

ASSEMBLÉE NATIONALE

9 décembre 2014

ACCORD LOCAL DE REPRÉSENTATION DES COMMUNES MEMBRES D'UNE COMMUNAUTÉ DE COMMUNES OU D'AGGLOMÉRATION - (N° 2320)

Adopté

AMENDEMENT

N ° CL1

présenté par
M. Dussopt, rapporteur

ARTICLE PREMIER

Rédiger ainsi cet article :

« L'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

« 1° Le I est ainsi rédigé :

« I.- Le nombre et la répartition des sièges de conseiller communautaire sont établis :

« *a*) soit selon les modalités prévues aux II à VI du présent article ;

« *b*) soit, dans les communautés de communes et dans les communautés d'agglomération, par accord des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus de la moitié de la population de celles-ci ou de la moitié au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus des deux tiers de la population de celles-ci. Cette majorité doit comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse, lorsque celle-ci est supérieure au quart de la population des communes membres.

« La répartition des sièges effectuée par l'accord prévu au *b* respecte les modalités suivantes :

« 1° Le nombre total de sièges répartis entre les communes ne peut excéder de plus de 25 % celui qui serait attribué en application des III et IV ;

« 2° Les sièges sont répartis en fonction de la population municipale de chaque commune, authentifiée par le plus récent décret publié en application de l'article 156 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité ;

« 3° Chaque commune dispose d'au moins un siège ;

« 4° Aucune commune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges ;

« 5° Sans préjudice des 3° et 4°, la part de sièges attribuée à chaque commune ne peut s'écarter de plus de 20 % de la proportion de sa population dans la population globale des communes membres, sauf :

- lorsque la répartition effectuée en application des III et IV du présent article conduirait à ce que la part de sièges attribuée à une commune s'écarte de plus de 20 % de la proportion de sa population dans la population globale et que la répartition effectuée par l'accord maintienne ou réduise cet écart ;
- lorsque deux sièges seraient attribués à une commune pour laquelle la répartition effectuée en application du 1° du IV du présent article conduirait à l'attribution d'un unique siège. »

« 2° Le VI est ainsi rédigé :

« VI.- Dans les métropoles et les communautés urbaines, à l'exception de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, et à défaut d'accord conclu dans les conditions prévues au b du I du présent article dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération, les communes peuvent créer et répartir un nombre de sièges supplémentaires inférieur ou égal à 10 % du nombre total de sièges issu de l'application des III et IV.

« La part globale de sièges attribuée à chaque commune en application des III, IV et du présent VI ne peut s'écarter de plus de 20 % de la proportion de sa population dans la population globale des communes membres, sauf :

- lorsque la répartition effectuée en application des III et IV conduirait à ce que la part de sièges attribuée à une commune s'écarte de plus de 20 % de la proportion de sa population dans la population globale et que l'attribution effectuée en application du présent VI maintienne ou réduise cet écart ;
- lorsqu'un second siège serait attribué à une commune ayant bénéficié d'un unique siège en application du 1° du IV.

« Dans les métropoles et les communautés urbaines, la répartition effectuée en application du présent VI peut porter le nombre de sièges attribué à une commune à plus de la moitié de l'effectif de l'organe délibérant.

« La décision de création et de répartition de ces sièges supplémentaires est prise à la majorité des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus de la moitié de la population de celles-ci ou de la moitié au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus des deux tiers de la population de celles-ci. Cette majorité doit comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse, lorsque celle-ci est supérieure au quart de la population des communes membres ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

1. Le dispositif retenu par le Sénat pour encadrer la répartition des sièges de conseiller communautaire entre communes par un accord local entre les communes membres n'est que partiellement conforme à la jurisprudence constitutionnelle.

Il prévoit que les sièges sont répartis « en fonction de la population des communes », ce qui empêche qu'une commune dispose de plus de sièges qu'une commune plus peuplée.

Il prévoit également les limitations prévues par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, assurant que :

- chaque commune membre dispose d'au moins un siège ;
- aucune d'entre elles ne peut disposer de plus de la moitié des sièges.

Dès sa décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995, le Conseil constitutionnel avait validé ces tempéraments à la règle de représentation démographique, en estimant qu'ils répondaient à deux motifs d'intérêt général : assurer la représentation de toutes les communes membres et empêcher qu'une seule commune puisse exercer une tutelle sur l'EPCI.

Les marges de manœuvre laissées au législateur, comme aux conseils municipaux chargés de trouver un accord de répartition, sont strictement encadrées par la jurisprudence constitutionnelle. Les dérogations à la règle de représentation sur des bases « *essentiellement démographiques* »

La version initiale de la proposition de loi introduisait un double encadrement de l'évolution du nombre de sièges pouvant être attribués par rapport à l'application des règles légales :

- aucune commune ne pouvait voir sa représentation augmenter de plus d'un siège ;
- aucune délégation de commune ne pouvait voir sa part de siège au sein de l'organe délibérant diminuer de plus de 20 %.

Les auteurs de la proposition de loi expliquent leur choix par la fréquence, au regard de la composition des intercommunalités, de l'attribution d'un siège ou deux aux communes en application du tableau. Aussi, « *pour les améliorations de représentation en faveur des petites et moyennes communes, il est impossible pratiquement de fixer le même butoir en pourcentage [...] si on ouvrait droit à une hausse de 20 % de leur représentation, cela équivaldrait en chiffres à 0 et le droit à l'accord local serait privé de son utilité* », afin que cette règle « *ne déforme pas excessivement la représentation démographique qui doit rester le principe* » (Exposé des motifs de la présente proposition de loi n°782 (2013-2014)).

Cependant, votre rapporteur constate que ces règles, pensées pour avantager les communes les moins peuplées, n'assurent en rien que la répartition effectuée respecte un principe d'égalité démographique :

- en limitant le gain potentiel à un seul siège par commune, il conduit les communes les plus peuplées, dont la représentation est d'ores et déjà limitée par l'application du plafond de la moitié

des sièges, à voir nécessairement leur part de sièges reculer, un gain d'un siège correspondant une augmentation de 5% pour la commune disposant d'ores et déjà de 20 sièges et une augmentation de 100 % pour celle qui ne dispose que d'un siège ;

– en prévoyant que la proportion de représentation de chaque commune peut être diluée dans la limite de 20%, elle ne prend pas en compte les sous-représentations qui peuvent exister, notamment lorsque plusieurs communes se sont vues attribuer des sièges supplémentaires à l'issue de la répartition proportionnelle à la plus forte moyenne.

À l'occasion de son examen, la commission des Lois du Sénat a constaté que « *l'écart en surreprésentation pourra, dans certains cas, excéder les limites posées par la jurisprudence constitutionnelle* », tout en se demandant si l'on ne pourrait pas retenir comme motif d'intérêt général que « *Cette tolérance, cependant, n'est-elle pas inhérente à la nature des intercommunalités qui ne sont pas des collectivités territoriales de plein exercice mais des "coopératives de communes" ?* » (Rapport n° 33 (2014-2015) de Mme Catherine Troendlé, fait au nom de la commission des Lois du Sénat, déposé le 15 octobre 2014).

Aussi en adoptant des amendements déposés par sa rapporteure et par M. Alain Richard, la commission des Lois a entrepris de renforcer l'encadrement de l'accord local, tel que délimité par l'article 1^{er}, sur trois points, pour :

– exclure la commune représentant plus de la moitié de la population du bénéfice de garantie que la proportion de ses représentants au sein de l'organe délibérant ne soit pas inférieur de plus de 20% de la proportion de sa population dans la population totale, ce qui conduit à ne pas limiter la baisse du nombre de siège pouvant lui être attribué ;

– exclure de l'attribution d'un siège supplémentaire les communes ayant bénéficié de la garantie du siège de droit pour toute commune ;

– attribuer à ces communes un siège supplémentaire au cas où leur représentation serait inférieure de plus d'un cinquième par rapport à la proportionnelle démographique ;

– apprécier la sous-représentation d'une commune par sa part dans la population totale de l'EPCI.

Cependant, le dispositif ainsi proposé ne correspond pas à l'encadrement par le « tunnel » habituellement pratiqué par le Conseil constitutionnel. Selon sa jurisprudence constante, une élection doit être organisée « *sur des bases essentiellement démographiques* ». Une dérogation au principe d'égalité démographique ne peut être admise que « *dans une mesure limitée* » et sont, par conséquent, censurées les dispositions fixant la délimitation de circonscriptions électorales, le nombre d'élus de chaque circonscription ou, en ce qui concerne les organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale, le nombre de représentants de chaque commune membre d'une même communauté de communes ou d'agglomération, lorsqu'elles permettent que le rapport à la population s'écarte de la moyenne « *dans une mesure manifestement disproportionnée* ». Le Conseil constitutionnel a, plus précisément, censuré des dispositions conduisant à attribuer à une circonscription un nombre de sièges tel que la population représentée par chaque élu s'écarte, dans cette circonscription, au-delà d'une marge de l'ordre de 20 %, en plus ou en moins de la moyenne des circonscriptions. Au-delà de ce seuil, une dérogation ne peut être admise que si elle est justifiée par des impératifs ou des considérations d'intérêt général.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de juger que des modifications qui, sans réduire les écarts en deçà de ce seuil de 20 %, réduisent les inégalités de représentation peuvent être jugés conformes au principe de représentation démographique (Décision n° 2003-475 DC du 24 juillet 2003, Loi portant réforme de l'élection des sénateurs).

2. Aussi le dispositif que vous propose votre rapporteur respecte strictement ces deux principes d'encadrement des marges de manœuvre laissées aux élus municipaux :

--la marge de 20 % s'apprécierait par rapport au nombre de sièges qui résulterait, pour la commune concernée, de l'application des règles légales en l'absence d'accord des communes sur la répartition des sièges ; l'attribution de sièges supplémentaires doit avoir pour effet de maintenir à l'intérieur de cette marge toutes les communes qui s'y trouvent déjà en application de ces mêmes règles ;

- à l'égard de toutes les autres communes, cette attribution doit avoir pour effet de réduire l'écart à la moyenne, sans nécessairement ramener cet écart en-deçà de 20 % ;

- cependant, si la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne permettrait d'attribuer un seul siège à une commune (situation différente de celles des communes qui ne pourraient pas bénéficier de l'attribution d'un siège en application de la règle de la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne et qui bénéficieraient alors d'un siège de droit), l'accord pourrait prévoir de lui attribuer un second siège, afin de favoriser une représentation plurielle et paritaire de chacune des communes au sein de l'organe délibérant.

3. Par ailleurs, le VI de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que dans les métropoles et les communautés urbaines, à l'exception de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, et, à défaut d'accord global, dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération, les communes peuvent créer et répartir un nombre de sièges supplémentaires inférieur ou égal à 10 % du nombre total de sièges issu de la répartition légale, pouvant le cas échéant porter la représentation d'une commune au-delà de la limite de la moitié des sièges.

Cependant, cette répartition n'est actuellement pas encadrée par des règles de respect du principe général de proportionnalité par rapport à la population. Aussi le présent amendement pose-t-il d'appliquer les mêmes règles d'encadrement à cette répartition de sièges supplémentaires.

4. Enfin, le cas d'espèce soumis au Conseil constitutionnel de la situation de la commune de Salbris, commune la plus peuplée de la communauté de communes de la Sologne des Rivières, ont montré que les conditions de majorité qualifiée pouvaient conduire à ce qu'un accord local soit trouvé au détriment de cette commune. Aussi le présent amendement prévoit que l'accord local de répartition des sièges doit être adoptée dans les conditions de majorité qualifiée prévue pour la création d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, soit la majorité des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou de la moitié au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus des deux tiers de la population totale, cette majorité devant comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse, lorsque celle-ci est supérieure au quart de la population totale.