



N° 490

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 décembre 2012.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LA PROPOSITION DE LOI (N° 420), ADOPTÉE PAR LE SÉNAT, *relative à la **représentation communale** dans les communautés de communes et d'agglomération,*

PAR Mme NATHALIE NIESON,

Députée.

---

---

Voir les numéros :

*Sé debates* : 754, 108, 109 et T.A. 33 (2012-2013).



## SOMMAIRE

	Pages
<b>LES PRINCIPALES MODIFICATIONS APPORTÉES À LA PROPOSITION DE LOI PAR LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	5
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I.- LA NÉCESSITÉ D'UN ASSOULISSEMENT DES RÈGLES ENSERRANT LE LIBRE CHOIX PAR LES ÉLUS DE LA GOUVERNANCE DES EPCI À FISCALITÉ PROPRE</b> .....	9
A. LE DISPOSITIF ADOPTÉ EN 2010 POUR ACHEVER LA CARTE INTERCOMMUNALE .....	9
1. L'intercommunalité est aujourd'hui un acteur majeur de la vie locale.....	9
2. Le schéma départemental de coopération intercommunale et sa mise en œuvre par le préfet .....	10
B. LES DIFFICULTÉS LIÉES À LA MISE EN PLACE D'ORGANES DE GOUVERNANCE RESTREINTS AU SEIN DES INTERCOMMUNALITÉS .....	12
1. Les nouvelles règles de composition des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre.....	12
2. La limitation drastique du nombre de vice-présidents des EPCI .....	14
3. Les conséquences sur la gouvernance des EPCI à fiscalité propre .....	16
<b>II.- LES AVANCÉES PROPOSÉES PAR LE SÉNAT DANS LA RESPONSABILISATION DES ÉLUS LOCAUX POUR LA RÉUSSITE DE LA RÉFORME DE L'INTERCOMMUNALITÉ NE POURRONT ÊTRE COMPRISES QU'À COÛT STRICTEMENT CONSTANT</b> .....	19
A. LA PRÉSENTE PROPOSITION DE LOI MET EN ŒUVRE DES AVANCÉES PROFITABLES À UNE GOUVERNANCE APAISÉE DES INTERCOMMUNALITÉS..	19
1. Redonner du sens à la recherche d'un consensus entre communes sur la composition des organes délibérants intercommunaux.....	20
2. Permettre aux organes délibérants des EPCI de composer des exécutifs étoffés et opérationnels .....	21
3. Donner aux élus plus de liberté dans la détermination des indemnités pouvant être versées pour l'exercice de fonctions exécutives .....	22
4. Prendre en compte la problématique des « compétences orphelines » dans le schéma départemental de coopération intercommunale.....	24

B. LES PROPOSITIONS DU SÉNAT PEUVENT ÊTRE AMÉLIORÉES AFIN QUE LES CITOYENS RETROUVENT CONFIANCE DANS LEURS DÉLÉGUÉS COMMUNAUX .....	26
1. Préciser et simplifier les modalités de détermination du nombre de sièges supplémentaires pouvant être répartis en cas d'accord local.....	26
2. Ne pas figer les possibilités d'évolution de la carte des syndicats .....	27
3. Garantir que les marges de manœuvre octroyées aux élus seront utilisées à coût strictement constant.....	27
<b>DISCUSSION GÉNÉRALE</b> .....	31
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	41
<i>Article 1<sup>er</sup></i> (art. L. 5211-6-1 et L. 5211-12 du code général des collectivités territoriales) : Extension de la faculté de créer des sièges supplémentaires de délégués au sein des organes délibérants des communautés de communes et communautés d'agglomération .....	41
<i>Article 2</i> (art. L. 5211-10 et L. 5211-12 du code général des collectivités territoriales) : Augmentation du nombre de vice-présidents au sein des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale.....	50
<i>Article 2 bis</i> (art. L. 5211-12 du code général des collectivités territoriales) : Faculté de verser au vice-président d'un EPCI à fiscalité propre une indemnité d'un montant supérieur au plafond réglementaire dans le cadre d'une enveloppe indemnitaire globale .....	54
<i>Article 3</i> .....	57
<i>Article 4</i> (art. L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales) : Modification des orientations à respecter par le schéma départemental de coopération intercommunale relatives à la suppression de syndicat mixte ou de syndicat de communes .....	57
<i>Après l'article 4</i> .....	61
<i>Article 5 (nouveau)</i> (art. L. 5842-5 du code général des collectivités territoriales) : Application et adaptation à la Polynésie française des dispositions de la proposition de loi .....	62
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	65
<b>ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF</b> .....	79
<b>AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION</b> .....	81
<b>PERSONNES ENTENDUES PAR LA RAPPORTEURE</b> .....	85
<b>SIMULATION DES EFFECTIFS DES ORGANES DÉLIBÉRANTS DES EPCI</b> .....	87

## **LES PRINCIPALES MODIFICATIONS APPORTÉES À LA PROPOSITION DE LOI PAR LA COMMISSION DES LOIS**

À l'initiative de la rapporteure, la Commission a adopté sept amendements, qui modifient profondément le dispositif adopté par le Sénat, tout en conservant son esprit et en améliorant sa rédaction sur plusieurs points :

— le nombre de sièges supplémentaires, au sein de l'organe délibérant des communautés de communes et communautés d'agglomération, pouvant être répartis en cas d'accord à la majorité qualifiée des communes, a été strictement plafonné à 25 % de l'effectif de l'organe délibérant qui résulterait de l'application des dispositions légales, dont les modalités de détermination ont été précisées (**article 1<sup>er</sup>**) ;

— a été définie une « enveloppe indemnitaire globale », composée des indemnités du président et du nombre de vice-présidents que les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre pourraient mettre en place en application de la loi du 16 décembre 2010 : ainsi l'application des dispositions de la présente proposition de loi ne pourra pas, en tout état de cause, conduire à une augmentation du montant total des indemnités versées. Si, en application de l'article 2 de la présente proposition de loi, l'organe délibérant d'un EPCI décide d'augmenter le nombre maximal de ses vice-présidents de 20 à 30 % de son effectif, ces vice-présidents supplémentaires ne pourront être indemnisés qu'en partageant le montant total maximal des indemnités qui auraient été versées sans application de cette faculté. En outre, a été rétabli le plafonnement de l'indemnité dérogatoire pouvant être accordée à un vice-président dans ce cadre au niveau de l'indemnité maximale pouvant être accordée au président de l'EPCI (**article 2 bis**) ;

— les limitations apportées à la suppression des syndicats intercommunaux dans le cadre des schémas départementaux de coopération intercommunale, ainsi que l'obligation de prévoir la reprise de leurs compétences par un EPCI à fiscalité propre, ont été remplacées par l'inscription, parmi les orientations à suivre par les schémas, de l'objectif de préservation de l'exercice en commun des compétences transférées à un ensemble intercommunal (**article 4**) ;

— l'application de la proposition de loi a enfin été étendue et adaptée aux EPCI de la Polynésie française, pour les dispositions qui leur sont applicables (**article 5 [nouveau]**).



MESDAMES, MESSIEURS,

Alors que ses dispositions n'ont pas encore deux ans, et que leur entrée en vigueur dans la réalité et la vie de nos territoires n'interviendra qu'après les élections municipales de mars 2014, la commission des Lois est saisie pour la deuxième fois d'un réajustement substantiel de la réforme de l'intercommunalité, dont les dispositions représentent la majeure partie des articles de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

En effet, sous la législature précédente, un consensus avait déjà été trouvé entre les deux chambres, pourtant de majorités opposées, afin d'adopter certaines dispositions votées dans un premier temps par le Sénat le 4 novembre 2011 dans une proposition de loi présentée par M. Jean-Pierre Sueur, portant diverses dispositions relatives à l'intercommunalité, et reprises par M. Jacques Pélissard dans sa proposition de loi visant à assouplir les règles relatives à la refonte de la carte intercommunale. Cette proposition de loi dite « Pélissard-Sueur », devenue la loi n° 2012-281 du 29 février 2012, avait apporté des améliorations indispensables à la réforme de l'intercommunalité, en prévoyant notamment la procédure applicable en cas d'absence de schéma départemental de coopération intercommunale et en organisant la reprise des compétences après le remembrement intercommunal dans de meilleures conditions que celles prévues en 2010.

Cependant, parmi les questions non résolues figuraient celles relatives à la détermination de la composition des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et de leurs bureaux. En effet, en organisant une baisse drastique du nombre de délégués des communes, des vice-présidents exécutifs, tout en organisant la fusion des EPCI au sein d'ensemble intercommunaux plus vastes, les méthodes volontairement dirigistes choisies en 2010 ont fait craindre à de nombreux élus locaux que la représentation communale, et en particulier celles des petites communes, soit noyée dans des ensembles gigantesques, au profit de celles des communes les plus peuplées et d'une technocratie coupée des réalités.

M. Alain Richard et les membres du groupe Socialiste et apparentés du Sénat ont donc pris l'initiative de déposer une proposition de loi, qui a été adoptée le 20 novembre 2012, afin de desserrer les contraintes qui allaient peser sur les communes, appelées à trouver avant le 30 juin 2013 un accord sur la composition des futurs organes délibérants des EPCI, organes qui seront installés après les élections municipales de mars 2014. En leur permettant de répartir un nombre substantiellement supérieur de sièges en cas d'accord, la présente proposition de

loi a redonné tout son sens à une négociation qui avait perdu tout intérêt dans les limites posées en 2010 pour la composition de l'organe délibérant et la répartition des sièges.

Dans le même esprit de rétablissement des libertés locales et de la libre administration des EPCI, la présente proposition de loi revient sur l'atrophie programmée de leurs exécutifs.

Les améliorations apportées en commission des Lois du Sénat ont permis de rapprocher les règles applicables aux EPCI de celles en vigueur pour les collectivités territoriales, et de préciser largement les modalités de mise en place de cette respiration, à même de permettre aux EPCI de définir eux-mêmes les formes de leur gouvernance et de réconcilier ainsi les élus municipaux avec l'achèvement de la réforme intercommunale.

Cependant, les innovations ainsi proposées par le Sénat gagneraient à être plus strictement encadrées encore, notamment en ce qui concerne leurs effets financiers, afin d'éviter les incompréhensions. La situation économique actuelle impose que l'on montre clairement la réalité à nos concitoyens : les élus, dont les indemnités sont figées avec le point d'indice de la fonction publique depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2010, participent bien aux efforts demandés à tous.

Par ailleurs, le dispositif adopté par le Sénat peut sans doute connaître quelques améliorations, afin que les marges de liberté laissées aux élus se conjuguent avec un effort de responsabilisation de leurs choix en matière de gouvernance.

Cette réforme ne sera cependant pas la dernière avant la mise en place en mars 2014 des nouveaux organes dirigeants des EPCI issus de la réforme. En effet, avant cela, la discussion du projet de loi relatif à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des délégués communautaires et modifiant le calendrier électoral (n° 166) déposé sur le bureau du Sénat le 28 novembre 2012, sera l'occasion d'une révolution dont le principe a certes été inscrit mais non mis en œuvre par la loi du 16 décembre 2010 : la désignation au suffrage universel des délégués communautaires au sein des EPCI.

Ainsi, il est nécessaire d'assouplir les règles légales enserrant le libre choix par les élus de la gouvernance des EPCI (I) ; mais les avancées proposées par le Sénat dans la responsabilisation des élus locaux pour la réussite de la réforme de l'intercommunalité ne pourront être comprises qu'à coût strictement constant (II).

## I.- LA NÉCESSITÉ D'UN ASSOULISSEMENT DES RÈGLES ENSERRANT LE LIBRE CHOIX PAR LES ÉLUS DE LA GOUVERNANCE DES EPCI À FISCALITÉ PROPRE

### A. LE DISPOSITIF ADOPTÉ EN 2010 POUR ACHEVER LA CARTE INTERCOMMUNALE

#### 1. L'intercommunalité est aujourd'hui un acteur majeur de la vie locale

L'intercommunalité est aujourd'hui un fait majeur de la vie des communes. Au 1<sup>er</sup> janvier 2012, 35 303 communes rassemblant 59,3 millions d'habitants sont membres d'un EPCI à fiscalité propre. Désormais, l'intercommunalité concerne 96,2 % des communes et 90,2 % de la population française <sup>(1)</sup>.

Ce mouvement de regroupement a été encouragé par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite « loi Chevènement », qui a cherché à pallier l'émiettement des communes en les encourageant à se regrouper pour exercer certaines compétences.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 16 décembre 2010, coexistent ainsi cinq catégories différentes d'EPCI à fiscalité propre :

— les **communautés de communes**, introduites par la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, devant regrouper au moins deux communes contiguës ;

— les **communautés d'agglomération**, instituées par la même loi, regroupant plusieurs communes contiguës d'au moins 50 000 habitants autour d'une ou plusieurs communes centres de plus de 15 000 habitants, ou plus de 30 000 habitants autour du chef-lieu du département ;

— les **communautés urbaines**, soit ayant été instituées par la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966, soit regroupant plus de 450 000 habitants ;

— les **métropoles**, prévues par la loi du 16 décembre 2010, pour les regroupements de plus de 500 000 habitants ou les communautés urbaines instituées par la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 ;

---

(1) Chiffres tirés du rapport de l'Observatoire des finances locales, Les finances des collectivités locales en 2012, sous la direction de M. André Laignel, président, et M. Charles Guené, rapporteur, juillet 2012.

— les **syndicats d'agglomération nouvelle**, mis en place par la loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles pour gérer les « villes nouvelles ».

Au 1<sup>er</sup> janvier 2012, la France comptait 2 581 EPCI à fiscalité propre, dont 15 communautés urbaines, 202 communautés d'agglomération, 5 syndicats d'agglomération nouvelle et 2 358 communautés de communes <sup>(1)</sup>. La première métropole – Nice–Côte d'Azur – a été mise en place le 1<sup>er</sup> janvier 2012.

Par ailleurs, la direction générale des collectivités locales recensait à la même date 14 787 syndicats, soit 312 de moins que le 1<sup>er</sup> janvier 2011 <sup>(2)</sup>. Les syndicats de communes, au nombre de 11 529 dont 1 345 syndicats à vocation multiple, constituent la catégorie la plus importante. Le nombre de syndicats mixtes s'élève, quant à lui, à 3 258 : 2 280 syndicats mixtes fermés dont un pôle métropolitain, créé en 2011 dans le sillon lorrain, et 978 syndicats mixtes ouverts.

Le nombre de groupements de collectivités territoriales s'élève ainsi à 17 368.

## **2. Le schéma départemental de coopération intercommunale et sa mise en œuvre par le préfet**

Afin de rationaliser ce fait intercommunal, la loi du 16 décembre 2010 a prévu la mise en place d'une procédure de concertation afin de rationaliser et d'achever la carte intercommunale en deux temps <sup>(3)</sup>.

Au cours de l'année 2011, chaque préfet était chargé d'élaborer et d'arrêter, en concertation avec les élus locaux représentés au sein de la commission départementale de coopération intercommunale, un schéma de coopération intercommunale, définissant des périmètres cohérents pour les EPCI existants ou à créer.

L'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales, introduit par l'article 35 de la loi du 16 décembre 2010, a défini des orientations à prendre en compte pour l'élaboration de ces schémas :

— la constitution d'EPCI à fiscalité propre regroupant au moins 5 000 habitants, sauf dans les zones de montagne ou dans les espaces « *présentant des caractéristiques géographiques particulières* » ;

---

(1) *Chiffres tirés de Les collectivités locales en chiffres 2012, publiés par la direction générale des collectivités locales, avril 2012.*

(2) *Bulletin d'information statistiques de la DGCL, n° 88, « Bilan de l'intercommunalité avant la mise en œuvre des SDCI », mars 2012.*

(3) *Cf. rapport n° 4218 de M. Charles de la Verpillière, fait au nom de la commission des Lois sur la proposition de loi visant à assouplir les règles relatives à la refonte de la carte intercommunale, déposé le 25 janvier 2012.*

— la définition de territoires pertinents, en mettant en cohérence les périmètres des EPCI à fiscalité propre avec les aires urbaines, les bassins de vie et les schémas de cohérence territoriale ;

— la rationalisation des structures compétentes en matière d'aménagement de l'espace, de protection de l'environnement et de respect du développement durable ;

— l'accroissement et le rééquilibrage de la solidarité financière notamment par le rattachement des communes isolées ;

— la réduction du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes, en supprimant les doubles emplois, par transfert des compétences des syndicats aux EPCI à fiscalité propre.

Le projet de schéma, élaboré par le préfet en concertation avec l'ensemble des élus locaux, a été soumis aux communes, EPCI et syndicats mixtes concernés par les modifications proposées, qui disposaient de trois mois pour émettre un avis simple. Avec ses annexes cartographiques, il devait être parallèlement présenté à la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI)<sup>(1)</sup> : cet organe consultatif, qui a vocation à formuler des propositions visant à renforcer la coopération intercommunale, est présidé par le préfet et composée d'élus locaux élus par leurs pairs. La CDCI disposait d'un délai de quatre mois pour émettre un avis simple, ainsi que, le cas échéant, adopter des amendements au projet de schéma, à la majorité des deux tiers de ses membres. Les amendements conformes aux orientations de la loi du 16 décembre 2010 devaient alors être intégrés dans le projet de schéma.

Le 25 janvier 2012, le ministre chargé des collectivités territoriales a présenté une communication en Conseil des ministres indiquant que soixante-six schémas départementaux de coopération intercommunale avaient été approuvés par les commissions puis arrêtés par les préfets avant le 31 décembre 2011, couvrant 40 millions d'habitants et 70 % des communes.

En analysant cinquante-huit schémas départementaux, l'Assemblée des communautés de France (AdCF) a déterminé que leur mise en œuvre devrait conduire à une diminution de 19 % du nombre des EPCI à fiscalité propre et de 26 % du nombre des syndicats de communes et syndicats mixtes dans les départements concernés<sup>(2)</sup>. De fortes disparités sont constatées entre départements : ainsi, le nombre de fusion d'EPCI varie de zéro à seize.

Dans la majorité des cas, l'AdCF constate que les schémas ont apporté une réelle amélioration de la cohérence spatiale des intercommunalités, sans remettre en cause le plus souvent les structures et liens préexistants. Ainsi, plusieurs projets de remembrement de forte ampleur ont été retirés ou amendés.

---

(1) Articles L. 5211-42 à L. 5211-45 du code général des collectivités territoriales.

(2) Note de l'AdCF, Premières analyses des SDCI, 18 janvier 2012.

Dans sa communication, le ministre chargé des collectivités territoriales a indiqué que 1 200 communes isolées auraient intégré une communauté et une centaine d'enclaves ou discontinuités auraient été supprimées dans le cadre de ses soixante-six schémas arrêtés. La population moyenne des EPCI devrait croître de près de 24 % et le nombre de communautés de communes de moins de 5 000 habitants diminuer de 73 %. Enfin treize communes nouvelles et huit pôles métropolitains devraient voir le jour.

Depuis la date de publication du schéma arrêté ou depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012, le préfet peut mettre en œuvre les « *dispositifs temporaires d'achèvement et de rationalisation de l'intercommunalité* », prévus par les articles 60 et 61 de la loi du 16 décembre 2010, pour mettre en application les périmètres définis par le schéma, avant le 1<sup>er</sup> juin 2013. À défaut de schéma adopté, la loi du 29 février 2012 a prévu que le préfet doit présenter ses projets individuellement devant la CDCI.

En l'absence de consentement des communes, ou pour la mise en œuvre de périmètre n'ayant pas été arrêté dans le cadre d'un schéma, le préfet pourra, jusqu'au 1<sup>er</sup> juin 2013, par décision motivée, procéder aux modifications prévues, en passant outre le désaccord des communes concernées.

Dans ces circonstances, la CDCI sera amenée à émettre un avis simple et pourra adopter des amendements au projet présenté par le préfet, toujours à la majorité des deux tiers de ses membres. Ces amendements devront alors être intégrés au projet s'ils respectent les orientations de la loi du 16 décembre 2010. Les élus de la CDCI ne pourront ainsi s'opposer au projet de modification de périmètre présenté par le préfet aux élus des communes concernés que si le projet alternatif résultant de leurs amendements respecte les principes inscrits à l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales rappelé précédemment.

## **B. LES DIFFICULTÉS LIÉES À LA MISE EN PLACE D'ORGANES DE GOUVERNANCE RESTREINTS AU SEIN DES INTERCOMMUNALITÉS**

### **1. Les nouvelles règles de composition des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre**

Avant l'entrée en vigueur de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, conformément aux dispositions des anciens articles L. 5211-5-1 et L. 5216-3 du code général des collectivités territoriales, la composition des organes délibérants des communautés de communes ou d'agglomération reposait dans les faits principalement sur des accords amiables unanimes entre les communes membres, inscrit dans les statuts de la communauté. Ce n'était qu'à défaut d'accord général que le code prescrivait une répartition « *en fonction de la population, par décision des conseils municipaux des communes intéressées dans les conditions de majorité qualifiée requises pour la création de la communauté* », soit les deux tiers des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou

par la moitié des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population, cette majorité devant nécessairement comprendre les conseils municipaux des communes dont la population était supérieure au quart de la population totale concernée.

Toutefois, pour éviter que l'application de la règle proportionnelle ne conduise à léser les communes les plus faibles ou ne favorise excessivement la commune la plus peuplée, deux principes s'imposaient, quelle que soit la volonté des communes membres : chaque commune devait disposer d'au moins un siège au sein de l'organe délibérant, afin de garantir la représentation de toutes les communes membres et aucune commune ne pouvait se voir attribuer plus de la moitié des sièges au sein du conseil. Seules les communautés urbaines disposaient d'un conseil dont l'effectif était déterminé par un tableau déterminé par la loi.

Actuellement, les organes délibérants des EPCI créés avant l'entrée en vigueur de la loi du 16 décembre 2010 restent composés en application de ces dispositions. En effet, l'article 5 de la loi n° 2012-281 du 29 février 2012 visant à assouplir les règles relatives à la refonte de la carte intercommunale a précisé que s'il était nécessaire de modifier la composition de l'organe délibérant d'un EPCI à fiscalité propre, notamment dans le cadre d'une fusion, d'une transformation ou d'un changement de périmètre, les règles en vigueur avant 2010 restaient applicables jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux, prévu en mars 2014.

L'article 9 de la loi du 16 décembre 2010 a fortement modifié les dispositions relatives à la composition des organes délibérant des communautés de communes et des communautés d'agglomération dont le régime est dorénavant doublement encadré par la loi :

— l'effectif de l'organe délibérant de l'EPCI est déterminé par sa strate démographique, avec des marges d'évolution limitées, pouvant être mises en œuvre en cas d'accord des communes à la majorité qualifiée ;

— la répartition des sièges entre les communes est encadrée par plusieurs règles légales, afin d'assurer qu'elle soit effectuée en fonction de leur importance démographique.

L'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales, créé par la loi du 16 décembre 2010, dispose ainsi que, dans les communautés de communes et d'agglomération, les sièges sont librement répartis entre les communes membres dès lors que celles-ci parviennent à un accord à une majorité qualifiée comprenant les deux tiers des communes représentant la moitié de la population de l'EPCI ou la moitié des communes représentant les deux tiers de la population de l'EPCI.

Si un tel accord, exprimé par des délibérations concordantes des conseils municipaux intéressés, est trouvé avant le 30 juin de l'année précédant le renouvellement général des conseils municipaux, soit le 30 juin 2013 pour des

élections municipales prévues en mars 2014, les communes peuvent répartir 10 % de sièges supplémentaires.

En l'absence d'accord, l'effectif est celui fixé par un tableau prévu au III de l'article L. 5211-6-1, avec des possibilités de modulation très limitées, et la répartition est effectuée par application de la stricte règle proportionnelle <sup>(1)</sup> :

Population municipale de l'EPCI à fiscalité propre	nombre de sièges
De moins de 3 500 habitants	16
De 3 500 à 4 999 habitants	18
De 5 000 à 9 999 habitants	22
De 10 000 à 19 999 habitants	26
De 20 000 à 29 999 habitants	30
De 30 000 à 39 999 habitants	34
De 40 000 à 49 999 habitants	38
De 50 000 à 74 999 habitants	40
De 75 000 à 99 999 habitants	42
De 100 000 à 149 999 habitants	48
De 150 000 à 199 999 habitants	56
De 200 000 à 249 999 habitants	64
De 250 000 à 349 999 habitants	72
De 350 000 à 499 999 habitants	80
De 500 000 à 699 999 habitants	90
De 700 000 à 1 000 000 habitants	100
Plus de 1 000 000 habitants	130

Dans tous les cas, reste obligatoire le respect des règles dégagées par le Conseil constitutionnel <sup>(2)</sup> prévoyant que chaque commune soit représentée en disposant au moins d'un siège, et qu'aucune commune ne puisse obtenir à elle seule la majorité des sièges.

## **2. La limitation drastique du nombre de vice-présidents des EPCI**

En application de l'article L. 5211-10 du code général des collectivités territoriales, les vice-présidents composent, avec le président et éventuellement un ou plusieurs autres délégués, le bureau de l'EPCI.

Avant l'entrée en vigueur de la loi du 16 décembre 2010, le nombre de vice-présidents était librement déterminé par l'organe délibérant, sans que ce nombre puisse excéder 30 % de l'effectif total de celui-ci. Ces dispositions restent

---

(1) Cf. infra. commentaire sous l'article 1<sup>er</sup>.

(2) Décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995, Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

en vigueur jusqu'au prochain renouvellement des conseils municipaux <sup>(1)</sup>.

Afin de limiter les effectifs du bureau des EPCI, l'article 9 de la loi du 16 décembre 2010 a modifié l'article L. 5211-10 en prévoyant un double encadrement du nombre maximal de vice-présidents :

— il est désormais fixé par défaut à 20 % de l'effectif total de l'organe délibérant de l'EPCI ;

— mais ce maximum ne peut être ni inférieur à quatre (situation des EPCI comportant moins de 5 000 habitants) ni supérieur à quinze (en application des dispositions en vigueur de l'article L. 5211-6-1, ce plafonnement trouverait à s'appliquer aux EPCI de plus de 500 000 habitants).

À l'intérieur de cet encadrement, le nombre des membres du bureau et la représentation des communes membres en son sein sont librement fixées par l'organe délibérant, comme l'a rappelé le Conseil d'État <sup>(2)</sup>.

Les effets de cette limitation se conjuguant avec l'encadrement des effectifs des organes délibérants, ces dispositions vont conduire, dans certains cas, à une atrophie drastique du bureau des EPCI à compter du renouvellement des conseils municipaux et des organes délibérants des EPCI en 2014.

---

(1) Article 83 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010, tel que modifié par l'article 5 de la loi n° 2012-281 du 29 février 2012.

(2) Conseil d'État, 9 février 1979, Élection des membres du bureau du syndicat intercommunal d'aménagement de l'agglomération nouvelle d'Évry.

**NOMBRE MAXIMAL DE DÉLÉGUÉS ET DE VICE-PRÉSIDENTS  
EN APPLICATION DU DROIT EXISTANT (SANS PRISE EN COMPTE DES FACULTÉS  
D'ACCROISSEMENT OUVERTES PAR LA PRÉSENTE COMPOSITION DE LOI)**

<i>(hors modulations prévues par le IV de l'article L. 5211-6-1)</i>	Nombre de sièges de délégués pouvant être répartis		Nombre maximal de vice-présidents (20 % de l'effectif de l'organe délibérant)	
	En application du régime légal (application du tableau)	En cas d'accord local (limité ou global) : possibilité de créer 10 % de sièges supplémentaires	En l'absence d'accord local	En cas d'accord local
De moins de 3 500 habitants	16	17	4	4
De 3 500 à 4 999 habitants	18	19	4	4
De 5 000 à 9 999 habitants	22	24	4	4
De 10 000 à 19 999 habitants	26	28	5	5
De 20 000 à 29 999 habitants	30	33	6	6
De 30 000 à 39 999 habitants	34	37	6	7
De 40 000 à 49 999 habitants	38	41	7	8
De 50 000 à 74 999 habitants	40	44	8	8
De 75 000 à 99 999 habitants	42	46	8	9
De 100 000 à 149 999 habitants	48	52	9	10
De 150 000 à 199 999 habitants	56	61	11	12
De 200 000 à 249 999 habitants	64	70	12	14
De 250 000 à 349 999 habitants	72	79	14	15
De 350 000 à 499 999 habitants	80	88	15	15
De 500 000 à 699 999 habitants	90	99	15	15
De 700 000 à 1 000 000 habitants	100	110	15	15
Plus de 1 000 000 habitants	130	143	15	15

### **3. Les conséquences sur la gouvernance des EPCI à fiscalité propre**

Selon les projections communiquées à votre rapporteure par la direction générale des collectivités locales (DGCL), l'ensemble des limitations introduites par la loi du 16 décembre 2010 devrait avoir pour conséquence une forte baisse du nombre de délégués communaux.

En conjuguant l'encadrement de la composition des organes délibérants avec la baisse du nombre de structures intercommunales, du fait de leur rationalisation, le projet de loi de réforme des collectivités territoriales prévoyait que les 90 000 sièges de délégués existants, dont environ 27 000 vice-présidents, ne seraient plus qu'au maximum de 71 000 en 2014. Du fait des assouplissements introduits au cours de l'examen du projet de loi, la DGCL estimait que les effectifs seraient en 2014 au maximum de 93 000 délégués, dont 19 000 vice-présidents.

L'application des dispositions de la présente proposition de loi, telle qu'adoptée par le Sénat, devrait remonter ce nombre à un maximum estimé à 106 000 délégués des communes, dont 32 000 vice-présidents.

Comme l'a fait valoir l'auteur de la proposition de loi lors de son audition, la baisse drastique du nombre de délégués aurait des conséquences néfastes sur la gouvernance de certains EPCI.

Le nombre limité de délégués va conduire de nombreuses communes, qui auparavant disposaient de plusieurs sièges au sein de l'organe délibérant de l'EPCI, à ne plus être représentée que par un seul délégué.

L'exposé des motifs de la proposition de loi initiale met en particulier l'accent sur la situation des EPCI regroupant des petites communes, appelées à se fondre dans des ensembles intercommunaux plus vastes : *« on prendra l'exemple de la fusion de deux communautés ayant chacune 8000 habitants et 15 communes, actuellement représentées chacune par deux conseillers communautaires. Les élus de ces deux conseils communautaires étaient au nombre de 60 ; le conseil issu de la fusion ne comprendra que 26 élus, chiffre pouvant être légèrement majoré dans le cas de communes n'atteignant pas le quotient nécessaire à la désignation d'un représentant. De même les bureaux des deux communautés préexistantes pouvaient comprendre chacun 9 vice-présidents, soit 18 en tout. La communauté issue de la fusion doit se limiter à 5 vice-présidents du fait de la nouvelle rédaction de l'article L. 5211-10 »*<sup>(1)</sup>.

C'est pourquoi la présente proposition de loi, qui introduit plus de souplesse en permettant aux communes qui le souhaitent d'augmenter substantiellement le nombre de délégués à répartir en cas d'accord et en permettant aux organes délibérants des EPCI de mettre en place s'ils le souhaitent un nombre de vice-présidents plus en relation avec les contraintes et les délégations de compétences exercées, *« répond aux attentes des élus »*, comme l'affirme la rapporteure de la commission des Lois du Sénat : *« elle permet en effet d'assurer une meilleure représentation des communes au sein du conseil communautaire, notamment lorsqu'une communauté de communes ou une communauté d'agglomérations regroupe de nombreuses petites communes ou lorsque la représentation est totalement égalitaire entre celles-ci »*<sup>(2)</sup>.

---

(1) Exposé des motifs de la proposition de loi de M. Alain Richard et les membres du groupe Socialiste et apparentés relative à la représentation communale dans les communautés de communes et d'agglomération, n° 754, déposée le 10 septembre 2012.

(2) Rapport n° 108 (2012-2013) de Mme Virginie Klès, fait au nom de la commission des Lois du Sénat, déposé le 7 novembre 2012, p. 13.



## **II.- LES AVANCÉES PROPOSÉES PAR LE SÉNAT DANS LA RESPONSABILISATION DES ÉLUS LOCAUX POUR LA RÉUSSITE DE LA RÉFORME DE L'INTERCOMMUNALITÉ NE POURRONT ÊTRE COMPRISER QU'À COÛT STRICTEMENT CONSTANT**

Les représentants des élus locaux, auditionnés par votre rapporteure, ont fait part de leur approbation globale des dispositions de la proposition de loi adoptées par le Sénat, qui apportera des marges de manœuvre nécessaires à une réforme de l'intercommunalité qu'il convient d'achever dans des conditions apaisées.

Pendant, ils ont aussi fait part de leur souhait de disposer de règles stabilisées au plus vite, qui soient à la fois compréhensibles et acceptables par les citoyens. Tout en conservant son esprit, le dispositif adopté par le Sénat peut être sensiblement amélioré sur ces deux points, afin de montrer aux citoyens que leurs représentants ne sont pas exclus des efforts demandés à tous.

### **A. LA PRÉSENTE PROPOSITION DE LOI MET EN ŒUVRE DES AVANCÉES PROFITABLES À UNE GOUVERNANCE APAISÉE DES INTERCOMMUNALITÉS**

Si la proposition de loi initiale se concentrait sur la question de la composition des organes délibérants des communautés de communes et des communautés d'agglomération, les améliorations apportées par la commission des Lois du Sénat ont introduit des dispositions élargissant les marges de manœuvre dans la détermination des indemnités versées pour l'exercice de fonctions exécutives au sein des EPCI et modifiant les principes et la méthodologie d'élaboration des schémas départementaux de coopération intercommunale.

Toutes ces dispositions ont ainsi pour objectif de réconcilier les élus locaux avec la réforme de la carte intercommunale, afin que les différentes étapes, qui comporteront par la définition de la composition des organes délibérants des futurs EPCI au premier semestre 2013, la mise en place des nouveaux exécutifs intercommunaux après les élections de mars 2014, puis la révision des schémas départementaux de coopération intercommunale l'année suivante, se fassent dans un climat désormais apaisé.

En revanche, après avoir envisagé de revoir le régime des suppléants des délégués de communes en commission des Lois, le Sénat a finalement estimé que les dispositions actuelles <sup>(1)</sup>, déjà modifiées par la loi n° 2012-281 du 29 février

---

*(1) L'article 8 de la loi du 16 décembre 2010 a supprimé la liberté laissée auparavant aux EPCI pour organiser un régime de suppléance des délégués. La rédaction de l'article L. 5211-6 du code général des collectivités territoriales, qui entrera en vigueur à compter du prochain renouvellement des conseils municipaux en mars 2014, prévoit que les communes ne disposant que d'un seul délégué au sein des communautés de communes et communautés d'agglomération, pourront désigner un délégué suppléant « qui peut participer avec voix délibérative aux réunions de l'organe délibérant en cas d'absence du délégué*

2012, étaient préférables et a finalement supprimé en séance publique l'article 3 introduit en commission.

### **1. Redonner du sens à la recherche d'un consensus entre communes sur la composition des organes délibérants intercommunaux**

L'article 1<sup>er</sup> de la présente proposition de loi favorise la recherche d'une composition consensuelle des organes délibérants des communautés de communes et des communautés d'agglomération, en portant de 10 à 25 % le nombre de sièges supplémentaires susceptibles d'être répartis dans le cadre d'un accord à la majorité qualifiée des conseils municipaux des communes membres.

En application du VII de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales, un tel accord doit être exprimé par des délibérations concordantes des conseils municipaux des communes intéressées, comprenant les deux tiers des communes représentant la moitié de la population de l'EPCI ou la moitié des communes représentant les deux tiers de la population de l'EPCI. Les conseils municipaux doivent prendre cette délibération avant le 30 juin de l'année précédant le renouvellement général des conseils municipaux, soit le 30 juin 2013 pour les élections municipales prévues en mars 2014. Constatant qu'un accord a été trouvé à la majorité qualifiée ou non, le préfet arrête avant le 30 septembre le nombre et la répartition des sièges de l'organe délibérant, applicables pour la durée du mandat des délégués des communes.

La loi du 16 décembre 2010 n'ayant prévu qu'une « prime » de 10 % de sièges supplémentaires en cas d'accord, aboutir à un tel accord consensuel pouvait apparaître comme un enjeu assez faible, notamment pour les petites communes qui ne pouvaient, en tout état de cause, espérer disposer d'un siège supplémentaire dans cette négociation.

En application de la présente proposition de loi, la négociation présentera désormais un triple intérêt :

— le nombre de sièges supplémentaires susceptibles d'être répartis représentera dans les faits un « bonus » de 37,5 %, car à l'accroissement de 10 à 25 % du nombre de sièges susceptibles d'être répartis dans le cadre d'un accord, l'article 1<sup>er</sup> ajoute un élargissement de la base de calcul, en y incluant les sièges supplémentaires pouvant d'ores et déjà créés dans le cadre des V et VI de l'article L. 5211-6-1. Ces deux sections prévoient aujourd'hui qu'en l'absence d'accord

---

titulaire ». L'article L. 5211-6 prévoit aussi que « lorsque les conseillers municipaux sont élus au scrutin de liste, le délégué suppléant est de sexe différent du délégué titulaire » : *selon le droit en vigueur, cette obligation trouvera donc à s'appliquer aux délégués suppléants désignés par les communes de plus de 3 500 habitants, dont le conseil municipal est élu au scrutin de liste* « composée alternativement d'un candidat de chaque sexe », *mais pourrait concerner toutes les communes de plus de 1 000 habitants, en cas d'adoption des dispositions prévues à cet effet par le projet de loi relatif à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des délégués communautaires et modifiant le calendrier électoral (n° 166) déposé sur le bureau du Sénat le 28 novembre 2012.*

global obtenu à la majorité qualifiée des communes, 10 % de sièges supplémentaires sont accordés lorsque les communes disposant d'un unique siège représentent plus de 30 % de l'effectif (V de l'article L. 5211-6-1) ou peuvent être répartis dans le cadre d'un accord partiel portant sur leur seule répartition (VI de l'article L. 5211-6-1) ;

— cette répartition peut s'établir en prenant en compte des critères supplémentaires par rapport à la seule application de la règle proportionnelle stricte, afin de prendre en compte des réalités locales, même si en application de la jurisprudence constitutionnelle <sup>(1)</sup>, l'exercice de compétences déléguées par des collectivités territoriales implique une répartition sur des bases « essentiellement démographiques », tempérées par l'exigence que chaque commune dispose d'un siège minimum et qu'aucune n'ait à elle seule la majorité des sièges ;

— en cas de fusion d'EPCI, notamment lorsque des communes qui disposaient auparavant de plusieurs sièges dans une petite communauté de communes vont subir une atrophie drastique de leur représentation au sein d'une vaste structure intercommunale, la perspective de pouvoir rééquilibrer la répartition au moyen de création de sièges supplémentaires peut faciliter l'acceptation par les habitants et leurs représentants de l'intégration dans le nouvel ensemble intercommunal.

## **2. Permettre aux organes délibérants des EPCI de composer des exécutifs étoffés et opérationnels**

La loi du 16 décembre 2010 avait mis en place une limitation stricte du nombre de vice-présidents pouvant être institués par l'organe délibérant des EPCI à fiscalité propre, en plafonnant leur nombre à 20 % de son propre effectif.

Le **I de l'article 2** de la présente proposition de loi permet au conseil de porter ce maximum à 30 % de l'effectif de l'organe délibérant, par un vote spécial à la majorité des deux tiers des délégués des communes.

Serait par ailleurs maintenu l'encadrement quantitatif autorisant tout EPCI à fiscalité propre à mettre en place un minimum de quatre et un maximum de quinze vice-présidents.

Cette nouvelle règle remet les dispositions applicables aux bureaux des EPCI en conformité avec des règles qui sont applicables dans les différentes catégories de collectivités territoriales.

On rappellera qu'avant l'entrée en vigueur de la loi du 16 décembre 2010, le nombre de vice-présidents était librement déterminé par l'organe délibérant, sans que ce nombre puisse excéder 30 % de l'effectif total de celui-ci. Ces

---

(1) *Décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995*, Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

dispositions restent en vigueur jusqu'au prochain renouvellement des conseils municipaux <sup>(1)</sup>.

Le retour au plafond de 30 % permet ainsi d'harmoniser les modalités de détermination du nombre de vice-présidents avec les règles existantes pour les adjoints au maire, dont le nombre « *ne [peut] excéder 30 % de l'effectif légal du conseil municipal* » <sup>(2)</sup>, mais aussi avec celles en vigueur au sein des conseils généraux et régionaux, qui peuvent tous instituer des vice-présidents dans cette même proportion, avec le même encadrement quantitatif prévoyant un minimum de quatre et un maximum de quinze titulaires <sup>(3)</sup>.

Par ailleurs, il permettra à l'organe délibérant une plus grande latitude dans la composition de son bureau, afin notamment d'instituer un nombre de vice-présidents en rapport avec le nombre de compétences exercées par l'EPCI et le nombre de délégations pouvant être accordées par son président. En effet, comme l'ont fait remarquer l'auteur de la proposition de loi initiale et les représentants des collectivités territoriales auditionnés par votre rapporteure, la baisse drastique du nombre des vice-présidents allait entraîner des problèmes de gouvernance dans les communautés regroupant beaucoup de communes ou exerçant beaucoup de compétences ; la perspective d'un bureau restreint, ne représentant pas l'ensemble des territoires, a pu jouer un rôle dans les réticences à fusionner d'EPCI de petite taille.

Enfin, votre rapporteure considère que la fixation d'un maximum de quinze vice-présidents est à même de favoriser la composition d'un organe exécutif efficace et conforme aux besoins de gouvernance des EPCI, même lorsqu'ils regroupent une population importante.

### **3. Donner aux élus plus de liberté dans la détermination des indemnités pouvant être versées pour l'exercice de fonctions exécutives**

Si seuls certains délégués au sein des communautés d'agglomération et des communautés urbaines peuvent se voir attribuer des indemnités de fonction <sup>(4)</sup>, les présidents et vice-présidents de l'ensemble des EPCI à fiscalité propre peuvent bénéficier d'une indemnité dont le montant maximal est fixé de façon individuelle par des décrets en Conseil d'État <sup>(5)</sup> déterminant, par référence à l'indice 1015, un taux maximal en fonction de la nature de l'EPCI et de sa strate démographique.

En application de l'article L. 5211-12, l'organe délibérant fixe par une délibération, prise dans les trois mois de son installation, les indemnités qui seront

---

(1) Article 83 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010, tel que modifié par l'article 5 de la loi n° 2012-281 du 29 février 2012.

(2) Article L. 2122-2 du code général des collectivités territoriales.

(3) Articles L. 3122-4 et L. 4133-4 du code général des collectivités territoriales.

(4) Cf. infra. commentaire sous l'article 2 bis.

(5) Articles R. 5212-1, R. 5214-1, R. 5215-2-1, R. 5216-1, R. 5332-1 et R. 5723-1 du code général des collectivités territoriales.

effectivement versées aux président et vice-présidents, dans le respect du maximum applicable à l'EPCI. Seules les fonctions effectivement remplies, à l'exclusion des vice-présidences honorifiques non liées à l'exercice d'une délégation du président, peuvent être indemnisées. Chaque modification du régime indemnitaire doit s'accompagner d'un récapitulatif des indemnités accordées.

Dans les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les métropoles, les dispositions utiles du code général des collectivités territoriales <sup>(1)</sup> rendent applicables aux délégués au sein de l'organe délibérant le régime relatif aux indemnités versées aux membres des conseils municipaux, sous réserve de dispositions spécifiques, Or, l'article L. 2123-24 du code général des collectivités territoriales prévoit que l'indemnité allouée à un adjoint, ou un conseiller disposant d'une délégation spéciale faisant fonction d'adjoint, peut dépasser le taux maximal fixé par décret pour la strate démographique à laquelle appartient sa commune, à la condition que « *le montant total des indemnités maximales susceptibles d'être allouées au maire et aux adjoints ne soit pas dépassé* », et sans que cette augmentation permette de dépasser l'indemnité maximale susceptible d'être allouée au maire.

En introduisant une disposition spécifique au **II de l'article 2** de la proposition de loi, le Sénat a étendu le bénéfice de cette faculté de modulation de l'indemnité versée aux vice-présidents des communautés de communes, dont le régime indemnitaire n'est pas transposé en référence à celui des adjoints au maire.

Par ailleurs, cette nouvelle disposition supprime toute limite liée au montant maximal de l'indemnité pouvant être versée au président pour ne conserver qu'une seule limitation, celle du total des indemnités maximales susceptibles d'être accordées aux président et vice-présidents de l'EPCI <sup>(2)</sup>.

Ainsi, plutôt que l'indemnisation de chaque fonction se voie enfermer dans un taux maximum individuel, les délégués des communes disposeront d'une enveloppe globale, qu'ils pourront répartir comme ils le souhaitent, afin de prendre en compte les contraintes subies et les fonctions exercées par les différents responsables exécutifs.

---

(1) Articles L. 5215-16, L. 5216-4 et L. 5217-8 du code général des collectivités territoriales.

(2) Par ailleurs, deux autres catégories d'indemnités peuvent être instituées à la condition d'être imputées sur l'enveloppe indemnitaire globale en application de l'article L. 2123-24-1 : les indemnités de fonction allouées aux délégués qui exercent une délégation de fonction ou qui suppléent le président de l'EPCI en cas d'empêchement, ainsi que les indemnités pour l'exercice effectif des fonctions de délégués instituées dans les communautés d'agglomération de moins de 100 000 habitants. Au sein de cette enveloppe, l'augmentation dont bénéficie un délégué ou un vice-président doit être compensée par une minoration sur l'indemnité d'autres élus.

#### **4. Prendre en compte la problématique des « compétences orphelines » dans le schéma départemental de coopération intercommunale**

En application de l'article 37 de la loi du 16 décembre 2010, les préfets avaient jusqu'au 31 décembre 2011 pour arrêter les schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) prévu par l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales. À cette date, soixante-six schémas ont été approuvés par les commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI) puis arrêtés par les préfets avant le 31 décembre 2011. Dans les trente-trois autres départements <sup>(1)</sup>, la loi du 29 février 2012 a organisé la mise en œuvre de la réforme de la carte intercommunale, en rendant aux CDCI un plein rôle d'approbation et d'amendement des propositions faites par les préfets.

Par ailleurs, cette même loi a avancé la mise en œuvre de la procédure de révision du schéma au cours de l'année qui suivra les prochaines élections municipales, soit entre mars 2014 et mars 2015.

Lors de l'élaboration de la première version de ces schémas en 2011, certains élus ont critiqué le fait que deux orientations confiées aux schémas – à savoir la diminution du nombre de syndicats mixtes et de syndicats de communes, notamment en mettant fin aux doubles emplois et en favorisant la reprise des compétences par les EPCI à fiscalité propre – pourraient aboutir à ce que certaines compétences, auparavant transférées à un EPCI tel qu'un syndicat, ne disposent plus d'entités pour les exercer et doivent ainsi être rendues à des communes qui ne disposent pas des moyens techniques et humains de les mettre en œuvre.

La loi du 29 février 2012 a introduit deux améliorations de la gestion des compétences dans le cadre de la mise en œuvre du schéma départemental de coopération intercommunale, en reprenant des dispositions déjà adoptées par le Sénat lors de l'examen de la proposition de loi n° 3893 portant diverses dispositions relatives à l'intercommunalité.

En cas de fusion de plusieurs EPCI, dont l'un au moins est à fiscalité propre, l'article L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales prévoit désormais que le nouvel EPCI dispose d'un délai de deux ans suivant la fusion pour déterminer les compétences qu'il souhaite exercer, dans le choix proposé par la loi.

Dans le même esprit, l'article L. 5111-6 du même code a été complété afin de permettre aux communes de créer un syndicat afin de reprendre certaines compétences souvent exercées par les EPCI de petite taille, en matière de construction ou de fonctionnement d'école préélémentaire ou élémentaire, en matière d'accueil de la petite enfance ou en matière d'action sociale, lorsque, à la suite d'une fusion, ces communes se retrouvent englobées au sein d'un EPCI de

---

(1) Les départements de Mayotte (article L. 5832-2 du code général des collectivités territoriales) et de Paris n'étant pas concernés par l'élaboration de ces schémas.

plus grande taille ne désirant pas reprendre l'intégralité des compétences auparavant exercées par les EPCI fusionnés.

Cependant, ces difficultés de gestion des compétences mettent en lumière les limites d'un schéma départemental de coopération intercommunale qui a pour tâche de définir uniquement des périmètres, mais sans appréhender les compétences des EPCI fusionnés, transformés, agrandis ou supprimés. Une fois les nouveaux EPCI issus de ce remembrement créés, les communes membres ont la tâche de définir quelles compétences ils doivent exercer.

La loi du 16 décembre 2010 a cependant prévu que lorsque le périmètre d'un EPCI à fiscalité propre était identique à celui d'un syndicat, l'EPCI était « *substitué de plein droit* » au syndicat de communes ou au syndicat mixte « *pour la totalité des compétences qu'il exerce* »<sup>(1)</sup>. L'EPCI est alors dans l'obligation de reprendre les compétences préalablement exercées par le syndicat. Par ailleurs, lorsqu'un syndicat est « *inclus en totalité dans [le] périmètre* » d'un EPCI à fiscalité propre, il suffit que ce dernier décide d'exercer les compétences du syndicat pour être « *substitué de plein droit* » au syndicat de communes ou au syndicat mixte qui est alors fusionné au sein de l'EPCI.

Cependant, afin que la question des éventuelles « compétences orphelines » soit prise en compte dans l'élaboration des futurs schémas révisés en 2015, le Sénat a modifié, par un **article 4** ajouté à la présente proposition de loi, les orientations à donner au schéma.

Cet article subordonne dorénavant la suppression de syndicats de communes ou de syndicat mixtes à la reprise de ses compétences par un EPCI à fiscalité propre « *dont les périmètres et les compétences ont été définis* », et supprime des objectifs du schéma la réduction du nombre de syndicats et la recherche de leur substitution par les EPCI à fiscalité propre.

Les futurs schémas devront ainsi mentionner non seulement les périmètres, mais aussi les compétences devant être obligatoirement reprises par les EPCI à fiscalité propre définis.

Cet article bouleverse la méthodologie mais aussi le contenu des futurs SDCI élaborés en 2014 et 2015, en ajoutant à la définition des périmètres la prescription des compétences à reprendre par les EPCI, limitant d'autant les marges de manœuvre des communes membres.

---

(1) Articles L. 5214-21, L. 5215-21 et L. 5216-6 du code général des collectivités territoriales.

## **B. LES PROPOSITIONS DU SÉNAT PEUVENT ÊTRE AMÉLIORÉES AFIN QUE LES CITOYENS RETROUVENT CONFIANCE DANS LEURS DÉLÉGUÉS COMMUNAUX**

En adoptant la présente proposition de loi dans le cadre d'un consensus, le Sénat a souhaité envoyer un message rassurant les élus locaux sur les modalités de mise en œuvre de la réforme de l'intercommunalité.

Cependant, ce dispositif peut être amélioré afin de rassurer les citoyens du bien-fondé du fait intercommunal, notamment en garantissant que la réforme proposée ne débouchera pas sur des frais supplémentaires.

### **1. Préciser et simplifier les modalités de détermination du nombre de sièges supplémentaires pouvant être répartis en cas d'accord local**

En augmentant le nombre de sièges supplémentaires pouvant être répartis en cas d'accord local à la majorité qualifiée, le Sénat a, par la même occasion, modifié et rendu plus sophistiqué la base de calcul, qui fait désormais référence aux « II à VI » de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales, dont la rédaction, issue de douloureux compromis successifs, est des plus compliquées <sup>(1)</sup>.

À l'occasion des auditions qu'elle a pu mener, votre rapporteure a pu constater combien les spécialistes de la question au sein de l'administration comme des associations d'élus étaient hésitants, voire perdus dans la détermination des modalités de calcul. Les élus locaux, et les fonctionnaires en charge de les assister, ne pourront que s'en remettre à des algorithmes fournis par l'administration pour préparer leurs négociations, alors que le temps leur est compté. Par ailleurs, les imprécisions pourront justifier des contentieux qui pourraient sans doute être évités.

Enfin, le « bonus » de plus de 35 % de sièges, au lieu des 25 % affichés par la proposition de loi, a laissé perplexe certains de ces interlocuteurs.

C'est pourquoi à l'initiative de votre rapporteure, la Commission a réécrit l'article 1<sup>er</sup>, en choisissant de proposer aux communes une possibilité de répartir, dans le cadre d'un accord local, un nombre de sièges strictement égal à 125 % du nombre de délégués que l'organe délibérant aurait comporté en cas d'absence d'accord. Cette base légale sera déterminée par application à la strate de population de l'EPCI du tableau prévu par le III de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales, auxquels pourraient être ajoutées les modulations prévues par les seuls 2<sup>o</sup> du IV (prévoyant un siège supplémentaire pour les communes dont l'application de la règle proportionnelle ne garantirait pas de sièges) et 5<sup>o</sup> du IV (en cas d'égalité de la plus forte moyenne entre des

---

(1) Les modalités précises sont détaillées infra, dans le commentaire sous l'article 1<sup>er</sup>.

communes lors de l'attribution du dernier siège, chacune de ces communes se voit attribuer un siège).

## **2. Ne pas figer les possibilités d'évolution de la carte des syndicats**

Dans sa rédaction actuelle, la disposition prévue par de l'article 4 contraint fortement toute possibilité dévolution de la carte des syndicats mixtes et des syndicats de communes.

Ces dispositions pourraient aboutir à un effet inverse de celui voulu par ses initiateurs, en interdisant toute évolution des syndicats autres que l'absorption par un EPCI à fiscalité propre, en interdisant toute possibilité de fusion « horizontale » : en effet dans de nombreux schémas, les préfets ont privilégié le regroupement entre eux de syndicats ayant des compétences de réseaux, comme les syndicats d'électrification, ou des compétences pouvant permettre des économies d'échelle, comme les syndicats forestiers.

Par ailleurs, en introduisant les compétences à reprendre obligatoirement dans les schémas, cette disposition pourrait réduire d'autant le libre choix des communes membres.

Aussi à l'initiative de la rapporteure, la Commission a adopté un amendement de réécriture de l'article 4, qui fait de la reprise des compétences exercées en commun par un autre EPCI un objectif à favoriser par le schéma, sans pour autant figer toute possibilité d'évolution en fonction des situations locales.

## **3. Garantir que les marges de manœuvre octroyées aux élus seront utilisées à coût strictement constant**

La proposition de loi initiale prévoyait que chaque faculté d'accroissement des effectifs des délégués communautaires comme des vice-présidents était compensée par la « *réduction du même pourcentage* » des indemnités versées.

Cependant, le changement des bases de calcul – c'est-à-dire les modifications des effectifs des organes délibérants rendues possibles par l'article 1<sup>er</sup> – n'a pas été pris en compte par la rédaction adoptée par le Sénat et ne permet pas de considérer que, comme l'écrit le rapport du Sénat, « *le recours à cette faculté ne s'accompagnera pas d'une hausse des indemnités versées aux présidents et aux vice-présidents* »<sup>(1)</sup>. Par ailleurs, en neutralisant l'éventuel effet de l'indemnisation des conseillers supplémentaires au sein des communautés d'agglomération, le Sénat a choisi de sauvegarder le montant des indemnités individuelles plutôt que celle de l'enveloppe indemnitaire globale.

---

(1) Rapport n° 108 (2012-2013) de Mme Virginie Klès, op. cit., p. 23.

En effet, le dispositif adopté par le Sénat cumule trois effets potentiellement « inflationnistes », qui n'ont pas tous été compensés :

— deux « effets base », liés au changement des références de calcul de l'effectif légal à prendre en compte et à l'application éventuelle du « bonus » de 25 % de sièges ;

— l'« effet taux », qui a seul été neutralisé : en effet, le relèvement du plafonnement de 20 % à 30 % de l'effectif de l'organe délibérant pour déterminer le nombre maximal de vice-présidents aboutit à une hausse de 50 % de leur effectif maximal, mais les dispositions du II de l'article 2 prévoient que ces vice-présidents additionnels ne disposeront pas d'une enveloppe indemnitaire supplémentaire.

Au total, l'effet cumulatif de ces dispositions aboutit à un doublement du nombre maximal de vice-présidents, augmentation dont toutes les conséquences indemnitaires n'ont pas été neutralisées.

En ces temps de crise, il serait incompréhensible par les citoyens que l'assouplissement des règles visant à favoriser une réforme réussie de l'intercommunalité aboutisse à une augmentation nette des indemnités devant être versées à leurs représentants.

Aussi votre rapporteure a proposé à la Commission d'adopter à l'article 2 *bis* un dispositif complexe, mais précis et rigoureux, afin de garantir que l'effet de la réforme proposée n'aurait comme conséquence aucune augmentation du montant total des indemnités susceptibles d'être versées.

Afin de stabiliser le montant des indemnités au niveau prévu en 2010, a été définie une « enveloppe indemnitaire globale » composée des indemnités du président et du nombre de vice-présidents que les EPCI pourraient mettre en place en application de la loi du 16 décembre 2010. Si l'organe délibérant de l'EPCI décide, en application des dispositions de la présente proposition de loi, d'augmenter le nombre maximal de ses vice-présidents de 20 à 30 % de son effectif, ces vice-présidents supplémentaires ne pourront être indemnisés qu'en partageant le montant total maximal des indemnités qui aurait été versé sans application de cette nouvelle faculté. Le nombre d'indemnités de vice-présidents pouvant être répartis n'est pas fixé à 20 % de l'effectif réel de l'organe délibérant, mais bien à 20 % de l'effectif maximum qu'il aurait atteint en application du droit en vigueur : les « effets base » et l'« effet taux » sont ainsi neutralisés afin de garantir que pas un euro de plus d'indemnité ne puisse être attribué après l'entrée en vigueur du présent texte.

Comme l'a proposé le Sénat, et comme cela est déjà possible dans les communes, communautés urbaines et communautés d'agglomération, il sera possible à l'organe délibérant d'accorder à un vice-président une indemnité supérieure au plafond fixé réglementairement, mais toujours à condition que cette indemnité s'inscrive dans le maximum fixé par l'enveloppe indemnitaire globale.

Par ailleurs, cette rédaction rétablit le plafond actuellement en vigueur, qui interdit d'accorder à un vice-président une indemnité supérieure à celle qui pourrait être accordé au président.

Elle prévoit aussi que les indemnités attribuées pour l'exercice de leur fonction aux délégués dans les communautés urbaines ou d'agglomération de moins de 100 000 habitants, ou attribuées à un délégué pour l'exercice d'une délégation ou pour suppléance du président de l'EPCI, devront être prélevées sur les sommes destinées à l'indemnisation des présidents et vice-présidents, comme c'est actuellement le cas, et devront donc être imputées sur l'enveloppe indemnitaire globale,

De la même manière, le IV prévoit que lorsque les communautés d'agglomération de plus de 100 000 habitants souhaiteront instituer des indemnités de fonction au profit des sièges supplémentaires créés par les communes dans le cadre de la présente proposition de loi, elles devront le faire à coût constant, c'est-à-dire en répartissant entre un plus grand nombre de délégués les sommes qu'elles auraient pu verser à l'effectif maximal qu'aurait pu comporter l'organe délibérant de l'EPCI en application des dispositions de la loi du 16 décembre 2010.

Cette disposition n'est utile qu'au sein des communautés d'agglomération de plus de 100 000 habitants : en effet, en application du droit existant, les simples délégués au sein des communautés de communes ne peuvent recevoir une indemnité de fonction ; les simples délégués au sein des communautés d'agglomération de moins de 100 000 habitants ne peuvent recevoir une indemnité qu'à la condition qu'elle s'inscrive dans l'enveloppe indemnitaire globale ; enfin la présente proposition de loi ne prévoit pas de modification du nombre de délégués pouvant être créés au sein des communautés urbaines.

Ainsi, le dispositif adopté par la commission des Lois met en œuvre l'assouplissement des conditions de création et d'indemnisation des postes de responsables exécutifs au sein des EPCI, mais assure que cette réforme se fera au sein d'une enveloppe indemnitaire globale inchangée. Il fait confiance aux élus locaux en les responsabilisant sur leurs choix en matière de gouvernance : s'ils considèrent profitable à une meilleure gouvernance de leur EPCI l'élargissement de la composition des organes délibérants ou des exécutifs, cela ne pourra se faire qu'à coût constant, c'est-à-dire en réduisant d'autant les montants individuels maximaux des indemnités susceptibles d'être versées.



## DISCUSSION GÉNÉRALE

*La Commission examine la présente proposition de loi lors de sa séance du mercredi 12 décembre 2012.*

*Après l'exposé de la rapporteure, une discussion générale s'engage.*

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** Le texte est en effet complexe, mais il n'a rien d'anodin. Et si son adoption a recueilli l'unanimité des sénateurs, je ne suis pas sûr qu'il en sera de même des amendements que nous allons examiner.

**M. Jacques Bompard.** À l'origine, les communautés de communes et les communautés d'agglomération étaient plutôt envisagées comme des structures d'ordre technique. Depuis, elles sont devenues politiques, et cette évolution n'est pas sans conséquence.

Si je suis plutôt contre l'application de la proportionnelle aux élections législatives, un tel principe me semble relever du bon sens s'agissant de la représentation des communes au sein des communautés de communes et des communautés d'agglomération. On peut admettre une variable d'ajustement, mais celle-ci ne doit pas avoir un effet excessif. C'est pourtant ce qui arriverait si la proposition de loi était adoptée dans sa rédaction issue du Sénat. On peut comprendre que les sénateurs, dont l'électorat est composé en majorité de maires de petites communes, soient sensibles à la représentation de celles-ci. Mais au-delà de l'aspect affectif, le bien commun voudrait que la place des principaux payeurs ne soit pas trop minorée, au risque d'entraîner de graves dysfonctionnements.

**Mme Nathalie Appéré.** Le texte qui nous est proposé va dans le bon sens, puisqu'il propose de mettre un peu de souplesse dans l'indispensable processus d'achèvement de la carte intercommunale et incite les élus à conclure, en bonne intelligence, des accords de gouvernance adaptés aux réalités territoriales. C'est un complément utile aux dispositions déjà introduites par la loi du 29 février 2012 pour remédier à certaines rigidités de la réforme territoriale adoptée en 2010. Celle-ci érigeait notamment en dogme la réduction du nombre d'élus, en dehors de toute considération locale. La proposition de loi que nous examinons aujourd'hui permet une transition entre les dispositions antérieures à la loi du 16 décembre 2010, relativement permissives, et le système plus strict devant entrer en vigueur lors du prochain renouvellement communal.

L'audition des représentants d'associations d'élus a confirmé le besoin de retrouver des marges de manœuvre locales, notamment dans les départements n'ayant pas encore adopté de schéma départemental de coopération intercommunale. En effet, le principe d'une représentation de chaque commune, si petite soit-elle, au sein de l'organe délibérant des communautés de communes et des communautés d'agglomération risquait de mettre à mal la représentation des

communes moyennes – je pense en particulier aux communes périurbaines – : il pouvait faire qu’une commune de quelques dizaines d’habitants dispose d’un ou deux délégués, au même titre qu’une commune en comptant plusieurs milliers. L’augmentation, jusqu’à 25 %, du nombre de délégués dans le cadre d’un accord local obtenu à la majorité qualifiée, permettra au contraire une représentation plus conforme au poids démographique.

Il subsiste toutefois certaines imprécisions dans la rédaction issue du Sénat, que le travail de notre rapporteure devrait permettre de lever. Les élus locaux, impliqués dans les discussions sur la carte intercommunale, ayant besoin d’une bonne visibilité sur ce sujet, nous ne pouvons pas nous permettre de laisser trop de place aux interprétations. À cet égard, les amendements de clarification proposés sont bienvenus. C’est le cas notamment de l’amendement destiné à garantir la neutralité budgétaire de la proposition de loi, quand bien même celle-ci autorise un élargissement des assemblées délibérantes et une augmentation du nombre de vice-présidents. Dans un contexte de réduction des ressources publiques, une telle préoccupation est légitime.

Toutefois, en dépit des amendements dont il fait l’objet, l’article 4 de la proposition de loi continue à poser des difficultés. D’aucuns pourraient même être tentés de le qualifier de cavalier législatif. Sans aller jusqu’à exprimer un tel doute sur la qualité du travail sénatorial, il faut bien convenir que son contenu s’éloigne de l’objet initial de la proposition de loi.

Sur le fond, on comprend l’intention : éviter que la création d’un EPCI à fiscalité propre n’entraîne systématiquement la dissolution des syndicats intercommunaux si les compétences autrefois exercées par ces derniers ne sont pas reprises par le nouvel établissement. De fait, l’achèvement de la carte intercommunale ne fait pas obstacle à la persistance de syndicats chargés de compétences précises n’ayant pas vocation à être exercées par des EPCI. Pour autant, la rédaction de l’article 4 laisse penser que relèveraient des schémas départementaux de coopération intercommunale non seulement le périmètre des EPCI, ce qui est normal, mais aussi leurs compétences, en contradiction avec le principe de libre administration des collectivités locales. Il me paraît donc nécessaire de revoir sérieusement la rédaction de l’article.

**M. Matthias Fekl.** Les dispositions relatives à l’intercommunalité figurent parmi les plus consensuelles d’une loi de réforme des collectivités territoriales dont le contenu général était loin de faire l’unanimité. Il en est de même de cette proposition de loi, qui, en outre, rejoint, sur certains points, les conclusions des États généraux de la démocratie territoriale. Son adoption devrait permettre d’assurer une représentation plus équilibrée des petites communes au sein des ensembles intercommunaux, parfois très vastes.

Je souhaite pour ma part insister sur les effets que le futur « acte III de la décentralisation » aura sur la composition des organes délibérants des EPCI. Pour l’instant, l’hypothèse la plus crédible est celle d’une élection par fléchage des

conseillers communautaires lors des élections municipales. Mais c'est sur les modalités de ce fléchage que nous devons porter toute notre attention. Je m'interroge en particulier sur son éventuel caractère automatique : est-il nécessaire que les délégués communautaires s'identifient aux candidats figurant en tête de liste ?

**Mme Marie-Jo Zimmermann.** Je regrette que nous soyons saisis de cette proposition de loi alors que le ministre de l'Intérieur a déposé le 28 novembre dernier, au Sénat, un projet de loi relatif aux élections cantonales et communautaires. L'intégration des dispositions que nous examinons au texte du projet de loi nous aurait donné une vision d'ensemble sur le sujet. Or une telle vision est nécessaire s'agissant de la coopération intercommunale.

Sur le fond, il n'est pas inutile d'assouplir le volet intercommunal de la réforme territoriale de 2010, en donnant aux EPCI la faculté d'augmenter jusqu'à 25 % le nombre de conseillers communautaires, sous réserve d'un accord local acquis à la majorité des deux tiers.

Toutefois, une telle augmentation ne peut s'envisager qu'à budget constant. À cet égard, la rédaction issue du Sénat me dérange beaucoup par son imprécision : elle risque d'altérer l'image déjà pas toujours flatteuse que la population a de ses élus. Je me réjouis donc de l'amendement proposé à ce sujet par notre rapporteure. Il va dans le bon sens, et s'il est adopté, rien ne s'oppose à ce que nous votions le texte dans son ensemble.

Je maintiens toutefois qu'à quinze mois des élections municipales, et compte tenu de l'examen prochain du texte présenté par le ministère de l'intérieur, nous aurions pu faire l'économie de cette proposition de loi.

**M. René Dosière.** Nous savons bien que l'intercommunalité a donné lieu à de multiples dérives – c'est un euphémisme –, notamment en termes d'indemnités. Ainsi, entre 2007 et 2009, c'est-à-dire à la suite des élections municipales de 2008, alors que le nombre des établissements intercommunaux est resté constant, le montant global des indemnités versées à leurs présidents et vice-présidents a augmenté de 20 %. Et si l'on observe la situation de plus près, on constate également une multiplication du nombre de vice-présidents, dont les responsabilités sont quelquefois bien légères.

Il était donc souhaitable de faire preuve d'une plus grande rigueur, et c'est ce à quoi s'est employée la loi de 2010, au risque, peut-être, d'aller un peu trop loin. Le Sénat nous propose en tout cas d'assouplir le dispositif. Mais, sur une question touchant à l'intercommunalité – et plus particulièrement, au nombre de conseillers communautaires et au montant de leurs indemnités –, le fait que la Haute assemblée ait adopté une proposition de loi à l'unanimité n'est pas pour me rassurer, bien au contraire !

Ce texte soulève plusieurs inquiétudes. Tout d'abord, son application risque de rompre l'égalité entre les collectivités, selon qu'elles se situent dans un

département ayant adopté un schéma de coopération intercommunale ou, au contraire, dans un département où un tel schéma n'a pas été arrêté.

Ensuite, je reste sceptique sur la neutralité budgétaire de l'opération, en dépit des efforts fournis par notre rapporteure pour préciser les choses en ce domaine, et même dans l'hypothèse où ces efforts résisteraient à une deuxième lecture au Sénat, ce qui ne va pas de soi.

Enfin, cette « souplesse », cette liberté supplémentaire accordée aux intercommunalités rendrait possible toutes sortes de dérapages. Une règle de majorité, fût-elle renforcée, ne saurait constituer une limitation suffisante, dans la mesure où les décisions prises par les établissements intercommunaux le sont presque toujours à l'unanimité. On peut donc craindre des abus s'agissant du nombre de vice-présidences ou du montant des indemnités.

Plus généralement, je regrette que l'examen d'un tel texte ne s'accompagne pas d'un bilan global de l'intercommunalité. On ne peut pas s'attendre à ce que le fonctionnement de celle-ci fasse l'objet de grands changements, dès lors qu'il n'est pas prévu d'organiser en 2014, lors des prochaines élections municipales, une élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires. Je rappelle que ces élus, qui n'ont pas de comptes à rendre auprès de la population, prélèvent 22 milliards d'euros d'impôts locaux.

Compte tenu de tous ces risques, et en dépit des efforts fournis par la rapporteure – pour lesquels je la félicite sincèrement en souhaitant qu'elle tienne jusqu'au bout –, je ne voterai pas ce texte.

**Mme Cécile Untermaier.** Cette proposition de loi apporte en effet de la souplesse aux règles portant sur le nombre de délégués communautaires au sein d'un EPCI. Elle rend possible l'augmentation du nombre de sièges et conserve la limitation à quinze du nombre maximal de vice-présidences, calculé à partir d'un pourcentage de celui des délégués. On peut regretter qu'il ne soit pas également tenu compte de l'importance des compétences exercées par la communauté de communes ou la communauté d'agglomération, dans la mesure où l'exercice de certaines compétences optionnelles peut justifier pleinement une augmentation du nombre de vice-présidents. Actuellement, la situation est très contrastée d'un territoire à l'autre : certains EPCI ne comptent que deux ou trois vice-présidents, dont les indemnités n'atteignent pas le maximum autorisé, tandis que d'autres, parfois plus petites ou qui n'exercent aucune compétence optionnelle, désignent un nombre élevé de vice-présidents et leur attribuent les indemnités maximales. Une réflexion politique est donc nécessaire sur ces questions. En matière d'indemnités comme de nombre de sièges, les règles doivent être appliquées avec tact et mesure, et il n'est nullement obligatoire d'atteindre systématiquement le maximum autorisé.

Comme Mme Appéré, j'exprimerai les plus grandes réserves sur l'article 4. Outre qu'il ne trouve pas sa place dans cette proposition de loi, sa rédaction est en effet incompréhensible.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** Je constate que le bicaméralisme va contribuer grandement à enrichir ce texte...

**M. Carlos Da Silva.** À l'heure où nous examinons cette proposition de loi, le Sénat est saisi par le ministre de l'Intérieur d'un projet de loi relatif à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des délégués communautaires, qui prévoit notamment la désignation par fléchage de ces derniers. L'Assemblée devrait l'examiner au cours du premier trimestre de 2013. Dans le même temps circule un avant-projet de loi sur la décentralisation élaboré par la ministre de la Réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique. Même si je comprends la nécessité d'apporter plus de souplesse à la loi de 2010 afin de favoriser la conclusion, par les élus locaux, d'accords permettant d'achever la carte intercommunale, j'aurais souhaité que toutes ces questions fassent l'objet d'un débat général sur les nouvelles perspectives en matière de décentralisation. Par solidarité avec mon groupe, et par respect pour le travail fourni par la rapporteure, je voterai en faveur de cette proposition de loi, mais je m'interroge tout de même sur le caractère pertinent de son examen. En matière de décentralisation, nous aspirons en effet à une plus grande clarté.

**M. Alain Tourret.** La représentation des communes dans les communautés de communes, véritable mistigri de la vie politique locale, est le résultat de compromis complexes et de consensus où les sénateurs font merveille. Elle justifie d'ailleurs le cumul des mandats et l'on voit bien, si je puis me permettre un peu d'ironie, comment l'expérience de parlementaires qui sont aussi élus locaux leur permet d'enrichir le texte.

Les équilibres locaux qui ont été trouvés pour permettre la constitution des communautés de communes se sont toujours fondés sur le principe selon lequel la représentation des plus petites communes devait différer de la représentation proportionnelle qui prévaut pour les autres, car les communes de moins de 100 habitants sont fières d'être représentées dans l'intercommunalité. Je suis toutefois très sceptique quant à l'idée d'un bonus de sièges supplémentaires.

Le temps passé par les élus dans les intercommunalités, où ils sont souvent très présents, justifie les indemnités qui leur sont attribuées. Cependant, comme c'est le cas en Normandie, chaque commune, si petite soit-elle, a souvent le droit d'être représentée par un vice-président, lequel perçoit une indemnité.

Il aurait été souhaitable d'engager une réflexion sur les nombreux syndicats intercommunaux, qui n'ont pas été supprimés et qui donnent lieu à autant d'indemnités complémentaires. Est-il bien pertinent de nous prononcer sur un texte auquel manque une réflexion globale ?

**M. Hugues Fourage.** La question de l'opportunité de ce texte se pose en effet. Il a cependant le double intérêt de provoquer une rupture avec le dogme selon lequel les élus seraient trop nombreux et de faire vivre la démocratie. Pour ces raisons, je le voterai.

Notre rapporteure a eu la sagesse de voir que la souplesse laissée aux intercommunalités quant au nombre des vice-présidents, certes justifiée par le besoin de représentation et de temps induit par la montée en puissance de l'intercommunalité, pouvait donner lieu à une augmentation des indemnités. Veiller à ce que l'indispensable souplesse ne gonfle pas l'enveloppe des indemnités versées est une bonne chose. Je tiens néanmoins à souligner que toutes les intercommunalités n'appliquent pas le montant maximum des indemnités. Ne stigmatisons pas les élus.

Par ailleurs, on observe parfois, dans les schémas de coopération intercommunale, des regroupements autoritaires. Une commune isolée susceptible d'adhérer à deux intercommunalités devrait pouvoir bénéficier d'une certaine souplesse pour faire son choix. Cette faculté, qui va dans le sens de la libre administration et de l'indépendance des communes, serait un progrès.

**M. Paul Molac.** La première communauté de communes de l'histoire s'est constituée, avec quatre communes, dans la circonscription dont je suis élu. Celui qui était à l'origine de ce regroupement est toujours président de cette communauté, laquelle compte aujourd'hui quinze communes.

De nombreuses compétences des EPCI relevaient précédemment des communes, qui ne gèrent aujourd'hui plus grand-chose. Cette organisation souffre d'un déficit démocratique, les habitants ne sachant plus qui sont leurs représentants à l'intercommunalité, ni ce que fait cette dernière, et conservant un attachement atavique à la commune. Un premier pas consiste à identifier dès les élections municipales les personnes destinées à siéger dans l'exécutif de la communauté de communes. On aurait pu imaginer d'autres systèmes, comme l'élection d'une partie des délégués intercommunaux au suffrage universel.

L'augmentation de 25 % du nombre de sièges est une bonne chose, car elle permettra la représentation des petites communes, qui redoutent de ne plus participer à l'exécutif des EPCI. Le fait d'éviter une inflation des indemnités est également une bonne chose.

Je voterai donc pour cette proposition de loi.

**M. Yves Goadoué.** Le texte qui nous est proposé possède quelques qualités : il permet de régler certaines situations, introduit de la souplesse, ne crée pas de nouvelles dépenses et garantit aux citoyens que les élus ne seront pas dépensiers pour eux-mêmes. Je m'interroge cependant sur la méthodologie consistant à modifier les règles du jeu à quinze jours d'échéances très concrètes pour les EPCI qui doivent fusionner au 1<sup>er</sup> janvier 2013. Ce n'est pas la meilleure manière de légiférer. Après avoir dû changer les règles relatives à l'incitation

financière aux fusions, qui n'était pas financée, nous sommes en train de faire de même pour la gouvernance : gardons-nous d'une telle évolution.

Par ailleurs, l'article 4 n'est pas sans poser problème. De fait, alors qu'un accord avait été trouvé pour les fusions horizontales favorisant les syndicats de réseau, par exemple pour l'électricité ou l'eau, il semblerait que nous soyons en train d'introduire une nouvelle compétence dans les schémas départementaux de coopération intercommunale, qui sont chargés, sous l'autorité des préfets, pour définir des périmètres et non pas pour imposer des compétences à des EPCI qui fusionneraient. Si tel était le cas, il conviendrait d'examiner de très près cette question.

Eu égard au travail effectué par notre rapporteure, je voterai néanmoins ce texte.

**M. Jean-Michel Clément.** Je ne sais pas encore, pour ma part, quelle position adopter. Le texte que nous examinons arrive à contre-courant. De fait, il existe déjà des situations où la loi n'a pas été appliquée. Ainsi, j'ai rarement vu les évaluations financières des conséquences des schémas de coopération intercommunale proposés, que l'on nous avait annoncées, ce qui m'incite à douter juridiquement de la conformité de toutes les organisations territoriales proposées – du reste, dans certains départements, dont celui dont je suis élu, nous en contestons le bien-fondé devant les tribunaux administratifs.

Tel qu'il est rédigé, l'article 4 n'est pas acceptable, car il fait fi de l'organisation territoriale décidée par des élus. Dans certaines régions, des syndicats ont été créés dans les années 20 pour électrifier certains villages, sous l'impulsion d'élus visionnaires, mais ces syndicats ont été dissous en leur temps pour faire place à des syndicats plus importants et il n'a pas été nécessaire de recourir, pour ce faire, au préfet ou à un schéma départemental. Face aux problématiques d'aujourd'hui, le recours au préfet ou à une CDCI dont la désignation est peu démocratique et la vision peu en phase avec la réalité, relevant d'une logique du chiffre et de l'incantation, est à l'inverse de l'effet recherché et conduit les élus à se demander à quoi ils servent.

Madame la rapporteure, je n'ai pas encore pris connaissance en détail de l'amendement que vous proposez à l'article 4, mais il me semble qu'il pourrait encore être complété pour donner à cette loi de la souplesse et une respiration démocratique.

**M. Jacques Valax.** Tirillé entre la fidélité que je dois, d'une part, à mon groupe et au travail accompli par la rapporteure et celle que je dois, d'autre part, aux thèses défendues par M. Dosière, je me désolidariserai de mon groupe et voterai contre ce texte.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** Je vous invite, cher collègue, avant d'arrêter une position définitive, à lire les amendements de la rapporteure.

**M. Olivier Dussopt.** Après la réforme de 2010 mettant en place les CDCI et leur faisant obligation d'adopter un schéma départemental de coopération intercommunale, les élus avaient jugé que les pouvoirs conférés aux préfets au sein de ces commissions étaient excessifs et disproportionnés par rapport à ceux dont ils disposaient eux-mêmes. Deux initiatives ont été prises au Sénat : l'une, lancée par Jean-Pierre Sueur et relayée à l'Assemblée par Jacques Pélissard, pour assouplir le délai d'approbation des schémas ; l'autre par Alain Richard afin d'assouplir le calcul du bonus applicable au nombre de délégués communautaires.

Un autre élément très positif est le travail de notre rapporteure. À vouloir trop bien faire, en effet, les sénateurs ont rendu cette proposition de loi très complexe et susceptible d'entraîner des conséquences difficiles à mesurer. Les amendements de la rapporteure permettront de préciser le texte, notamment pour fixer clairement le niveau du bonus à 25 %, et non plus à 37,5 %. Ils préciseront et sécuriseront aussi le montant des indemnités et le nombre de vice-présidents possibles dans le cadre de ces nouvelles modalités d'application. D'autres amendements de simplification interviendront certainement d'ici à l'examen du texte en séance publique, pour le limiter à la composition des conseils communautaires, sans aborder la question des compétences des intercommunalités.

Notre travail permettra d'ouvrir une discussion avec nos collègues du Sénat, à qui nous renverrons sans doute un texte profondément modifié. Il permettra aussi un débat sur le sens et la nature que nous voulons donner à l'intercommunalité, sur la démocratie au sein de celle-ci, ainsi que sur le niveau de compétence et le niveau démographique à partir duquel il faudrait envisager une élection directe des conseillers communautaires.

**M. Sébastien Denaja.** La question du calendrier soulève un problème de méthode. Cette proposition de loi vient en examen alors qu'a été adopté en Conseil des ministres un projet de loi portant notamment sur la réforme des modes de scrutin à l'échelon local et du calendrier électoral. Le texte qui nous est soumis gagnerait donc à être repris sous la forme d'une série d'amendements au projet de loi. Je rappelle à ce propos que nous venons de voter l'abrogation du conseiller territorial, qui figure précisément à l'article 25 de ce même projet de loi. La réforme de l'intercommunalité et de la démocratie locale appelle une réflexion d'ensemble et ce n'est pas faire bonne œuvre législative que de procéder par touches impressionnistes.

Mon respect pour le travail de M. Alain Richard, mon estime pour Mmes Nieson et Appéré et mon sens de la discipline me feront formuler, à l'instar du vote contre « de soutien » récemment exprimé par certains, un vote pour « de contestation ».

**Mme Nathalie Nieson, rapporteure.** Les auditions auxquelles nous avons procédé nous ont montré que le vote conforme que souhaitait M. Alain Richard serait impossible, compte tenu du flou et des interrogations qui

apparaissaient dans les articles. Comme vous le constaterez, les amendements que je vous propose réécrivent totalement le texte sur les sujets que vous avez évoqués.

Pour ce qui est du calendrier, je rappelle d'abord que l'intercommunalité est une réalité assez récente, qui remonte à la loi Chevènement de 1999 et a fait l'objet des dispositions de la loi du 16 décembre 2010 relatives à la réorganisation de la carte intercommunale territoriale. Cependant, avant le 30 juin 2013, les collectivités devront avoir négocié et s'être organisées pour qu'un accord local sur la composition de l'organe délibérant soit applicable après les élections municipales de 2014. Certes, la proposition de loi qui nous est soumise aurait peut-être pu voir le jour plus tôt, mais, en tout cas, il n'était pas possible d'attendre davantage.

Les questions relatives à la démocratie et à l'élection des représentants dans les intercommunalités seront évoquées lors de l'examen du projet de loi n° 166, déposé au Sénat le 28 novembre dernier.

Cette loi est destinée à guider les élus. J'ai souhaité qu'elle soit aussi claire que possible, qu'elle donne aux collectivités qui le souhaitent une marge de manœuvre et que son application ne soit pas troublée par les aspects financiers, provoquant de nouveaux anathèmes à l'encontre des intercommunalités et des élus locaux.

Les collectivités ne sont que ce que les élus en font : on peut compter sur les qualités, l'engagement, l'honnêteté et le bon sens de ceux-ci pour qu'elles apparaissent acceptables à nos concitoyens.

\*  
\* \*

*La Commission en vient à l'examen des articles de la proposition de loi.*



## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

(art. L. 5211-6-1 et L. 5211-12 du code général des collectivités territoriales)

#### **Extension de la faculté de créer des sièges supplémentaires de délégués au sein des organes délibérants des communautés de communes et communautés d'agglomération**

Le présent article propose de permettre aux communes membres d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération d'augmenter le nombre total de délégués au sein de l'organe délibérant de la communauté, dans le cadre d'un accord sur la répartition des sièges entre les communes membres adopté à la majorité qualifiée. Néanmoins, la masse totale globalisée des indemnités susceptibles d'être versées aux délégués communautaires serait alors maintenue au niveau autorisé par l'effectif légal.

#### **1. Les règles encadrant la détermination de la composition des organes délibérants avant la loi du 16 décembre 2010**

Avant l'entrée en vigueur de loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, conformément aux dispositions des anciens articles L. 5211-5-1 et L. 5216-3 du code général des collectivités territoriales, la composition des organes délibérants des communautés de communes ou d'agglomération reposait dans les faits principalement sur des accords amiables unanimes entre les communes membres, inscrit dans les statuts de la communauté. Ce n'était qu'à défaut d'accord général que le code prescrivait une répartition « *en fonction de la population, par décision des conseils municipaux des communes intéressées dans les conditions de majorité qualifiée requises pour la création de la communauté* », soit les deux tiers des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou par la moitié des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population, cette majorité devant nécessairement comprendre les conseils municipaux des communes dont la population est supérieure au quart de la population totale concernée.

Toutefois, pour éviter que l'application de la règle proportionnelle ne conduise à léser les communes les plus faibles ou ne favorise excessivement la commune la plus peuplée, deux principes s'imposaient à tous les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), quelle que soit la volonté des communes membres :

— chaque commune devait disposer d'au moins un siège au sein de l'organe délibérant, afin de garantir la représentation de toutes les communes membres ;

— pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération, aucune commune ne pouvait se voir attribuer plus de la moitié des sièges au sein du conseil.

Au contraire, dans les communautés urbaines, l'ancien article L. 5215-6 du code général des collectivités territoriales disposait que le nombre total de sièges était déterminé par un tableau, les sièges étant ensuite répartis à la représentation proportionnelle selon la règle de la plus forte moyenne : un siège était d'abord attribué à chaque commune, puis les sièges restants étaient ensuite répartis à la représentation proportionnelle entre les communes dont la population était supérieure au quotient démographique.

Actuellement, les organes délibérants des EPCI créés avant l'entrée en vigueur de la loi du 16 décembre 2010 restent composés en application de ces dispositions. En effet, l'article 5 de la loi n° 2012-281 du 29 février 2012 visant à assouplir les règles relatives à la refonte de la carte intercommunale a précisé que s'il était nécessaire de modifier la composition de l'organe délibérant d'un EPCI à fiscalité propre, notamment dans le cadre d'une fusion, d'une transformation ou d'un changement de périmètre, les règles en vigueur avant 2010 restaient applicables jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux, prévu en mars 2014.

## **2. L'impératif constitutionnel d'une représentation fondée sur des bases « essentiellement démographiques »**

Les dispositions applicables aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération laissaient ainsi une grande latitude aux communes.

Cependant, dans sa décision du 26 janvier 1995, le Conseil constitutionnel avait dégagé des principes applicables à l'ensemble des structures intercommunales <sup>(1)</sup> : les EPCI exerçant leurs compétences en lieu et place des collectivités territoriales, « *leurs organes délibérants doivent être élus sur des bases essentiellement démographiques* » ; aussi « *la répartition des sièges doit respecter un principe général de proportionnalité par rapport à la population de chaque collectivité locale participante* » cependant, « *il peut être toutefois tenu compte dans une mesure limitée d'autres considérations d'intérêt général et notamment de la possibilité qui serait laissée à chacune de ces collectivités de disposer d'au moins un représentant au sein du conseil concerné* ».

Les deux principes inscrits dans la loi ne respectaient pas l'intégralité de ces prescriptions ; ainsi, une note de l'Assemblée des communautés de France (AdCF) de mars 2008 <sup>(2)</sup> constatait que 46,7 % des conseils communautaires prévoyaient dans leurs statuts une répartition des sièges reposant exclusivement

---

(1) *Décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995, Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.*

(2) *Les élus de l'intercommunalité : Présidents et délégués communautaires, Note de l'observatoire de l'Assemblée des communautés de France, mars 2008.*

sur la variable du poids démographique de chaque commune membre, tandis que 16,2 % des communautés, pour la plupart situées en milieu rural, avaient choisi une règle de représentation strictement égalitaire des communes, les 37 % restant ayant opté pour un système mixte (nombre minimal de délégués puis répartition proportionnelle ou répartition par strates démographiques).

### **3. Le dispositif de détermination du nombre et de la répartition des sièges de délégués au sein des organes délibérants des EPCI**

L'article 9 de la loi du 16 décembre 2010 a fortement modifié ces dispositions pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération dont le régime est dorénavant doublement encadré par la loi :

— l'effectif de l'organe délibérant de l'EPCI est déterminé par sa strate démographique, avec des marges d'évolution limitées, pouvant être mises en œuvre en cas d'accord des communes à la majorité qualifiée ;

— la répartition des sièges entre les communes est encadrée par plusieurs règles légales, afin d'assurer qu'elle soit effectuée en fonction de leur importance démographique.

L'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales, créé par la loi du 16 décembre 2010, dispose ainsi que, dans les communautés de communes et d'agglomération, les sièges sont librement répartis entre les communes membres dès lors que celles-ci parviennent à un accord à une majorité qualifiée comprenant les deux tiers des communes représentant la moitié de la population de l'EPCI ou la moitié des communes représentant les deux tiers de la population de l'EPCI.

En application du VII de l'article L. 5211-6-1, un tel accord doit être exprimé par des délibérations concordantes des conseils municipaux intéressés, prises avant le 30 juin de l'année précédant le renouvellement général des conseils municipaux, soit le 30 juin 2013 pour des élections municipales prévues en mars 2014. Constatant qu'un accord à la majorité qualifiée a été trouvé ou non, le préfet arrête avant le 30 septembre le nombre et la répartition des sièges de l'organe délibérant, applicables pour la durée du mandat des délégués des communes.

#### ***a. les dispositions applicables en l'absence d'accord à la majorité qualifiée des communes (II de l'article L. 5211-6-1)***

Dans les métropoles et les communautés urbaines, et dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération en l'absence d'accord à la majorité qualifiée, les règles légales trouvent à s'appliquer :

— l'effectif total est déterminé par application d'un nombre fixé suivant la strate de population totale de l'EPCI, en application du tableau ci-dessous (III de l'article précité) :

Population municipale de l'EPCI à fiscalité propre	nombre de sièges
De moins de 3 500 habitants	16
De 3 500 à 4 999 habitants	18
De 5 000 à 9 999 habitants	22
De 10 000 à 19 999 habitants	26
De 20 000 à 29 999 habitants	30
De 30 000 à 39 999 habitants	34
De 40 000 à 49 999 habitants	38
De 50 000 à 74 999 habitants	40
De 75 000 à 99 999 habitants	42
De 100 000 à 149 999 habitants	48
De 150 000 à 199 999 habitants	56
De 200 000 à 249 999 habitants	64
De 250 000 à 349 999 habitants	72
De 350 000 à 499 999 habitants	80
De 500 000 à 699 999 habitants	90
De 700 000 à 1 000 000 habitants	100
Plus de 1 000 000 habitants	130

— les sièges sont répartis à la représentation proportionnelle en fonction de la population municipale, à la plus forte moyenne (1° du IV de l'article L. 5211-6-1) ;

— si une commune obtient plus de la moitié des sièges, les sièges excédant cette limite sont répartis entre les autres communes à la proportionnelle (3° du IV) ;

— l'effectif total légal est modulé de façon marginale, en étant accru d'autant de sièges nécessaires afin de garantir que chaque commune dispose d'au moins un siège <sup>(1)</sup> (3° du IV), réduit si le nombre de délégué d'une commune excède celui de ses conseillers municipaux (4° du IV), ou augmenté d'une unité en cas d'égalité de la plus forte moyenne lors de l'attribution du dernier siège (5° du IV) ;

— à l'issue de cette répartition, les communes peuvent, à la majorité qualifiée, créer et répartir librement un nombre de siège inférieur ou égal à 10 % de l'effectif déterminé, ce qui peut conduire, dans les communautés urbaines et métropoles, à ce que la commune la plus peuplée dispose de plus de la moitié des sièges (VI). Un accord limité sur la répartition de ces sièges supplémentaires entre les communes membres d'une communauté de communes ou d'une communauté

---

(1) Si plus de 30 % des sièges sont créés par application de cette disposition, il est ajouté 10 % au nombre de sièges à répartir (V de l'article L. 5211-6-1).

d'agglomération permet ainsi d'obtenir ce « bonus », même en l'absence d'accord global sur la totalité de la répartition.

***b. les dispositions applicables en cas d'accord à la majorité qualifiée des communes (I de l'article L. 5211-6-1)***

Si au 30 juin de l'année précédant les élections municipales (VII de l'article L. 5211-6-1) les deux tiers des communes représentant la moitié de la population de l'EPCI ou la moitié des communes représentant les deux tiers de la population de l'EPCI ont pris des délibérations concordantes, une répartition dérogatoire des sièges peut ainsi être décidée et mise en place dans les communautés de communes et communautés d'agglomération.

Celle-ci doit respecter les deux principes préexistants de représentation de l'ensemble des communes et d'interdiction qu'une commune dispose de la majorité des sièges, mais elle peut s'écarter de l'application de la stricte proportionnalité au profit d'une répartition « *tenant compte de la population de chaque commune* » (I de l'article précité).

Dans le cadre d'un tel accord, l'effectif de l'organe délibérant peut être librement fixé, dans la limite de 110 % de l'effectif légal prévu par le tableau et les modulations marginales prévues par le IV de l'article L. 5211-6-1.

On constate ainsi que les marges de manœuvre laissées à la libre détermination d'une répartition équitable sont très largement encadrées ; qu'il y ait un accord global, ou une répartition suivant les règles légales suivies sur d'un accord sur la répartition de quelques sièges complémentaires, les élus locaux ne peuvent dépasser de plus de 10 % le nombre de siège fixé par le tableau du II de l'article L. 5211-6-1. Une telle rigidité rend vaine toute négociation permettant de s'écarter de la stricte proportionnalité, pour prendre en compte d'autres critères d'intérêt général.

**4. Le dispositif proposé introduit une souplesse dans la détermination de l'effectif total et une prime à la recherche d'un accord global de répartition**

Le **I de l'article 1<sup>er</sup>** propose de modifier la rédaction actuelle de la dernière phrase du deuxième alinéa du I de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales concernant la détermination des effectifs des organes délibérants des communautés de communes et des communautés d'agglomération sur deux aspects :

— le bonus de sièges supplémentaires pouvant être créé et réparti par accord à la majorité qualifiée est porté de 10 % à 25 % de l'effectif déterminé par application des règles légales ;

— la base de calcul de cet effectif légal de référence est étendue aux dispositions du V et du VI de l'article, qui prévoient la possibilité de créer 10 %

de sièges supplémentaires, dans deux cas : si le nombre de sièges supplémentaires créés pour permettre que chaque commune ait au moins un délégué est supérieur à 30 % de l'effectif légal (V), ou si une entente se produit à la majorité qualifiée sur le partage de ce quota de 10 % de sièges supplémentaires (VI).

L'objectif de cette disposition est ainsi de permettre une plus grande souplesse dans la fixation du nombre de délégués dont pourraient bénéficier les communes et d'offrir un « bonus » substantiel à même de favoriser la recherche d'un consensus local sur les effectifs et la répartition des sièges de délégués communautaires. La règle de majorité qualifiée, comme celle de la seule application du régime légal aux communautés urbaines et métropoles, restent inchangées.

Au total, un accord entre communes permettrait ainsi de répartir un nombre significatif de sièges supplémentaires par rapport aux effectifs prévus par le tableau :

**NOMBRE DE SIÈGES POUVANT ÊTRE RÉPARTIS  
(HORS MODULATIONS PRÉVUES PAR LE IV DE L'ARTICLE L. 5211-6-1)**

Population municipale de l'EPCI à fiscalité propre	Selon le droit existant (loi du 16 décembre 2010)		Selon la proposition de loi	
	En application du régime légal (application du tableau)	En cas d'accord local (limité ou global) : possibilité de créer 10 % de sièges supplémentaires	En cas d'accord local : possibilité de créer 10 % puis 25 % de sièges supplémentaires	Pourcentage de sièges supplémentaires par rapport au régime légal
De moins de 3 500 habitants	16	17	21	31,3 %
De 3 500 à 4 999 habitants	18	19	23	27,8 %
De 5 000 à 9 999 habitants	22	24	30	36,4 %
De 10 000 à 19 999 habitants	26	28	35	34,6 %
De 20 000 à 29 999 habitants	30	33	41	36,7 %
De 30 000 à 39 999 habitants	34	37	46	35,3 %
De 40 000 à 49 999 habitants	38	41	51	34,2 %
De 50 000 à 74 999 habitants	40	44	55	37,5 %
De 75 000 à 99 999 habitants	42	46	57	35,7 %
De 100 000 à 149 999 habitants	48	52	65	35,4 %
De 150 000 à 199 999 habitants	56	61	76	35,7 %
De 200 000 à 249 999 habitants	64	70	87	35,9 %
De 250 000 à 349 999 habitants	72	79	98	36,1 %
De 350 000 à 499 999 habitants	80	88	110	37,5 %
De 500 000 à 699 999 habitants	90	99	123	36,7 %
De 700 000 à 1 000 000 habitants	100	110	137	37,0 %
Plus de 1 000 000 habitants	130	143	178	36,9 %

Ainsi en moyenne, les communes pourraient répartir jusqu'à 35 % de sièges supplémentaires par rapport à l'effectif légal.

### **5. Un choix cornélien entre stabilisation d'une enveloppe indemnitaire globale et maintien des montants individuels des indemnités des membres de l'exécutif communautaire**

Le **II du présent article 1<sup>er</sup>** modifie l'article L. 5211-12 du code général des collectivités territoriales en insérant un alinéa prévoyant que les indemnités pouvant être versées aux délégués supplémentaires créés en application du I ne seraient pas prises en compte dans le « *montant maximal des indemnités versées aux membres de l'EPCI* ».

Cette rédaction, adoptée par la commission des Lois du Sénat, revient ainsi sur la volonté des auteurs initiaux de la proposition de loi, qui avaient prévu que « *lorsqu'il est fait application de la faculté d'augmentation du nombre de sièges prévue au deuxième alinéa du I de l'article L. 5211-6-1, le montant maximal des indemnités des membres du conseil communautaire est réduit du même pourcentage* »<sup>(1)</sup>. Cette rédaction garantissait que le recours à la faculté d'augmentation du nombre de délégués des communes ne pourrait avoir pour conséquence d'augmenter le total des indemnités des membres de l'organe délibérant de l'EPCI : la somme totale correspondant au montant maximal des éventuelles indemnités prévues pour les délégués communautaires serait maintenue au niveau légal existant.

Il convient de rappeler qu'un nombre très limité de délégués des communes peut être indemnisé pour l'exercice de leurs fonctions au sein d'un EPCI.

Actuellement seuls les délégués des communes au sein des conseils des communautés urbaines et des communautés d'agglomération regroupant plus de 100 000 habitants peuvent bénéficier d'une indemnité de fonction<sup>(2)</sup> ; la loi n'a prévu aucune indemnité de fonction pour les simples délégués au sein des communautés de communes. En revanche, les présidents et vice-présidents de tous les EPCI à fiscalité propre peuvent être indemnisés de l'exercice effectif de leurs fonctions, en application de l'article L. 5211-12 du code général des collectivités territoriales.

Pour les délégués des communes au sein du conseil d'une communauté d'agglomération ou du conseil d'une communauté urbaine, ces indemnités sont plafonnées à 6 % de l'indice 1015 (traitement correspondant à l'indice brut

---

(1) Article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi de M. Alain Richard et les membres du groupe socialiste et apparentés relative à la représentation communale dans les communautés de communes et d'agglomération (n° 754) déposée le 10 septembre 2012.

(2) Articles L. 5215-6 et L. 5216-4 du code général des collectivités territoriales pour les communautés urbaines et d'agglomération dont la population est comprise entre 100 000 et 399 999 habitants et articles L. 5215-17 et L. 5216-4-1 du code général des collectivités territoriales pour les communautés urbaines et d'agglomération de plus de 400 000 habitants.

terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique <sup>(1)</sup>) lorsque la population communautaire est comprise entre 100 000 et 399 999 habitants <sup>(2)</sup>, soit 228,09 euros mensuels, et à 28 % de cet indice si la population est supérieure à 400 000 habitants <sup>(3)</sup>, soit 1 064,41 euros mensuels.

Par ailleurs, les délégués communautaires des communautés urbaines et des communautés d'agglomération de plus de 100 000 habitants ayant reçu une délégation de fonction conférée par le président de l'EPCI, ou ayant été appelé à suppléer ce dernier en cas d'absence, de suspension, de révocation ou d'empêchement, peuvent percevoir une indemnité en contrepartie <sup>(4)</sup>.

Enfin, les fonctions de présidents ou de vice-présidents d'un EPCI peuvent faire l'objet d'une indemnité dont le montant maximal, fixé par référence à l'indice 1015, est déterminé par décret en Conseil d'État <sup>(5)</sup> en fonction de la nature de l'EPCI et de sa strate démographique.

Dans certains cas, les indemnités versées aux délégués doivent être déduites de l'enveloppe indemnitaire prévue pour le président et les vice-présidents de l'EPCI.

En effet, l'article L. 5216-4 du code général des collectivités territoriales rend applicables aux élus des communautés d'agglomération « *les dispositions du chapitre III du titre II du livre I<sup>er</sup> de la deuxième partie relatives aux conditions d'exercice des mandats municipaux* », dont l'article L. 2123-24-1 qui prévoit que dans les communes (et ainsi dans les communautés d'agglomération) de moins de 100 000 habitants, l'attribution d'une indemnité de fonction aux conseillers n'est possible qu'à condition que ces sommes s'imputent sur le montant prévu par l'article L. 2123-24, c'est-à-dire sur le « *montant total des indemnités maximales susceptibles d'être allouées au maire et aux adjoints* ». Ainsi une communauté d'agglomération ayant entre 30 000 <sup>(6)</sup> et 100 000 habitants dans laquelle l'organe délibérant souhaiterait indemniser la totalité de ses délégués ne pourrait le faire qu'en prélevant la somme correspondante sur l'enveloppe consacrée aux indemnités du président et des vice-présidents.

Lors de l'examen de cette disposition par la commission des Lois du Sénat, la rapporteure a craint <sup>(7)</sup> que l'augmentation du nombre de délégués au sein d'une communauté d'agglomération pourrait ainsi avoir un impact indirect sur les

---

(1) Cet indice brut mensuel de 1015 représente 3 801,47 euros depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2010.

(2) Article L. 2123-24-1 rendu applicable aux délégués au sein des communautés urbaines et d'agglomération par les articles L. 5215-16 et L. 5216-4 du code général des collectivités territoriales.

(3) Articles L. 5215-17 et L. 5216-4-1 du code général des collectivités territoriales.

(4) III et IV de l'article L. 2123-24-1 rendu applicable aux délégués au sein des communautés urbaines et d'agglomération par les articles L. 5215-16 et L. 5216-4 du code général des collectivités territoriales.

(5) Articles R. 5212-1, R. 5214-1, R. 5215-2-1, R. 5216-1, R. 5332-1 et R. 5723-1 du code général des collectivités territoriales.

(6) En application de l'article L. 5216-1 du code général des collectivités territoriales, une communauté d'agglomération doit regrouper des communes ayant une population totale supérieure à 50 000 habitants, ou 30 000 habitants lorsqu'elle comprend un chef-lieu du département. Une communauté urbaine doit regrouper, à sa création, au moins 450 000 habitants (article L. 5215-1).

(7) Rapport n° 108 (2012-2013) de Mme Virginie Klès, op. cit., p. 19-20.

indemnités du président et des vice-présidents de cet EPCI si les indemnités pouvant être versées aux délégués supplémentaires devaient être prélevées sur une enveloppe indemnitaire globale constante.

Cependant, quand on examine précisément les chiffres tirés du tableau précédent, on constate qu'une communauté d'agglomération ayant entre 50 000 et 100 000 habitants dispose aujourd'hui de 40 ou 42 délégués, dont 8 vice-présidents ; en application du présent article 1<sup>er</sup>, son conseil passerait à un maximum de 55 ou 57 membres, dont 11 vice-présidents. Aussi si son effectif de délégués peut augmenter de 35 ou 37 %, l'effectif maximum de ses vice-présidents – et l'enveloppe globale de leurs indemnités – augmenteront mécaniquement de 37,5 %, permettant ainsi de maintenir le même niveau d'indemnisation des délégués sans diminuer les montants individuels pouvant être versés aux membres du bureau.

Le dispositif adopté par le Sénat au II du présent article vise ainsi à garantir que l'augmentation du nombre de délégués des communes n'aura pas d'influence sur l'enveloppe indemnitaire globale, et par conséquence sur les indemnités maximales pouvant être attribuées aux délégués et aux vice-présidents de l'EPCI. Mais en cela, il implique que les éventuelles indemnités versées aux délégués communautaires supplémentaires, créés dans le cadre du I du présent article, pourraient représenter une augmentation nette du montant total des indemnités versées par les EPCI concernés.

\*  
\* \*

*La Commission est saisie des amendements CL 4 de la rapporteure et CL 2 de M. Gilles Bourdouleix, pouvant faire l'objet d'une discussion commune.*

**Mme la rapporteure.** Dans la rédaction adoptée par le Sénat, le nombre de sièges supplémentaires pouvant être répartis dans le cadre d'un accord local peut représenter 37,5 % de l'effectif du conseil, et non pas seulement 25 %. Les auditions auxquelles nous avons procédé ont montré que ce chiffre apparaissait comme excessif et que les interprétations de l'article 1<sup>er</sup> présentaient en outre des divergences.

L'amendement CL 4 tend donc à une réécriture globale de l'article 1<sup>er</sup>, proposant aux intercommunalités la possibilité de répartir, dans le cadre d'un accord local, un nombre de sièges strictement égal à 125 % du nombre de délégués que l'organe délibérant aurait comporté en cas d'absence d'accord.

**M. Gilles Bourdouleix.** L'amendement CL 2 reprend un amendement déposé par le groupe de l'Union des démocrates et indépendants (UDI) du Sénat. À titre personnel, je ne verrais aucun inconvénient à ce qu'il tombe si l'amendement de la rapporteure venait à être adopté.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** L'adoption de l'amendement CL 4 permettra de dissiper un flou.

*La Commission adopte à l'unanimité l'amendement CL 4.*

*En conséquence, L'article 1<sup>er</sup> est ainsi rédigé, et l'amendement CL 2 n'a plus d'objet.*

## *Article 2*

(art. L. 5211-10 et L. 5211-12 du code général des collectivités territoriales)

### **Augmentation du nombre de vice-présidents au sein des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale**

Cet article propose de permettre aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de relever le nombre de leurs vice-présidents, sans que l'enveloppe globale consacrée à leurs indemnités de fonction soit augmentée.

#### **1. L'instauration d'un encadrement strict du nombre maximal de vice-présidents en 2010**

En application de l'article L. 5211-10 du code général des collectivités territoriales, les vice-présidents composent, avec le président et éventuellement un ou plusieurs autres délégués, le bureau de l'EPCI.

Avant l'entrée en vigueur de la loi du 16 décembre 2010, le nombre de vice-présidents était librement déterminé par l'organe délibérant, sans que ce nombre puisse excéder 30 % de l'effectif total de celui-ci. Ces dispositions restent en vigueur jusqu'au prochain renouvellement des conseils municipaux <sup>(1)</sup>.

Afin de limiter les effectifs du bureau des EPCI, l'article 9 de la loi du 16 décembre 2010 a modifié l'article L. 5211-10 en prévoyant un double encadrement du nombre maximal de vice-présidents :

— il est désormais fixé par défaut à 20 % de l'effectif total de l'organe délibérant de l'EPCI ;

— mais ce maximum ne peut être ni inférieur à quatre (situation des EPCI comportant moins de 5 000 habitants) ni supérieur à quinze (en application des dispositions de l'article L. 5211-6-1 en vigueur, ce plafonnement trouverait à s'appliquer aux EPCI de plus de 500 000 habitants).

---

(1) Article 83 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010, tel que modifié par l'article 5 de la loi n° 2012-281 du 29 février 2012.

À l'intérieur de cet encadrement, le nombre des membres du bureau et la représentation des communes membres en son sein sont librement fixées par l'organe délibérant, comme l'a rappelé le Conseil d'État <sup>(1)</sup>.

Les effets de cette limitation se conjuguant avec l'encadrement des effectifs des organes délibérants, ces dispositions vont conduire, dans certains cas, à une atrophie drastique du bureau des EPCI à compter du renouvellement des conseils municipaux et des organes délibérants des EPCI en 2014.

## **2. L'assouplissement plutôt que la suppression de cet encadrement**

Le **I du présent article** vise à permettre à l'organe délibérant de fixer le nombre de vice-présidents au-delà du plafond de 20 % tel que prévu par les dispositions actuelles de l'article L. 5211-10.

À l'initiative de la rapporteure de la commission des Lois du Sénat, a été substituée à la suppression de tout encadrement, proposée par les auteurs de la proposition de loi, la fixation d'un nouveau maximum fixé à 30 % de l'effectif de l'organe délibérant de l'EPCI. Les règles d'encadrement numériques (entre quatre et quinze) ne seraient pas modifiées.

La décision de déroger au plafond de 20 % devrait cependant être adoptée à la majorité des deux tiers des délégués communautaires présents ou représentés.

En combinant la faculté d'augmentation du nombre de délégués communautaires avec cette augmentation de la proportion de vice-présidents, on pourrait obtenir en moyenne un **doublement** du nombre maximal de postes de vice-présidents, comme le montrent les projections faites dans le tableau ci-après :

---

(1) Conseil d'État, 9 février 1979, Élection des membres du bureau du syndicat intercommunal d'aménagement de l'agglomération nouvelle d'Évry.

<b>(Simulations effectuées hors modulations prévues par le IV de l'article L. 5211-6-1)</b>	<b>Application du droit en vigueur (article L. 5211-6-1 issu de la loi du 16 décembre 2010)</b> Bonus de sièges en cas d'accord : +10 % Vice-présidents représentant 20 % de l'effectif (minimum de 4 et maximum de 15)				<b>Application des dispositions de la présente proposition de loi</b> Bonus de sièges en cas d'accord : + 37,5 % Vice-présidents représentant 30 % de l'effectif (minimum de 4 et maximum de 15)				
	En l'absence d'accord local sur la répartition des sièges au sein de l'EPCI		En cas d'accord local sur la répartition des sièges au sein de l'EPCI		En l'absence d'accord local sur la répartition des sièges au sein de l'EPCI		En cas d'accord local sur la répartition des sièges au sein de l'EPCI		
	Nombre maximal de délégués (prévu par le tableau)	Nombre maximal de vice-présidents	Nombre maximal de délégués	Nombre maximal de vice-présidents	Nombre maximal de délégués (prévu par le tableau)	Nombre maximal de vice-présidents	Nombre maximal de délégués	Nombre maximal de vice-présidents	Nombre d'indemnités de VP à répartir entre les VP existants
De moins de 3 500 habitants	16	4	17	4	16	4	21	6	4
De 3 500 à 4 999 habitants	18	4	19	4	18	5	23	6	4
De 5 000 à 9 999 habitants	22	4	24	4	22	6	30	9	6
De 10 000 à 19 999 habitants	26	5	28	5	26	7	35	10	7
De 20 000 à 29 999 habitants	30	6	33	6	30	9	41	12	8
De 30 000 à 39 999 habitants	34	6	37	7	34	10	46	13	9
De 40 000 à 49 999 habitants	38	7	41	8	38	11	51	15	10
De 50 000 à 74 999 habitants	40	8	44	8	40	12	55	15	11
De 75 000 à 99 999 habitants	42	8	46	9	42	12	57	15	11
De 100 000 à 149 999 habitants	48	9	52	10	48	14	65	15	13
De 150 000 à 199 999 habitants	56	11	61	12	56	15	76	15	15
De 200 000 à 249 999 habitants	64	12	70	14	64	15	87	15	15
De 250 000 à 349 999 habitants	72	14	79	15	72	15	98	15	15
De 350 000 à 499 999 habitants	80	15	88	15	80	15	110	15	15
De 500 000 à 699 999 habitants	90	15	99	15	90	15	123	15	15
De 700 000 à 1 000 000 habitants	100	15	110	15	100	15	137	15	15
Plus de 1 000 000 habitants	130	15	143	15	130	15	178	15	15

Par ailleurs, le seuil minimal de quatre vice-présidents serait atteint dans tous les cas, sauf à ce que les communes membres de l'EPCI décident de composer un organe délibérant comprenant moins de 12 délégués.

### 3. Le maintien d'une enveloppe indemnitaire fixée en référence aux règles antérieures

Afin d'éviter que le recours à cette faculté s'accompagne d'une hausse concomitante des dépenses liées au versement des indemnités de fonction, le **II du présent article** prévoit que le montant total des indemnités pour l'exercice de fonctions des vice-présidents soit maintenu à celui qui résulterait de l'application des dispositions existantes, c'est-à-dire que l'enveloppe indemnitaire globale correspondant au nombre de vice-présidents si l'on en restait au plafonnement de 20 % des membres de l'organe délibérant.

Aujourd'hui, le montant maximal de l'indemnité pouvant être versée à chaque vice-président est fixé de façon individuelle par des décrets en Conseil d'État <sup>(1)</sup> déterminant, par référence à l'indice 1015, un taux maximal en fonction de la nature de l'EPCI et de sa strate démographique.

Le II prévoit que soit déterminée une enveloppe globale maximale des indemnités des vice-présidents, en application de l'encadrement prévu par les dispositions existantes de l'article L. 5211-10, et que les éventuelles indemnités décidées par l'organe délibérant de l'EPCI au profit des vice-présidents « ordinaires » et « dérogatoires » ne puissent dépasser le montant de cette enveloppe maximale.

Ces dispositions s'inspirent largement de celles prévues par les articles L. 2123-24 applicables aux maires et à leurs adjoints, ainsi qu'aux présidents et vice-présidents des communautés d'agglomération. L'ensemble des indemnités qui peuvent leur être allouées est globalisé afin que les indemnités individuelles versées aux adjoints ou aux vice-présidents puissent être modulées et dépasser, le cas échéant, le plafond légal, à condition que l'enveloppe indemnitaire globale ne soit pas dépassée.

Cependant, comme pour l'article précédent, le changement de base de calcul ne permet pas de considérer que, comme l'écrit le rapport du Sénat, « *le recours à cette faculté ne s'accompagnera pas d'une hausse des indemnités versées aux présidents et aux vice-présidents* » <sup>(2)</sup>. En effet, le II du présent article calcule le nombre maximal d'indemnités de vice-présidents pouvant être réparties (20 % de l'effectif de l'organe délibérant) entre les vice-présidences effectivement créées (plafonnées à 30 % de l'effectif de l'organe délibérant) en prenant en compte non pas les effectifs de délégués communautaires existants avant la réforme, mais ceux pouvant résulter de l'augmentation potentielle de 25 % de la taille de l'organe délibérant en application des dispositions de l'article 1<sup>er</sup>.

Ainsi le tableau de la page précédente montre que, pour toutes les strates démographiques à l'exception de celles concernées par l'encadrement, le nombre

---

(1) Articles R. 5212-1, R. 5214-1, R. 5215-2-1, R. 5216-1, R. 5332-1 et R. 5723-1 du code général des collectivités territoriales.

(2) Rapport n° 108 (2012-2013) de Mme Virginie Klès, op. cit., p. 23.

d'indemnités de vice-présidents pouvant être réparties au sein de l'enveloppe globale en application du présent article est supérieur au nombre de postes de vice-présidents pouvant être indemnisés dans le cadre du droit actuellement en vigueur.

En utilisant le vocabulaire habituellement utilisé en matière fiscale, on constate que la rédaction adoptée par le Sénat au II du présent article neutralise « l'effet taux » de l'augmentation du nombre maximal de vice-présidents, mais ne prend pas en compte « l'effet base » lié à l'accroissement des effectifs des organes délibérants, utilisées comme référence.

\*  
\* \*

*La Commission **adopte** successivement l'amendement rédactionnel CL 5 et l'amendement de coordination CL 6 de la rapporteure.*

*Puis elle est saisie de l'amendement CL 7 de la rapporteure.*

**Mme la rapporteure.** Cet amendement tend à supprimer les dispositions introduites par le Sénat pour compenser partiellement les conséquences de l'augmentation du nombre de vice-présidents par une répartition corrélative des indemnités préexistantes. L'amendement CL 3 que je présenterai tout à l'heure précise les dispositions nécessaires à la suite de cette suppression.

Nos concitoyens ne comprendraient pas que la proposition de loi se traduise par une augmentation nette du total des indemnités des élus. Comme l'amendement CL 3, le CL 7 tend à garantir que l'adoption de la proposition de loi n'aura aucune conséquence sur l'enveloppe indemnitaire globale.

*La Commission **adopte** cet amendement.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 2 **modifié**.*

#### Article 2 bis

(art. L. 5211-12 du code général des collectivités territoriales)

#### **Faculté de verser au vice-président d'un EPCI à fiscalité propre une indemnité d'un montant supérieur au plafond réglementaire dans le cadre d'une enveloppe indemnitaire globale**

Adopté en séance publique à l'initiative de M. Jean-René Lecerf, cet article se propose « d'aligner le régime juridique des communautés de communes sur celui qui existe déjà pour les autres formes d'établissements publics de coopération intercommunale, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines en ce qui concerne l'indemnité versée à un vice-président,

*qui pourra être supérieure au maximum actuellement prévu, à la condition que le montant total des indemnités ne soit pas dépassé »<sup>(1)</sup>.*

Dans les faits, il prévoit la possibilité de verser au vice-président d'une communauté de communes, d'une communauté urbaine ou d'une communauté d'agglomération une indemnité d'un montant supérieur au plafond réglementaire, à la condition que le montant total des indemnités susceptibles d'être allouées aux président et vice-présidents ne soit pas dépassé.

## **1. Les enveloppes indemnitaires globales existantes**

Les conditions actuelles d'indemnisation des responsables exécutifs des communes et des EPCI font l'objet de régimes différents, suivant la catégorie de l'EPCI. De plus, le montant maximal de l'indemnisation est déterminé par décret en Conseil d'État en référence au traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique, et en fonction de la strate démographique de la commune ou de l'EPCI.

Dans les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les métropoles, les dispositions utiles du code général des collectivités territoriales<sup>(2)</sup> rendent applicables aux délégués au sein de l'organe délibérant le régime relatif aux indemnités versées aux membres des conseils municipaux, sous réserve de dispositions spécifiques. Au contraire, les dispositions relatives à l'indemnisation des présidents et vice-présidents de communautés de communes ne procèdent pas à cette assimilation au régime applicable aux conseillers municipaux et sont très succinctes.

Or, l'article L. 2123-24 du code général des collectivités territoriales prévoit que l'indemnité allouée à un adjoint, ou un conseiller disposant d'une délégation spéciale faisant fonction d'adjoint, peut dépasser le taux maximal fixé par décret pour la strate démographique à laquelle appartient sa commune, à la condition que « *le montant total des indemnités maximales susceptibles d'être allouées au maire et aux adjoints ne soit pas dépassé* », et sans que cette augmentation permette de dépasser l'indemnité maximale susceptible d'être allouée au maire.

Par ailleurs, deux autres catégories d'indemnités peuvent être instituées à la condition d'être imputées sur l'enveloppe indemnitaire globale en application de l'article L. 2123-24-1 :

— les indemnités de fonction allouées aux conseillers municipaux qui exercent une délégation de fonction ou qui suppléent le maire en cas d'empêchement ;

---

(1) Sénat, compte rendu de la séance du 20 novembre 2012.

(2) Articles L. 5215-16, L. 5216-4 et L. 5217-8 du code général des collectivités territoriales.

— les indemnités pour l'exercice effectif des fonctions de conseiller municipal instituées dans les communes de moins de 100 000 habitants.

Ainsi l'augmentation dont bénéficie un conseiller municipal ou un responsable exécutif doit être compensée par une minoration sur l'indemnité d'autres élus.

Cette limite a été instituée afin que certains élus puissent être compensés pour leur participation aux responsabilités exécutives, sans toutefois que cette mesure n'alourdisse les dépenses des communes.

Les adjoints pris en compte pour le calcul de cette enveloppe sont ceux exerçant effectivement leurs fonctions. Dans le cas où tous les postes d'adjoints ne seraient pas pourvus, ce calcul doit être obtenu sur la base du nombre réel d'adjoints, ceux-ci devant en outre détenir une délégation de fonction <sup>(1)</sup>.

## **2. L'assouplissement proposé par le présent article**

Le présent article reprend ainsi une disposition déjà rendue applicable à trois catégories d'EPCI en l'élargissant aux vice-présidents des communautés de communes.

Les indemnités versées aux vice-présidents des EPCI à fiscalité propre pourraient ainsi dépasser le taux maximal défini par décret en Conseil d'État, à la condition que cette indemnité reste comprise dans le plafond fixé par l'enveloppe indemnitaire globale de l'EPCI.

Cependant, cette disposition a vocation à remplacer l'application par assimilation de l'article L. 2123-24 applicable dans les communes ; contrairement à cette dernière, elle n'interdit pas que l'indemnité versée à un vice-président puisse dépasser l'indemnité maximale susceptible d'être allouée au président de l'EPCI à fiscalité propre, alors que c'est actuellement le cas pour les vice-présidents des communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles, comme pour les adjoints au maire.

\*  
\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CL 3 de la rapporteure.*

**Mme la rapporteure.** L'amendement vise à maintenir strictement le niveau des indemnités pouvant être accordées aux délégués communautaires dans le cadre de la réforme proposée, tout en conservant le choix fait par le Sénat d'accorder plus de liberté et de flexibilité aux élus locaux pour répartir ces

---

(1) Réponse du ministre de l'Intérieur à la question écrite n° 32322 de Mme Danielle Bousquet, Journal officiel du 20 janvier 2009, p. 542.

indemnités pour l'exercice effectif de fonctions au sein de l'EPCI, selon les responsabilités et les contraintes liées aux fonctions exercées par les différents élus.

Cette réécriture de l'article 2 *bis* vise aussi à aligner le dispositif sur le droit municipal et à faire en sorte que l'indemnité personnelle d'un vice-président ou d'un conseiller communautaire avec délégation ne dépasse pas l'indemnité maximale pouvant être attribuée au président.

*La Commission adopte cet amendement.*

*En conséquence, l'article 2 bis est ainsi rédigé.*

### Article 3

*La Commission maintient la suppression de l'article 3.*

### Article 4

(art. L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales)

#### **Modification des orientations à respecter par le schéma départemental de coopération intercommunale relatives à la suppression de syndicat mixte ou de syndicat de communes**

Introduit par la commission des Lois du Sénat à l'initiative de MM. Pierre-Yves Collombat et Jacques Mézard, le présent article modifie les critères devant être pris en compte dans le cadre de l'élaboration du schéma départemental de coopération intercommunale.

Il cherche à subordonner la mise en œuvre de l'objectif de réduction du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes, prévu par le 4° du III de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales, introduit par la loi du 16 décembre 2010, à la certitude que les compétences préalablement exercées par un syndicat soient reprises par un EPCI à fiscalité propre « *dont les périmètres et les compétences ont été définis* ».

Par ailleurs, il supprime l'objectif assigné au schéma départemental par le 5° du III de l'article précité de favoriser « *le transfert des compétences exercées par les syndicats de communes ou les syndicats mixtes à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre* ».

## 1. L'intention des auteurs de cette disposition

Selon l'exposé sommaire de l'amendement ayant conduit à l'introduction de cette disposition, le présent article viserait « à rétablir l'article 4 de la proposition de loi portant diverses dispositions relatives à l'intercommunalité, adoptée par le Sénat le 4 novembre 2011 », c'est-à-dire à offrir une solution aux difficultés liées à la reprise des compétences d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte appelé à être supprimé dans le cadre de la rationalisation de la carte intercommunale.

On rappellera qu'en application de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales, le schéma départemental de coopération intercommunale doit être élaboré par le préfet et soumis pour approbation et éventuel amendement à la commission départementale de coopération intercommunale en respectant les orientations suivantes :

— la couverture intégrale et cohérente du territoire par des EPCI à fiscalité propre regroupant au moins 5 000 habitants, sauf exceptions dues à des « caractéristiques géographiques particulières » ;

— l'accroissement de la solidarité financière ;

— la réduction du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes, notamment en favorisant le transfert de leurs compétences au profit des EPCI à fiscalité propre ;

— la rationalisation des structures compétentes en matière d'aménagement de l'espace, de protection de l'environnement et de respect des principes du développement durable.

En application de l'article 37 de la loi du 16 décembre 2010, le schéma devait être arrêté par le préfet « avant le 31 décembre 2011 », puis révisé tous les six ans. La loi n° 2012-281 du 29 février 2012 visant à assouplir les règles relatives à la refonte de la carte intercommunale a cependant avancé la mise en œuvre de la procédure de révision du schéma au cours de l'année qui suivra les prochaines élections municipales, soit entre mars 2014 et mars 2015.

## 2. Les solutions déjà apportées à cette problématique

La question de la reprise des compétences préalablement exercées par des syndicats par des EPCI à fiscalité propre ou d'autres structures intercommunales a fait l'objet de dispositions insérées dans les deux dernières lois relatives à la coopération intercommunale <sup>(1)</sup>.

---

(1) Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales et loi n° 2012-281 du 29 février 2012 visant à assouplir les règles relatives à la refonte de la carte intercommunale.

Ainsi, en 2010, il a été prévu que lorsque le périmètre d'un EPCI à fiscalité propre était identique à celui d'un syndicat, l'EPCI était « *substitué de plein droit* » au syndicat de communes ou au syndicat mixte « *pour la totalité des compétences qu'il exerce* » <sup>(1)</sup>. L'EPCI est alors dans l'obligation de reprendre les compétences préalablement exercées par le syndicat.

Par ailleurs, lorsqu'un syndicat est « *inclus en totalité dans [le] périmètre* » d'un EPCI à fiscalité propre, il suffit que ce dernier décide d'exercer les compétences du syndicat pour être « *substitué de plein droit* » au syndicat de communes ou au syndicat mixte qui est alors fusionné au sein de l'EPCI.

Afin de compléter ce dispositif, les articles 3 et 4 de la loi du 29 février 2012 ont introduit deux améliorations de la gestion des compétences dans le cadre de la mise en œuvre du schéma départemental de coopération intercommunale, en reprenant des dispositions déjà adoptées par le Sénat lors de l'examen de la proposition de loi n° 3893 portant diverses dispositions relatives à l'intercommunalité.

En effet, dans le cadre de l'élaboration des schémas départementaux, certaines communes ont été inquiètes que la refonte de la carte intercommunale puisse aboutir à ce que certaines compétences auparavant transférées à un EPCI (syndicat de communes, syndicat mixte ou EPCI à fiscalité propre) ne soient pas reprises, et doivent ainsi être exercées de nouveau directement par les communes.

En cas de fusion de plusieurs EPCI, dont l'un au moins est à fiscalité propre, l'article L. 5211-41-3 prévoit que le nouvel EPCI exerce alors obligatoirement sur l'ensemble de son territoire toutes les compétences obligatoires exercées par chacun des EPCI fusionnés. De la même manière, il exerce par défaut toutes les compétences optionnelles et facultatives précédemment exercées par chacun des EPCI fusionnés, mais son organe délibérant dispose d'un délai de deux ans suivant la fusion pour décider de restituer certaines de ces compétences aux communes. Jusqu'à cette délibération ou l'expiration du délai de deux ans, le nouvel EPCI continue d'exercer, sur le territoire de chaque EPCI fusionné, les compétences optionnelles et facultatives que son prédécesseur exerçait.

Dans le même esprit, l'article L. 5111-6 a été complété afin de permettre aux communes de créer un syndicat afin de reprendre certaines compétences souvent exercées par les EPCI de petite taille, en matière de construction ou de fonctionnement d'école préélémentaire ou élémentaire, en matière d'accueil de la petite enfance ou en matière d'action sociale, lorsque, à la suite d'une fusion, ces communes se retrouvent englobées au sein d'un EPCI de plus grande taille ne désirant pas reprendre l'intégralité des compétences auparavant exercées par les EPCI fusionnés.

---

(1) Articles L. 5214-21, L. 5215-21 et L. 5216-6 du code général des collectivités territoriales.

### 3. Le caractère impraticable de la disposition proposée

Dans sa rédaction actuelle, le présent article prévoit que le schéma peut prévoir la suppression de syndicats ou la modification de leur périmètre « *quand les compétences qui leur ont été transférées peuvent être exercées par des EPCI à fiscalité propre dont les périmètres et les compétences ont été définis* ». Cette rédaction n'est pas sans poser plusieurs problèmes :

— subordonner la modification du périmètre d'un syndicat au transfert de ces compétences et donc à la perspective de sa fusion au sein d'un EPCI est contradictoire : si un schéma propose la modification du périmètre d'un syndicat, c'est qu'il juge utile de le conserver ;

— la suppression d'un syndicat peut être prévue par une absorption par un EPCI mais aussi par regroupement de plusieurs syndicats existants, ce que cette rédaction rendrait impossible ;

— le schéma définit des périmètres des EPCI à créer, conserver ou fusionnés ; en aucun cas il ne prescrit l'exercice de compétences autres que celles prévues obligatoirement par la loi. Les choix relatifs à la détermination du statut d'un EPCI et aux compétences obligatoires qui y sont attachées, aux options retenues parmi les compétences optionnelles, à la décision de transférer des compétences facultatives et à la détermination de l'intérêt communautaire, sont décidés librement par les communes membres à la majorité qualifiée (deux tiers des communes représentant la moitié de la population totale, ou la moitié des communes regroupant les deux tiers de la population) une fois le périmètre défini par le schéma. L'application du présent article conduirait à ce que des dispositions du schéma prescrivent la reprise de compétences à des EPCI à fiscalité propre, sans que les communes membres puissent le décider.

\*

\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CL 8 de la rapporteure.*

**Mme la rapporteure.** La rédaction de l'article 4 adoptée par le Sénat pose des questions de fond et de forme. L'objet de l'article, introduit par un amendement du Sénat, est assez éloigné de celui de la proposition de loi. Le texte qui nous est soumis laisse penser que les schémas départementaux de coopération intercommunale devraient prendre la responsabilité de définir les compétences des EPCI dont ils déterminent les périmètres, alors qu'il revient à chaque EPCI de fixer ses compétences et de décider comment appliquer l'intercommunalité sur son territoire et dans son fonctionnement. L'amendement CL 8 propose donc une rédaction de l'article propre à rassurer les élus sur le devenir des compétences orphelines.

**M. Alain Tourret.** Monsieur le président, pourriez-vous demander à la commission des Lois une étude sur les cavaliers législatifs dont elle a été saisie ?

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** Les cavaliers sont traités par le Conseil constitutionnel quand il a l'occasion de se prononcer à ce propos et sa jurisprudence est constante.

**M. Jean-Michel Clément.** Madame la rapporteure, pourquoi la rédaction que vous proposez n'évoque-t-elle pas les syndicats de communes ?

**Mme la rapporteure.** Parce que les syndicats de communes appartiennent à la catégorie des EPCI, même s'ils ne sont pas des EPCI à fiscalité propre.

**Mme Nathalie Appéré.** Compte tenu des interrogations qui persistent sur l'article 4, le groupe socialiste entend déposer avant l'examen en séance publique un amendement de suppression de cet article.

*La Commission adopte l'amendement.*

*En conséquence, l'article 4 est ainsi rédigé.*

*Après l'article 4*

*La Commission est saisie de l'amendement CL 1 de M. Hugues Fourage, portant article additionnel après l'article 4.*

**M. Hugues Fourage.** Compte tenu des décisions parfois imposées par les préfets, l'amendement vise à ce qu'aucune commune ne puisse être rattachée contre son gré à un EPCI, si un choix est possible. Le fait que les délibérations des communes sont parfois remises en cause par l'adoption du schéma départemental est contraire au principe démocratique de libre administration des collectivités locales.

**Mme la rapporteure.** J'entends votre préoccupation, mais j'émettrai un avis défavorable à votre amendement. En effet, dans le cadre de la mise en place des schémas départementaux de coopération intercommunale, toutes les communes concernées ont été consultées sur la solution proposée par le préfet, qu'il s'agisse du rattachement à un EPCI existant ou de la création d'un nouvel EPCI. Si elles n'étaient pas enclavées dans un EPCI existant, les communes ont pu exprimer un choix entre des rattachements envisageables et, dans la plupart des cas, les préfets ont respecté ce choix. Il faut, en tout état de cause, mettre en place des ensembles cohérents correspondant aux bassins de vie et à la réalité des territoires.

Cette question est, du reste, assez éloignée de l'objet de la proposition de loi.

*La Commission rejette cet amendement.*

*Article 5 (nouveau)*

(art. L. 5842-5 du code général des collectivités territoriales)

**Application et adaptation à la Polynésie française des dispositions de la proposition de loi**

Cet article, introduit par votre Commission à l'initiative de votre rapporteure, vise à rendre applicables en Polynésie française les dispositions de la présente proposition de loi modifiant des articles du code général des collectivités territoriales en vigueur dans cette collectivité d'outre-mer (COM), en les adaptant au reste du droit applicable aux EPCI polynésiens.

Il convient, en effet, de rappeler que la Polynésie française est, comme le permet l'article 74 de la Constitution, dotée d'un statut d'autonomie qui lui confère des compétences très étendues et limite considérablement l'application du droit commun sur son territoire.

Ainsi, l'article 7 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française prévoit que, conformément au principe de spécialité législative qui prévaut habituellement dans les COM, le droit commun n'est applicable localement que lorsque les dispositions législatives ou réglementaires concernées l'ont expressément prévue. Par dérogation à ce principe, il est toutefois prévu que sont de plein droit applicables dans cette COM les lois et règlements à caractère régalien ou relatifs à la souveraineté nationale (ceux qui concernent, par exemple, les pouvoirs publics constitutionnels, la défense nationale, de domaine public et les agents publics de l'État, ou la nationalité), ainsi que ceux qui concernent la procédure administrative contentieuse, les droits des citoyens à l'égard des administrations ou la lutte contre certains trafics internationaux.

L'ordonnance n° 2007-1434 du 5 octobre 2007 a modernisé le droit applicable aux communes et intercommunalités de Polynésie française, qui devaient auparavant encore appliquer le code des communes d'avant 1982, en étendant, en les adaptant, les dispositions des première, deuxième et cinquième parties du code général des collectivités territoriales.

Ainsi aujourd'hui la Polynésie connaît des communautés de communes et des communautés d'agglomération ; les dispositions relatives aux communautés urbaines n'ont pas été étendues. L'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales n'est cependant pas applicable en Polynésie, la détermination de la composition de l'organe délibérant des EPCI relevant du haut-commissaire de la République.

Sans précision législative spécifique, l'ensemble des dispositions de la présente proposition de loi serait donc inapplicable en Polynésie française, conduisant à une divergence avec le droit applicable en métropole.

Dans les autres COM, le droit de l'intercommunalité est applicable sans mention expresse à Saint-Pierre-et-Miquelon, qui ne comprend d'ailleurs que deux communes. Cependant, la plupart de ces collectivités ne sont pas divisées en communes : les îles Wallis et Futuna sont organisées en circonscriptions territoriales et Saint-Martin, Saint-Barthélemy, Clipperton et les Terres australes et antarctiques françaises ne connaissent pas de subdivisions érigées en collectivités locales.

La Nouvelle-Calédonie dispose de son propre code des communes, qui ne prévoit pas un développement de l'intercommunalité comparable à celui de la métropole et des départements d'outre-mer.

Enfin, depuis l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> janvier 2012, de l'ordonnance n° 2011-1708 du 1<sup>er</sup> décembre 2011 relative à l'application à Mayotte des deuxième et cinquième parties du code général des collectivités territoriales, Mayotte applique, avec quelques adaptations, la majeure partie des dispositions de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales.

\*  
\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CL9 de la rapporteure, portant article additionnel après l'article 4.*

**Mme la rapporteure.** L'amendement tend appliquer à la Polynésie française les dispositions de la proposition de loi que nous examinons.

*La Commission **adopte** cet amendement.*

*Puis elle **adopte** à l'unanimité le texte de la proposition de loi **modifié** par les amendements adoptés.*

\*  
\* \*

*En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter la proposition de loi, adoptée par le Sénat, relative à la représentation communale dans les communautés de communes et d'agglomération (n° 420), dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.*



## TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p data-bbox="126 500 391 546"><b>Code général des collectivités territoriales</b></p> <p data-bbox="90 573 427 664"><i>Art. L. 5211-6-1 – I. – Sans préjudice des dispositions de l'article L. 5212-7, le nombre et la répartition des délégués sont établis :</i></p> <p data-bbox="90 709 427 1155">– soit, dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération, par accord des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant la moitié de la population totale de celles-ci ou de la moitié des conseils municipaux des communes intéressées représentant les deux tiers de la population totale. Cette répartition tient compte de la population de chaque commune. Chaque commune dispose d'au moins un siège et aucune commune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges. Le nombre de sièges total ne peut excéder de plus de 10 % le nombre de sièges qui serait attribué en application des II, III et IV du présent article ;</p> <p data-bbox="90 1183 427 1228">– soit selon les modalités prévues aux II et III du présent article.</p> <p data-bbox="90 1255 427 1410">II. – Dans les métropoles et les communautés urbaines et, à défaut d'accord, dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération, la composition de l'organe délibérant est établie par les III à VII selon les principes suivants :</p> <p data-bbox="90 1483 427 1619">1° L'attribution des sièges à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne aux communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale, en fonction du tableau fixé au III, garantit une représentation</p>	<p data-bbox="439 382 764 473"><b>Proposition de loi relative à la représentation communale dans les communautés de communes et d'agglomération</b></p> <p data-bbox="553 518 650 546"><b>Article 1<sup>er</sup></b></p> <p data-bbox="433 573 770 682"><i>I. – La dernière phrase du deuxième alinéa du I de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigée :</i></p> <p data-bbox="433 1037 770 1155"><i>« Le nombre de sièges total ne peut excéder de plus de 25 % le nombre de sièges qui serait attribué en application des II à VI du présent article. »</i></p>	<p data-bbox="782 382 1101 473"><b>Proposition de loi relative à la représentation communale dans les communautés de communes et d'agglomération</b></p> <p data-bbox="896 518 993 546"><b>Article 1<sup>er</sup></b></p> <p data-bbox="776 573 1113 637">L'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales est ainsi <i>modifié</i> :</p> <p data-bbox="776 1037 1113 1137"><i>1° À la dernière phrase du deuxième alinéa du I, le taux : « 10 % » est remplacé par le taux : « 25 % » et le mot : « II, » est supprimé ;</i></p> <p data-bbox="776 1365 1113 1437"><i>2° Au premier alinéa du II, la référence : « VII » est remplacée par la référence : « VI » ;</i></p> <p data-bbox="939 1465 1113 1492"><b>(amendement CL4)</b></p>

**Dispositions en vigueur**

**Texte adopté par le Sénat**

**Texte adopté par la Commission**

essentiellement démographique ;

2° L'attribution d'un siège à chaque commune membre de l'établissement public de coopération intercommunale assure la représentation de l'ensemble des communes.

III. – Chaque organe délibérant est composé de délégués dont le nombre est établi à partir du tableau ci-dessous.

Population municipale de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre	Nombre de sièges
De moins de 3 500 habitants	16
De 3 500 à 4 999 habitants	18
De 5 000 à 9 999 habitants	22
De 10 000 à 19 999 habitants	26
De 20 000 à 29 999 habitants	30
De 30 000 à 39 999 habitants	34
De 40 000 à 49 999 habitants	38
De 50 000 à 74 999 habitants	40
De 75 000 à 99 999 habitants	42
De 100 000 à 149 999 habitants	48
De 150 000 à 199 999 habitants	56
De 200 000 à 249 999 habitants	64

**Dispositions en vigueur**

De 250 000 à 349 999 habitants	72
De 350 000 à 499 999 habitants	80
De 500 000 à 699 999 habitants	90
De 700 000 à 1 000 000 habitants	100
Plus de 1 000 000 habitants	130

Ce nombre peut être modifié dans les conditions prévues aux 2°, 4° ou 5° du IV ou au VI.

IV. – La répartition des sièges est établie selon les modalités suivantes :

1° Les sièges à pourvoir prévus au tableau du III sont répartis entre les communes à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, sur la base de leur population municipale 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 ;

2° Les communes n'ayant pu bénéficier de la répartition de sièges prévue au 1° du présent IV se voient attribuer un siège, au-delà de l'effectif fixé par le tableau du III ;

3° Si, après application des modalités prévues aux 1° et 2° du présent IV, une commune obtient plus de la moitié des sièges du conseil :

– seul un nombre de sièges portant le nombre total de ses délégués à la moitié des sièges du conseil, arrondie à l'entier inférieur, lui est finalement attribué ;

– les sièges qui, par application de l'alinéa précédent, se trouvent non attribués sont ensuite répartis entre les autres communes suivant la règle de la plus forte moyenne, sur la base de leur population municipale authentifiée par

**Texte adopté par le Sénat**

**Texte adopté par la Commission**

*3° au dernier alinéa du III, les mots : « ou au VI » sont supprimés.*

**(amendement CL4)**

## Dispositions en vigueur

le plus récent décret publié en application de l'article 156 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 précitée ;

4° Si, par application des modalités prévues aux 1° à 3° du présent IV, le nombre de sièges attribués à une commune est supérieur à celui de ses conseillers municipaux, le nombre total de sièges au sein de l'organe délibérant est réduit à due concurrence du nombre de sièges nécessaire pour que, à l'issue d'une nouvelle application des 1° à 3° du présent IV, cette commune dispose d'un nombre total de sièges inférieur ou égal à celui de ses conseillers municipaux ;

5° En cas d'égalité de la plus forte moyenne entre des communes lors de l'attribution du dernier siège, chacune de ces communes se voit attribuer un siège.

V. – Dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération, si les sièges attribués sur le fondement du 2° du IV excèdent 30 % du nombre de sièges définis au deuxième alinéa du III, 10 % du nombre total de sièges issus de l'application des III et IV sont attribués aux communes selon les modalités prévues au IV. Dans ce cas, il ne peut être fait application du VI.

VI. – Les communes peuvent créer et répartir un nombre de sièges inférieur ou égal à 10 % du nombre total de sièges issu de l'application des III et IV. Cette décision est prise à la majorité des deux tiers des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population totale.

Pour les communautés urbaines et les métropoles, cette décision peut fixer pour une commune un nombre de sièges supérieur à la moitié des sièges de l'organe délibérant.

VII. – Au plus tard six mois avant le 31 décembre de l'année

## Texte adopté par le Sénat

## Texte adopté par la Commission

**Dispositions en vigueur**

**Texte adopté par le Sénat**

**Texte adopté par la Commission**

précédant celle du renouvellement général des conseils municipaux, il est procédé aux opérations prévues aux I, IV et VI. Au regard des délibérations sur le nombre et la répartition des sièges prévus aux IV et VI et de la population municipale authentifiée par le plus récent décret publié en application de l'article 156 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 précitée, le nombre total de sièges que comptera l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ainsi que celui attribué à chaque commune membre lors du prochain renouvellement général des conseils municipaux est constaté par arrêté du représentant de l'État dans le département lorsque les communes font partie du même département ou par arrêté conjoint des représentants de l'État dans les départements concernés dans le cas contraire, au plus tard le 30 septembre de l'année précédant celle du renouvellement général des conseils municipaux.

En cas de création d'un nouvel établissement public de coopération intercommunale par application des articles L. 5211-5, L. 5211-41, L. 5211-41-1 ou L. 5211-41-3, les délibérations prévues aux I, IV et VI du présent article s'effectuent en même temps que celle relative au projet de périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. L'acte de création ou de fusion mentionne le nombre total de sièges de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ainsi que celui attribué à chaque commune membre.

*Art.L. 5211-12* – Les indemnités maximales votées par le conseil ou comité d'un syndicat de communes, d'une communauté de communes, d'une communauté urbaine, d'une communauté d'agglomération, d'une métropole et d'un syndicat d'agglomération nouvelle pour l'exercice effectif des fonctions de président et de vice-président sont déterminées par un décret en Conseil d'État par référence au montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la

*II. – Après le troisième alinéa de l'article L. 5211-12 du même code, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :*

**II. – Supprimé**

**(amendement CL4)**

**Dispositions en vigueur**

**Texte adopté par le Sénat**

**Texte adopté par la Commission**

fonction publique.

Lorsque l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale est renouvelé, la délibération fixant les indemnités de ses membres intervient dans les trois mois suivant son installation.

Toute délibération de l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale concernant les indemnités de fonction d'un ou de plusieurs de ses membres est accompagnée d'un tableau annexe récapitulant l'ensemble des indemnités allouées aux membres de l'assemblée concernée.

Le membre d'un organe délibérant d'établissement public de coopération intercommunale titulaire d'autres mandats électoraux, ou qui siège à ce titre au conseil d'administration d'un établissement public local, du Centre national de la fonction publique territoriale, au conseil d'administration ou au conseil de surveillance d'une société d'économie mixte locale ou qui préside une telle société ne peut recevoir, pour l'ensemble de ses fonctions, un montant total de rémunérations et d'indemnités de fonction supérieur à une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire telle qu'elle est définie à l'article 1er de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement. Ce plafond s'entend déduction faite des cotisations sociales obligatoires.

Lorsqu'en application des dispositions de l'alinéa précédent, le montant total de rémunération et d'indemnité de fonction d'un membre

*« Lorsqu'il est fait application de la faculté d'augmentation du nombre de sièges prévue au deuxième alinéa du I de l'article L. 5211-6-1, ces sièges supplémentaires ne sont pas retenus pour la détermination du montant maximal des indemnités versées aux membres de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale. »*

**Dispositions en vigueur**

**Texte adopté par le Sénat**

**Texte adopté par la Commission**

d'un organe délibérant d'établissement public de coopération intercommunale fait l'objet d'un écrêtement, le reversement de la part écrêtée ne peut être effectué que sur délibération nominative de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou de l'organisme concerné.

*Art. L. 5211-10.* – Le bureau de l'établissement public de coopération intercommunale est composé du président, d'un ou plusieurs vice-présidents et, éventuellement, d'un ou de plusieurs autres membres.

Le nombre de vice-présidents est déterminé par l'organe délibérant, sans que ce nombre puisse être supérieur à 20 % de l'effectif total de l'organe délibérant ni qu'il puisse excéder quinze vice-présidents.

Toutefois, si l'application de la règle définie à l'alinéa précédent conduit à fixer à moins de quatre le nombre des vice-présidents, ce nombre peut être porté à quatre.

Le mandat des membres du bureau prend fin en même temps que celui des membres de l'organe délibérant .

Le président, les vice-présidents ayant reçu délégation ou le bureau dans son ensemble peuvent recevoir délégation d'une partie des attributions de l'organe délibérant à l'exception :

1° Du vote du budget, de l'institution et de la fixation des taux ou

**Article 2**

I. – Après le troisième alinéa de l'article L. 5211-10 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« L'organe délibérant peut, à la majorité des deux tiers, fixer un nombre de vice-présidents supérieur à celui qui résulte de l'application des deux alinéas précédents, sans *toutefois* pouvoir dépasser 30 % de son propre effectif ni le nombre de quinze. En ce cas sont applicables les dispositions du sixième alinéa de l'article L. 5211-12. »

**Article 2**

I. – (*Alinéa sans modification*)

... sans pouvoir ...  
... effectif *et* le  
nombre ... ... *Dans* ce cas, les  
*deuxième et troisième* alinéas de  
l'article L. 5211-12 sont applicables.

**(amendements CL5 et CL6)**

Dispositions en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p>tarifs des taxes ou redevances ;</p> <p>2° De l'approbation du compte administratif ;</p> <p>3° Des dispositions à caractère budgétaire prises par un établissement public de coopération intercommunale à la suite d'une mise en demeure intervenue en application de l'article L. 1612-15 ;</p> <p>4° Des décisions relatives aux modifications des conditions initiales de composition, de fonctionnement et de durée de l'établissement public de coopération intercommunale ;</p> <p>5° De l'adhésion de l'établissement à un établissement public ;</p> <p>6° De la délégation de la gestion d'un service public ;</p> <p>7° Des dispositions portant orientation en matière d'aménagement de l'espace communautaire, d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire et de politique de la ville.</p> <p>Lors de chaque réunion de l'organe délibérant, le président rend compte des travaux du bureau et des attributions exercées par délégation de l'organe délibérant.</p>	<p><i>II. – Après le premier alinéa de l'article L. 5211-12 du même code, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</i></p> <p><i>« Lorsqu'il est fait application du quatrième alinéa de l'article L. 5211-10, le montant total des indemnités pour l'exercice des fonctions des vice-présidents est celui qui résulterait de l'application combinée de l'alinéa précédent et des deuxième et troisième alinéas de l'article L. 5211-10. »</i></p>	<p><b>II. – Supprimé</b></p> <p><b>(amendement CL7)</b></p>
<p>Art. L. 5211-12. – Cf. supra art. 1<sup>er</sup></p>	<p><b>Article 2 bis (nouveau)</b></p>	<p><b>Article 2 bis</b></p>
<p>Art. L. 5211-12. – Cf. supra art. 1<sup>er</sup></p>	<p>Après le premier alinéa de l'article L. 5211-12 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un</p>	<p><i>I (nouveau).</i> –</p> <p>... inséré deux alinéas ainsi</p>

Dispositions en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p>Art. L. 5211-10.— Cf. <i>supra.</i> art. 2</p> <p>Art. L. 5211-6-1.— Cf. <i>supra.</i> art. 1<sup>er</sup></p>	<p>alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« L'indemnité versée à un vice-président d'une communauté de communes, d'une communauté urbaine ou d'une communauté d'agglomération peut dépasser le maximum prévu par décret en Conseil d'État, à condition que le montant total des indemnités maximales susceptibles d'être allouées au président et aux vice-présidents ne soit pas dépassé. »</p>	<p>rédigés.</p> <p>« Le montant total des indemnités versées ne doit pas excéder celui de l'enveloppe indemnitaire globale, déterminée en additionnant l'indemnité maximale pour l'exercice effectif des fonctions de président et les indemnités maximales pour l'exercice effectif des fonctions de vice-présidents, correspondantes au nombre maximal de vice-présidents qui résulterait de l'application des deuxième et troisième alinéas de l'article L. 5211-10 à l'organe délibérant qui comporterait un nombre de délégués déterminés en application des III à VI de l'article L. 5211-6-1 ou au nombre existant de vice-présidences effectivement exercées, si celui-ci est inférieur.</p>
<p>Art. L. 5215-16.— Les dispositions du chapitre III du titre II du livre I<sup>er</sup> de la deuxième partie relatives aux conditions d'exercice des mandats municipaux, à l'exclusion des articles L. 2123-18-1, L. 2123-18-3 et L. 2123-22, sont applicables aux membres du conseil de la communauté sous réserve des dispositions qui leur sont propres.</p>	<p>« L'indemnité versée à un vice-président d'une communauté de communes, d'une communauté urbaine ou d'une communauté d'agglomération peut dépasser le maximum prévu par décret en Conseil d'État, à condition que le montant total des indemnités maximales susceptibles d'être allouées au président et aux vice-présidents ne soit pas dépassé. »</p>	<p>« De manière dérogatoire, l'indemnité versée à un vice-président peut dépasser le montant de l'indemnité maximale prévue au premier alinéa, à condition qu'elle ne dépasse pas le montant de l'indemnité maximale susceptible d'être allouée au président et que le montant total des indemnités versées n'excède pas l'enveloppe indemnitaire globale définie au deuxième alinéa. »</p>
<p>Pour l'application de l'article L. 2123-11-2, le montant mensuel de l'allocation est au plus égal à 80 % de la différence entre le montant de l'indemnité brute mensuelle que l'intéressé percevait pour l'exercice de ses fonctions, dans la limite des taux maximaux prévus par l'article L. 5211-12, et l'ensemble des ressources qu'il perçoit à l'issue du mandat.</p>	<p>« L'indemnité versée à un vice-président d'une communauté de communes, d'une communauté urbaine ou d'une communauté d'agglomération peut dépasser le maximum prévu par décret en Conseil d'État, à condition que le montant total des indemnités maximales susceptibles d'être allouées au président et aux vice-présidents ne soit pas dépassé. »</p>	<p>II (nouveau). — L'article L. 5215-16 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p>
<p>Cette allocation n'est pas cumulable avec celle versée aux élus</p>	<p>« L'indemnité versée à un vice-président d'une communauté de communes, d'une communauté urbaine ou d'une communauté d'agglomération peut dépasser le maximum prévu par décret en Conseil d'État, à condition que le montant total des indemnités maximales susceptibles d'être allouées au président et aux vice-présidents ne soit pas dépassé. »</p>	<p>II (nouveau). — L'article L. 5215-16 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p>

## Dispositions en vigueur

municipaux en application de l'article L. 2123-11-2 ni avec celles versées en application des articles L. 3123-9-2 et L. 4135-9-2.

*Art. L. 2123-24-1. – Cf. annexe*

*Art. L. 5216-4.* – Les dispositions du chapitre III du titre II du livre Ier de la deuxième partie relatives aux conditions d'exercice des mandats municipaux, à l'exclusion des articles L. 2123-18-1, L. 2123-18-3 et L. 2123-22, sont applicables aux membres du conseil de la communauté sous réserve des dispositions qui leur sont propres.

Pour l'application de l'article L. 2123-11-2, le montant mensuel de l'allocation est au plus égal à 80 % de la différence entre le montant de l'indemnité brute mensuelle que l'intéressé percevait pour l'exercice de ses fonctions, dans la limite des taux maximaux prévus par l'article L. 5211-12, et l'ensemble des ressources qu'il perçoit à l'issue du mandat.

Cette allocation n'est pas cumulable avec celle versée aux élus municipaux en application de l'article L. 2123-11-2 ni avec celles versées en application des articles L. 3123-9-2 et L. 4135-9-2.

*Art. L. 2123-24-1. – Cf. annexe*

*Art. L. 52-11-12. – Cf. supra. art. 1<sup>er</sup>*

*Art. L. 5216-4-1.* – Dans les communautés d'agglomération de 400 000 habitants au moins, les indemnités votées par le conseil de la

## Texte adopté par le Sénat

## Texte adopté par la Commission

*« Les indemnités de fonction prévues pour les délégués communautaires dans les communautés urbaines, en application des II et III de l'article L. 2123-24-1, sont comprises dans l'enveloppe indemnitaire globale déterminée par le deuxième alinéa de l'article L. 5211-12. »*

*III (nouveau). – L'article L. 5216-4 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :*

*« Les indemnités de fonction prévues pour les délégués communautaires dans les communautés d'agglomération, en application des II et III de l'article L. 2123-24-1, sont comprises dans l'enveloppe indemnitaire globale déterminée par le deuxième alinéa de l'article L. 5211-12. »*

*IV (nouveau). – L'article L. 5216-4-1 du même code est complété par deux alinéas ainsi rédigés :*

**Dispositions en vigueur**

communauté pour l'exercice des fonctions de délégués des communes sont au maximum égales à 28 % du terme de référence mentionné au I de l'article L. 2123-20.

*Art. L. 2123-20.- Cf. annexe*

*Art. L. 5211-6-1.- Cf. supra. art. 1<sup>er</sup>*

*Art. L. 5210-1-1 - I. - Dans chaque département, il est établi, au vu d'une évaluation de la cohérence des périmètres et de l'exercice des compétences des groupements existants, un schéma départemental de coopération intercommunale prévoyant une couverture intégrale du territoire par des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et la suppression des enclaves et discontinuités territoriales.*

.....

III. - Le schéma prend en compte les orientations suivantes :

1° La constitution d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant au moins 5 000 habitants ; toutefois, ce seuil de population n'est

**Texte adopté par le Sénat**

**Article 3 (nouveau)**

*(Supprimé)*

**Article 4 (nouveau)**

Le III de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

**Texte adopté par la Commission**

*« Dans les communautés d'agglomération dont la population est comprise entre 100 000 et 399 999 habitants, ces indemnités sont au maximum égales à 6 % du terme de référence mentionné au I de l'article L. 2123-20.*

*« Lorsque l'effectif de l'organe délibérant a été déterminé par application du deuxième alinéa du I de l'article L. 5211-6-1, le montant total des indemnités versées en application des deux premiers alinéas ne peut être supérieur au montant total des indemnités qui auraient pu être attribuées si cet effectif avait été déterminé en application du troisième alinéa du I de l'article L. 5211-6-1. »*

**(amendement CL3)**

**Article 3**

*(Maintien de la suppression)*

**Article 4**

*I (nouveau). - Le 4° du III de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales est complété par les mots suivants :*

**Dispositions en vigueur**

**Texte adopté par le Sénat**

**Texte adopté par la Commission**

pas applicable aux établissements publics dont le territoire comprend des zones de montagne délimitées conformément à l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne ; par ailleurs, ce seuil peut être abaissé par le représentant de l'Etat dans le département pour tenir compte des caractéristiques géographiques particulières de certains espaces ;

2° Une amélioration de la cohérence spatiale des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre au regard notamment du périmètre des unités urbaines au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques, des bassins de vie et des schémas de cohérence territoriale ;

3° L'accroissement de la solidarité financière ;

4° La réduction du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes au regard en particulier de l'objectif de suppression des doubles emplois entre des établissements publics de coopération intercommunale ou entre ceux-ci et des syndicats mixtes ;

5° Le transfert des compétences exercées par les syndicats de communes ou les syndicats mixtes à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ;

6° La rationalisation des structures compétentes en matière d'aménagement de l'espace, de protection de l'environnement et de respect des principes du développement durable.

Art. L. 5842-5. — . . . . .

*1° Le 4° est ainsi rédigé :*

*« 4° La suppression des syndicats de communes et des syndicats mixtes ou la modification de leur périmètre quand les compétences qui leur ont été transférées peuvent être exercées par des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont les périmètres et les compétences ont été définis ; »*

*2° Le 5° est abrogé.*

*« et de l'objectif de préservation de l'exercice en commun des compétences précédemment transférées à des établissements publics de coopération intercommunale ou à des syndicats mixtes ; »*

*II (nouveau). – Le présent article entre en vigueur après le prochain renouvellement général des conseils municipaux.*

**(amendement CL8)**

**Article 5 (nouveau)**

*I. – Les articles 1 et 2, ainsi que les I et III de l'article 2 bis de la*

**Dispositions en vigueur**

—

II.— Pour l'application de l'article L. 5211-12, le premier alinéa est remplacé par un alinéa ainsi rédigé :

« Les indemnités maximales pour l'exercice effectif des fonctions de président et de vice-président d'un établissement public de coopération intercommunale sont déterminées par arrêté du haut-commissaire par référence aux indices des traitements des fonctionnaires des corps de l'Etat pour l'administration de la Polynésie française. »

.....

**Texte adopté par le Sénat**

—

**Texte adopté par la Commission**

—

*présente loi, sont applicables en Polynésie française.*

*II. – Le II de l'article L. 5842-5 du code général des collectivités territoriales est complété par deux alinéas ainsi rédigés :*

*« Le deuxième alinéa est remplacé par un alinéa ainsi rédigé :*

*« Le montant total des indemnités versées ne doit pas excéder celui de l'enveloppe indemnitaire globale, déterminée en additionnant l'indemnité maximale pour l'exercice effectif des fonctions de président et les indemnités maximales pour l'exercice effectif des fonctions de vice-présidents. »*

**(amendement CL9)**



## ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF

### Code général des collectivités territoriales

*Art. L. 2123-20.* – I. – Les indemnités maximales pour l'exercice des fonctions de maires et adjoints au maire des communes, de conseillers municipaux des communes de 100 000 habitants et plus, de présidents et membres de délégations spéciales faisant fonction d'adjoint sont fixées par référence au montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique.

II. – L'élu municipal titulaire d'autres mandats électoraux ou qui siège à ce titre au conseil d'administration d'un établissement public local, du centre national de la fonction publique territoriale, au conseil d'administration ou au conseil de surveillance d'une société d'économie mixte locale ou qui préside une telle société ne peut percevoir, pour l'ensemble de ses fonctions, un montant total de rémunérations et d'indemnités de fonction supérieur à une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire telle qu'elle est définie à l'article 1er de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement. Ce plafond s'entend déduction faite des cotisations sociales obligatoires.

III. – Lorsqu'en application des dispositions du II, le montant total de rémunération et d'indemnité de fonction d'un conseiller municipal fait l'objet d'un écrêtement, le reversement de la part écrêtée ne peut être effectué que sur délibération nominative du conseil municipal ou de l'organisme concerné.

*Art. L. 2123-24-1.* – I. – Les indemnités votées par les conseils municipaux des communes de 100 000 habitants au moins pour l'exercice effectif des fonctions de conseiller municipal sont au maximum égales à 6 % du terme de référence mentionné au I de l'article L. 2123-20.

II. – Dans les communes de moins de 100 000 habitants, il peut être versé une indemnité pour l'exercice effectif des fonctions de conseiller municipal dans les limites prévues par le II de l'article L. 2123-24. Cette indemnité est au maximum égale à 6 % du terme de référence mentionné au I de l'article L. 2123-20.

III. – Les conseillers municipaux auxquels le maire délègue une partie de ses fonctions en application des articles L. 2122-18 et L. 2122-20 peuvent percevoir une indemnité allouée par le conseil municipal dans les limites prévues par le II de l'article L. 2123-24. Cette indemnité n'est pas cumulable avec celle prévue par le II du présent article.

IV. – Lorsqu'un conseiller municipal supplée le maire dans les conditions prévues par l'article L. 2122-17, il peut percevoir, pendant la durée de la suppléance et après délibération du conseil municipal, l'indemnité fixée pour le maire par l'article L. 2123-23, éventuellement majorée comme le prévoit l'article L. 2123-22. Cette indemnité peut être versée à compter de la date à laquelle la suppléance est effective.

V. – En aucun cas l'indemnité versée à un conseiller municipal ne peut dépasser l'indemnité maximale susceptible d'être allouée au maire de la commune en application des articles L. 2123-22 et L. 2123-23.



## AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

### **Amendement CL1 présenté par M. Fourage :**

*Après l'article 4*

Insérer l'article suivant :

Dans la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010, à l'article 60, après l'alinéa 15, insérer l'alinéa suivant :

« Aucune commune isolée ne peut être rattachée à un EPCI contre son gré si un autre choix de rattachement est possible et exprimé par celle-ci. »

### **Amendement CL2 présenté par M. Bourdoux :**

*Article 1<sup>er</sup>*

À l'alinéa 2, remplacer le taux : « 25 % » par le taux : « 20 % ».

### **Amendement CL3 présenté par Mmes Nieson, Appéré et les commissaires membres du groupe SRC :**

*Article 2 bis*

Rédiger ainsi cet article :

« I. – Après le premier alinéa de l'article L. 5211-12 du code général des collectivités territoriales, il est inséré deux alinéas ainsi rédigés :

« Le montant total des indemnités versées ne doit pas excéder celui de l'enveloppe indemnitaire globale, déterminée en additionnant l'indemnité maximale pour l'exercice effectif des fonctions de président et les indemnités maximales pour l'exercice effectif des fonctions de vice-présidents, correspondantes au nombre maximal de vice-présidents qui résulterait de l'application des deuxième et troisième alinéas de l'article L. 5211-10 à l'organe délibérant qui comporterait un nombre de délégués déterminés en application des III à VI de l'article L. 5211-6-1 ou au nombre existant de vice-présidences effectivement exercées, si celui-ci est inférieur.

« De manière dérogatoire, l'indemnité versée à un vice-président peut dépasser le montant de l'indemnité maximale prévue au premier alinéa, à condition qu'elle ne dépasse pas le montant de l'indemnité maximale susceptible d'être allouée au président et que le montant total des indemnités versées n'excède pas l'enveloppe indemnitaire globale définie au deuxième alinéa. »

« II. – L'article L. 5215-16 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les indemnités de fonction prévues pour les délégués communautaires dans les communautés urbaines, en application des II et III de l'article L. 2123-24-1, sont comprises dans l'enveloppe indemnitaire globale déterminée par le deuxième alinéa de l'article L. 5211-12. »

« III. – L'article L. 5216-4 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les indemnités de fonction prévues pour les délégués communautaires dans les communautés d'agglomération, en application des II et III de l'article L. 2123-24-1, sont comprises dans l'enveloppe indemnitaire globale déterminée par le deuxième alinéa de l'article L. 5211-12. »

« IV. – L'article L. 5216-4-1 du même code est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

« Dans les communautés d'agglomération dont la population est comprise entre 100 000 et 399 999 habitants, ces indemnités sont au maximum égales à 6 % du terme de référence mentionné au I de l'article L. 2123-20.

« Lorsque l'effectif de l'organe délibérant a été déterminé par application du deuxième alinéa du I de l'article L. 5211-6-1, le montant total des indemnités versées en application des deux premiers alinéas ne peut être supérieur au montant total des indemnités qui auraient pu être attribuées si cet effectif avait été déterminé en application du troisième alinéa du I de l'article L. 5211-6-1 ».

**Amendement CL4 présenté par Mme Nieson, rapporteure :**

*Article 1<sup>er</sup>*

Rédiger ainsi l'article 1<sup>er</sup> :

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

« 1° À la dernière phrase du deuxième alinéa du I, le taux : « 10 % » est remplacé par le taux : « 25 % » et le mot : « II, » est supprimé ;

« 2° Au premier alinéa du II, la référence : « VII » est remplacée par la référence : « VI » ;

« 3° au dernier alinéa du III, les mots : « ou au VI » sont supprimés. »

**Amendement CL5 présenté par Mme Nieson, rapporteure :**

*Article 2*

À l'alinéa 2, remplacer les mots :

« toutefois pouvoir dépasser 30 % de son propre effectif ni le nombre de quinze »

Par les mots :

« pouvoir dépasser 30 % de son propre effectif et le nombre de quinze ».

**Amendement CL6 présenté par Mme Nieson, rapporteure :**

*Article 2*

Rédiger ainsi la dernière phrase de l'alinéa 2 :

« Dans ce cas, les deuxième et troisième alinéas de l'article L. 5211-12 sont applicables ».

**Amendement CL7 présenté par Mme Nieson, rapporteure :**

*Article 2*

Supprimer les alinéas 3 et 4.

**Amendement CL8 présenté par Mme Nieson, rapporteure :**

*Article 4*

Rédiger ainsi cet article :

« I. – Le 4° du III de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales est complété par les mots suivants :

« et de l'objectif de préservation de l'exercice en commun des compétences précédemment transférées à des établissements publics de coopération intercommunale ou à des syndicats mixtes ; »

« II. – Le présent article entre en vigueur après le prochain renouvellement général des conseils municipaux. »

**Amendement CL9 présenté par Mme Nieson, rapporteure :**

*Après l'article 4*

Insérer un article ainsi rédigé :

« I. – Les articles 1 et 2, ainsi que les I et III de l'article 2 bis de la présente loi, sont applicables en Polynésie française. »

« II. – Le II de l'article L. 5842-5 du code général des collectivités territoriales est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

« Le deuxième alinéa est remplacé par un alinéa ainsi rédigé :

« Le montant total des indemnités versées ne doit pas excéder celui de l'enveloppe indemnitaire globale, déterminée en additionnant l'indemnité maximale pour l'exercice effectif des fonctions de président et les indemnités maximales pour l'exercice effectif des fonctions de vice-présidents. »



## PERSONNES ENTENDUES PAR LA RAPPORTEURE

— M. Alain Richard, sénateur du Val-d’Oise, premier signataire de la proposition de loi initiale

### ● **Assemblée des communautés de France (AdCF)**

— M. Nicolas Portier, délégué général

### ● **Association des maires de France (AMF)**

— Mme Marie-Cécile Georges, responsable du service intercommunalité et territoires

— M. Alexandre Touzet, chargé des relations avec le Parlement

### ● **Direction générale des collectivités locales (DGCL)**

— M. Bruno Delsol, adjoint au directeur général des collectivités locales

— M. Stanislas Bourron, sous-directeur des compétences et institutions locales



## SIMULATION DES EFFECTIFS DES ORGANES DÉLIBÉRANTS DES EPCI

(Simulations effectuées hors modulations prévues par le IV de l'article L. 5211 6-1)	Application du droit en vigueur (article L. 5211-6-1 issu de la loi du 16 décembre 2010) : bonus de sièges en cas d'accord : + 10 %, Vice-présidents représentant 20 %				Application des dispositions de la présente proposition de loi dans sa rédaction adoptée par le Sénat : bonus de sièges en cas d'accord : + 37,5 % Vice-présidents représentant 30 % de l'effectif					Application des dispositions du texte adopté par la Commission : bonus de sièges en cas d'accord : + 25 % Vice-présidents représentant 30 % de l'effectif				
	En l'absence d'accord local		En cas d'accord local		En l'absence d'accord local		En cas d'accord local sur la répartition des sièges au sein de l'EPCI			En l'absence d'accord local		En cas d'accord local sur la répartition des sièges au sein de l'EPCI		
Population municipale de l'EPCI	Nombre maximal de délégués	Nombre maximal de vice-présidents	Nombre maximal de délégués	Nombre maximal de vice-présidents	Nombre maximal de délégués	Nombre maximal de vice-présidents	Nombre maximal de délégués	Nombre maximal de vice-présidents	Nombre d'indemnités de VP	Nombre maximal de délégués	Nombre maximal de vice-présidents	Nombre maximal de délégués	Nombre maximal de vice-présidents	Nombre d'indemnités de VP
De moins de 3 500 hbts	16	4	17	4	16	4	21	6	4	16	4	20	6	4
De 3 500 à 4 999 hbts	18	4	19	4	18	5	23	6	4	18	5	22	6	4
De 5 000 à 9 999 hbts	22	4	24	4	22	6	30	9	6	22	6	27	8	4
De 10 000 à 19 999 hbts	26	5	28	5	26	7	35	10	7	26	7	32	9	5
De 20 000 à 29 999 hbts	30	6	33	6	30	9	41	12	8	30	9	37	11	6
De 30 000 à 39 999 hbts	34	6	37	7	34	10	46	13	9	34	10	42	12	7
De 40 000 à 49 999 hbts	38	7	41	8	38	11	51	15	10	38	11	47	14	8
De 50 000 à 74 999 hbts	40	8	44	8	40	12	55	15	11	40	12	50	15	8
De 75 000 à 99 999 hbts	42	8	46	9	42	12	57	15	11	42	12	52	15	9
De 100 000 à 149 999 hbts	48	9	52	10	48	14	65	15	13	48	14	60	15	10
De 150 000 à 199 999 hbts	56	11	61	12	56	15	76	15	15	56	15	70	15	12
De 200 000 à 249 999 hbts	64	12	70	14	64	15	87	15	15	64	15	80	15	14
De 250 000 à 349 999 hbts	72	14	79	15	72	15	98	15	15	72	15	90	15	15
De 350 000 à 499 999 hbts	80	15	88	15	80	15	110	15	15	80	15	100	15	15
De 500 000 à 699 999 hbts	90	15	99	15	90	15	123	15	15	90	15	112	15	15
De 700 000 à 1 000 000 hbts	100	15	110	15	100	15	137	15	15	100	15	125	15	15
Plus de 1 000 000 hbts	130	15	143	15	130	15	178	15	15	130	15	162	15	15