

N° 782

---

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2013-2014

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 juillet 2014

## PROPOSITION DE LOI

*autorisant l'accord local de représentation des communes membres d'une communauté de communes ou d'agglomération,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Alain RICHARD et Jean-Pierre SUEUR,

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,

La constitution des conseils délibérants des communautés de communes et d'agglomération est un temps décisif dans le développement de l'institution intercommunale et la création d'une relation harmonieuse entre les communes et l'établissement public qui les réunit.

De longue date la représentation des communes au sein d'un établissement de coopération était laissée à l'accord entre elles, à l'unanimité jusqu'en 1959 et depuis lors à la majorité qualifiée bien connue. Depuis sa décision 94-358 DC du 26 janvier 1995, le Conseil Constitutionnel a rappelé au législateur que, les intercommunalités exerçant des prérogatives au nom des communes et procédant de leur légitimité démocratique, le principe d'égalité du suffrage s'oppose à ce que les communes y soient représentées de manière disproportionnée au regard de leur population. Les fondements de cette appréciation sont la règle du suffrage égal énoncée par l'article 3 de la Constitution et l'égalité des citoyens proclamée par l'article 6 de la Déclaration des droits de 1789.

En cherchant à se conformer à cette orientation, la loi du 16 décembre 2010 a organisé un régime normatif de composition des conseils intercommunaux, énoncé de manière détaillée dans les II à VI de l'article L5211-6-1 du code général des collectivités territoriales. Ce barème de représentation, qui pour la première fois plafonne l'effectif du conseil communautaire, donne à chaque commune un nombre de représentants strictement proportionnel à sa population, avec comme seul correctif l'attribution d'un siège unique aux communes que leur faible proportion de population placerait arithmétiquement au-dessous du seuil de représentation.

Cette loi, cependant, a maintenu (dans le I du même article) une option alternative habilitant la majorité qualifiée des communes à définir leur propre barème local de représentation, en dérogeant à cette règle de quasi-proportionnalité et en suivant seulement trois principes : chaque commune doit avoir un siège, aucune ne doit détenir seule la majorité et la répartition doit "tenir compte" de la population. Une adaptation ultérieure introduite par la loi du 31 décembre 2012 a, d'une part attribué un

suppléant permanent aux communes n'ayant qu'un seul délégué, d'autre part autorisé un relèvement de 25 % de l'effectif du conseil communautaire dans le cas d'un accord local de représentation, mais sans introduire de limite à la latitude de choix des communes.

Le nouvel article L 5211-6-1 résultant de ces lois s'est appliqué pour la première fois entre la fin de 2012 et l'automne 2013 en vue de répartir les sièges de conseillers communautaires avant les élections de mars 2014. La très grande majorité des décisions constituant les nouveaux conseils communautaires a été le résultat d'accords locaux obtenus à la majorité qualifiée, s'écartant plus ou moins fortement du barème purement démographique désormais en vigueur.

Saisi par question prioritaire de constitutionnalité par une commune lésée lors d'un tel accord local, le Conseil Constitutionnel a jugé par une décision 2014-405 DC, le 20 juin dernier, que la liberté de détermination de la représentation communale permise par le I de l'article L 5211-6-1 dérogeait au principe général de proportionnalité de la représentation communale « dans une mesure qui est manifestement disproportionnée ». Il en résulte qu'à partir de cette décision, seule reste en vigueur la règle de représentation purement démographique.

Dans cette décision, le Conseil Constitutionnel a prévu précisément, comme il le fait en pareil cas, à quelle échéance s'appliquera le nouvel état de droit, fort restrictif. S'il énonce qu'en principe l'obligation de suivre le barème démographique n'est applicable qu'à l'approche des élections municipales et communautaires prévues en mars 2020, il y a trois cas qui vont conduire à une remise en cause précoce des représentations communales :

- si un litige pendant devant une juridiction sur la représentation communale conduit à faire usage de l'article L 5211-6-1 ;

- si, à la suite d'une annulation d'élection ou d'une démission collective, une commune au sein d'une communauté est amenée à renouveler son ou ses conseillers communautaires ;

- si une communauté remaniée par l'effet d'une fusion ou d'une restructuration doit à nouveau constituer son organe délibérant.

Les cas d'élections partielles vont se succéder dès septembre 2014, au gré des décisions d'annulation. Même dans le cas de communes dont la représentation n'est pas défavorisée par l'accord local, la simple réélection

de leurs conseillers communautaires entraînera un changement non choisi des délégations des autres communes. Là où l'ensemble communautaire a fait usage de la possibilité d'élever le nombre de sièges, c'est une proportion substantielle des conseillers communautaires qui seront privés de leur mandat après quelques mois d'exercice, et sans qu'aucun manquement ou dysfonctionnement en soit la cause. La composition des bureaux et l'équilibre politique des conseils communautaires en place en seront perturbés.

Dans la phase prévue par la loi de révision des périmètres communautaires, qui va se dérouler dans le courant de l'année 2015 – avec une anticipation dès la fin 2014 dans les quatre départements de la grande couronne d'Ile de France – l'absence de toute adaptation locale compromettra l'acceptation de la création d'ensembles plus consistants. Chacun de ces regroupements implique une réduction des représentations communales, sauf pour les communes déjà réduites à un conseiller unique. La marge offerte par l'accord local avec l'option pour une augmentation limitée du nombre d'élus était un élément, voulu par le législateur, adapté pour assouplir les transitions.

C'est à cette situation préjudiciable qu'entend remédier la présente proposition de loi. Elle se fonde sur les termes de la décision récente du Conseil Constitutionnel, éclairés de surcroît par les commentaires émis par l'institution elle-même. Le défaut reconnu à la disposition permettant l'accord local de représentation n'est pas son existence même, mais le décalage de représentation « manifestement disproportionné » rendu possible par son encadrement insuffisant. La proposition consiste donc à établir des limites chiffrées aux écarts de représentation issus d'un accord local, en cohérence avec la jurisprudence déjà fixée par le Conseil en matière de représentation électorale. Elle ne modifie pas la majorité qualifiée requise pour établir cet accord, que le juge constitutionnel n'a pas critiquée, ni la possibilité d'adjoindre des sièges complémentaires.

Pour respecter les critères de représentativité énoncés dans des situations comparables par le juge constitutionnel, la proposition de loi fixe donc une limite à l'écart entre la représentation consentie dans l'accord local et celle qui reviendrait à la commune en application du barème démographique « pur ».

Cette limite peut être fixée à 20 % dans le cas de sous-représentation, chiffre retenu à plusieurs reprises en matière de représentation électorale. Ainsi les villes plus peuplées au sein d'un groupement de communes ne pourraient voir leur proportion de représentation réduite de plus d'un cinquième : une commune ayant droit, par application des II à VI de

l'article L 5211-6-1, à 40 % des sièges dans le conseil communautaire ne pourrait se voir ramenée à moins de 32 % des sièges dans le cas d'un accord local de représentation. Cette limitation doit être établie en proportion de représentation et non directement en nombre de sièges : du fait de la marge d'augmentation prévue dans le cas d'accord local, une réduction de 20 % du nombre de délégués cumulée avec une augmentation de 25 % de l'assemblée entière aboutirait à une sous-représentation excessive (de 36 %).

En revanche, pour les améliorations de représentation en faveur de petites et moyennes communes, il est impossible pratiquement de fixer le même butoir en pourcentage. Quasiment toutes les communes intéressées n'ont droit qu'à un ou deux sièges en application du barème démographique ; si on ouvrait droit à une hausse de 20 % de leur représentation, cela équivaldrait en chiffres à 0 et le droit à l'accord local serait privé de son utilité : les villes principales pourraient renoncer à une part de leur représentation mais cette marge ne pourrait bénéficier aux plus petites. Aussi la proposition fixe l'ajout d'un siège comme limite de sur-représentation dans l'équilibre d'un accord local. Au regard de l'effectif global des conseils communautaires encadré par la loi, qui va de 30 à 100 sièges dans les cas les plus nombreux, cette règle limitant à un siège l'avantage qu'une commune peut tirer d'un accord local permet un assouplissement effectif et ne déforme pas excessivement la représentation démographique qui doit rester le principe.

L'**article 2** de la proposition complète ce dispositif d'accord local encadré par une règle d'application dans le temps. Comme il a été indiqué plus haut, la décision du Conseil Constitutionnel va impacter un nombre appréciable de communautés de communes et d'agglomération dont les conseils délibérants verront leur effectif et leur structure modifiés dès le mois de septembre 2014. Si, comme on peut l'espérer, l'adoption de la présente proposition de loi vient rétablir dès les premiers mois de 2015 une faculté pour les communes de fixer localement leur représentation communautaire dans une marge d'écart avec la représentation démographique – et avec elle le droit d'augmenter jusqu'à 25 % l'effectif du conseil communautaire, il serait préjudiciable que les communautés ayant dû s'adapter les premières, du fait d'une élection partielle, soient privées de cette liberté souhaitée par tous. Aussi la proposition ouvre-t-elle à ces communautés une période d'option de six mois, après le rétablissement du droit à l'accord local, pour rééquilibrer leur conseil communautaire dans les nouvelles limites de la loi.

## PROPOSITION DE LOI

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

- ① Le I de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :
- ② « I – Sans préjudice des dispositions de l'article L. 5212-7, le nombre et la répartition des délégués sont établis :
- ③ « *a*) Soit selon les modalités prévues aux II à VI du présent article ;
- ④ « *b*) 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.
- ⑤ « La répartition fixée par l'accord prévu au *b* ci-dessus est fonction de la population de chaque commune. Chaque commune dispose d'au moins un siège. Par rapport au résultat de l'application du *a* ci-dessus, une commune ne peut obtenir une représentation supérieure de plus d'un siège ni voir sa proportion de sièges dans le conseil communautaire baisser de plus d'un cinquième. En outre aucune commune ne peut détenir plus de la moitié des sièges. Le nombre total de sièges réparti 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. »

### Article 2

- ① Dans les communautés de communes et d'agglomération dont le conseil communautaire a été modifié postérieurement au 20 juin 2014, une nouvelle application de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction issue de la présente loi est autorisée dans les six mois suivant sa promulgation.
- ② Dans ce cas les chiffres des populations communales pris en compte sont ceux des populations légales 2011.