne. Si plusieurs sections ont la même moyenne pour l'attribution du dernier siège, celui-ci revient à la section qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages. En cas d'égalité de suffrages, le siège est attribué au plus âgé des candidats susceptibles d'être proclamés élus.
- ⑯ « Les sièges sont attribués aux candidats dans l'ordre de présentation sur chaque section. » ;
- ⑰ 5° L'article L. 210-1 est ainsi rédigé :
- ⑱ « *Art. L. 210-1.* – Une déclaration de candidature est obligatoire pour chaque liste de candidats avant chaque tour de scrutin. Le nombre de candidats figurant sur les arrondissements de chaque liste est fixé conformément à l'article L. 192. Au sein de chaque section, la liste est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe.

- ⑲ « Seules peuvent se présenter au second tour les listes ayant obtenu au premier tour un nombre de suffrages au moins égal à 10 % des suffrages exprimés. Dans le cas où une seule liste remplit cette condition, la liste ayant obtenu après celle-ci le plus grand nombre de suffrages au premier tour peut se maintenir au second. Dans le cas où aucune liste ne remplit cette condition, les deux listes ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages au premier tour peuvent se maintenir au second. La composition de ces listes peut être modifiée pour comprendre les candidats ayant figuré au premier tour sur d'autres listes, sous réserve que celles-ci aient obtenu au premier tour au moins 5 % des suffrages exprimés et ne se présentent pas au second tour. En cas de modification de la composition d'une liste, le titre de la liste et l'ordre de présentation des candidats peuvent également être modifiés.
- ⑳ « Les candidats ayant figuré sur une même liste au premier tour ne peuvent figurer au second tour que sur une même liste. Le choix de la liste sur laquelle ils sont candidats au second tour est notifié à la préfecture de département par le candidat en tête de la liste sur laquelle ils figuraient au premier tour. » ;
- ㉑ 6° Le chapitre IV *bis* du titre III du livre I^{er} est complété par des articles L. 210-2 à L. 210-6 ainsi rédigés :
- ㉒ « Art. L. 210-2. – La déclaration de candidature résulte du dépôt à la préfecture chef-lieu du département d'une liste répondant aux conditions fixées aux articles L. 193, L. 210-1 et L. 210-3.
- ㉓ « Elle est faite collectivement pour chaque liste par le candidat tête de liste ou par un mandataire porteur d'un mandat écrit établi par ce candidat. Elle indique expressément :
- ㉔ « 1° Le titre de la liste présentée ;
- ㉕ « 2° Les nom et prénoms du candidat tête de liste ;
- ㉖ « 3° Les nom, prénoms, sexe, date et lieu de naissance, domicile et profession de chacun des candidats.
- ㉗ « Pour chaque tour de scrutin, la déclaration comporte la signature de chaque candidat, sauf, pour le second tour, lorsque la composition d'une liste n'a pas été modifiée.

- ②⑧ « Pour le premier tour de scrutin, sont également jointes les pièces de nature à prouver que le candidat a procédé à la déclaration d'un mandataire conformément aux articles L. 52-5 et L. 52-6 ou, s'il n'a pas procédé à cette déclaration, les pièces prévues au premier alinéa de ces mêmes articles.
- ②⑨ « *Art. L. 210-3.* – Nul ne peut être candidat sur plus d'une liste.
- ③⑩ « Est nul et non avenu l'enregistrement de listes portant le nom d'une ou plusieurs personnes figurant sur une autre liste de candidats.
- ③⑪ « *Art. L. 210-4.* – Pour le premier tour, les déclarations de candidature sont déposées au plus tard le quatrième lundi qui précède le jour du scrutin, à midi. Il en est donné récépissé provisoire.
- ③⑫ « Elles sont enregistrées si les conditions prévues aux articles L. 194, L. 195, L. 197 et L. 210-1 à L. 210-3 sont remplies. Le refus d'enregistrement est motivé.
- ③⑬ « Un récépissé définitif est délivré par le représentant de l'État dans le département chef-lieu de la région, après enregistrement, au plus tard le quatrième vendredi qui précède le jour du scrutin, à midi.
- ③⑭ Pour le second tour, les déclarations de candidature sont déposées au plus tard le mardi suivant le premier tour, à 18 heures. Récépissé définitif est délivré immédiatement aux listes répondant aux conditions fixées aux articles L. 210-1 et L. 210-2. Il vaut enregistrement. Le refus d'enregistrement est motivé.
- ③⑮ « *Art. L. 210-5.* – Pour les déclarations de candidature avant le premier tour, le candidat désigné tête de liste ou son mandataire dispose d'un délai de quarante-huit heures pour contester le refus d'enregistrement devant le tribunal administratif dans le ressort duquel se trouve le chef-lieu du département, qui statue dans les trois jours.
- ③⑯ « Lorsque le refus d'enregistrement est motivé par l'inobservation des dispositions des articles L. 194, L. 195, L. 197 ou L. 210-3, la liste dispose de quarante-huit heures pour se compléter, à compter de ce refus ou de la décision du tribunal administratif confirmant le refus.
- ③⑰ « Dans le cas prévu au deuxième alinéa du présent article, la candidature est enregistrée si le tribunal administratif, saisi par le candidat tête de liste ou son mandataire, n'a pas statué dans le délai prévu au premier alinéa.

- ③⑧ « Pour les déclarations de candidature avant le second tour, le candidat désigné tête de liste ou son mandataire dispose d'un délai de vingt-quatre heures pour contester le refus d'enregistrement devant le tribunal administratif dans le ressort duquel se trouve le chef-lieu de la région, qui statue dans les vingt-quatre heures de la requête. Faute par le tribunal d'avoir statué dans ce délai, la candidature de la liste est enregistrée.
- ③⑨ « Dans tous les cas, les décisions du tribunal administratif ne peuvent être contestées qu'à l'occasion d'un recours contre l'élection.
- ④⑩ « *Art. L. 210-6.* – Aucun retrait volontaire ou remplacement de candidat n'est accepté après le dépôt d'une liste.
- ④⑪ « Les listes complètes peuvent être retirées, avant le premier tour, au plus tard le quatrième samedi précédant le scrutin, à midi ; avant le second tour, avant l'expiration du délai de dépôt des candidatures. La déclaration de retrait est signée par la majorité des candidats de la liste. Il est donné récépissé des déclarations de retrait. »
- ④⑫ II. – Les articles 2 à 21 ainsi que le I de l'article 47 de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral sont abrogés.
- ④⑬ III. – L'article L. 3113-2 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :
- ④⑭ « *Art. L. 3113-2.* – Les modifications des limites territoriales des cantons, les créations et suppressions de cantons et le transfert du siège de leur chef-lieu sont décidés par décret en Conseil d'État après consultation du conseil général.
- ④⑮ « La qualité de chef-lieu de canton est maintenue aux communes qui la possédaient à la date de promulgation de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. »

CHAPITRE II

Modalités pour une meilleure articulation territoriale

Article 2

- ① Des conférences locales des maires ou des présidents d'établissements publics de coopération intercommunale sont instituées sur le territoire des départements qui le souhaitent. Le périmètre de ces conférences est déterminé par délibération du conseil départemental. Ces conférences locales des maires ou des présidents d'établissements publics de coopération intercommunale peuvent être consultées lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de politiques du département. Leur avis est communiqué au conseil départemental.
- ② Chaque conférence locale des maires ou des présidents d'établissements publics de coopération intercommunale est convoquée par le président du conseil départemental qui en est le président de droit. Lors de sa première réunion, chaque conférence désigne un vice-président qui supplée le président en cas d'empêchement. Les modalités de fonctionnement des conférences locales des maires sont déterminées par le règlement intérieur du conseil départemental.

Article 3

- ① Les conseils départementaux peuvent déléguer, par convention, la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de leurs compétences à une ou plusieurs communes ou établissements publics de coopération intercommunale situés sur son territoire, ou à un ou plusieurs établissements publics. Dans les mêmes conditions, ces communes et établissements publics peuvent déléguer aux conseils départementaux la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de leurs compétences.
- ② La convention fixe les modalités financières et patrimoniales d'exercice des actions et missions déléguées par les conseils départementaux aux communes, établissements publics de coopération intercommunale ou établissements publics ou de celles déléguées par ces derniers aux conseils départementaux. Elle peut prévoir les modalités de mise à disposition de tout ou partie des services des collectivités concernées.

Article 4

Les conseils départementaux peuvent, avec les communes et les établissements publics de coopération intercommunale de leur territoire, se doter de services communs intervenant en dehors de l'exercice direct de leurs compétences. Ces services peuvent être chargés de l'exercice des missions fonctionnelles en matière administrative et financière, d'informatique, d'expertise juridique, d'expertise fonctionnelle ainsi que d'instruction de toutes les décisions prises par les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale au nom de l'État. Les effets de ces mises en commun sont réglés par convention dans les conditions prévues par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

CHAPITRE III

Modalités pour une distribution volontaire des compétences

Article 5

- ① Les conseils départementaux peuvent exercer de plein droit les compétences que les lois attribuent aux communes et établissements publics de coopération intercommunale, si ceux-ci en font la demande ; ils peuvent même bénéficier de délégations des compétences dévolues à la région, si celle-ci l'autorise expressément.
- ② L'État peut déléguer par convention aux conseils départementaux, sur leur demande, avec l'accord des communes ou établissements publics de coopération intercommunale concernés, les compétences autorisées pour les métropoles, en ce compris celles de l'urbanisme.