



N° 2439

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 décembre 2014.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES,
DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE
DE LA RÉPUBLIQUE, EN PREMIÈRE LECTURE,
SUR LA PROPOSITION DE LOI (n° 2320), ADOPTÉE PAR LE SÉNAT,
*autorisant l'accord local de représentation des communes membres
d'une communauté de communes ou d'agglomération,*

PAR M. OLIVIER DUSSOPT
Député

Voir les numéros :

Sénat : 1^{ère} lecture : **782** (2013-2014), **33** et **34** et T.A. **6** (2014-2015).

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPAUX APPORTS DE LA COMMISSION	7
INTRODUCTION	9
I. L'ESSOR DE LA REPRÉSENTATION DÉMOCRATIQUE AU SEIN DES ORGANES DÉLIBÉRANTS DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE	11
A. LA LIBERTÉ RECONNUE AUX COMMUNES MEMBRES D'ORGANISER LA GOUVERNANCE DE LEURS STRUCTURES DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE.....	11
B. LE CADRE UNIQUE MIS EN PLACE EN 2010 POUR TOUS LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE À FISCALITÉ PROPRE	12
1. Des organes délibérants composés en application des règles légales ou d'un accord local	12
2. Les règles appliquées à la répartition des sièges au sein des organes délibérants à l'occasion des élections municipales de mars 2014	14
C. LA RÉAFFIRMATION PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DU PRINCIPE DE REPRÉSENTATION SUR DES BASES ESSENTIELLEMENT DÉMOGRAPHIQUES.....	16
1. Une jurisprudence constante exigeant que les découpages électoraux et la répartition des sièges d'élus respectent un principe d'égalité devant le suffrage ..	16
a. <i>Le respect d'un « principe général de proportionnalité par rapport à la population »</i>	16
b. <i>La possibilité de prendre en compte des « impératifs d'intérêt général »</i>	17
c. <i>L'obligation que ces dérogations à l'égalité devant le suffrage conservent des effets limités</i>	18
2. Un principe applicable aux structures intercommunales	19
3. L'application du « principe général de proportionnalité par rapport à la population » à l'accord local de répartition des sièges de conseiller communautaire.....	19
4. Une entrée en vigueur différée concernant cependant de nombreux EPCI où une élection municipale a été annulée.....	20

II. UNE PROPOSITION DE LOI POUR REMÉDIER AUX CONSÉQUENCES DE CETTE DÉCLARATION D'INCONSTITUTIONNALITÉ EN RÉINSTITANT UN DISPOSITIF D'ACCORD LOCAL CONFORME À LA JURISPRUDENCE CONSTITUTIONNELLE	22
A. LA RÉINSTITAURATION DE LA FACULTÉ DE COMPOSER L'ORGANE DÉLIBÉRANT DANS LE CADRE D'UN ACCORD À LA MAJORITÉ QUALIFIÉE DES CONSEILS MUNICIPAUX.....	22
B. LA FACULTÉ DE DISTRIBUER UN NOMBRE DE SIÈGE SUPÉRIEUR DE 25 %, TOUT EN ASSURANT LA REPRÉSENTATION DE L'ENSEMBLE DES COMMUNES ET L'INTERDICTION QU'UNE COMMUNE DISPOSE DE LA MAJORITÉ DES SIÈGES.....	23
C. DES DISPOSITIFS SUCCESSIFS D'ENCADREMENT DE L'ATTRIBUTION DES SIÈGES N'ASSURANT QUE PARTIELLEMENT UNE RÉPARTITION SELON DES CRITÈRES ESSENTIELLEMENT DÉMOGRAPHIQUES.....	23
D. L'OUVERTURE DE LA POSSIBILITÉ DE CONCLURE UN ACCORD LOCAL POUR LES EPCI QUI N'AURAIENT PAS PU Y PROCÉDER.....	25
III. UN DISPOSITIF REVU PAR LA COMMISSION DES LOIS POUR ASSURER QUE LES POSSIBILITÉS DE NÉGOCIATION LAISSÉES AUX ÉLUS RESPECTENT LES MARGES DE MANŒUVRE ENCADRÉES PAR LA JURISPRUDENCE CONSTITUTIONNELLE	26
A. ASSURER QUE LA RÉPARTITION DES SIÈGES DE CONSEILLER COMMUNAUTAIRE EFFECTUÉE PAR ACCORD LOCAL LIMITE OU RÉDUIT LES ÉCARTS DE REPRÉSENTATION.....	27
B. ASSURER QUE L'ACCORD LOCAL RESPECTE LES DROITS DE LA COMMUNE LA PLUS PEUPLÉE.....	28
C. APPLIQUER LES MÊMES PRINCIPES À LA FACULTÉ DE CRÉER ET DE RÉPARTIR PAR ACCORD DES SIÈGES SUPPLÉMENTAIRES DANS LES AUTRES EPCI.....	29
D. SÉCURISER LA POSSIBILITÉ DE RECOURIR À UN ACCORD LOCAL EN CAS D'ANNULATION JURIDICTIONNELLE DE LA RÉPARTITION DES SIÈGES DE L'ORGANE DÉLIBÉRANT.....	29
E. ORGANISER LA FACULTÉ DE NÉGOCIER UN ACCORD LOCAL EN CAS DE RENOUVELLEMENT D'UN CONSEIL MUNICIPAL NÉCESSITANT DE RECOMPOSER L'ORGANE DÉLIBÉRANT.....	29
DISCUSSION GÉNÉRALE	31
EXAMEN DES ARTICLES	41
Article 1 ^{er} (art. L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales) : Détermination par accord des conseils municipaux de la composition de l'organe délibérant des communautés de communes et des communautés d'agglomération.....	41
Article 1 ^{er} bis [nouveau] (art. L. 5211-6-2 du code général des collectivités territoriales) : Mise en œuvre des règles de désignation des conseillers communautaires entre deux renouvellements des conseils municipaux en cas d'annulation de la composition d'un organe délibérant d'un EPCI.....	54

Article 1 ^{er} <i>ter</i> [nouveau] (art. L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales) : Coordination	56
Article 2 : Faculté de recours à l'accord local des communautés de communes et des communautés d'agglomération dont la composition de l'organe délibérant a été modifiée depuis la décision d'inconstitutionnalité.....	57
Titre : Adaptation du titre de la proposition de loi.....	62
TABLEAU COMPARATIF	65
ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF	77
PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR	81

PRINCIPAUX APPORTS DE LA COMMISSION

Au cours de sa réunion du mercredi 10 décembre 2014, la commission des Lois a adopté la proposition de loi, adoptée par le Sénat, autorisant l'accord local de représentation des communes membres d'une communauté de communes ou d'agglomération, en y apportant les principales modifications suivantes, à l'initiative de son rapporteur :

– afin d'assurer le respect du principe démocratique selon lequel les communes doivent être représentées au sein de l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) : à fiscalité propre en proportion de leur population, la commission des Lois a réécrit l'article 1^{er} afin d'assurer que les marges de manœuvre laissées aux élus pour répartir les sièges de conseiller communautaire ne puissent être utilisées que pour limiter ou réduire des écarts de représentation préexistants ;

– afin que l'accord local respecte les droits de la commune la plus peuplée, la Commission a prévu au même article que la majorité qualifiée des communes membres pouvant l'approuver devrait comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse, lorsque celle-ci est supérieure au quart de la population totale ;

– afin de sécuriser le dispositif permettant dans les métropoles et les communautés urbaines et, à défaut d'accord global, dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération, de créer et de répartir par accord local un nombre de sièges supplémentaires inférieur ou égal à 10 % du nombre total de sièges issu de la répartition légale, elle a étendu les mêmes principes d'encadrement de la répartition des sièges supplémentaires ainsi créés (article 1^{er}) ;

– afin de permettre de négocier un accord local en cas de renouvellement d'un conseil municipal nécessitant de recomposer l'organe délibérant d'un EPCI, elle a prévu qu'un tel accord pourrait être conclu dans un délai de deux mois à compter de l'événement rendant nécessaire cette élection partielle, afin qu'il puisse être entériné et le nombre de conseillers communautaires à élire défini avant le début des opérations électorales (article 2) ;

– afin de prendre en compte les améliorations apportées au dispositif de la présente proposition de loi, la commission des Lois a adapté son titre en conséquence.

MESDAMES, MESSIEURS,

En 2010, en même temps que le principe de l'élection au suffrage universel direct des membres des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, le législateur avait prévu que la composition et la répartition des sièges au sein des communautés de communes et des communautés d'agglomération pourrait être déterminée soit par l'application de la représentation proportionnelle aménagée, soit par la conclusion à la majorité qualifiée d'un accord entre communes membres.

La loi n° 2012-1561 du 31 décembre 2012 relative à la représentation communale dans les communautés de communes et d'agglomération avait rendu la conclusion d'un tel accord plus attractive encore, en portant à 25 % les sièges supplémentaires pouvant être répartis dans l'hypothèse où une telle négociation aboutirait.

C'est ainsi que 90 % des 2 125 organes délibérants des communautés de communes et des communautés d'agglomération mis en place à l'issue des élections municipales des 23 et 30 mars 2014 ont été constitués sur la base d'un accord local.

Cependant, le 20 juin dernier, faisant droit, dans le cadre de l'examen d'une question prioritaire de constitutionnalité, à une requête de la commune de Salbris, qui s'estimait insuffisamment représentée, au regard de sa population, au sein de l'organe délibérant de la communauté de communes de la Sologne des Rivières, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution les dispositions de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales organisant la répartition des sièges de conseillers communautaires par accord local ⁽¹⁾.

Cette décision a ainsi mis en cause un dispositif qui, en encadrant uniquement de manière marginale la libre répartition des sièges par les élus municipaux, méconnaissait le principe d'égalité devant le suffrage en tant qu'il permettait de déroger au principe général de proportionnalité démographique dans une mesure manifestement excessive.

(1) *Décision n° 2014-405 QPC du 20 juin 2014, Commune de Salbris.*

Cependant, le Conseil constitutionnel n'a ni mis en cause le principe même qui permettrait aux conseils municipaux de trouver un accord local de répartition des sièges de l'organe délibérant, ni que cet accord procède d'une majorité qualifiée d'entre elles, à la condition que les écarts de représentation qu'il prévoirait soient fondés sur des considérations d'intérêt général et encadrées par le législateur.

Considérant que chaque annulation d'une élection municipale d'une seule commune au sein d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération, mais aussi toute modification du périmètre d'un de ces EPCI oblige, en vertu des règles d'entrée en vigueur de la décision du Conseil constitutionnel, à recomposer un organe délibérant en application de la seule règle de stricte représentation démographique encore en vigueur, nos collègues MM. Alain Richard et Jean-Pierre Sueur, membres de la commission des Lois du Sénat, ont déposé le 24 juillet dernier une proposition de loi qui a été adoptée le 22 octobre dernier par le Sénat. Le sénateur Patrice Gélard avait également déposé une proposition de loi identique le 3 septembre 2014.

Ce dispositif a été sensiblement revu par la commission des Lois du Sénat. En effet, les marges de manœuvre que le législateur peut laisser à la décision des élus municipaux pour fixer la composition de l'organe délibérant d'un EPCI restent contraintes par la jurisprudence constitutionnelle qui exige que les écarts de représentation par rapport à une répartition sur des bases démographiques doivent être d'une mesure limitée et justifiée par des motifs d'intérêt général.

C'est en se fondant sur les principes et les limites dégagés par une jurisprudence constitutionnelle sans cesse réaffirmée et complétée que votre commission des Lois a jugé nécessaire de revoir le régime proposé par le Sénat afin que les marges de manœuvre laissées aux élus ne puissent être utilisées pour mettre en place ou renforcer des écarts de représentation supérieurs à ce que permet l'application du principe général de proportionnalité entre le nombre des représentants de chaque commune et la part de la population municipale dans la population totale de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

I. L'ESSOR DE LA REPRÉSENTATION DÉMOCRATIQUE AU SEIN DES ORGANES DÉLIBÉRANTS DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE

L'évolution des règles encadrant la représentation des communes au sein des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et la démocratisation de l'intercommunalité constituent l'aboutissement d'un long processus.

A. LA LIBERTÉ RECONNUE AUX COMMUNES MEMBRES D'ORGANISER LA GOUVERNANCE DE LEURS STRUCTURES DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE

Première structure intercommunale organisée par le législateur, le syndicat de communes a été institutionnalisé par la loi du 22 mars 1890. Sa gouvernance par un comité syndical reste fondée sur un **principe d'égalité de représentation des communes** : ainsi, l'article L. 5212-7 du code général des collectivités territoriales prévoit que « chaque commune est représentée dans le comité par deux délégués titulaires », même si les statuts du syndicat peuvent prévoir la désignation d'un ou plusieurs délégués suppléants, appelés à siéger au comité avec voix délibérative, en cas d'empêchement du ou des délégués titulaires.

Cependant par la suite, les dispositions relatives aux autres catégories d'EPCI mises en place par le législateur ont prévu que leur organe délibérant soit composé en fonction de la population des communes membres.

Ainsi, la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République qui a créé les communautés de communes avait prévu que « la répartition des sièges au sein du conseil est assurée en fonction de la population ». Ce principe est cependant tempéré par l'application de deux règles depuis lors jamais remises en cause, notamment dans le cadre de la recodification de ces dispositions au sein du code général des collectivités territoriales :

– l'attribution d'un siège de droit à chaque commune, quelle que soit sa population, afin que toutes les communes soient représentées ;

– l'interdiction pour l'une d'entre elles de disposer de plus de la moitié des sièges, ce qui lui permettra de contrôler le conseil de la communauté et ainsi d'exercer une forme de contrôle.

Pour leur part, les communautés de villes (ensuite devenues communautés d'agglomération) obéissaient à une règle de répartition, à défaut d'accord amiable de l'ensemble des communes, « en fonction de la population à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne » (article L. 168-3 du code des communes transféré à l'article L. 5216-6 du code général des collectivités territoriales).

Lorsqu'elles ont été créées par la loi n° 96-142 du 21 février 1996, les communautés urbaines ont été régies par des règles de répartition des sièges entre les communes en fonction de la population de ces dernières prévues par le législateur lui-même (anciens articles L. 5215-6 et L. 5215-7 du code général des collectivités territoriales).

La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, qui a substitué aux communautés de villes les communautés d'agglomération, a prévu pour les communautés de communes (article L. 5214-7 du code général des collectivités territoriales) et les communautés d'agglomération (article L. 5216-3 du même code) des règles similaires de répartition des sièges au sein des conseils communautaires. Il a ainsi été créé une alternative entre un « accord amiable de l'ensemble des conseils municipaux des communes intéressées », qui permettait de fixer librement le nombre et la répartition des sièges, et une décision dans les conditions de majorité qualifiée requises pour la création de l'EPCI qui permettait une répartition « en fonction de la population », avec représentation minimale d'un siège et maximale de la moitié des sièges dans les deux hypothèses.

Dans le même temps, la loi du 12 juillet 1999 a prévu également une alternative à la règle de répartition purement démographique prévue par le législateur lui-même pour les communautés urbaines, « par accord amiable de l'ensemble des conseils municipaux ».

B. LE CADRE UNIQUE MIS EN PLACE EN 2010 POUR TOUS LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE À FISCALITÉ PROPRE

La loi n° 2010-1563 de réforme des collectivités territoriales a substitué à l'ensemble de ces dispositions ⁽¹⁾ un nouvel article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales, applicable à la composition et à la répartition des sièges au sein des organes délibérants de tous les EPCI à fiscalité propre ⁽²⁾ à compter des élections municipales de mars 2014.

1. Des organes délibérants composés en application des règles légales ou d'un accord local

Ces nouvelles règles avaient vocation à s'articuler avec la désignation des conseillers communautaires au suffrage universel direct à compter de ces mêmes élections municipales de mars 2014, afin d'améliorer l'équilibre de la représentation des communes membres en prenant davantage en compte leur poids

(1) Articles L. 5214-7 et L. 5216-3 du code général des collectivités territoriales, de même que celles des articles L. 5215-6 et L. 5215-7 du même code,

(2) Catégorie qui regroupe les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles (à l'exclusion de la métropole de Lyon), les syndicats d'agglomération nouvelle restant régis par l'article L. 5212-7 du code général des collectivités territoriales.

démographique. L'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct par fléchage dans les communes de plus de 1 000 habitants, organisée par la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires et modifiant le calendrier électoral, constitue en effet le corollaire du fort degré d'intégration et des compétences élargies des EPCI à fiscalité propre.

La rédaction initiale de l'article 3 du projet de loi de réforme des collectivités territoriales supprimait la faculté de recourir à un accord local qui permettait auparavant « des compositions de conseils communautaires très hétérogènes, parfois sans lien avec l'importance démographique des communes », selon l'exposé des motifs du projet de loi. « Dès lors que la désignation des conseillers communautaires procède du suffrage universel direct, il est nécessaire d'améliorer l'équilibre de la représentation des communes membres en prenant davantage en compte leur poids démographique ». Aussi était-il prévu un dispositif de répartition à la plus forte moyenne d'un nombre de sièges déterminé en fonction de la strate démographique de l'EPCI, tout en assurant que chaque commune disposerait d'un siège et qu'une commune n'aurait à elle seule la majorité des sièges.

Cependant, dès la première lecture, la commission des Lois du Sénat a réintroduit à l'initiative de son rapporteur, pour les seules communautés de communes et communautés d'agglomération, la faculté de négocier entre les communes membres une libre répartition des sièges, devant être adoptée selon les règles de majorité qualifiée applicables à la création d'un EPCI⁽¹⁾. Dans les communautés urbaines et les métropoles, et à défaut d'accord dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération, la répartition des sièges entre les communes selon la règle de la proportionnelle à la plus forte moyenne resterait applicable.

À l'occasion de son examen du même projet de loi, l'Assemblée nationale a avalisé le principe de la faculté de recourir à un accord local, en en limitant cependant la portée : afin d'éviter des organes délibérants pléthoriques, le nombre total de sièges résultant de l'accord local ne pourrait excéder de 10 % le nombre de sièges total qui serait attribué en application du tableau de l'article L. 5211-6-1.

Cette limite fut ensuite assouplie en 2012 par l'adoption d'une proposition de loi déposée par M. Alain Richard et les membres du groupe socialiste du Sénat, devenue la loi n° 2012-1561 du 31 décembre 2012 relative à la représentation communale dans les communautés de communes et d'agglomération, qui a porté de 10 à 25 % le pourcentage de sièges supplémentaires pouvant être attribués dans le cadre d'un accord local, afin de « redonner du sens à la recherche d'un consensus entre communes sur la composition des organes délibérants

(1) Majorité comprenant les deux tiers des communes regroupant la moitié de la population totale de l'EPCI ou la moitié des communes regroupant les deux tiers de la population totale.

intercommunaux », comme l'a noté Mme Nathalie Nieson, rapporteure de la proposition de loi ⁽¹⁾.

L'existence d'une possibilité de répartition négociée des sièges ne signifie toutefois pas que les communes membres d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération pouvaient s'abstraire de la prise en compte du poids démographique respectif de chaque commune. En effet, les dispositions contestées prévoient que la répartition des sièges entre communes « tient compte de la population de chaque commune », interdisant que le même nombre de délégués soit attribué à toutes les communes quelle que soit leur taille.

En revanche, la rédaction retenue pour l'hypothèse d'un accord à la majorité qualifiée (« tient compte de la population de chaque commune ») imposait une prise en compte du critère démographique moins contraignante que dans la précédente disposition. Cette dernière permettait une délibération à la majorité qualifiée, qui exigeait une répartition « en fonction de la population », et ne laissait donc en pratique qu'une possibilité de choix pour le traitement des sièges résiduels et pour la fixation du nombre total de sièges tout en imposant l'application d'une règle de représentation à la proportionnelle.

2. Les règles appliquées à la répartition des sièges au sein des organes délibérants à l'occasion des élections municipales de mars 2014

Aussi en application de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales, le mécanisme suivant a été mis en œuvre afin de composer les organes délibérants des communautés de communes et des communautés d'agglomération à compter des élections municipales des 23 et 30 mars 2014 :

- à défaut d'accord, les règles de répartition prévues par les II à VI du même article trouveraient à s'appliquer :

- le nombre de sièges à répartir est déterminé en application du tableau ci-dessous :

(1) Rapport n° 490 de Mme Nathalie Nieson, fait au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, déposé le 12 décembre 2012.

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 proportionnelle à la plus forte moyenne ;
- à l’issue de cette répartition, la commune qui n’obtient aucun siège se voit automatiquement attribuer un siège supplémentaire de droit ;
- si une commune obtient plus de 50 % des sièges, un nombre de sièges égal à la moitié des sièges du conseil lui est finalement attribué et le reliquat est réparti entre les autres communes à la plus forte moyenne ;
- si le nombre de sièges de droit excède de 30 % l’effectif prévu par le tableau, un volant supplémentaire de 10 % du total du tableau et des sièges de droit est réparti entre les communes à la proportionnelle à la plus forte moyenne ;
- à l’exception des communautés de communes ou des communautés d’agglomération où un accord de répartition a été conclu, les communes membres peuvent décider – à la majorité qualifiée des deux tiers des conseils municipaux représentant la moitié de la population ou de la moitié des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population – de créer et se répartir librement des sièges supplémentaires s’ajoutant à ceux issus de la répartition proportionnelle, dans la limite de 10 % du total des sièges attribués de droit ou en application du tableau, cette attribution complémentaire pouvant conduire une commune à disposer de plus de la majorité des sièges dans une métropole ou une communauté urbaine ;

• les conseils municipaux des communes disposaient d'un délai jusqu'au 31 août de l'année précédente – soit le 31 août 2013 – pour adopter, à la majorité qualifiée, une répartition libre respectant les principes suivants (second alinéa du I de l'article précité) :

– dans le cadre d'un accord à la majorité qualifiée, le nombre et la répartition des sièges peuvent être fixés « en tenant compte de la population de chaque commune » ;

– cet accord peut comporter la répartition de 25 % de sièges supplémentaires ;

– chaque commune a droit au moins à un siège ;

– aucune commune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges.

C. LA RÉAFFIRMATION PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DU PRINCIPLE DE REPRÉSENTATION SUR DES BASES ESSENTIELLEMENT DÉMOGRAPHIQUES

En faisant droit à la requête de la commune de Salbris dans le cadre de son examen d'une question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel a rappelé la rigueur du principe d'égalité devant le suffrage et les écarts qu'il autorise.

1. Une jurisprudence constante exigeant que les découpages électoraux et la répartition des sièges d'élus respectent un principe d'égalité devant le suffrage

Le Conseil constitutionnel a arrêté les principes de la jurisprudence sur le respect du principe d'égalité devant le suffrage dans sa décision du 8 août 1985⁽¹⁾, en application duquel lequel les assemblées élues au suffrage universel direct doivent l'être « sur des bases essentiellement démographiques »⁽²⁾ pour lesquelles « si le législateur peut tenir compte d'impératifs d'intérêt général susceptibles d'atténuer la portée de cette règle fondamentale, il ne saurait le faire que dans une mesure limitée »⁽³⁾.

a. Le respect d'un « principe général de proportionnalité par rapport à la population »

La jurisprudence constitutionnelle a progressivement consacré un seuil de 20 % d'écart à la moyenne de représentation des habitants, en retenant les limites que le législateur lui-même s'était assigné en 1986 puis en 2009 en vue de la

(1) *Décision n° 85-196 DC du 8 août 1985*, Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie.

(2) *Décision n° 86-208 DC du 2 juillet 1986*, Loi relative à l'élection des députés et autorisant le Gouvernement à délimiter par ordonnance les circonscriptions électorales.

(3) *Ibid.*

réalisation de la délimitation des circonscriptions électorales pour l'élection des députés au sein d'un même département ⁽¹⁾. Ce raisonnement à partir du seuil de 20 % a également été mis en œuvre lors de l'appréciation du caractère manifestement disproportionné des écarts à la moyenne dans trois arrondissements parisiens, en ne considérant pas que la volonté d'assurer une représentation minimale de trois sièges par arrondissement suffisait à justifier cette disproportion ⁽²⁾.

À l'intérieur de ces limites, il a pu notamment prendre en compte le progrès réalisé par la réforme en comparaison de la situation antérieure au regard du principe d'égalité devant le suffrage ⁽³⁾.

b. La possibilité de prendre en compte des « impératifs d'intérêt général »

Dès sa décision de 1985, le Conseil constitutionnel n'a pas exclu la possibilité pour le législateur de déroger à un strict principe de représentation proportionnelle ; mais il a estimé que les tempéraments ainsi apportés ne pouvaient être justifiés qu'« en fonction d'impératifs précis » ⁽⁴⁾.

Ainsi, il a estimé que le choix fait par le législateur de fixer un nombre minimal de conseillers par département était conforme à la Constitution car « en fixant ce seuil, le législateur a estimé qu'il constituait un minimum pour assurer le fonctionnement normal d'une assemblée délibérante locale ; que l'objectif ainsi poursuivi tend à assurer la mise en œuvre du troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution » ⁽⁵⁾.

Le Conseil d'État a repris ce raisonnement, en considérant que le respect de l'égalité devant le suffrage imposait que les éventuels écarts de répartition soient justifiés par des raisons objectives poursuivant un intérêt général : à l'occasion de l'examen du décret portant délimitation des cantons de la Corse-du-Sud ⁽⁶⁾, il a ainsi récemment jugé qu'« afin de respecter le principe constitutionnel d'égalité des citoyens devant le suffrage » les dispositions du code général des collectivités territoriales prévoient que le découpage « est défini sur des bases essentiellement démographiques », mais elles « n'imposent pas que, dans un même département, la répartition des sièges doive être nécessairement proportionnelle à la population et permettent de regarder comme admissible un

(1) *Décisions n° 86-208 DC du 2 juillet 1986*, Loi relative à l'élection des députés et autorisant le Gouvernement à délimiter par ordonnance les circonscriptions électorales, et *n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009*, Loi relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés.

(2) *Décision n° 2013-667 DC du 16 mai 2013*, Loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral.

(3) *Décision n° 2003-475 DC du 24 juillet 2003*, Loi portant réforme de l'élection des sénateurs et *décision n° 2010-602 DC du 18 février 2010*, Loi de réforme des collectivités territoriales.

(4) *Décision n° 86-218 DC du 18 novembre 1986*, Loi relative à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés.

(5) *Décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010*, Loi de réforme des collectivités territoriales.

(6) *Arrêt du Conseil d'État, 5 novembre 2014, n° 378140*, Délimitation des cantons dans le département de la Corse-du-Sud.

écart de l'ordre de plus ou moins 20 % par rapport à la moyenne de la population par canton au sein du département [...] à condition qu'un écart de cet ordre repose sur des considérations dénuées d'arbitraire » ; dans ce cadre, en application de la décision du Conseil constitutionnel du 16 mai 2013, « l'insularité, le relief, l'enclavement ou la superficie, ainsi que d'autres impératifs d'intérêt général, imposent de s'écarter de la ligne directrice que constitue un écart de plus ou moins 20 % par rapport à la moyenne de la population ».

Cependant, le Conseil constitutionnel exerce un contrôle strict du motif d'intérêt général pouvant être invoqué : ne correspondent pas à un impératif d'intérêt général des tempéraments visant à prendre en compte :

– « l'évolution respective de la population et des électeurs inscrits sur les listes électorales »,

– « le maintien d'un minimum de deux députés pour chaque département »,

– et le fait que « toute collectivité d'outre-mer constitue au moins une circonscription électorale »⁽¹⁾.

c. L'obligation que ces dérogations à l'égalité devant le suffrage conservent des effets limités

Si le Conseil constitutionnel admet la possibilité de déroger à une représentation égalitaire des populations concernées afin de poursuivre un motif d'intérêt général, il exerce un contrôle des effets de cette exception.

Ainsi, un impératif d'intérêt général peut permettre d'apporter des tempéraments d'ampleur limitée à la règle générale de proportionnalité par rapport à la population ; elle ne saurait permettre de s'en affranchir totalement.

Les écarts de représentation peuvent ainsi être tolérés s'ils « ne sont ni manifestement injustifiables ni disproportionnés de manière excessive »⁽²⁾.

Ainsi la jurisprudence constitutionnelle permet « qu'il soit dérogé au principe général de proportionnalité par rapport à la population de chaque commune membre », de manière limitée, pour satisfaire un impératif d'intérêt général, dans une mesure qui ne soit pas « manifestement disproportionnée »⁽³⁾.

(1) *Décision n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009*, Loi relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés.

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

(3) *Décision n° 2014-405 QPC du 20 juin 2014*, Commune de Salbris.

2. Un principe applicable aux structures intercommunales

De la même manière, le Conseil constitutionnel a été amené à considérer dès 1995 que « dès lors que des établissements publics de coopération entre les collectivités locales exercent en lieu et place de ces dernières des compétences qui leur auraient été sinon dévolues, leurs organes délibérants doivent être élus sur des bases essentiellement démographiques »⁽¹⁾.

Il en a ainsi déduit que si « la répartition des sièges doit respecter un principe général de proportionnalité par rapport à la population de chaque collectivité locale participante, 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 ».

3. L'application du « principe général de proportionnalité par rapport à la population » à l'accord local de répartition des sièges de conseiller communautaire

Saisi d'une requête présentée par Salbris, commune la plus peuplée des huit communes membres de la communauté de communes de la Sologne des Rivières, d'un accord local adopté à la majorité qualifiée ne lui attribuant que 7 sièges, alors qu'une répartition à la proportionnelle à la plus forte moyenne aurait pu lui voir attribuer 13 sièges sur 27, le Conseil constitutionnel a jugé que les modalités de composition de l'organe délibérant par accord local étaient contraires au principe d'égalité devant le suffrage et en conséquence, a déclaré le deuxième alinéa du paragraphe I de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales contraire à la Constitution⁽²⁾.

La « mesure limitée » permettant à déroger, pour des motifs d'intérêt général, à déroger au principe de proportionnalité a été jugée dépassée dans le cas d'espèce soumis par la commune de Salbris. Le Conseil constitutionnel a jugé que la disposition contestée de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales, autorisant l'accord local « en imposant seulement que, pour cette répartition [des sièges de conseiller communautaire], il soit tenu compte de la population, [permet] qu'il soit dérogé au principe général de proportionnalité par rapport à la population de chaque commune membre de l'établissement public de coopération intercommunale dans une mesure qui est manifestement disproportionnée »⁽³⁾.

Le commentaire de la décision publiée par le Conseil constitutionnel précise le sens de celle-ci. Il relève que les deux principes traditionnels qui encadrent la composition des organes délibérants des intercommunalités – un

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

(2) *Décision n° 2014-405 QPC du 20 juin 2014*, Commune de Salbris.

(3) *Ibid.*

siège au moins pour chaque commune membre et la moitié au plus des sièges détenus par l'une d'entre elles – correspondent à des motifs d'intérêt général mais ceux-ci « ne permettent pas de justifier le fait que la population puisse simplement être un élément pris en compte et non la base du calcul de répartition ».

Le texte censuré inversait donc la hiérarchie des exigences constitutionnelles au lieu d'aménager les règles de la représentation proportionnelle.

Le dispositif de l'accord local ayant été déclaré contraire à la Constitution, la loi ne prévoit plus aujourd'hui que l'application du tableau proportionnel de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales.

4. Une entrée en vigueur différée concernant cependant de nombreux EPCI où une élection municipale a été annulée

La déclaration d'inconstitutionnalité de l'accord local « est applicable à toutes les opérations de détermination du nombre et de la répartition des sièges de conseillers communautaires réalisées postérieurement » à la date de publication de la décision du Conseil, soit le 22 juin 2014.

En conséquence, la composition des organes délibérants des communautés de communes et d'agglomération arrêtée sur la base de la disposition censurée n'est pas affectée dans la mesure où sa remise en cause immédiate, selon le Conseil, « entraînerait des conséquences manifestement excessives »⁽¹⁾. Selon des estimations produites par la rapporteure du Sénat⁽²⁾, la composition des organes délibérants de 90 % des 1 903 communautés de communes et des 222 communautés d'agglomération reposerait sur un accord local.

Le Conseil a encadré les effets de sa censure par une double règle :

– d'une part, sa décision est applicable dans les instances en cours à sa date concernant la représentation communale au sein d'un conseil communautaire « afin de préserver l'effet utile de la déclaration d'inconstitutionnalité à leur solution » ;

– d'autre part, « afin de garantir le respect du principe d'égalité devant le suffrage pour les élections à venir », elle s'appliquera aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération « au sein desquelles le conseil municipal d'au moins une des communes membres est, postérieurement à la date de la publication de la présente décision, partiellement ou intégralement renouvelé ».

(1) Ibid.

(2) Rapport n° 33 (2014-2015) de Mme Catherine Troendlé, fait au nom de la commission des Lois du Sénat, déposé le 15 octobre 2014.

Ainsi si le dispositif d'entrée en vigueur de cette déclaration d'inconstitutionnalité préserve, pour le mandat en cours, les répartitions ayant fait l'objet d'un accord en 2013, trois cas peuvent conduire à remettre en cause les répartitions ainsi effectuées et contraindre les organes délibérants de certains EPCI à voir leur composition modifiée pour appliquer les seules règles légales :

– lorsqu'un litige devant le juge administratif conduit à l'annulation d'un arrêté préfectoral de composition d'un organe délibérant obligeant à adopter une nouvelle répartition en application de l'article L 5211-6-1 en vigueur ;

– lorsque, à la suite de l'annulation d'une élection par le juge administratif ou d'une démission collective, une commune au sein d'une communauté est amenée à renouveler son ou ses conseillers communautaires ;

– lorsque le périmètre d'un EPCI est remanié, notamment dans le cadre d'une fusion volontaire d'EPCI, d'adhésion ou de retrait d'une commune.

Selon les éléments transmis par la direction générale des collectivités locales à la rapporteure de la commission des Lois du Sénat, à l'issue des élections municipales de mars 2014, 1 005 contentieux concernaient des communes de moins de 1 000 habitants : au 23 juin 2014, 604 décisions avaient été prononcées par le juge administratif dont 150 annulations. Dans les communes de 1 000 habitants et plus, 2 192 contentieux électoraux avaient débouché sur 1 122 décisions, dont 566 annulations d'élections ⁽¹⁾.

Par ailleurs, outre les modifications volontaires de périmètre des EPCI existants, le législateur a d'ores et déjà prévu que de nombreux EPCI vont être créés ou remembrés dans un proche avenir :

– en application de l'article 11 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, la carte intercommunale sera revue en 2015 afin de mettre en place des EPCI regroupant au moins 200 000 habitants dans les zones des départements de l'Essonne, de Seine-et-Marne, du Val-d'Oise et des Yvelines appartenant à l'unité urbaine de Paris ;

– en application de l'article 42 de la même loi, la métropole d'Aix-Marseille-Provence sera mise en place le 1^{er} janvier 2016 par fusion de six EPCI existants ⁽²⁾ ;

– les articles 14 et 15 du projet de loi n° 636 (2013-2014) portant nouvelle organisation territoriale de la République, déposé le 18 juin 2014 au Sénat, prévoient la refonte de la carte intercommunale en portant le seuil de population

(1) *Rapport n° 33 (2014-2015) de Mme Catherine Troendlé, fait au nom de la commission des Lois du Sénat, déposé le 15 octobre 2014.*

(2) *Le conseil de la métropole du Grand Paris disposant d'une composition ad hoc, et les conseils des autres métropoles étant ceux des communautés urbaines auxquelles elles succèdent.*

minimale à 20 000 habitants et en organisant sa mise en application par des prérogatives exceptionnelles reconnues aux préfets courant 2016.

II. UNE PROPOSITION DE LOI POUR REMÉDIER AUX CONSÉQUENCES DE CETTE DÉCLARATION D'INCONSTITUTIONNALITÉ EN RÉINSTITUANT UN DISPOSITIF D'ACCORD LOCAL CONFORME À LA JURISPRUDENCE CONSTITUTIONNELLE

La déclaration d'inconstitutionnalité des dispositions déferées au Conseil constitutionnel a pour conséquence de supprimer le régime prévu au I de l'article L. 5211-6-1 permettant, au sein des communautés de communes et des communautés d'agglomération, de conclure un accord de répartition libre des sièges de conseillers communautaires.

Cependant, votre rapporteur observe que la possibilité de créer et d'attribuer par accord local des sièges supplémentaires, dans la limite de 10 % de l'effectif légal de l'organe délibérant, reste applicable dans tous les EPCI à fiscalité propre, à l'exception de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, en application du VI du même article.

La présente proposition de loi de MM. Alain Richard et Jean-Pierre Sueur prévoit ainsi de rétablir la faculté de procéder à un accord de répartition des sièges au sein de l'organe délibérant exprimé à la majorité qualifiée des communes membres, et ainsi de répartir un nombre de sièges bonifié de 25 %, tout en encadrant de manière plus rigoureuse les modalités de répartition de ces sièges.

A. LA RÉINSTITAURATION DE LA FACULTÉ DE COMPOSER L'ORGANE DÉLIBÉRANT DANS LE CADRE D'UN ACCORD À LA MAJORITÉ QUALIFIÉE DES CONSEILS MUNICIPAUX

L'article 1^{er} de la présente proposition vise à réintroduire, au sein de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales, la faculté de composer l'organe délibérant des communautés de communes et des communautés d'agglomération selon une alternative entre l'application du régime légal prévu par les II à VI du présent article (*a* du I) ou par accord entre communes membres (*b* du I).

Comme dans le dispositif annulé par le Conseil constitutionnel, cet accord serait conclu entre les conseils municipaux intéressés à la majorité qualifiée applicables à la création des EPCI, soit la moitié des conseils municipaux de communes regroupant les deux tiers de la population totale de l'EPCI ou les deux tiers des conseils municipaux de communes regroupant la moitié de la population totale.

B. LA FACULTÉ DE DISTRIBUER UN NOMBRE DE SIÈGE SUPÉRIEUR DE 25 %, TOUT EN ASSURANT LA REPRÉSENTATION DE L'ENSEMBLE DES COMMUNES ET L'INTERDICTION QU'UNE COMMUNE DISPOSE DE LA MAJORITÉ DES SIÈGES

De la même manière, le dispositif réintroduit à l'article 1^{er} la possibilité de répartir un nombre de sièges supérieur de 25 % à celui résultant du tableau du III du même article et de l'application des règles légales dérogatoires prévues au IV.

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

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

Dès sa décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995, le Conseil constitutionnel avait validé ces tempéraments à la règle de représentation démographique, en estimant qu'ils répondaient à deux motifs d'intérêt général :

- assurer la représentation de toutes les communes membres ;
- empêcher qu'une seule commune puisse exercer une forme de contrôle sur l'EPCI ⁽¹⁾.

C. DES DISPOSITIFS SUCCESSIFS D'ENCADREMENT DE L'ATTRIBUTION DES SIÈGES N'ASSURANT QUE PARTIELLEMENT UNE RÉPARTITION SELON DES CRITÈRES ESSENTIELLEMENT DÉMOGRAPHIQUES

Le dispositif de la proposition de loi initiale, comme le texte adopté par la commission des Lois du Sénat puis le texte transmis par cette chambre se sont efforcés d'encadrer les règles de répartition des sièges entre les communes membres, afin d'empêcher qu'ils introduisent une différence de représentation des habitants « dans une mesure qui est manifestement disproportionnée ».

Comme il a été exposé dans la première partie, les marges de manœuvre laissées au législateur, comme aux conseils municipaux chargés de trouver un accord de répartition, sont strictement encadrées par la jurisprudence constitutionnelle. Les dérogations à la règle de représentation sur des bases « essentiellement démographiques » doivent être fondées sur des motifs d'intérêt général avérés.

Les travaux menés par le Sénat montrent la difficulté de mettre en place un tel encadrement par la loi.

(1) Cf. *commentaire de la décision n° 2014-405 QPC du 20 juin 2014, Commune de Salbris* : « Il s'agit là d'aménagements de la règle de représentation proportionnelle qui correspondent à des motifs d'intérêt général (assurer une représentation de toutes les communes, éviter le contrôle de l'EPCI par une seule commune) ».

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

– aucune commune ne pouvait voir sa représentation augmenter de plus d'un siège ;

– aucune délégation de commune ne pouvait voir sa part de siège au sein de l'organe délibérant diminuer de plus d'un cinquième.

Les auteurs de la proposition de loi expliquent leur choix par la fréquence, au regard de la composition des intercommunalités, de l'attribution d'un siège ou deux aux communes en application du tableau. Aussi, « pour les améliorations de représentation en faveur des petites et moyennes communes, il est impossible pratiquement de fixer le même butoir en pourcentage [...] si on ouvrait droit à une hausse de 20 % de leur représentation, cela équivaudrait en chiffres à 0 et le droit à l'accord local serait privé de son utilité », afin que cette règle « ne déforme pas excessivement la représentation démographique qui doit rester le principe »⁽¹⁾.

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

– en limitant le gain potentiel à un seul siège par commune, il conduit les communes les plus peuplées, dont la représentation est d'ores et déjà limitée par l'application du plafond de la moitié des sièges, à voir nécessairement leur part de sièges reculer, un gain d'un siège correspondant une augmentation de 5 % pour la commune disposant d'ores et déjà de 20 sièges et une augmentation de 100 % pour celles qui ne disposent que d'un siège ;

– en prévoyant que la représentation de chaque commune au sein de l'organe délibérant ne peut être diminuée que dans la limite de 20 % par rapport à la part de sa population dans la population totale, elle ne prend pas en compte les sous-représentations qui peuvent exister, notamment lorsque plusieurs communes se sont vues attribuer des sièges supplémentaires à l'issue de la répartition proportionnelle à la plus forte moyenne.

À l'occasion de son examen, la commission des Lois du Sénat a constaté que « l'écart en surreprésentation pourra, dans certains cas, excéder les limites posées par la jurisprudence constitutionnelle », tout en se demandant si l'on ne pourrait pas retenir comme motif d'intérêt général que « cette tolérance, cependant, n'est-elle pas inhérente à la nature des intercommunalités qui ne sont pas des collectivités territoriales de plein exercice mais des "coopératives de communes" ? »⁽²⁾.

(1) *Exposé des motifs de la présente proposition de loi n°782 (2013-2014)*.

(2) *Rapport n° 33 (2014-2015) de Mme Catherine Troendlé, fait au nom de la commission des Lois du Sénat, déposé le 15 octobre 2014.*

Votre rapporteur observe cependant que dès sa décision de 1995, le Conseil constitutionnel avait jugé qu'il résulte des dispositions constitutionnelles que « dès lors que des établissements publics de coopération entre les collectivités locales exercent en lieu et place de ces dernières des compétences qui leur auraient été sinon dévolues, leurs organes délibérants doivent être élus sur des bases essentiellement démographiques ; que s'il s'ensuit que la répartition des sièges doit respecter un principe général de proportionnalité par rapport à la population de chaque collectivité locale participante, 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 » ⁽¹⁾.

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

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

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

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

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

En séance publique, le Sénat n'a adopté que des amendements rédactionnels ou de précision ne modifiant pas le sens du dispositif adopté par sa commission des Lois.

D. L'OUVERTURE DE LA POSSIBILITÉ DE CONCLURE UN ACCORD LOCAL POUR LES EPCI QUI N'AURAIENT PAS PU Y PROCÉDER

L'article 2 de la proposition de loi vise à permettre aux EPCI impactés par la censure de la possibilité de conclure un accord local d'y recourir dans le régime issu du présent texte.

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

À cette fin, il ouvre une période de six mois suivant la promulgation du texte aux communautés de communes et d'agglomération dont la composition de l'organe délibérant a dû être modifiée depuis le 20 juin 2014, et n'a pu que résulter de l'application du régime légal, conformément à la décision du Conseil constitutionnel.

Dans ce délai, les communes membres de ces EPCI pourraient conclure un accord à la majorité qualifiée pour répartir les sièges selon les nouvelles modalités proposées par l'article 1^{er}.

Pour les auteurs de la proposition de loi, il serait, en effet, « préjudiciable que les communautés ayant dû s'adapter les premières, du fait d'une élection partielle, soient privées de cette liberté souhaitée par tous »⁽¹⁾.

D'après l'enquête réalisée par l'Assemblée des communautés de France (AdCF) et citée par la rapporteure de la commission des Lois du Sénat, 10 % des communautés sont aujourd'hui affectées par la déclaration d'inconstitutionnalité et doivent procéder à une nouvelle répartition des sièges communautaires entre les communes membres ; 22 % des intercommunalités se seraient déclarées potentiellement exposées à court terme en raison de contentieux électoraux ou d'évolution du périmètre en cours.

Alors que la proposition de loi initiale proposait de prendre comme référence les chiffres des populations légales en 2011, un amendement de la rapporteure adopté par la commission des Lois du Sénat a prévu qu'il conviendrait de prendre en compte les chiffres « en vigueur ». Votre rapporteur observe que le VII de l'article L. 5211-6-1 prévoit d'ores et déjà que les opérations de répartition des sièges de conseiller communautaire se fondent sur « 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 » relative à la démocratie de proximité.

III. UN DISPOSITIF REVU PAR LA COMMISSION DES LOIS POUR ASSURER QUE LES POSSIBILITÉS DE NÉGOCIATION LAISSÉES AUX ÉLUS RESPECTENT LES MARGES DE MANŒUVRE ENCADRÉES PAR LA JURISPRUDENCE CONSTITUTIONNELLE

En adoptant plusieurs amendements présentés par votre rapporteur, la commission des Lois a réécrit le dispositif de la présente proposition de loi afin d'assurer que les marges de manœuvre laissées aux élus ne puissent être employées pour mettre en place ou renforcer des écarts de représentation supérieurs à ce que permet l'application du principe général exigeant que leurs organes délibérants des EPCI à fiscalité propre doivent être élus sur des bases « essentiellement démographiques » et que « la répartition des sièges doit respecter un principe général de proportionnalité par rapport à la population » de chaque commune membre.

(1) *Exposé des motifs de la présente proposition de loi n°782 (2013-2014).*

À l'issue de l'adoption du présent texte par le Sénat, le Premier ministre a sollicité l'avis du Conseil d'État sur la constitutionnalité du recours à un accord local de répartition des sièges de conseillers communautaires et les marges de manœuvre que le législateur pourrait prévoir pour encadrer la répartition issue d'un tel accord local.

Dans son avis dont votre rapporteur a pu avoir connaissance, le Conseil d'État a reconnu que le principe de représentation sur des bases essentiellement démographiques permettait que la composition de l'organe délibérant soit déterminée dans le cadre d'un accord conclu à la majorité qualifiée des communes membres d'un EPCI.

Il a ainsi notamment relevé que l'application du principe de proportionnalité au regard de la population de chaque commune peut être mieux assurée, notamment pour les plus petites communes, grâce à l'attribution de sièges supplémentaires, si cette attribution est opérée en prenant en considération la nécessité que l'attribution de sièges supplémentaires doit avoir pour effet de maintenir le respect de l'écart maximal à la moyenne de la représentation de 20 %. Lorsque la représentation proportionnelle aménagée ne satisfait pas cette condition, cette attribution peut cependant avoir pour effet de s'efforcer de réduire cet écart à la moyenne, sans nécessairement le ramener en deçà de 20 %.

Aussi les amendements proposés par votre rapporteur se sont efforcés de mettre en application ces principes dans la proposition de loi.

A. ASSURER QUE LA RÉPARTITION DES SIÈGES DE CONSEILLER COMMUNAUTAIRE EFFECTUÉE PAR ACCORD LOCAL LIMITE OU RÉDUIT LES ÉCARTS DE REPRÉSENTATION

En réécrivant l'article 1^{er} de la présente proposition de loi, un amendement de votre rapporteur a modifié le dispositif d'encadrement de l'accord local tel qu'adopté par le Sénat.

Le nouveau dispositif reprend les principes prévus par le régime invalidé, à respecter par un accord local de répartition des sièges :

– le nombre total de sièges à répartir ne peut excéder de plus de 25 % celui qui serait attribué en application des règles légales ;

– les sièges sont répartis « en fonction » de la population légale de chaque commune, déterminée par le dernier décret authentifiant les populations municipales ; dans les faits, cela implique qu'aucune commune ne peut disposer de plus de sièges qu'une commune plus peuplée ;

– chaque commune dispose d'au moins un siège ;

– aucune commune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges.

Au-delà de ces conditions, la répartition effectuée par accord local devra respecter le principe de limitation des écarts de représentation, ou tout au moins s'efforcer de les minimiser s'ils sont préexistants.

Ainsi la part des sièges attribuée à chaque commune ne peut s'écarter de plus de 20 % de la proportion de sa population au regard de la population globale de l'EPCI, en reprenant ainsi le « tunnel » repris par le Conseil constitutionnel pour définir les écarts acceptables dans le cadre du respect du principe de représentation proportionnelle des habitants ⁽¹⁾.

Cependant, la représentation d'une commune pourrait s'écarter de ces limites dans deux cas strictement encadrés :

– lorsque la répartition qui serait effectuée en application des règles légales, et notamment l'application des deux principes obligeant à attribuer un siège au minimum et la moitié des sièges au maximum à une commune, conduit à ce que son écart de représentation soit supérieur à 20 % de la représentation moyenne, l'accord entre communes peut prévoir un écart de représentation supérieur à 20 % à la condition qu'il s'efforce de diminuer ou tout au moins n'aggrave pas cet écart de représentation : cette dérogation est conforme à la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui justifie des tempéraments à la règle du « tunnel » de plus ou moins 20 % lorsqu'une nouvelle répartition des sièges ou un nouveau découpage améliore notablement une situation antérieure caractérisée par des écarts encore plus importants ⁽²⁾ ;

– lorsque la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne permettrait d'attribuer un seul siège à une commune ⁽³⁾, l'accord pourrait prévoir de lui attribuer un second siège, afin de favoriser une représentation plurielle et paritaire de chacune des communes au sein de l'organe délibérant – exception précédemment prévue par un amendement adopté par le Sénat à l'initiative de M. Alain Richard.

B. ASSURER QUE L'ACCORD LOCAL RESPECTE LES DROITS DE LA COMMUNE LA PLUS PEUPLÉE

En outre, afin d'éviter que l'accord conclu conduise à léser la commune la plus importante, les conditions de majorité qualifiée nécessaire à sa validation ont été alignées sur celles prévues pour la création d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, soit la majorité des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus de la moitié de la population totale ou la moitié au moins des conseils municipaux des

(1) *Décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, Loi de réforme des collectivités territoriales.*

(2) *Décision n° 2003-475 DC du 24 juillet 2003, Loi portant réforme de l'élection des sénateurs et décision n° 2010-602 DC du 18 février 2010, Loi de réforme des collectivités territoriales.*

(3) *Situation différente de celles des communes qui ne pourraient pas bénéficier de l'attribution d'un siège en application de la règle de la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne et qui bénéficieraient alors d'un siège de droit.*

communes regroupant plus des deux tiers de la population totale, cette majorité devrait comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse, lorsque celle-ci est supérieure au quart de la population totale.

C. APPLIQUER LES MÊMES PRINCIPES À LA FACULTÉ DE CRÉER ET DE RÉPARTIR PAR ACCORD DES SIÈGES SUPPLÉMENTAIRES DANS LES AUTRES EPCI

Enfin, le dispositif prévu à l'article 1^{er} étend les mêmes principes d'encadrement de la répartition au « mini-accord », prévu par le VI de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales, permettant dans les métropoles et les communautés urbaines, à l'exception de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, et, à défaut d'accord global, dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération, de créer et de répartir par accord local un nombre de sièges supplémentaires inférieur ou égal à 10 % du nombre total de sièges issu de la répartition légale.

D. SÉCURISER LA POSSIBILITÉ DE RECOURIR À UN ACCORD LOCAL EN CAS D'ANNULATION JURIDICTIONNELLE DE LA RÉPARTITION DES SIÈGES DE L'ORGANE DÉLIBÉRANT

En adoptant un amendement portant article additionnel présenté par votre rapporteur (devenu l'article 1^{er} bis [nouveau]), la commission des Lois a rendu applicable l'article L. 5211-6-2 du code général des collectivités territoriales, qui prévoit les modalités d'évolution de la composition de l'organe délibérant des établissements publics de coopération intercommunale entre deux renouvellements des conseils municipaux, à l'hypothèse d'une annulation de l'accord de répartition des sièges entre les communes membres.

Cette précision permettra ainsi de sécuriser juridiquement la possibilité de recourir à un accord local en cas d'annulation d'une répartition précédente par la juridiction administrative.

E. ORGANISER LA FACULTÉ DE NÉGOCIER UN ACCORD LOCAL EN CAS DE RENOUVELLEMENT D'UN CONSEIL MUNICIPAL NÉCESSITANT DE RECOMPOSER L'ORGANE DÉLIBÉRANT

Dans sa décision Commune de Salbris, le Conseil constitutionnel a organisé le report de sa déclaration d'inconstitutionnalité en prévoyant qu'elle s'appliquera aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération « au sein desquelles le conseil municipal d'au moins une des communes membres est, postérieurement à la date de la publication de la présente décision, partiellement ou intégralement renouvelé ».

La nouvelle rédaction de l'article 2, adoptée par la commission des Lois à l'initiative de votre rapporteur, prévoit explicitement que la recomposition de l'organe délibérant rendue nécessaire dans ce cadre pourrait faire l'objet d'un

accord local. Celui-ci devrait intervenir dans un délai de deux mois à compter de l'événement rendant nécessaire cette élection partielle, afin que la répartition effectuée par accord et ainsi le nombre de sièges de conseiller communautaire à pourvoir soit validés par arrêté préfectoral avant le début des opérations électorales.

DISCUSSION GÉNÉRALE

La Commission examine la proposition de loi adoptée par le Sénat, autorisant l'accord local de représentation des communes membres d'une communauté de communes ou d'agglomération (n° 2320), lors de sa séance du mercredi 10 décembre 2014.

M. Olivier Dussopt, rapporteur. En 2010, le législateur avait prévu que la composition des conseils de communautés de communes et de communautés d'agglomération, ainsi que la répartition des sièges en leur sein, pourraient être déterminées de deux manières : soit par l'application d'un tableau précisant le nombre de sièges au sein de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) selon sa population, et les répartissant entre communes en fonction d'un principe de représentation proportionnelle aménagée ; soit par la conclusion, à la majorité qualifiée des communes membres, d'un accord de répartition des sièges.

Cette volonté d'harmoniser les règles de composition des conseils communautaires a ensuite trouvé un écho dans l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct par fléchage dans les communes de plus de 1 000 habitants, organisée par la loi du 17 mai 2013.

Cette évolution des règles de représentation et cette démocratisation de l'intercommunalité constituent en réalité l'aboutissement d'un long processus. La loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, qui a créé les communautés de communes, prévoyait déjà que la répartition des sièges au sein de leur organe délibérant soit assurée en fonction de leur population.

Ce principe était cependant tempéré par l'application de deux règles, jamais remises en cause depuis lors : d'une part, l'attribution d'un siège de droit à chaque commune, quelle que soit sa population, afin que toutes les communes soient représentées ; d'autre part, l'interdiction pour l'une d'entre elles de disposer de plus de la moitié des sièges, ce qui lui aurait permis de régir le conseil communautaire et d'exercer ainsi une forme de contrôle sur l'EPCI.

La loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 avait maintenu cet encadrement. Toutefois, à l'initiative du Sénat, la possibilité de procéder à une répartition par accord local à la majorité qualifiée des communes avait été conservée aux communautés de communes et d'agglomération. Par la suite, la loi du 31 décembre 2012 relative à la représentation communale dans les communautés de communes et d'agglomération avait rendu plus attractive encore la conclusion d'un tel accord, en portant à 25 % du total prévu par l'application des règles légales la proportion de sièges supplémentaires pouvant être répartis

dans ce cadre. On estime que 90 % des 2 125 organes délibérants de communautés de communes et de communautés d'agglomération installés à l'issue des élections municipales de mars 2014 ont été constitués sur la base d'un tel accord local.

Cependant, le 20 juin dernier, dans le cadre de l'examen d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) relative à une requête de la commune de Salbris qui s'estimait insuffisamment représentée au sein de l'organe délibérant de sa communauté de communes, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution les dispositions de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales qui organisaient les modalités de la répartition des sièges de conseillers communautaires par accord local.

Cette décision a mis en cause un dispositif qui, en encadrant uniquement de manière marginale la libre répartition des sièges de conseillers communautaires par les élus municipaux, méconnaissait le principe d'égalité devant le suffrage en tant qu'il permettait de déroger dans une mesure manifestement excessive au principe général de proportionnalité démographique.

Le Conseil constitutionnel n'a toutefois contesté ni le principe même qui permettrait aux conseils municipaux de conclure un accord local de répartition des sièges au sein de l'organe délibérant, ni le fait que cet accord procède d'une majorité qualifiée des communes, à condition que les écarts de représentation qu'il prévoirait soient fondés sur des considérations d'intérêt général et encadrés par le législateur.

Par ailleurs, en vertu de cette décision, chaque annulation d'une élection municipale dans une seule des communes membres d'une communauté de communes ou d'agglomération, mais aussi toute modification du périmètre de l'un de ces EPCI, obligent à recomposer un organe délibérant selon la seule règle de stricte représentation démographique seule encore en vigueur, sans possibilité de recourir à un accord local. C'est la raison pour laquelle nos collègues Alain Richard et Jean-Pierre Sueur, membres de la commission des Lois du Sénat, ont déposé le 24 juillet dernier cette proposition de loi, adoptée à l'unanimité par la Haute assemblée le 22 octobre.

Malheureusement, le dispositif ainsi retenu ne semble que partiellement conforme à la jurisprudence constitutionnelle. En effet, celle-ci restreint les marges de manœuvre que le législateur peut laisser aux élus municipaux pour fixer la composition de l'organe délibérant d'un EPCI, en exigeant que les écarts de représentation par rapport à la répartition sur des bases démographiques soient limités et justifiés par des motifs d'intérêt général.

Certes, la version initiale de la proposition de loi encadrerait doublement ces écarts. D'une part, aucune commune ne pouvait voir sa représentation augmenter de plus d'un siège ; d'autre part, aucune délégation de commune ne pouvait voir sa part de sièges au sein de l'organe délibérant diminuer de plus de 20 %.

Cependant, ces règles ne garantissent en rien que la répartition soit conforme au principe d'égalité démographique. D'abord, dans la mesure où le gain potentiel ne peut dépasser un siège par commune, les communes les plus peuplées, dont la représentation est déjà limitée à la moitié des sièges au maximum, voient nécessairement leur part reculer : un gain d'un siège correspond à une augmentation de 5 % pour la commune qui dispose déjà de 20 sièges, mais à une hausse de 100 % pour celle qui n'en a qu'un. Ensuite, en permettant de diluer la part de chaque commune, dans la limite de 20 %, le texte ne tient pas compte des éventuelles sous-représentations, notamment dans le cas où plusieurs communes se sont vues attribuer des sièges supplémentaires à l'issue de la répartition proportionnelle à la plus forte moyenne.

La commission des Lois du Sénat a bien observé que « l'écart en surreprésentation pourra, dans certains cas, excéder les limites posées par la jurisprudence constitutionnelle », tout en se demandant si cette tolérance ne pourrait pas être admise en tant que motif d'intérêt général. Néanmoins, et afin de garantir la plus grande sécurité possible, elle a renforcé l'encadrement de l'accord local prévu à l'article 1^{er}, en adoptant plusieurs amendements de sa rapporteure, Mme Troendlé, et de M. Richard.

D'abord, une commune réunissant plus de la moitié de la population de l'EPCI ne bénéficierait pas de la garantie selon laquelle la part des représentants de la commune dans l'organe délibérant ne doit pas être inférieure de plus de 20 % à la part de la population communale dans la population totale de la communauté.

Ensuite, les communes ayant bénéficié de la garantie du siège de droit pour toutes les communes au titre de la loi de 2010 ne se verraient pas attribuer un siège supplémentaire.

Toutefois, un siège supplémentaire leur serait attribué au cas où leur représentation serait inférieure de plus d'un cinquième à la proportionnelle démographique.

Enfin, la sous-représentation d'une commune serait appréciée au vu de sa part dans la population totale de l'EPCI.

Cependant, ce dispositif ne correspond pas à l'encadrement dit du « tunnel » habituellement pratiqué par le Conseil constitutionnel. Je vous proposerai donc un dispositif respectant plus strictement les deux principes d'encadrement des marges de manœuvre laissées aux élus municipaux.

Pour commencer, la marge de 20 % s'appréciera par rapport au nombre de sièges qui résulterait, pour la commune concernée, de l'application des règles légales en l'absence d'accord des communes sur la répartition des sièges. L'attribution de sièges supplémentaires doit maintenir dans cette limite toutes les communes qui s'y trouvent déjà soumises. À l'égard des autres communes, elle devra avoir pour effet de réduire l'écart à la moyenne, sans nécessairement ramener cet écart en deçà de 20 %.

Enfin, un dernier tempérament m'a été suggéré par Alain Richard, que j'ai rencontré pour tenter de parvenir à une rédaction consensuelle, dans la perspective d'un éventuel vote conforme au Sénat. Si la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne ne permettait d'attribuer qu'un seul siège à une commune – situation différente de celle des communes qui ne pourraient bénéficier de l'attribution d'un siège en application de la règle résultant de la loi de 2010 –, l'accord pourrait lui en attribuer un second, afin de favoriser une représentation plurielle et paritaire de chacune des communes.

Par ailleurs, le VI de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que dans les métropoles et les communautés urbaines, à l'exception de la métropole d'Aix-Marseille, et, à défaut d'accord global, dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération, les communes peuvent créer et répartir des sièges supplémentaires en nombre inférieur ou égal à 10 % du total issu de la répartition légale. Toutefois, cette répartition n'est encadrée par aucune règle visant à garantir le principe général de proportionnalité par rapport à la population. L'un de mes amendements propose donc d'appliquer les règles d'encadrement susdites à cette répartition de sièges supplémentaires.

Enfin, le cas d'espèce de la commune de Salbris, soumis au Conseil constitutionnel, a montré que les conditions de majorité qualifiée pouvaient conduire à ce qu'un accord local soit trouvé au détriment des communes les plus peuplées, au risque de déséquilibrer la gouvernance des EPCI. Aussi vous proposerai-je par voie d'amendement que l'accord local de répartition des sièges soit adopté dans les conditions de majorité qualifiée qui s'appliquent à la création d'un EPCI à fiscalité propre : soit à la majorité des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus de la moitié de la population, soit par la moitié au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus des deux tiers de la population totale, moyennant l'accord obligatoire du conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse, dès lors que celle-ci est supérieure au quart de la population totale.

Comme prévu par le Sénat, l'article 2 de la proposition de loi permet aux communes qui n'auraient pu négocier un accord local de le faire dans les six mois suivant la promulgation du présent texte, ou avant une élection partielle qui nécessiterait de recomposer un organe délibérant.

La liberté que nous souhaitons naturellement laisser aux élus locaux doit être encadrée, dans le respect des principes constitutionnels, d'où la nécessité de limiter les marges de manœuvre dont ils disposent pour conclure un accord local de répartition des sièges. J'espère toutefois que mes amendements, notamment le dernier tempérament suggéré par Alain Richard, nous permettront de parvenir à un texte qui pourrait être soumis au Conseil constitutionnel avant sa promulgation, afin de sécuriser les accords qui en découleront.

M. Jacques Bompard. Saluons tout d'abord la rapidité avec laquelle cette proposition de loi a traversé le Sénat pour parvenir jusqu'à nous : la décision du Conseil constitutionnel aux conséquences desquelles elle entend répondre n'a que quelques mois.

Le dossier concerne les communes intégrées de force dans une intercommunalité, traitées avec une telle mauvaise foi que le Conseil constitutionnel a dû établir une règle, à mes yeux tout à fait sensée : la représentation proportionnelle au nombre d'habitants. L'auteur du texte y a opposé une représentation censitaire qui n'est guère courante dans notre République. Si des problèmes se posent, ils affectent surtout le fonctionnement des intercommunalités. Celles-ci ont été créées pour supprimer les petites communes, mais on aboutit dans certains cas à l'effet inverse : ce sont les petites communes qui ont le pouvoir et qui fixent les dépenses de l'intercommunalité, lesquelles sont payées par les grosses communes. Autrement dit, on passe d'un extrême à l'autre.

En outre, le mode de dénombrement des élus qui nous est ici proposé me semble particulièrement compliqué. Je ne suis qu'un pauvre petit chirurgien-dentiste : il est assez normal que les arcanes d'une loi aussi complexe puissent m'échapper ; mais mon attaché parlementaire, spécialiste de ces questions, n'y comprend pas grand-chose non plus... Je le dis souvent : ce dont nous avons besoin, ce sont des lois claires, compréhensibles par tous et simples à appliquer. Or, celle-ci est pour le moins absconse.

Il faut entièrement repenser le fonctionnement des intercommunalités : entre autres réformes, leurs présidents devraient être élus au suffrage universel. Mais le texte qui nous est soumis n'est ni urgent ni propre à résoudre les problèmes réels qui se posent dans les intercommunalités.

Mme Françoise Descamps-Crosnier. Le groupe SRC se réjouit de l'inscription à notre ordre du jour de cette proposition de loi, destinée à remédier à la situation problématique qui résulte de la décision du Conseil constitutionnel du 20 juin 2014. Alors que nous sommes engagés dans une réforme territoriale d'ampleur, tout élément de nature à fragiliser la stabilité de la gouvernance intercommunale n'est évidemment pas souhaitable. Je songe en particulier à tous les regroupements en cours, notamment aux communes de grande couronne francilienne dont le schéma régional de coopération intercommunale va être profondément modifié en janvier 2016. C'est donc avec un *a priori* favorable que nous entamons l'examen de ce texte.

Il reste toutefois à l'étudier de plus près. Dans cette perspective, je remercie le rapporteur de sa présentation synthétique, mais très complète et éclairante. Au-delà de l'apparente complexité du sujet et de la rigueur qu'il appelle, c'est bien de l'équilibre des pouvoirs dans nos territoires qu'il est question, notamment entre villes centres, d'une part, et villes moyennes et petites, de l'autre. Il s'agit donc de concilier notre volonté première, celle de faire

confiance aux intelligences locales pour construire ensemble leur destin, donc leur gouvernance, et le strict respect de la jurisprudence constitutionnelle, qui ne fait d'ailleurs que traduire les principes généraux que nous avons nous-mêmes défendus, dont celui de l'égalité devant le suffrage.

Or, dans sa rédaction actuelle, la proposition de loi ne semble pas préserver cet équilibre de manière satisfaisante – d'où les amendements présentés par notre rapporteur.

S'agissant de la conformité à la jurisprudence constitutionnelle, le texte sénatorial ne s'en tient pas, vous l'avez dit, aux bornes définies par le Conseil constitutionnel. La complexité du système proposé n'empêche pas de sortir dans certains cas du « tunnel » de plus ou moins 20 %, ce qui expose le texte au risque d'une invalidation. Peut-être faudrait-il obtenir des éclaircissements sur ce point d'ici à l'examen en séance publique.

Enfin, la rédaction actuelle de l'article 2 fixe une sorte de date de péremption du dispositif ; dès lors, qu'en sera-t-il des EPCI qui devraient revoir leur gouvernance plus de six mois après la promulgation de la loi ? Il convient de clarifier cette rédaction afin de lui apporter une réelle sécurité juridique.

Le groupe SRC aura ces éléments à l'esprit au moment de se prononcer sur les amendements et sur l'ensemble du texte, car ils sont indispensables pour recréer les conditions d'un accord local au sein des intercommunalités en tenant compte des remarques du Conseil constitutionnel.

M. Paul Molac. Aux nombreux constitutionnalistes chevronnés que compte cette assemblée, j'aimerais demander s'il convient d'appliquer aux communautés de communes, qui ne sont pas des collectivités de plein exercice, exactement les mêmes règles qu'aux autres collectivités, notamment le principe de proportionnalité démographique.

M. Philippe Gosselin. La réponse qu'a donnée le Conseil constitutionnel à la QPC est claire...

M. Paul Molac. Soit. Dans notre pays, nous avons un peu de mal à concilier la représentation des territoires et celle des populations. Certains pays ont résolu ce problème en se fondant sur des structures historiques – je songe par exemple aux cantons suisses –, d'autres en créant deux assemblées bien distinctes. Quant à nous, nous en sommes réduits à des contorsions législatives. J'ai d'ailleurs admiré dans la présentation de notre rapporteur le maniement des deux tiers, des 20 %, etc. : il ne manquait qu'une dose de trois cinquièmes pour que le mélange soit parfait !

Or, cela pose un problème au niveau local : les petites communes ne veulent pas entrer dans de grandes intercommunalités, de peur de ne plus être représentées, de ne plus avoir voix au chapitre, de ne plus siéger au sein de l'exécutif. Dans mon territoire, c'est un frein à la constitution de communautés de

communes plus importantes alors même que, tous en conviennent, c'est au niveau de l'intercommunalité que s'exerce le pouvoir et que se font les projets.

Iconoclaste si l'on veut, mais non incohérent, je plaiderai volontiers pour la coexistence, au sein de grandes intercommunalités, de deux chambres avec chacune des compétences claires : l'une élue au suffrage universel et dotée d'un exécutif, l'autre chargée de représenter les différents territoires et comprenant un délégué par commune. Ce système fonctionne plutôt bien dans les pays qui l'ont adopté.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Avant de donner la parole à Philippe Gosselin, je tiens à lui dire que sa persévérance a payé, puisque nous examinerons le 21 janvier en séance publique le texte sur le statut de l' élu.

M. Alain Turret. Le jour anniversaire de la mort de Louis XVI, qui plus est !

M. Philippe Gosselin. En effet ! Quoi qu'il en soit, merci, monsieur le président, pour cette excellente nouvelle qui réjouira les élus locaux.

Aux termes de la réforme territoriale de 2010 – qui, elle, avait été validée par le Conseil constitutionnel saisi par l'opposition de l'époque –, les sièges au sein des EPCI devaient être répartis soit à la représentation proportionnelle, soit par accord local dans la limite de 10 % du total des sièges.

La loi du 31 décembre 2012, qui est le résultat d'une première proposition de loi d'Alain Richard, est allée beaucoup plus loin en portant cette limite à 25 %. Elle avait été examinée le 19 décembre 2012, vers minuit ; j'avais d'ailleurs fait remarquer, en séance, que voter un tel texte à la va-vite n'était pas raisonnable et qu'il serait préférable d'adopter, sur la question de l'intercommunalité, une vision plus large. La loi a été promulguée sans que le Conseil constitutionnel ne se prononce. Mais une question prioritaire de constitutionnalité a été posée. Ces QPC, issues de la réforme de 2008, ébranlent notre sécurité juridique ; et même si le Conseil a posé des limites de temps, les choses vont parfois plus rapidement qu'on le croit, et c'est ce qui s'est produit dans l'affaire dite « commune de Salbris ».

Dans la décision n° 2014-405, le Conseil constitutionnel a donc jugé que la loi ne respectait pas le principe de proportionnalité : il y avait rupture d'égalité. Comprenant que cette décision pouvait bousculer un édifice déjà précaire, le Conseil avait prévu que cette décision ne s'appliquerait immédiatement que dans deux cas précis, dont le renouvellement partiel ou intégral du conseil municipal de l'une des communes concernées. Mais des cas de ce genre se sont produits plus vite qu'on ne le pensait, par exemple à la suite du décès d'un maire qui oblige à compléter le conseil municipal par une élection partielle et oblige à revoir, par voie de conséquence, la configuration de l'ensemble de l'organe délibérant de l'EPCI.

Ainsi, dans la Manche, des conseillers communautaires évincés après une nouvelle composition du conseil de la communauté de communes de l'agglomération saint-loise – qui doit passer, à la suite de cette décision et du renouvellement d'un conseil municipal, de 122 à 108 sièges – ont porté l'affaire devant le tribunal administratif, qui leur a donné raison, jugeant que la circulaire bricolée par le ministère de l'Intérieur ne tenait pas la route. Nous en sommes là, c'est-à-dire en grande difficulté. On ne peut pas encore parler de jurisprudence, puisque nous n'en sommes encore qu'au niveau du tribunal administratif, mais on voit que l'insécurité juridique est forte.

De bons équilibres locaux avaient été trouvés et faisaient l'unanimité. Le projet de l'agglomération était au centre des préoccupations ; la place de la ville centre, question délicate et légitime, était bien prise en considération, l'importance des villes alentour, souvent plus petites, reconnue. C'est tout cet équilibre, précaire, mais intelligent, qui a été mis à bas.

L'intérêt de cette proposition de loi est d'essayer de rétablir rapidement un cadre juridique stable et sûr – avant que les contentieux ne se multiplient et que les EPCI ne se trouvent totalement désorganisés : je peux vous assurer que certains ont su s'engouffrer dans la brèche pour essayer de regagner devant les tribunaux des présidences perdues devant les électeurs. Toutefois, cette proposition de loi ne présente pas, me semble-t-il, toutes les garanties constitutionnelles et juridiques nécessaires : j'examinerai avec attention les propositions du rapporteur.

Nous ne nous opposons donc pas frontalement à cette proposition de loi, qui va plutôt dans le bon sens, tant sur les équilibres dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération que sur les pouvoirs de ces EPCI. Mais nous voulons être certains que le Conseil constitutionnel ne cassera pas à nouveau ce texte. Entre mars 2015 et le temps que la loi soit votée définitivement et promulguée, les nouveaux conseils ne seront pas opérationnels avant juin 2015 au mieux. Autrement dit, cela signifie une année d'instabilité. Veillons à réaliser collectivement un travail intelligent.

Mme Colette Capdevielle. Cette proposition de loi est indispensable, car il faut régler au plus vite les problèmes créés par la décision du Conseil constitutionnel. Mais, si elle résout momentanément la question des accords locaux, elle ne règle pas l'ensemble des conséquences juridiques de cette décision constitutionnelle, qui sont à mon avis très vastes. Je m'interroge également sur la constitutionnalité des mécanismes de répartition automatique au sein des EPCI.

La décision du 20 juin 2014 signe ce que la doctrine a qualifié de « fin des petits accords entre amis » : nous devons donc aujourd'hui trouver une solution. La répartition des sièges dans les conseils délibérants des EPCI doit en effet se faire sur des bases essentiellement démographiques. Cela rend vraiment urgente l'intervention du législateur.

La proposition de loi que nous examinons ce matin, qui n'a pas vocation à corriger l'ensemble de notre dispositif, ne garantit pas à mon sens une répartition conforme à l'exigence constitutionnelle de proportionnalité, en raison du maintien de trois conditions : chaque commune doit être représentée quelle que soit sa taille ; aucune commune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges ; le nombre total de sièges ne peut excéder de plus de 25 % le nombre prévu par la règle légale. La décision QPC *Commune de Salbris* n'affecte pas seulement la loi sous le seul aspect des accords locaux ; c'est bel et bien l'ensemble du dispositif, et singulièrement les mécanismes de répartition automatique des sièges, qui se voient remis en question.

Or, de nombreux territoires réfléchissent en ce moment à leur réorganisation, puisque nous vivons un véritable *big bang* territorial – treize nouvelles grandes régions, future loi pour une nouvelle organisation territoriale de la république (projet de loi NOTRe) fixant un nouveau seuil de constitution des EPCI à 20 000 habitants... Nous assistons en particulier à une montée en puissance des intercommunalités : au Pays basque, dont je suis l'élue, le préfet a proposé au mois de juin dernier de regrouper 158 communes, composant dix EPCI, au sein d'un seul EPCI.

Les intercommunalités sont appelées à grandir et à regrouper de plus en plus de communes, ce qui veut dire que la diversité des tailles de communes rassemblées dans un même EPCI va augmenter. Le respect des exigences du Conseil constitutionnel dans la décision *Commune de Salbris* n'est pas, à mon avis, garanti, sauf à constituer des assemblées pléthoriques – au point de manquer parfois de conseillers municipaux pouvant être fléchés... Le Conseil constitutionnel réécrit, avec cette décision, le droit des intercommunalités, ce qui nous obligera à réformer les EPCI, qui ne sont pas, comme cela a été dit au Sénat, des « coopératives de communes », mais qui deviendront des collectivités territoriales à part entière lorsque tous leurs membres seront élus au suffrage universel direct.

La commission des Lois devrait réfléchir d'ores et déjà aux conséquences de cette QPC sur la gouvernance des futurs établissements publics de coopération intercommunale en mettant en place un groupe de travail. Plusieurs scénarios, comme l'a dit fort justement Paul Molac, sont possibles : liste unique pour l'EPCI ou circonscriptions infracommunautaires, ou encore élection au suffrage universel des conseillers et maintien d'une assemblée des maires... Le Pays basque connaît depuis des siècles une assemblée des maires, le Biltzar : nous pourrions donc montrer l'exemple. Si nous pouvions engager sans attendre cette réflexion au sein de la commission des Lois, nous nous éviterions peut-être d'avoir à remettre sans cesse nos lois sur le métier.

La Commission en vient à l'examen des articles.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

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

Détermination par accord des conseils municipaux de la composition de l'organe délibérant des communautés de communes et des communautés d'agglomération

Le présent article propose de réécrire le I de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales afin de rétablir la possibilité de conclure un accord local de composition de l'organe délibérant des communautés de communes et des communautés d'agglomération.

Introduit par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, cet article prévoit des règles de composition des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre – à savoir leurs effectifs globaux et les règles de répartition entre les communes membres, en respectant deux principes rappelés au II de cet article :

- l'attribution des sièges à la proportionnelle à la plus forte moyenne ;
- l'attribution d'au moins un siège à chaque commune membres, afin d'assurer la représentation de l'ensemble des communes.

1. Le dispositif de détermination des effectifs et de la répartition des sièges de conseillers communautaires introduit en 2010

Afin d'éviter des assemblées délibérantes pléthoriques tout en assurant une représentation de l'ensemble des communes membres de l'EPCI, a été mis en place un dispositif destiné à être mis en œuvre par les préfetures pour composer les organes délibérants des communautés de communes et des communautés d'agglomération à compter des élections municipales qui ont eu lieu les 23 et 30 mars 2014.

• Dans les métropoles et les communautés urbaines, ainsi qu'à défaut d'accord dans les communautés d'agglomération et les communautés de communes, les règles de répartition prévues par les II à VI de l'article L. 5211-6-1, les modalités de composition sont les suivantes :

– le nombre de sièges à répartir est déterminé en fonction de la strate démographique à laquelle appartient l'EPCI concerné :

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 entre les communes à la proportionnelle à la plus forte moyenne ;

– à l'issue de cette répartition, la commune qui n'aurait obtenu aucun siège se voit automatiquement attribuer un siège supplémentaire de droit ;

– si une commune obtient plus de 50 % des sièges, un nombre de sièges égal à la moitié des sièges du conseil lui est finalement attribué et le reliquat est réparti entre les autres communes à la plus forte moyenne ;

– si le nombre de sièges attribués de droit en application du point précédent excède de 30 % l'effectif prévu par le tableau, un volant supplémentaire de 10 % du total du tableau et des sièges de droit est réparti entre les communes à la proportionnelle à la plus forte moyenne ;

– à l'exception des communautés de communes ou des communautés d'agglomération où un accord de répartition a été conclu, les communes membres peuvent décider, à la majorité qualifiée des deux tiers des conseils municipaux

représentant la moitié de la population ou de la moitié des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population de créer et se répartir librement des sièges supplémentaires s'ajoutant à ceux issus de la répartition proportionnelle, dans la limite de 10 % du total des sièges attribués de droit ou en application du tableau, cette attribution complémentaire pouvant conduire une commune à disposer de plus de la majorité des sièges ;

- les conseils municipaux des communes disposaient d'un délai jusqu'au 31 août de l'année précédente pour adopter, à la majorité qualifiée, une répartition libre respectant les principes suivants (second alinéa du I de l'article précité) :

- dans le cadre d'un accord à la majorité qualifiée, le nombre et la répartition des sièges peuvent être fixés « en tenant compte de la population de chaque commune » ;

- cet accord peut comporter la répartition de 25 % de sièges supplémentaires ;

- chaque commune a droit au moins à un siège ;

- aucune commune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges.

2. L'annulation du dispositif par le Conseil constitutionnel

À la demande d'une commune s'étant vu imposer par une majorité qualifiée des autres communes une représentation la désavantageant par rapport à son poids démographique, le Conseil constitutionnel a jugé que les modalités de composition de l'organe délibérant par accord local étaient contraires au principe d'égalité devant le suffrage et en conséquence, a déclaré le deuxième alinéa du paragraphe I de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales contraire à la Constitution ⁽¹⁾.

La « mesure limitée » permettant à déroger, pour des motifs d'intérêt général, à déroger au principe de proportionnalité a été jugée dépassée dans le cas d'espèce soumis par la commune de Salbris. Le Conseil constitutionnel a jugé que la disposition contestée de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales, autorisant l'accord local « en imposant seulement que, pour cette répartition [des sièges de conseiller communautaire], il soit tenu compte de la population, [permet] qu'il soit dérogé au principe général de proportionnalité par rapport à la population de chaque commune membre de l'établissement public de coopération intercommunale dans une mesure qui est manifestement disproportionnée » ⁽²⁾.

(1) *Décision n° 2014-405 QPC du 20 juin 2014, Commune de Salbris.*

(2) *Ibid.*

Depuis lors, seule la composition proportionnelle, par application du tableau démographique et des règles d'encadrement, est applicable aux organes délibérants des EPCI appelés à être renouvelés :

– lorsqu'un litige devant le juge administratif conduit à annuler un arrêté préfectoral de composition d'un organe délibérant et ainsi à faire à nouveau usage de l'article L 5211-6-1 ;

– lorsque, à la suite d'une annulation d'une élection par le juge administratif ou d'une démission collective, une commune au sein d'une communauté est amenée à renouveler son ou ses conseillers communautaires ;

– lorsque le périmètre d'un EPCI est remanié, notamment dans le cadre d'une fusion volontaire d'EPCI, d'adhésion ou de retrait d'une commune.

3. L'encadrement de la répartition dans une fourchette adopté par le Sénat

En adoptant la présente proposition de loi, le Sénat a rétabli la possibilité offerte aux communes de négocier un accord local de répartition des sièges au sein de l'organe délibérant des communautés de communes et des communautés d'agglomération, permettant de distribuer 25 % de sièges en plus par rapport à l'application des règles légales.

En application du VII de l'article L. 5211-6-1, cet accord doit être adopté par une majorité qualifiée des conseils municipaux des communes – deux tiers des communes représentant plus de la moitié de la population, ou la moitié des conseils municipaux des communes regroupant plus des deux tiers de la population.

La proposition de loi initiale prévoyait que cette répartition devait être « fonction de la population de chaque commune » et prévoyait des mécanismes d'encadrement :

● encadrant la progression du nombre de sièges par rapport à l'application des règles légales :

– aucune commune ne peut avoir à elle seule la majorité des sièges ;

– le nombre de sièges attribués à chaque commune ne pouvait être supérieur que d'une unité au nombre de sièges devant lui être attribué dans le cadre de la mise en œuvre des règles légales de répartition ;

– la proportion du nombre de sièges attribués au sein de l'organe délibérant ne pouvait être réduite de plus de 20 % par rapport à la proportion résultant des règles légales ;

- limitant la baisse du nombre de sièges attribuables :

- chaque commune avait droit à un siège minimum.

Au cours de son examen par la commission des Lois, d'autres conditions d'encadrement ont été introduites à l'initiative de sa rapporteure et de M. Alain Richard :

- limitant la hausse du nombre de sièges attribuables à une commune :

- les communes ayant obtenu un siège de droit car non représentée dans le cadre de la répartition à la proportionnelle à la plus forte moyenne ne pouvait se voir attribuer un deuxième siège ;

- la règle interdisant à une commune de voir sa représentation au sein de l'organe délibérant être inférieure de 20 % à sa proportion dans la population de l'EPCI a été rendue inapplicable lorsque cette règle conduirait une seule commune à disposer de la majorité des sièges ;

- renforçant le seuil minimal de siège devant être attribué à une commune :

- si une commune ayant obtenu un siège de droit se retrouve sous-représentée de plus de 20 % au sein de l'organe délibérant par rapport à la part de sa population du sein de l'EPCI, elle pourrait prétendre à un siège supplémentaire de droit.

En séance publique, le Sénat n'a adopté que des amendements rédactionnels ne modifiant pas ce dispositif.

En appliquant aux deux exemples chiffrés cités par la rapporteure de la commission des Lois du Sénat dans son rapport ⁽¹⁾ le dispositif tel que voté par le Sénat, on obtient des fourchettes au sein desquelles les élus peuvent librement fixer le nombre de conseillers communautaires, sous réserve de tenir compte de la population – ce qui interdit qu'une commune dispose de plus de sièges qu'une commune plus peuplée.

(1) Rapport n° 33 (2014-2015) de Mme Catherine Troendlé, fait au nom de la commission des Lois du Sénat, déposé le 15 octobre 2014.

**EXEMPLE PRÉSENTÉ PAR LA RAPPORTEURE DU SÉNAT N° 1 : SITUATION D'UNE
COMMUNAUTÉ DE COMMUNES OU D'AGGLOMÉRATION REGROUPANT
255 700 HABITANTS ET 16 COMMUNES**

Communes	Nombre d'habitants	Part dans la population totale	Répartition en application des règles légales ⁽¹⁾ et du tableau (72 sièges + 4 sièges de droit)		Répartition libre suivant les règles adoptées par le Sénat (prime de 25 % soit 95 sièges maximum)		
			Nombre de sièges	Écart de représentation par rapport à la moyenne ⁽²⁾	Nombre minimal de sièges	Nombre maximal de sièges	Écart de représentation par rapport à la moyenne si distribution du nombre maximal de sièges
A	140 500	54,95 %	38	- 9,9 %	7	39	<u>24,0 %</u>
B	19 000	7,43 %	7	19,3 %	6	8	- 18,3 %
C	17 000	6,65 %	6	15,8 %	5	7	- 16,4 %
D	11 000	4,30 %	4	18,3 %	4	5	<u>- 24,3 %</u>
E	10 500	4,11 %	3	- 4,0 %	4	4	- 9,7 %
F	9 700	3,79 %	3	3,9 %	3	4	- 16,5 %
G	8 300	3,25 %	3	17,8 %	3	4	<u>- 28,6 %</u>
H	8 000	3,13 %	2	- 18,9 %	3	3	- 8,2 %
I	9 600	3,75 %	3	4,9 %	3	4	- 17,4 %
J	4 700	1,84 %	1	<u>- 39,7 %</u>	2	2	- 19,1 %
K	4 100	1,60 %	1	<u>- 21,9 %</u>	2	2	<u>- 29,4 %</u>
L	3 800	1,49 %	1	- 12,9 %	2	2	<u>- 34,6 %</u>
M	3 100	1,21 %	1	7,9 %	1	1	6,7 %
N	2 700	1,06 %	1	19,7 %	1	1	- 7,1 %
O	1 900	0,74 %	1	<u>43,5 %</u>	1	1	<u>- 34,6 %</u>
P	1 800	0,70 %	1	<u>46,5 %</u>	1	1	<u>- 38,1 %</u>
TOTAL	255 700						

(1) Proportionnelle à la plus forte moyenne ; chaque commune a au moins un siège ; aucune commune n'a plus de la moitié des sièges.

(2) Différence entre le nombre moyen d'habitants par siège de conseiller communautaire dans l'EPCI et le nombre moyen d'habitants par siège dans la commune concernée, divisée par le nombre moyen d'habitants par siège.

EXEMPLE PRÉSENTÉ PAR LA RAPPORTEURE DU SÉNAT N° 2 : SITUATION D'UNE COMMUNAUTÉ DE COMMUNES REGROUPEMENT 16 250 HABITANTS ET 7 COMMUNES

Communes	Nombre d'habitants	Part dans la population totale	Répartition en application des règles légales ⁽¹⁾ et du tableau (26 sièges)		Répartition libre suivant les règles adoptées par le Sénat (prime de 25 % soit 32 sièges maximum)		
			Nombre de sièges	Écart de représentation par rapport à la moyenne ⁽²⁾	Nombre minimal de sièges	Nombre maximal de sièges	Écart de représentation par rapport à la moyenne si distribution du nombre maximal de sièges
A	8 000	49,23 %	13	- 1,5 %	11	13	- 21,2 %
B	3 050	18,77 %	6	- 18,7 %	4	7	14,2 %
C	1 500	9,23 %	2	20,0 %	2	3	1,5 %
D	1 400	8,62 %	2	12,0 %	2	3	8,1 %
E	1 000	6,15 %	1	60,0 %	2	2	1,5 %
F	700	4,31 %	1	12,0 %	1	2	31,1 %
G	600	3,69 %	1	- 4,0 %	1	2	40,9 %
Total	16 250						

En prévoyant que les règles encadrant la sous-représentation d'une commune ne sont pas applicables lorsqu'elles auraient pour conséquence de lui attribuer plus de la moitié des sièges, le dispositif présenté par le Sénat ne prémunit pas contre le risque constitutionnel de voir des EPCI adopter, à l'instar des communes membres de la communauté de communes de la Sologne des Rivières d'adopter une répartition des sièges dérogeant au principe général de proportionnalité démographique « dans une mesure manifestement disproportionnée ».

Par ailleurs, la limitation à un gain potentiel d'un siège par commune limite le nombre de sièges supplémentaires susceptibles d'être distribués aux communes : dans l'exemple n° 1, alors que 19 sièges supplémentaires pourraient être répartis, les modalités d'encadrement retenues par le Sénat ne permettent que de répartir 12 sièges complémentaires.

Enfin, ces règles d'encadrement ne garantissent pas que l'écart de représentation des habitants par rapport à la moyenne soit contenu dans la limite de 20 % : dans l'exemple n° 1 présenté, en retenant le nombre maximal de sièges pouvant être distribué, 7 communes auraient une représentation s'écartant de plus

(1) Proportionnelle à la plus forte moyenne ; chaque commune a au moins un siège ; aucune commune n'a plus de la moitié des sièges.

(2) Différence entre le nombre moyen d'habitants par siège de conseiller communautaire dans l'EPCI et le nombre moyen d'habitants par siège dans la commune concernée, divisée par le nombre moyen d'habitants par siège.

de 20 % de la représentation moyenne, alors qu'elles ne seraient que 4 en appliquant la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne.

4. Le dispositif d'encadrement de la composition de l'organe délibérant adopté par la commission des Lois

À l'initiative de votre rapporteur, la commission des Lois a adopté un amendement réécrivant le présent article afin d'assurer la conformité des dispositions d'encadrement de l'accord local pouvant être conclu avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

a. La reprise des grands principes devant guider la répartition des sièges au sein de l'organe délibérant

À l'instar de celles adoptée par le Sénat, la nouvelle rédaction du présent article reprend les principes à respecter par un accord local de répartition des sièges tels qu'ils avaient été prévus par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales et par la loi n° 2012-1561 du 31 décembre 2012 relative à la représentation communale dans les communautés de communes et d'agglomération :

– le nombre total de sièges à répartir ne peut excéder de plus de 25 % celui qui serait attribué en application des règles légales ;

– les sièges sont répartis « en fonction » de la population légale de chaque commune, déterminée par le dernier décret authentifiant les populations municipales ; dans les faits, cela implique qu'aucune commune ne peut disposer de plus de sièges qu'une commune plus peuplée ;

– chaque commune dispose d'au moins un siège ;

– aucune commune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges.

b. Le respect d'un principe général de limitation ou de réduction des écarts de représentation

Au-delà de ces conditions, la répartition effectuée par accord local doit respecter le principe de limitation des écarts de représentation, ou tout au moins s'efforcer de les minimiser s'ils sont préexistants.

Ainsi la part des sièges attribuée à chaque commune ne peut s'écarter de plus de 20 % de la proportion de sa population dans la population globale, en reprenant ainsi le « tunnel » repris par le Conseil constitutionnel pour définir les écarts acceptables dans le cadre du respect du principe de représentation proportionnelle des habitants ⁽¹⁾.

(1) *Décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, Loi de réforme des collectivités territoriales.*

Cependant, la représentation d'une commune pourrait s'écarter de ces limites dans deux cas strictement encadrés :

– lorsque la répartition qui serait effectuée en application des règles légales, et notamment l'application des deux principes obligeant à attribuer un siège au minimum et la moitié des sièges au maximum à une commune, conduit à ce que son écart de représentation soit supérieur à 20 % de la représentation moyenne, l'accord entre communes peut prévoir un écart de représentation supérieur à 20 % à la condition qu'il s'efforce de diminuer ou tout au moins n'aggrave pas cet écart de représentation : cette dérogation est conforme à la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui justifie des tempéraments à la règle du « tunnel » de plus ou moins 20 % lorsqu'une nouvelle répartition des sièges ou un nouveau découpage améliore notablement une situation antérieure caractérisée par des écarts encore plus importants ⁽¹⁾ ;

– lorsque la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne permettrait d'attribuer un seul siège à une commune ⁽²⁾, l'accord pourrait prévoir de lui attribuer un second siège, afin de favoriser une représentation plurielle et paritaire de chacune des communes au sein de l'organe délibérant. En effet, dans les communes de plus de 1 000 habitants, l'élection au suffrage universel de liste paritaire avec prime majoritaire fait que lorsque deux sièges sont à pourvoir, ils le sont par les deux candidats – nécessairement de sexe opposé – de la liste arrivée en tête aux élections municipales. Le Conseil constitutionnel a jugé que le bénéfice en termes de représentation que constituerait le fait d'attribuer au moins deux sièges de député à chaque département ⁽³⁾ ou trois conseillers de Paris à chaque arrondissement ⁽⁴⁾ ne justifiait pas le tempérament ainsi apporté à la règle fondamentale selon laquelle les assemblées délibératives doivent être élues sur des bases essentiellement démographiques. Cependant, il a pu considérer que la fixation par le législateur d'un nombre minimal de représentants au sein d'organes délibérants, conduisant le cas échéant à s'écarter de la stricte représentation proportionnelle, était nécessaire afin d'assurer « le fonctionnement normal d'une

(1) *Décision n° 2003-475 DC du 24 juillet 2003, Loi portant réforme de l'élection des sénateurs et décision n° 2010-602 DC du 18 février 2010, Loi de réforme des collectivités territoriales.*

(2) *Situation différente de celles des communes qui ne pourraient pas bénéficier de l'attribution d'un siège en application de la règle de la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne et qui bénéficieraient alors d'un siège de droit.*

(3) *Cf. décision n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009, Loi relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés : « le maintien d'un minimum de deux députés pour chaque département n'est plus justifié par un impératif d'intérêt général susceptible d'atténuer la portée de la règle fondamentale selon laquelle l'Assemblée nationale doit être élue sur des bases essentiellement démographiques ».*

(4) *Cf. décision n° 2013-667 DC du 16 mai 2013 : « Considérant qu'en fixant un nombre minimal de trois conseillers de Paris par secteur, le législateur a entendu assurer une représentation minimale de chaque secteur au conseil de Paris ; que, toutefois, dans les 1^{er}, 2^{ème} et 4^{ème} arrondissements, le rapport du nombre des conseillers de Paris à la population de l'arrondissement s'écarter de la moyenne constatée à Paris dans une mesure qui est manifestement disproportionnée ».*

assemblée délibérante locale » et contribuait ainsi à la libre administration des collectivités par des conseils élus ⁽¹⁾.

Ainsi, en reprenant les exemples proposés par le Sénat, les écarts de représentation acceptables seraient les suivants :

**EXEMPLE PRÉSENTÉ PAR LA RAPPORTEURE DU SÉNAT N° 1 : SITUATION D'UNE
COMMUNAUTÉ DE COMMUNES OU D'AGGLOMÉRATION REGROUPANT
255 700 HABITANTS ET 16 COMMUNES**

Communes	Nombre d'habitants	Part dans la population totale	Répartition en application des règles légales ⁽²⁾ et du tableau (72 sièges + 4 sièges de droit)		Répartition libre suivant les règles adoptées par la commission des Lois (prime de 25 % soit 95 sièges maximum)		
			Nombre de sièges	Écart de représentation par rapport à la moyenne ⁽³⁾	Nombre minimal de sièges	Nombre maximal de sièges	Écart de représentation par rapport à la moyenne si distribution du nombre maximal de sièges
A	140 500	54,95 %	38	- 9,9 %	44	47	- 11,1 %
B	19 000	7,43 %	7	19,3 %	6	8	11,8 %
C	17 000	6,65 %	6	15,8 %	6	7	9,8 %
D	11 000	4,30 %	4	18,3 %	4	5	18,3 %
E	10 500	4,11 %	3	- 4,0 %	4	4	2,5 %
F	9 700	3,79 %	3	3,9 %	4	4	9,9 %
G	8 300	3,25 %	3	17,8 %	3	3	- 2,8 %
H	8 000	3,13 %	2	- 18,9 %	3	3	0,9 %
I	9 600	3,75 %	3	4,9 %	3	4	10,8 %
J	4 700	1,84 %	1	<u>- 39,7 %</u>	2	2	12,7 %
K	4 100	1,60 %	1	<u>- 21,9 %</u>	1	2	<u>23,8 %</u>
L	3 800	1,49 %	1	- 12,9 %	1	2	<u>29,4 %</u>
M	3 100	1,21 %	1	7,9 %	1	2	<u>42,4 %</u>
N	2 700	1,06 %	1	19,7 %	1	2	<u>49,8 %</u>
O	1 900	0,74 %	1	<u>43,5 %</u>	1	1	<u>29,4 %</u>
P	1 800	0,70 %	1	<u>46,5 %</u>	1	1	<u>33,1 %</u>
TOTAL	255 700						

(1) Dans la décision n° 2010-602 DC du 18 février 2010, Loi de réforme des collectivités territoriales, il a ainsi admis que le législateur définit un plancher de quinze conseillers territoriaux par département, conduisant plusieurs départements à être surreprésentés par rapport à la moyenne de leur région : la Lozère (67 %), les Alpes-de-Haute-Provence (51 %) et les Hautes-Alpes (59 %).

(2) Proportionnelle à la plus forte moyenne ; chaque commune a au moins un siège ; aucune commune n'a plus de la moitié des sièges.

(3) Différence entre le nombre moyen d'habitants par siège de conseiller communautaire dans l'EPCI et le nombre moyen d'habitants par siège dans la commune concernée, divisée par le nombre moyen d'habitants par siège.

EXEMPLE PRÉSENTÉ PAR LA RAPPORTEURE DU SÉNAT N° 2 : SITUATION D'UNE COMMUNAUTÉ DE COMMUNES REGROUPANT 16 250 HABITANTS ET 7 COMMUNES

Communes	Nombre d'habitants	Part dans la population totale	Répartition en application des règles légales ⁽¹⁾ et du tableau (26 sièges)		Répartition libre suivant les règles adoptées par la commission des Lois (prime de 25 % soit 32 sièges maximum)		
			Nombre de sièges	Écart de représentation par rapport à la moyenne	Nombre minimal de sièges	Nombre maximal de sièges	Écart de représentation par rapport à la moyenne si distribution du nombre maximal de sièges
A	8 000	49,23 %	13	- 1,5 %	14	16	1,5 %
B	3 050	18,77 %	6	- 18,7 %	6	7	14,2 %
C	1 500	9,23 %	2	20,0 %	3	3	1,5 %
D	1 400	8,62 %	2	12,0 %	3	3	8,1 %
E	1 000	6,15 %	1	<u>60,0 %</u>	2	3	<u>34,4 %</u>
F	700	4,31 %	1	12,0 %	2	2	<u>31,1 %</u>
G	600	3,69 %	1	- 4,0 %	1	1	- 18,2 %
Total	16 250						

Ainsi, seules les plus petites communes – bénéficiant d'un siège supplémentaire au-delà de la représentation à la proportionnelle à la plus forte moyenne, ou pouvant bénéficier d'un second siège si la représentation proportionnelle ne leur accordait qu'un siège unique – seraient surreprésentées suivant un écart dépassant les 20 %.

c. Le renforcement des règles de majorité au profit des communes les plus peuplées

Le cas d'espèce soumis au Conseil constitutionnel de la situation de la commune de Salbris, commune la plus peuplée de la communauté de communes de la Sologne des Rivières, a montré que les conditions de majorité qualifiée pouvaient conduire à ce qu'un accord local soit trouvé au détriment de cette commune.

Aussi l'amendement présenté par votre rapporteur prévoit-il que l'accord local de répartition des sièges doit être adopté dans les conditions de majorité qualifiée prévue par l'article L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales pour la création d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, soit :

– la majorité des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus de la moitié de la population totale de

(1) Proportionnelle à la plus forte moyenne ; chaque commune a au moins un siège ; aucune commune n'a plus de la moitié des sièges.

celles-ci ou de la moitié au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus des deux tiers de la population totale, comme dans le régime préexistant ;

– en outre, cette majorité devrait comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse, lorsque celle-ci est supérieure au quart de la population totale.

d. L'application des mêmes principes à la création et à la répartition de sièges supplémentaires dans les EPCI non concernés par un accord local

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

Cependant, cette répartition n'est actuellement pas encadrée par des règles de respect du principe général de proportionnalité par rapport à la population. L'absence de règles d'encadrement pouvant également conduire à des écarts de représentation, ce régime encourt les mêmes critiques que celui annulé par le Conseil constitutionnel.

Aussi l'amendement adopté par la Commission des Lois prévoit-il d'appliquer les mêmes règles d'encadrement à cette répartition de sièges supplémentaires.

*

* *

La Commission se saisit d'abord de l'amendement CLI de M. le rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à réécrire l'article 1^{er} afin d'intégrer l'essentiel des réserves émises par le Conseil d'État, saisi par le Gouvernement pour avis après l'adoption de cette proposition de loi par le Sénat.

Les sénateurs avaient prévu que toutes les communes pourraient, dans le cadre d'un accord local, se voir attribuer un siège supplémentaire, à l'exception des communes bénéficiant d'un siège de droit, car leur quotient électoral était inférieur à un et le fait de disposer d'un siège constitue déjà une dérogation par rapport à la règle générale de proportionnalité.

Je vous propose de prévoir que les communes puissent bénéficier de sièges supplémentaires dans le cadre d'un accord local, sous deux conditions : que l'accord n'aboutisse pas à faire pas sortir du « tunnel » défini par le Conseil d'écart de plus ou moins 20 % par rapport à la représentation moyenne celles qui s'y trouvaient déjà ; qu'il ne dégrade pas l'écart de représentation issue de la répartition à la proportionnelle pour celles dont la représentation était située en dehors de ce « tunnel », notamment du fait de l'application des règles obligeant à attribuer à chaque commune un siège au minimum et la moitié des sièges au maximum.

En outre, je vous propose de reprendre la disposition issue du texte adopté par le Sénat prévoyant que lorsque la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne permettrait d'attribuer un seul siège à une commune, l'accord pourrait prévoir de lui attribuer un second siège, même si cette attribution fait sortir sa représentation de ce « tunnel » – nos collègues sénateurs considérant que cette exception pourrait se justifier pour des motifs d'intérêt général.

Le Gouvernement, saisi de ce sujet, y travaille et nous aurons, d'ici à la discussion en séance publique, le temps de nous assurer de la parfaite constitutionnalité de cette mesure. C'est la raison pour laquelle je me réserve la possibilité de revenir sur cet alinéa, le seul à ne pas s'inscrire dans le cadre de l'avis rendu par le Conseil d'État.

Nous envisageons également, avec le Gouvernement et le Sénat, de saisir le Conseil constitutionnel au titre de l'article 61, avant même la promulgation de la loi, afin d'éviter toute incertitude juridique.

M. Paul Molac. Je ne jette pas la pierre au rapporteur, qui essaie de faire au mieux, mais la rédaction de cet amendement, au demeurant classique dans le code général des collectivités territoriales, est bien alambiquée : comment s'étonner que nos concitoyens nous trouvent souvent un peu bizarres en voyant tous ces chiffres et ces pourcentages ? Et s'il n'y avait que le code général des collectivités territoriales...

Mme Françoise Descamps-Crosnier. Le dispositif proposé me semble intéressant, puisqu'il est fondé sur l'application la plus stricte possible du principe de représentation démographique. Les sièges sont répartis en fonction de la population de chaque commune ; quoi qu'en pense mon collègue Paul Molac, c'est tout à la fois simple et clair. En rapprochant autant que possible la représentation des communes de la réalité, dans le cadre du respect du « tunnel » d'écart de plus ou moins 20 % par rapport à la représentation moyenne tout en restaurant la possibilité d'accords locaux, le dispositif est plus respectueux de la jurisprudence constitutionnelle et du coup juridiquement plus sûr que celui imaginé par le Sénat.

J'ai bien entendu que le Gouvernement nous apportera des précisions d'ici à la séance publique, notamment sur les questions que j'avais soulevées dans la discussion générale, et je m'en réjouis.

À titre personnel, je m'interroge sur la disposition qui prévoit qu'un accord local ne peut être conclu sans l'accord d'une commune qui regrouperait plus de 25 % des habitants de l'EPCI. Les excès ont été nombreux, ce qui rend cette disposition raisonnable : mais cela ne revient-il pas à accorder un droit de veto aux villes centres ?

La Commission adopte l'amendement CLI.

L'article 1^{er} est ainsi rédigé.

Article 1^{er} bis [nouveau]

(art. L. 5211-6-2 du code général des collectivités territoriales)

Mise en œuvre des règles de désignation des conseillers communautaires entre deux renouvellements des conseils municipaux en cas d'annulation de la composition d'un organe délibérant d'un EPCI

Introduit à l'initiative de votre rapporteur, le présent article additionnel vise à rendre applicable l'article L. 5211-6-2 du code général des collectivités territoriales, qui prévoit les modalités d'évolution de la composition de l'organe délibérant des établissements publics de coopération intercommunale entre deux renouvellements des conseils municipaux, à l'hypothèse d'une annulation de l'accord de répartition des sièges entre les communes membres.

En effet, l'article L. 5211-6-2 prévoit comment est composé l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre :

- en cas de création d'un tel EPCI, de fusion entre plusieurs EPCI, ou d'extension du périmètre de l'EPCI ;
- en cas de réduction du périmètre de l'EPCI ;
- en cas de création d'une commune nouvelle par fusion de plusieurs communes membres.

Cependant, il ne prévoit actuellement pas explicitement que les mêmes règles trouvent à s'appliquer lorsque l'arrêté préfectoral organisant la composition d'un organe délibérant – notamment issue d'un accord local – est annulé par une décision juridictionnelle.

1. Les règles de composition de l'organe délibérant et d'attribution des sièges entre deux renouvellements des conseils municipaux

Créé par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales et modifié par la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, l'article L. 5211-6-2 du code général des collectivités territoriales prévoit, dans un premier temps, les règles de répartition des sièges applicables lors de la survenue des événements suivants entre deux renouvellements généraux des conseils municipaux :

– en cas de création d'un tel EPCI, de fusion entre plusieurs EPCI, ou d'extension du périmètre de l'EPCI par adhésion de nouvelles communes ou modification des limites territoriales d'une commune membre, l'organe délibérant fait l'objet d'une nouvelle composition en application des règles fixées à l'article L. 5211-6-1 du même code ; en application de l'article 1^{er} du présent texte, dans les communautés de communes ou les communautés d'agglomération, cette nouvelle répartition peut faire l'objet d'un accord local ;

– en cas de retrait d'une ou plusieurs communes membres d'un EPCI à fiscalité propre, il n'est pas procédé à une nouvelle répartition des sièges : les conseillers communautaires représentant ces communes cessent d'appartenir à l'organe délibérant ;

– en cas de création d'une commune nouvelle par fusion de plusieurs communes membres, elle se voit attribuer un nombre de sièges égal à la somme des sièges détenus précédemment par chacune des communes concernées, sauf si cela lui conférerait la majorité des sièges.

Dans un second temps, le même article L. 5211-6-2 organise l'attribution des sièges :

– dans les communes de moins de 1 000 habitants pratiquant le scrutin majoritaire pluri nominal, les conseillers communautaires sont désignés en application de l'ordre du tableau du conseil municipal, comme le prévoit le droit commun ;

– dans les communes de plus de 1 000 habitants et plus, soumises au scrutin majoritaire de liste paritaire avec représentation proportionnelle, les conseillers seront désignés en fonction du nombre de conseillers proclamés élus lors des dernières élections municipales : si le nombre de sièges attribués à la commune est supérieur ou égal au nombre de conseillers communautaires élus à l'occasion du précédent renouvellement général du conseil municipal, les conseillers communautaires précédemment élus font partie du nouvel organe délibérant ; le cas échéant, les sièges supplémentaires sont pourvus par élection à la proportionnelle au scrutin de liste paritaire au sein du conseil municipal ; si le nombre de sièges attribués à la commune est inférieur au nombre de conseillers

communautaires élus lors des dernières élections municipales, les membres du nouvel organe délibérant sont élus par le conseil municipal parmi les conseillers communautaires sortants au scrutin de liste à un tour.

Le mandat des conseillers communautaires précédemment élus et non membres du nouvel organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre prend fin à compter de la date de la première réunion de ce nouvel organe délibérant.

2. L'extension de cette solution au cas de l'annulation juridictionnelle de la répartition des conseillers communautaires

Afin de sécuriser les cas de reconstitution d'un organe délibérant à la suite de l'annulation par la juridiction administrative d'un arrêté préfectoral de composition d'un organe délibérant, le présent article leur applique les principes applicables en cas de création ou d'extension d'un EPCI à fiscalité propre.

Dans ce cadre, la répartition sera effectuée par application des règles légales ou par accord local dans les conditions prévues par l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales tel que modifié par l'article 1^{er} de la présente proposition de loi.

*

* *

La Commission se saisit ensuite de l'amendement CL2 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à rendre applicable l'article L. 5211-6-2 du code général des collectivités territoriales, qui prévoit les modalités d'évolution de la composition de l'organe délibérant des EPCI entre deux renouvellements des conseils municipaux, lorsqu'un accord de répartition des sièges entre les communes membres a été annulé. Cela permettra de sécuriser la composition par accord des conseils communautaires.

La Commission adopte cet amendement.

Article 1^{er} *ter* [nouveau]

(art. L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales)

Coordination

Issu de l'adoption par la commission des Lois d'un amendement présenté par votre rapporteur, le présent article modifie les références aux deux branches de l'alternative posée par le I de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales – à savoir la composition de l'organe délibérant et la répartition de ces sièges soit par application des règles légales de représentation proportionnelle aménagée, soit par accord local – au sein de l'article L. 5216-4-1 du même code.

Cet article prévoit les indemnités maximales pouvant être attribuées aux conseillers communautaires dans certaines communautés d'agglomération :

– 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 », soit 6 % de l'indice 1015, ce qui équivaut à 228,09 euros bruts actuellement ;

– dans les communautés d'agglomération de 400 000 habitants au moins, les indemnités votées par le conseil de la communauté pour l'exercice du mandat de conseiller communautaire sont au maximum égales à 28 % de l'indice 1015, soit 1 064,41 euros bruts.

À l'initiative de sa rapporteure , Mme Nathalie Nieson, la commission des Lois a intégré au sein de la proposition de loi ayant abouti à la loi n° 2012-1561 du 31 décembre 2012 relative à la représentation communale dans les communautés de communes et d'agglomération, un dispositif d'enveloppe indemnitaire globale : ainsi lorsque qu'un accord local augmente le nombre de conseillers communautaires ou que l'organe délibérant d'un EPCI décide d'augmenter le nombre maximal de ses vice-présidents de 20 à 30 % de son effectif, ces élus supplémentaires ne peuvent être indemnisés qu'en partageant le montant total maximal des indemnités qui auraient été versées sans application de ces facultés.

Le présent article additionnel ne modifie pas ce régime mais procède à des coordinations en remplaçant les références actuelles par celles prévues par la nouvelle rédaction de l'article L. 5211-6-1.

*

* *

*La Commission **adopte** l'amendement CL3 du rapporteur, visant à rectifier des références.*

Article 2

Faculté de recours à l'accord local des communautés de communes et des communautés d'agglomération dont la composition de l'organe délibérant a été modifiée depuis la décision d'inconstitutionnalité

Le présent article vise à autoriser les communes membres d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération dont la composition de l'organe délibérant a été modifiée depuis le 20 juin 2014, date de la décision du Conseil constitutionnel ⁽¹⁾ déclarant le I de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales contraire à la Constitution, à procéder à une nouvelle répartition des sièges par accord local dans les six mois suivants la promulgation du présent texte.

(1) *Décision n° 2014-405 QPC du 20 juin 2014, Commune de Salbris.*

La déclaration d'inconstitutionnalité de l'accord local « est applicable à toutes les opérations de détermination du nombre et de la répartition des sièges de conseillers communautaires réalisées postérieurement » à la date de publication de la décision du Conseil, soit le 22 juin 2014.

En conséquence, la composition des organes délibérants des communautés de communes et d'agglomération arrêtée sur la base de la disposition censurée n'est pas affectée dans la mesure où sa remise en cause immédiate, selon le Conseil, « entraînerait des conséquences manifestement excessives »⁽¹⁾. Selon des estimations produites par la rapporteure du Sénat⁽²⁾, la composition des organes délibérants de 90 % des 1 903 communautés de communes et des 222 communautés d'agglomération reposerait sur un accord local.

Dans cette décision, le Conseil constitutionnel a encadré les effets de sa censure par une double règle :

– d'une part, sa décision est applicable dans les instances en cours à sa date concernant la représentation communale au sein d'un conseil communautaire « afin de préserver l'effet utile de la déclaration d'inconstitutionnalité à leur solution » ;

– d'autre part, « afin de garantir le respect du principe d'égalité devant le suffrage pour les élections à venir », elle s'appliquera aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération « au sein desquelles le conseil municipal d'au moins une des communes membres est, postérieurement à la date de la publication de la présente décision, partiellement ou intégralement renouvelé ».

Ainsi si le dispositif d'entrée en vigueur de cette déclaration d'inconstitutionnalité préserve, pour le mandat en cours, les répartitions ayant fait l'objet d'un accord en 2013, trois hypothèses ont pu conduire, depuis le 20 juin 2014, à remettre en cause les répartitions ainsi effectuées et contraindre la composition des organes délibérants de certains EPCI à être modifiée pour appliquer les seules règles légales :

– lorsqu'un arrêté préfectoral de composition d'un organe délibérant a été annulé par le juge administratif ;

– lorsque, à la suite d'une annulation d'une élection par le juge administratif ou d'une démission collective, une commune au sein d'une communauté a été amenée à renouveler ses conseillers communautaires ;

– lorsque le périmètre d'un EPCI a été modifié, notamment dans le cadre d'une fusion volontaire d'EPCI, d'adhésion ou de retrait d'une commune.

(1) Ibid.

(2) *Rapport n° 33 (2014-2015) de Mme Catherine Troendlé, fait au nom de la commission des Lois du Sénat, déposé le 15 octobre 2014.*

Selon les éléments transmis par la direction générale des collectivités locales à la rapporteure de la commission des Lois du Sénat, à l'issue des élections municipales de mars 2014, 1 005 contentieux concernaient des communes de moins de 1 000 habitants : au 23 juin 2014, 604 décisions avaient été prononcées par le juge administratif dont 150 annulations. Dans les communes de 1 000 habitants et plus, 2 192 contentieux électoraux avaient débouché sur 1 122 décisions, dont 566 annulations d'élections ⁽¹⁾.

Dans tous ces cas, des arrêtés préfectoraux, pris en application de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales, ont appliqué les dispositions en vigueur de cet article, en prévoyant une représentation proportionnelle aménagée, les conseils municipaux pouvant, à la majorité qualifiée, décider de créer et de se répartir un nombre de sièges supplémentaires au plus égal à 10 % du nombre résultant de l'application des règles légales de représentation.

Cependant, la nouvelle composition de ces organes délibérants sur la seule base du régime légal a pu avoir pour effet de diminuer le nombre de sièges attribués à de nombreuses communes dans le cadre d'un accord local conclu en 2013 ; en conséquence, des conseillers communautaires élus au suffrage universel direct en mars 2014 ont pu voir leur mandat prendre fin du fait de la recomposition d'un organe délibérant comportant moins de sièges ⁽²⁾.

Il existe donc un motif d'intérêt général justifiant que les organes délibérants puissent faire l'objet d'une nouvelle composition et répartition des sièges sur la base d'un accord local, afin que les conseillers communautaires élus au suffrage universel puissent retrouver une place au sein de l'organe délibérant.

1. La rédaction adoptée par le Sénat

Aussi cet article ouvre-t-il un délai de six mois à compter de la promulgation du présent texte durant lequel « les conseils communautaires des communautés de communes et d'agglomération constitués ou dont la composition est modifiée entre le 20 juin 2014 et la promulgation de la présente loi peuvent être modifiés ».

La rédaction modifiée par la commission des Lois du Sénat et adoptée par la seconde chambre prévoit que cette modification est effectuée « conformément à l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction résultant de la présente loi », c'est-à-dire tel que modifié par l'article 1^{er}.

(1) *Rapport n° 33 (2014-2015) de Mme Catherine Troendlé, fait au nom de la commission des Lois du Sénat, déposé le 15 octobre 2014.*

(2) *L'article L. 5211-6-2 du code général des collectivités territoriales prévoit que lorsqu'à la suite d'une recomposition de l'organe délibérant rendu nécessaire par une modification du périmètre de l'EPCI, le nombre de sièges attribué à une commune est inférieur au nombre de conseillers communautaires élus lors du dernier renouvellement général des conseils municipaux, les sièges sont pourvus par une élection organisée au scrutin de liste au sein du conseil municipal parmi les conseillers communautaires sortants ; le mandat des conseillers communautaires non reconduits prend alors fin.*

La procédure est donc celle prévue par le VII de cet article, qui prévoit que la composition de l'organe délibérant est déterminée par arrêté préfectoral en application des règles légales ou d'un accord local conclu dans les conditions prévues au I ou au VI du même article.

Les sièges ainsi créés seraient alors répartis dans les conditions prévues par l'article L. 5211-6-2 du code général des collectivités territoriales :

– dans les communes de moins de 1 000 habitants, pratiquant le scrutin majoritaire plurinominal, les conseillers communautaires seraient désignés dans l'ordre du tableau du conseil municipal, comme le prévoit le droit commun ;

– dans les communes de plus de 1 000 habitants, soumises au scrutin majoritaire de liste paritaire avec représentation proportionnelle, les conseillers seront désignés en fonction du nombre de conseillers proclamés élus lors des dernières élections municipales : si le nombre de sièges attribués à la commune est supérieur ou égal au nombre de conseillers communautaires élus à l'occasion du précédent renouvellement général du conseil municipal, les conseillers communautaires précédemment élus font partie du nouvel organe délibérant ; le cas échéant, les sièges supplémentaires sont pourvus par election à la proportionnelle au scrutin de liste paritaire au sein du conseil municipal ; si le nombre de sièges attribués à la commune est inférieur au nombre de conseillers communautaires élus lors des dernières élections municipales, les membres du nouvel organe délibérant sont élus par le conseil municipal parmi les conseillers communautaires sortants au scrutin de liste à un tour.

Par ailleurs, le second alinéa du présent article prévoit que cette répartition nouvelle est effectuée en prenant comme référence le fait que « dans ce cas, les chiffres des populations communales pris en compte sont ceux des populations légales en vigueur ».

Ces dispositions sont redondantes avec celle prévues au VII de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales qui prévoient d'ores et déjà que la détermination de l'effectif et la répartition des sièges de conseiller communautaire entre les communes sont fondées sur « 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 » relative à la démocratie de proximité.

2. La réécriture du dispositif par la commission des Lois

À l'initiative de son rapporteur, la commission des Lois a adopté un amendement de réécriture globale du présent article, qui procède aux améliorations suivantes :

– il précise le dispositif permettant pendant six mois aux communes membres d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération ayant dû recomposer leur conseil communautaire depuis la

décision du Conseil constitutionnel, en n'ayant ainsi pas pu négocier un accord local, de procéder à la composition et à la répartition des sièges dans les conditions prévues par l'article 1^{er} ;

– il prévoit explicitement le cas des communautés de communes et communautés d'agglomération qui devront procéder, en application de la décision du Conseil constitutionnel, à une nouvelle répartition des sièges de l'organe délibérant en cas d'élection partielle organisée dans une commune au cours du présent mandat municipal. Cet accord devra être trouvé dans un délai de deux mois à compter de l'évènement rendant nécessaire la tenue de l'élection partielle – que ce soit du fait de l'annulation d'un précédent scrutin, lorsqu'il y a lieu de procéder à l'élection du maire et que le conseil municipal est incomplet ou lorsque le conseil municipal a perdu le tiers de ses membres et qu'il ne peut plus être fait appel au suivant de liste ⁽¹⁾ – afin que la nouvelle répartition et le nombre de conseillers communautaires à élire soient fixés avant le début des opérations électorales, devant avoir lieu dans un délai de trois mois ;

– il précise que les sièges ainsi répartis seront pourvus dans les conditions prévues par le I de l'article L. 5211-6-2 du code général des collectivités territoriales ⁽²⁾ :

- dans les communes de moins de 1 000 habitants où s'applique le scrutin majoritaire pluri nominal, les conseillers communautaires sont désignés en application de l'ordre du tableau du conseil municipal, comme le prévoit le droit commun ;

- dans les communes de plus de 1 000 habitants et plus, soumises au scrutin majoritaire de liste paritaire avec représentation proportionnelle, les conseillers seront désignés en fonction du nombre de conseillers proclamés élus lors des dernières élections municipales : si le nombre de sièges attribués à la commune est supérieur ou égal au nombre de conseillers communautaires élus à l'occasion du précédent renouvellement général du conseil municipal, les conseillers communautaires précédemment élus font partie du nouvel organe délibérant ; le cas échéant, les sièges supplémentaires sont pourvus par élection à la proportionnelle au scrutin de liste paritaire au sein du conseil municipal ; si le nombre de sièges attribués à la commune est inférieur au nombre de conseillers communautaires élus lors des dernières élections municipales, les membres du nouvel organe délibérant sont élus par le conseil municipal parmi les conseillers communautaires sortants au scrutin de liste à un tour ;

– il supprime la disposition prévoyant que la répartition des sièges s'effectue par référence aux chiffres des « populations légales en vigueur », précision insérée à l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales par l'article 1^{er} tel que réécrit par la commission des Lois.

(1) En application des articles L. 258 et L. 270 du code électoral.

(2) Cf. commentaire sous l'article 1^{er} bis de la présente proposition de loi.

*

* *

La Commission examine alors l'amendement CL4 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement répond en partie aux questions de M. Gosselin sur les difficultés créées par l'annulation d'une élection, par une démission, ou un décès d'un maire, etc., en prévoyant un délai après la promulgation de la loi pour conclure un nouvel accord local.

La Commission adopte l'amendement.

L'article 2 est ainsi rédigé.

Titre

Adaptation du titre de la proposition de loi

Conséquence de l'adoption des amendements proposés par votre rapporteur, le contenu de la présente proposition de loi tel que modifié par la commission des Lois vise aussi bien à rétablir la faculté de définir la composition de l'organe délibérant par accord local dans les conditions prévues au I de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales que de compléter celle-ci en créant et répartissant des sièges supplémentaires en application du VI du même article.

Aussi à l'initiative de votre rapporteur la commission des Lois a-t-elle modifié le titre de la proposition de loi pour prendre en compte le fait qu'elle encadre désormais les modalités de répartition par accord local des sièges au sein de l'organe délibérant de toutes les catégories d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

*

* *

La Commission se saisit alors de l'amendement CL5 du rapporteur.

M. le rapporteur. Toutes les catégories d'EPCI – communautés de communes et communautés d'agglomération, mais aussi communautés urbaines et métropoles – sont concernées par les modifications que nous venons d'adopter. Je propose donc d'adopter un titre qui reflète ces changements.

Cet amendement a, je le précise, reçu l'accord presque enthousiaste de nos collègues sénateurs.

La Commission adopte l'amendement à l'unanimité.

Elle adopte ensuite l'ensemble de la proposition de loi.

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, autorisant l'accord local de représentation des communes membres d'une communauté de communes ou d'agglomération (n° 2320), dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi adoptée par le Sénat en première lecture	Texte adopté par la Commission
Code général des collectivités territoriales	Proposition de loi autorisant l'accord local de représentation des communes membres d'une communauté de communes ou d'agglomération	Proposition de loi autorisant l'accord local de répartition des sièges de conseiller communautaire amendement CL5
	Article 1 ^{er}	Article 1 ^{er}
	Le I de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :	L'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales est ainsi <i>modifié</i> :
<i>Art. L. 5211-6-1.</i> – I. – Le nombre et la répartition des sièges de conseiller communautaire sont établis :	« I. – <i>Sans préjudice des dispositions de l'article L. 5212-7</i> , le nombre et la répartition des conseillers sont établis :	<i>1° Le I est ainsi rédigé :</i> « I. – Le nombre et la répartition des <i>sièges de conseiller communautaire</i> sont établis :
– (Abrogé)		
– soit selon les modalités prévues aux II à VI du présent article.	« <i>a</i>) Soit selon les modalités prévues aux II à VI du présent article ;	« <i>1°</i> Soit selon les modalités prévues aux II à VI du présent article ;
	« <i>b</i>) Soit, dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération, par accord des deux tiers 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.	« <i>2°</i> Soit, dans les communautés de communes et dans les communautés d'agglomération, par accord des deux tiers <i>au moins</i> des conseils municipaux des communes <i>membres</i> représentant <i>plus de</i> la moitié de la population de celles-ci ou de la moitié <i>au moins</i> des conseils municipaux des communes <i>membres</i> représentant <i>plus</i> des deux tiers de la population <i>de celles-ci</i> . <i>Cette majorité doit comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse, lorsque celle-ci est supérieure au quart de la population des communes membres.</i>
	« La répartition fixée par l'accord prévu au <i>b</i> est fonction de la population des communes. Chaque commune dispose d'au moins un siège. Aucune commune ne peut détenir plus	« La répartition <i>des sièges effectuée</i> par l'accord prévu au <i>2° respecte les modalités suivantes</i> :

Dispositions en vigueur

**Texte de la proposition de loi
adoptée par le Sénat
en première lecture**

**Texte adopté
par la Commission**

de la moitié des sièges. Une commune ne peut ni avoir une représentation supérieure de plus d'un siège à celle qui résulterait de l'application du 1^o du IV du présent article, ni recevoir une part des sièges dans le conseil communautaire diminuée de plus de 20 % par rapport à sa part dans la population totale de la communauté, sauf le cas où ce chiffre lui conférerait la majorité. Si, à l'issue de cette répartition, la représentation d'une commune ayant obtenu un siège en application du 2^o du même IV est inférieure de plus de 20 % par rapport à sa part dans la population totale de la communauté, un siège supplémentaire lui est attribué. Le nombre total de sièges répartis en application de l'accord ne peut excéder de plus de 25 % celui qui serait attribué en vertu des III et IV du présent article. »

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

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

« c) Chaque commune dispose d'au moins un siège ;

« d) Aucune commune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges ;

« e) Sans préjudice des c et d, la part de sièges attribuée à chaque commune ne peut s'écarter de plus de 20 % de la proportion de sa population dans la population globale des communes membres, sauf :

« – lorsque la répartition effectuée en application des III et IV du présent article conduirait à ce que la part de sièges attribuée à une commune s'écarte de plus de 20 % de la proportion de sa population dans la

Dispositions en vigueur

**Texte de la proposition de loi
adoptée par le Sénat
en première lecture**

**Texte adopté
par la Commission**

population globale et que la répartition effectuée par l'accord maintienne ou réduise cet écart ;

« – lorsque deux sièges seraient attribués à une commune pour laquelle la répartition effectuée en application du 1° du IV conduirait à l'attribution d'un seul siège. » ;

amendement CL1

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 VI selon les principes suivants :

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 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 conseillers communautaires 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

Dispositions en vigueur

**Texte de la proposition de loi
adoptée par le Sénat
en première lecture**

**Texte adopté
par la Commission**

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

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

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 de l'organe

Dispositions en vigueur

**Texte de la proposition de loi
adoptée par le Sénat
en première lecture**

**Texte adopté
par la Commission**

délibérant :

– seul un nombre de sièges portant le nombre total de ses conseillers communautaires à la moitié des sièges de l'organe délibérant, 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 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 ;

4° *bis* Dans la métropole d'Aix-Marseille-Provence, sont attribués en supplément, à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, aux communes ayant bénéficié de la répartition des sièges prévue au 1° du présent IV, 20 % de la totalité des sièges, répartis en application des 1° et 2° du même IV.

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

Dispositions en vigueur

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. – À l'exception des communes de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, 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.

Texte de la proposition de loi adoptée par le Sénat en première lecture

Texte adopté par la Commission

2° Le VI est ainsi rédigé :

« VI. – Dans les métropoles et les communautés urbaines, à l'exception de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, et à défaut d'accord conclu dans les conditions prévues au 2° du I dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération, les communes peuvent créer et répartir un nombre de sièges supplémentaires inférieur ou égal à 10 % du nombre total de sièges issu de l'application des III et IV.

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

« 1° Lorsque la répartition effectuée en application des III et IV conduirait à ce que la part de sièges attribuée à une commune s'écarte de plus de 20 % de la proportion de sa population dans la population globale et que l'attribution effectuée en application du présent VI maintienne ou réduise cet écart ;

« 2° Lorsqu'un second siège serait attribué à une commune ayant bénéficié d'un seul siège en application du 1° du IV.

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

Dispositions en vigueur

**Texte de la proposition de loi
adoptée par le Sénat
en première lecture**

**Texte adopté
par la Commission**

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

amendement CL1

VII. – Au plus tard le 31 août de l'année 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 prévues aux I 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 31 octobre 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

Dispositions en vigueur

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.

Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité

Art. 156. – Cf. annexe

Code général des collectivités territoriales

Art. L. 5212-7. – Cf. annexe

Art. L. 5211-6-2. – Par

dérogation aux articles L. 5211-6 et L. 5211-6-1, entre deux renouvellements généraux des conseils municipaux :

1° En cas de création d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, de fusion entre plusieurs établissements publics de coopération intercommunale dont au moins l'un d'entre eux est à fiscalité propre, ou d'extension du périmètre d'un tel établissement par l'intégration d'une ou de plusieurs communes ou la modification des limites territoriales d'une commune membre, il est procédé à la détermination du nombre et à la répartition des sièges de conseiller communautaire dans les conditions prévues à l'article L. 5211-6-1.

Dans les communes dont le conseil municipal est élu selon les modalités prévues au chapitre II du titre IV du livre 1er du code électoral, les conseillers communautaires sont désignés en application du chapitre III du titre V du même livre 1^{er}.

Dans les communes dont le conseil municipal est élu selon les

Texte de la proposition de loi adoptée par le Sénat en première lecture

Texte adopté par la Commission

Article 1^{er} bis (nouveau)

Au premier alinéa du 1° de l'article L. 5211-6-2 du même code, la première occurrence du mot : « ou » est supprimée et, après le mot : « membre », sont insérés les mots : « ou d'annulation par la juridiction administrative de la répartition des sièges de conseiller communautaire ».

amendement CL2

Dispositions en vigueur

**Texte de la proposition de loi
adoptée par le Sénat
en première lecture**

**Texte adopté
par la Commission**

modalités prévues au chapitre III du titre IV dudit livre I^{er} :

a) Si le nombre de sièges attribués à la commune est supérieur ou égal au nombre de conseillers communautaires élus à l'occasion du précédent renouvellement général du conseil municipal, les conseillers communautaires précédemment élus font partie du nouvel organe délibérant ; le cas échéant, les sièges supplémentaires sont pourvus par élection dans les conditions prévues au b ;

b) S'il n'a pas été procédé à l'élection de conseillers communautaires lors du précédent renouvellement général du conseil municipal ou s'il est nécessaire de pourvoir des sièges supplémentaires, les conseillers concernés sont élus par le conseil municipal parmi ses membres au scrutin de liste à un tour, sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation, chaque liste étant composée alternativement d'un candidat de chaque sexe et présentant au moins deux noms de plus que le nombre de sièges à pourvoir. La répartition des sièges entre les listes est opérée à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne ;

c) Si le nombre de sièges attribués à la commune est inférieur au nombre de conseillers communautaires élus à l'occasion du précédent renouvellement général du conseil municipal, les membres du nouvel organe délibérant sont élus par le conseil municipal parmi les conseillers communautaires sortants au scrutin de liste à un tour, sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation. La répartition des sièges entre les listes est opérée à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. Si le nombre de candidats figurant sur une liste est inférieur au nombre de sièges qui lui reviennent, le ou les sièges non pourvus sont attribués à la ou aux

Dispositions en vigueur

**Texte de la proposition de loi
adoptée par le Sénat
en première lecture**

**Texte adopté
par la Commission**

plus fortes moyennes suivantes.

Le mandat des conseillers communautaires précédemment élus et non membres du nouvel organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre prend fin à compter de la date de la première réunion de ce nouvel organe délibérant.

En cas de vacance pour quelque cause que ce soit, d'un siège de conseiller communautaire pourvu en application des b et c, le candidat venant sur une liste immédiatement après le dernier élu est appelé à remplacer le conseiller communautaire élu sur cette liste. Lorsque ces dispositions ne peuvent pas être appliquées, il est procédé à une nouvelle élection dans les conditions prévues au b.

La constatation, par la juridiction administrative, de l'inéligibilité d'un ou plusieurs candidats à l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre n'entraîne l'annulation de l'élection que du ou des élus inéligibles. La juridiction saisie proclame en conséquence l'élection du ou des candidats suivants dans l'ordre de la liste ;

2° En cas de retrait d'une ou plusieurs communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, il n'est pas procédé à une nouvelle répartition des sièges ;

3° En cas de création d'une commune nouvelle en lieu et place de plusieurs communes membres d'un même établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, il est procédé, au bénéfice de la commune nouvelle, à l'attribution d'un nombre de sièges égal à la somme des sièges détenus précédemment par chacune des communes concernées. Si, par application de ces modalités, la commune nouvelle obtient plus de la moitié des sièges de l'organe délibérant, ou si elle obtient un nombre de sièges supérieur à celui de ses conseillers

Dispositions en vigueur

municipaux, les procédures prévues respectivement aux 3° et 4° du IV de l'article L. 5211-6-1 s'appliquent.

Les conseillers communautaires représentant la commune nouvelle sont désignés dans les conditions prévues au 1° du présent article.

Art. L. 5216-4-1. – Dans les communautés d'agglomération de 400 000 habitants au moins, les indemnités votées par le conseil de la communauté pour l'exercice du mandat de conseiller communautaire sont au maximum égales à 28 % du terme de référence mentionné au I de l'article L. 2123-20.

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 même I.

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 du présent article ne peut être supérieur au montant total des indemnités qui auraient pu être attribuées si cet effectif avait été déterminé en application du dernier alinéa du I de l'article L. 5211-6-1.

Art. L. 5211-6-1. – Cf. article 1^{er}

Texte de la proposition de loi adoptée par le Sénat en première lecture

Article 2

Dans les six mois suivant la promulgation de la présente loi, les conseils communautaires des communautés de communes et d'agglomération constitués ou dont la composition est modifiée entre le 20 juin 2014 et la promulgation de la présente loi peuvent être modifiés conformément à l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction résultant

Texte adopté par la Commission

Article 1^{er} ter (nouveau)

Au dernier alinéa de l'article L. 5216-4-1 du même code, la référence : « deuxième alinéa » est remplacée par la référence : « 2° » et la référence : « dernier alinéa » est remplacée par la référence : « 1° ».

amendement CL3

Article 2

Au plus tard six mois après la promulgation de la présente loi, lorsque la répartition des sièges de l'organe délibérant d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération a été établie entre le 20 juin 2014 et cette promulgation, il peut être procédé à la détermination du nombre et à la répartition des sièges de conseiller communautaire par accord en application du 2° du I de l'article

Dispositions en vigueur

**Texte de la proposition de loi
adoptée par le Sénat
en première lecture**

**Texte adopté
par la Commission**

de la présente loi.

Dans ce cas, les chiffres des populations communales pris en compte sont ceux des populations légales en vigueur.

L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction résultant de la présente loi.

En cas de renouvellement intégral ou partiel du conseil municipal d'une commune membre d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération dont la répartition des sièges de l'organe délibérant a été établie par accord intervenu avant le 20 juin 2014, il peut être procédé à la détermination du nombre et à la répartition des sièges de conseiller communautaire par accord en application du 2° du I du même article L. 5211-6-1, dans sa rédaction résultant de la présente loi, dans un délai de deux mois à compter de l'évènement rendant nécessaire le renouvellement du conseil municipal.

Le 1° de l'article L. 5211-6-2 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction résultant de la présente loi, est applicable à la désignation des conseillers communautaires destinée à pourvoir les sièges répartis en application des deux premiers alinéas du présent article.

amendement CL4

Art. L. 5211-6-2. – Cf. supra
art. 1^{er}bis

ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF

Code général des collectivités territoriales

Art. L. 5212-7. – Chaque commune est représentée dans le comité par deux délégués titulaires.

La décision d'institution ou une décision modificative peut prévoir la désignation d'un ou plusieurs délégués suppléants, appelés à siéger au comité avec voix délibérative, en cas d'empêchement du ou des délégués titulaires.

Le choix du conseil municipal peut porter sur tout citoyen réunissant les conditions requises pour faire partie d'un conseil municipal, sous réserve des dispositions du deuxième alinéa du II de l'article L. 5211-7.

En cas de fusion de plusieurs communes sur la base des articles L. 2113-1 et suivants dans leur rédaction antérieure à la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, lorsque l'une des communes associées dépasse en nombre d'habitants la moitié de la population de la commune principale, elle est représentée de plein droit par un délégué au sein du comité syndical auquel appartient la commune fusionnée lorsque cette dernière dispose de plusieurs sièges.

Si le conseil municipal de la commune associée est élu au scrutin de liste, le représentant siégeant au nom de cette dernière est désigné sur les listes soumises à l'élection municipale.

Dans les autres cas, le siège est occupé par le maire délégué.

Toute commune déléguée créée en application de l'article L. 2113-10 est représentée au sein du comité syndical, avec voix consultative, par le maire délégué ou, le cas échéant, par un représentant qu'il désigne au sein du conseil de la commune déléguée.

Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité

Art. 156. – I. – Le recensement de la population est effectué sous la responsabilité et le contrôle de l'État.

II. – Le recensement a pour objet :

- 1° Le dénombrement de la population de la France ;
- 2° La description des caractéristiques démographiques et sociales de la population ;
- 3° Le dénombrement et la description des caractéristiques des logements.

Les données recueillies sont régies par les dispositions de la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques et de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

III. – La collecte des informations est organisée et contrôlée par l'Institut national de la statistique et des études économiques.

Les enquêtes de recensement sont préparées et réalisées par les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale, qui reçoivent à ce titre une dotation forfaitaire de l'État.

IV. – Paragraphe modifiant l'article L. 2122-21 du code général des collectivités territoriales.

V. – Lorsque l'établissement public de coopération intercommunale a reçu des communes qui le constituent compétence pour préparer et réaliser les enquêtes de recensement, l'organe délibérant de l'établissement peut, par délibération, charger le président de l'établissement de procéder à ces enquêtes.

Dans le cas où une commune ou un établissement public de coopération intercommunale refuserait ou négligerait d'accomplir cette mission, le représentant de l'État dans le département peut, après l'en avoir requis, y pourvoir d'office.

Les enquêtes de recensement sont effectuées par des agents recenseurs, agents de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale affectés à cette tâche ou recrutés par eux à cette fin. Lorsque l'activité exercée par un agent recenseur présente un caractère accessoire, elle est exclue de l'interdiction prévue par l'article 25 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. L'inéligibilité prévue au douzième alinéa de l'article L. 231 du code électoral s'applique à tous les agents recenseurs, quel que soit le nombre d'habitants de la commune.

VI. – Les dates des enquêtes de recensement peuvent être différents selon les communes.

Pour les communes dont la population est inférieure à 10 000 habitants, les enquêtes sont exhaustives et ont lieu chaque année par roulement au cours d'une période de cinq ans. Pour les autres communes, une enquête par sondage est effectuée chaque année ; la totalité du territoire de ces communes est prise en compte au terme de la même période de cinq ans.

Chaque année, un décret établit la liste des communes concernées par les enquêtes de recensement au titre de l'année suivante.

VII. – Pour établir les chiffres de la population, l'Institut national de la statistique et des études économiques utilise les informations collectées dans chaque commune au moyen d'enquêtes de recensement exhaustives ou par sondage, les données démographiques non nominatives issues des fichiers administratifs, notamment sociaux et fiscaux, que l'institut est habilité à collecter à des fins exclusivement statistiques, ainsi que les résultats de toutes autres enquêtes statistiques réalisées en application de l'article 2 de la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 précitée.

À cette fin, les autorités gestionnaires des fichiers des organismes servant les prestations de base des régimes obligatoires d'assurance maladie transmettent à l'Institut national de la statistique et des études économiques les informations non nominatives qu'il appartient à l'institut d'agréger cinq ans après leur réception, à un niveau géographique de nature à éviter toute identification de personnes.

VIII. – Un décret authentifie chaque année les chiffres des populations de métropole, des départements d'outre-mer de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon, des circonscriptions administratives et des collectivités territoriales.

IX. – Les informations relatives à la localisation des immeubles, nécessaires à la préparation et à la réalisation des enquêtes de recensement, sont librement échangées entre l'Institut national de la statistique et des études économiques, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale intéressés.

X. – Le premier décret authentifiant les chiffres de population en application du VIII sera publié à la fin de la première période de cinq ans mentionnée au VI.

PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

Assemblée des communautés de France (AdCF)

- M. Loïc Cauret, président délégué de l'AdCF, président de Lamballe communauté
- Mme Estelle Grelier, députée de Seine-Maritime, membre du conseil de la communauté de communes de Fécamp
- M. Nicolas Portier, délégué général de l'AdCF
- Mme Floriane Boulay, responsable des affaires juridiques et institutionnelles de l'AdCF
- M. Atte Oksanen, chargé des relations parlementaires de l'AdCF