

N° 754

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 septembre 2012

## PROPOSITION DE LOI

*relative à la représentation communale dans les communautés de communes et d'agglomération,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Alain RICHARD, François REBSAMEN, Jean-Pierre SUEUR, Alain ANZIANI, Michel DELEBARRE, René VANDIERENDONCK, Gaëtan GORCE, Yannick VAUGRENARD, Mme Esther BENBASSA, MM. Michel BERSON, Richard YUNG, Luc CARVOUNAS, Félix DESPLAN, Robert NAVARRO, Jacques-Bernard MAGNER, Philippe MADRELLE, Ronan KERDRAON, Roger MADEC, Mmes Dominique GILLOT, Nicole BONNEFOY, Catherine GÉNISSON, Virginie KLÈS, Bernadette BOURZAI, MM. Bernard CAZEAU, Didier GUILLAUME, Mme Maryvonne BLONDIN, MM. Roland POVINELLI, Claude DOMEIZEL, Maurice VINCENT, Yves ROME, Roland RIES, Simon SUTOUR, Didier BOULAUD, Daniel RAOUL, Jean-Jacques MIRASSOU, Jacques CORNANO, Dominique BAILLY, Michel TESTON, André VAIRETTO, Daniel REINER, François PATRIAT, Yves CHASTAN, Mme Michèle ANDRÉ, MM. Vincent EBLÉ, Jean BESSON, Georges LABAZÉE, Jean-Claude PEYRONNET, René TEULADE, Mme Odette DURIEZ, MM. Jean-Pierre GODEFROY, Jean-Pierre DEMERLIAT, Mmes Delphine BATAILLE, Danielle MICHEL, Françoise LAURENT-PERRIGOT, MM. Jean-Jacques FILLEUL, Bernard PIRAS, Yves DAUDIGNY, Serge LARCHER, Pierre CAMANI, Mme Bariza KHIARI, M. Jean-Noël GUÉRINI, Mmes Josette DURRIEU, Catherine TASCA, Odette HERVIAUX, MM. Jean-Marc PASTOR, Bertrand AUBAN, Jacky LE MENN, Jacques CHIRON, Gérard MIQUEL, Jacques BERTHOU, Jean-Claude LEROY, Alain NÉRI, Alain FAUCONNIER, Mme Gisèle PRINTZ, M. Gilbert ROGER, Mme Laurence ROSSIGNOL, MM. Richard TUHEIAVA et Yves KRATTINGER,

Sénateurs

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



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Grâce à l'adoption des dispositions de la loi n° 2012-281 du 29 février 2012, des améliorations pratiques ont été introduites dans le pilotage de l'achèvement de la carte des intercommunalités. Elles consistent notamment à assurer, en cas de fusion ou de changement de périmètre, la poursuite des mandats intercommunaux en cours, à consolider le statut électif des suppléants pour la représentation des communes n'ayant qu'un seul conseiller communautaire, à assurer le maintien des syndicats spécialisés dont les missions ne sont pas aisément insérables dans les compétences des communautés, à assouplir là où c'est justifié la règle traditionnelle de la continuité territoriale, etc.

Ces améliorations ont, en outre, inclus une procédure plus protectrice de la volonté des communes lors de la constitution des EPCI dans le cas, assez répandu, où les schémas départementaux prévus n'avaient pas été adoptés avant la date limite du 31 décembre 2011.

Ces nouvelles règles ont pour finalité globale de faciliter l'achèvement et la rationalisation, avant le renouvellement de mars 2014, de la carte des établissements publics de coopération intercommunale, objectif d'intérêt général très largement partagé au sein de la représentation nationale – à la différence d'autres orientations de la loi de réforme territoriale du 16 décembre 2010. L'adoption de ces dispositions d'assouplissement est intervenue juste à temps pour influencer positivement sur l'adoption, programmée en 2012, des périmètres des communautés de communes et d'agglomérations créées ou remaniées ainsi que de la carte des syndicats maintenus.

Il est cependant resté un élément défavorable sur lequel un accord n'a pu être atteint entre les deux chambres du Parlement dans le bref délai de cette modification législative : celui des dispositions très restrictives introduites par cette même loi du 16 décembre 2010 dans la représentation des communes au sein des conseils délibérants et des bureaux des communautés de communes et d'agglomérations, dispositions dorénavant alignées sur celles applicables aux métropoles et communautés urbaines. Sans transition avec le droit antérieur beaucoup plus permissif, ce texte a

plafonné le nombre de représentants des communes dans les conseils communautaires ainsi que l'effectif des bureaux communautaires sur la seule base de la population totale des communes réunies. Ces limites sont énoncées dans l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales tel qu'il est rédigé à l'issue de la réforme de 2010.

Il en résulte une réduction très substantielle des droits de représentation des communes, applicable dès 2014, et d'autant plus fortement ressentie que le mouvement général engagé dans les schémas départementaux va vers un regroupement de petites communautés comportant des communes nombreuses. Pour illustrer cette problématique, on prendra l'exemple de la fusion de deux communautés ayant chacune 8000 habitants et 15 communes, actuellement représentées chacune par deux conseillers communautaires. Les élus de ces deux conseils communautaires étaient au nombre de 60 ; le conseil issu de la fusion ne comprendra que 26 élus, chiffre pouvant être légèrement majoré dans le cas de communes n'atteignant pas le quotient nécessaire à la désignation d'un représentant. De même les bureaux des deux communautés préexistantes pouvaient comprendre chacun 9 vice-présidents, soit 18 en tout. La communauté issue de la fusion doit se limiter à 5 vice-présidents du fait de la nouvelle rédaction de l'article L. 5211-10 du code.

La proposition de loi entend introduire une meilleure transition entre les modes de représentation actuellement pratiqués et celui envisagé à l'avenir. Elle se limite donc à deux articles :

- Le premier pour prévoir une augmentation, dans la limite de 25 % supplémentaires, du nombre de conseillers communautaires dans le cas où les communes s'entendent pour fixer à l'amiable leur barème de représentation ;
- Le second pour relever le nombre de vice-présidents de la communauté intéressée.

Pour parer à l'objection – non exempte de facilité – tirée du coût des droits à indemnisation des élus locaux, les deux articles précisent que le total du budget des indemnités d'élus ne doit pas augmenter lorsqu'il est fait usage de cette faculté d'élargissement des conseils ou des bureaux. Ainsi serait écartée toute discussion sur la nécessité de prévoir un financement spécifique ; et, compte tenu des enjeux importants de la reconfiguration des intercommunalités, les élus communaux pourraient librement faire appel à ces possibilités d'assouplissement. Il importe de souligner à cet égard que la grande majorité des conseillers

communautaires exercent leurs fonctions sans indemnités.

Ces dispositions, si le Parlement les adoptait pendant le second semestre de 2012, pourraient entrer en vigueur à temps pour la période, fixée au premier semestre 2013, où les communes doivent se concerter et retenir à la majorité qualifiée leur futur barème de représentation au sein de leurs communautés ; elles seraient également applicables lorsque les communautés auront à fixer leur nombre de vice-présidents, dans les semaines suivant le renouvellement municipal de mars 2014.

Il y a lieu enfin de préciser que les dispositions proposées n'auraient pas à s'appliquer aux communautés urbaines et aux métropoles, dont la situation géographique et la masse de compétences en font une catégorie très spécifique ; elles ne concerneraient pas davantage les syndicats et syndicats mixtes, dont les instances sont régies par des dispositions distinctes.

Pour ces motifs, le Sénat est invité à délibérer de la présente proposition.



## PROPOSITION DE LOI

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

- ① I. - La dernière phrase du deuxième alinéa du I de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigée : « Le nombre de sièges total ne peut excéder de plus de 25 % le nombre de sièges qui serait attribué en application des II à VI du présent article. »
- ② II. - Après le troisième alinéa de l'article L. 5211-12 du même code, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ③ « Lorsqu'il est fait application de la faculté d'augmentation du nombre de sièges prévue au deuxième alinéa du I de l'article L. 5211-6-1, le montant maximal des indemnités des membres du conseil communautaire est réduit du même pourcentage. »

### Article 2

- ① I. - Après le troisième alinéa de l'article L. 5211-10 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Un nombre de vice-présidents supérieur à celui qui résulte de l'application des deux alinéas précédents peut être fixé par l'organe délibérant. En ce cas sont applicables les dispositions du quatrième alinéa de l'article L. 5211-12. »
- ③ II. - Après le premier alinéa de l'article L. 5211-12 du même code, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ④ « Lorsqu'il est fait application du quatrième alinéa de l'article L. 5211-10, le montant total des indemnités pour l'exercice des fonctions des vice-présidents est celui qui résulterait de l'application combinée de l'alinéa précédent et des deuxième et troisième alinéas de l'article L. 5211-10. »