

N° 108

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 novembre 2012

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi de M. Alain RICHARD et plusieurs de ses collègues relative à la **représentation communale** dans les **communautés de communes** et d'**agglomération**,*

Par Mme Virginie KLÈS,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, *président* ; MM. Jean-Pierre Michel, Patrice Gélard, Mme Catherine Tasca, M. Bernard Saugey, Mme Esther Benbassa, MM. François Pillet, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Nicolas Alfonsi, Mlle Sophie Joissains, *vice-présidents* ; Mme Nicole Bonnefoy, MM. Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Mme Virginie Klès, *secrétaires* ; MM. Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Cécile Cukierman, MM. Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, Louis-Constant Fleming, René Garrec, Gaëtan Gorce, Mme Jacqueline Gourault, MM. Jean-Jacques Hyest, Philippe Kaltenbach, Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Mme Hélène Lipietz, MM. Roger Madec, Jean Louis Masson, Michel Mercier, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Mme Catherine Troendle, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 754 (2011-2012) et 109 (2012-2013)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. L'AMÉLIORATION DU PILOTAGE DE L'ACHÈVEMENT DE LA CARTE INTERCOMMUNALE	8
A. LES AMÉLIORATIONS APPORTÉES EN MATIÈRE D'ACHÈVEMENT DE LA CARTE INTERCOMMUNALE	9
1. <i>Les principes directeurs de l'achèvement de la carte intercommunale : compléter et rationaliser les intercommunalités</i>	9
2. <i>Les difficultés liées à la mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale</i>	10
3. <i>Les améliorations apportées par la loi du 29 février 2012</i>	11
B. L'ABSENCE D'ACCORD SUR LA REPRÉSENTATION DES COMMUNES AU SEIN DES GROUPEMENTS DE COMMUNES	11
II. LE DISPOSITIF PRÉVU PAR LA PROPOSITION DE LOI N° 754 : ASSOUBLIR LES RÈGLES DE REPRÉSENTATION DES COMMUNES AU SEIN DES GROUPEMENTS	12
III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : ASSURER UNE MISE EN ŒUVRE RAPIDE DES ASSOUBLISSEMENTS DE REPRÉSENTATION DES COMMUNES AU SEIN D'UN EPCI	12
A. APPROUVER LE DISPOSITIF DE LA PROPOSITION DE LOI	12
B. FAVORISER LE BON FONCTIONNEMENT DES CONSEILS COMMUNAUTAIRES EN RENFORÇANT LES RÈGLES DE SUPPLÉANCE	14
C. ASSOUBLIR LES RÈGLES RELATIVES AU NOMBRE DE VICE-PRÉSIDENTS	14
EXAMEN DES ARTICLES	15
• <i>Article premier</i> (art. L. 5211-6-1, L. 5211-12 du code général des collectivités territoriales) Augmentation du nombre de sièges au sein des conseils communautaires	15
• <i>Article 2</i> (art. L. 5211-10, L. 5211-12 du code général des collectivités territoriales) Augmentation du nombre de vice-présidents au sein des conseils communautaires	22
• <i>Article 3 (nouveau)</i> (art. L. 5211-6 du code général des collectivités territoriales) Suppléance au sein des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre	24
• <i>Article 4 (nouveau)</i> (art. L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales) Assouplissement des orientations fixées au schéma départemental de coopération intercommunale	26
EXAMEN EN COMMISSION	27
ANNEXE – LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	35
TABLEAU COMPARATIF	37

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 7 novembre 2012 sous la présidence de M. Jean-Pierre Sueur, président, la commission a examiné le rapport de Mme Virginie Klès et établi son texte sur la proposition de loi n° 754 (2011-2012) relative à la représentation communale dans les communautés de communes et d'agglomération.

Votre commission a constaté que le nouveau cadre de fixation du nombre de délégués communautaires par commune, issu de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, laissait peu de place à l'accord local, ce que regrettent les élus locaux. Or, en vue des prochaines échéances municipales, prévues en mars 2014, les communes sont actuellement en négociation, pour répartir le nombre de représentants, dans un contexte d'évolution des périmètres des établissements publics de coopération intercommunale.

C'est pourquoi votre commission a salué l'initiative de la proposition de loi qui propose une transition souple entre les dispositions antérieures de la loi du 16 décembre 2010 et les nouvelles qui s'appliqueront en mars 2014, tout en précisant que ce texte devait être adopté dans les plus brefs délais afin de répondre aux inquiétudes exprimées sur le terrain.

Face à ce constat, elle a :

– précisé, à l'initiative de son rapporteur, les dispositions prévoyant le maintien de l'enveloppe budgétaire dédiée au versement des indemnités de fonction, lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale utiliserait la faculté d'augmenter le nombre de ses délégués ;

– introduit la possibilité de relever jusqu'à 30 % de l'effectif de l'organe délibérant le nombre de vice-présidents, sous réserve qu'il ne dépasse pas le plafond de quinze, et dans une enveloppe budgétaire figée ;

– étendu les règles de suppléance à l'ensemble des communes membres d'une communauté de communes et d'une communauté d'agglomération, quel que soit leur nombre de délégués ;

– assoupli, à l'initiative de Pierre-Yves Collombat, les orientations fixées au schéma départemental de coopération intercommunale, afin de subordonner la suppression d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte à la reprise de ses compétences par un EPCI à fiscalité propre.

La commission a adopté la proposition de loi ainsi rédigée.

Mesdames, Messieurs,

La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a fait l'objet de multiples difficultés soulevées par la mise en œuvre des dispositions régissant l'achèvement et la rationalisation de la carte intercommunale. Afin de répondre aux inquiétudes exprimées par les élus locaux et les associations nationales d'élus, votre Haute Assemblée a adopté la proposition de loi n° 793 (2010-2011) de notre collègue Jean-Pierre Sueur, afin de « *préserver les mandats en cours des délégués des EPCI menacés par l'achèvement de la carte de l'intercommunalité* », pour reprendre son intitulé. A l'initiative de votre rapporteur d'alors, Alain Richard, votre commission puis le Sénat en séance publique avaient adopté un certain nombre de correctifs destinés à améliorer les dispositions relatives à l'achèvement de la carte intercommunale.

La majorité de ces dispositions a ensuite été reprise dans la proposition de loi de notre collègue député Jacques Pélissard, adoptée par le Sénat le 20 février 2012, et devenue la loi du 29 février 2012 visant à assouplir les règles relatives à la refonte de la carte intercommunale.

Toutefois, certaines dispositions insérées à l'initiative de votre commission dans la proposition de loi de M. Sueur n'ont pu faire l'objet d'un accord avec l'Assemblée nationale. Il s'agissait des dispositions permettant d'assouplir les règles prévues par la loi du 16 décembre 2010 sur le nombre de délégués communautaires au sein d'un établissement public de coopération intercommunale. La loi prévoit un cadre rigide, qui laisse peu de place à l'accord local, contraire à l'esprit même de l'intercommunalité, comme l'avaient relevé plusieurs de nos collègues, lors des débats parlementaires, en 2010. L'application de ces nouvelles dispositions ne permet pas toujours de prévoir une représentation politique qui reflète le poids démographique des communes, ce que regrettent aujourd'hui les élus locaux, qui demandent à « *faire confiance à l'intelligence territoriale* ».

Afin de répondre aux attentes des élus en la matière, notre Haute Assemblée est aujourd'hui saisie, à la demande du groupe socialiste, de la proposition de loi n° 754 (2011-2012), déposée par notre collègue Alain Richard le 10 septembre 2012. L'objectif de cette proposition de loi est de permettre une transition souple entre les dispositions antérieures à la loi du 16 décembre 2010, plus permissives, et celles qui entreront en vigueur lors du prochain renouvellement communal, prévu en mars 2014, plus rigides et reposant sur un tableau. Plus précisément, elle propose de revenir sur les règles limitatives de représentation des communes au sein de l'organe délibérant des communautés de communes et d'agglomération ainsi que sur le plafonnement du nombre de vice-présidents.

L'adoption de cette proposition de loi s'inscrit dans un contexte d'urgence. En effet, certains accords ont pu être trouvés ou sont en cours d'être finalisés, dans le cadre de l'évolution des périmètres des établissements publics de coopération intercommunale. Les règles de composition doivent être stabilisées rapidement. C'est pourquoi cette proposition de loi, qui apporte la souplesse réclamée par les élus locaux et les associations nationales d'élus, doit être adoptée dans les plus brefs délais afin de répondre aux inquiétudes exprimées sur le terrain.

I. L'AMÉLIORATION DU PILOTAGE DE L'ACHÈVEMENT DE LA CARTE INTERCOMMUNALE

La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales¹ a prévu l'adoption des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) permettant une couverture intégrale du territoire par des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, avant le 31 décembre 2011. Toutefois, plusieurs difficultés sont apparues qui ont nécessité l'adoption de la loi du 29 février 2012², reprenant plusieurs dispositions de la proposition de loi³ de notre collègue, Jean-Pierre Sueur, adoptée par le Sénat à l'automne 2011. Reste qu'aucun accord n'a pu être trouvé sur les dispositions relatives à la représentation des communes au sein des groupements qui demeure, à ce jour, toujours problématique.

¹ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

² Loi n° 2012-281 du 29 février 2012 visant à assouplir les règles relatives à la refonte de la carte intercommunale.

³ Proposition de loi n° 793 (2010-2011) tendant à préserver les mandats en cours des délégués des établissements publics de coopération intercommunale menacés par l'application du dispositif d'achèvement de la carte de l'intercommunalité.

A. LES AMÉLIORATIONS APPORTÉES EN MATIÈRE D'ACHÈVEMENT DE LA CARTE INTERCOMMUNALE

1. Les principes directeurs de l'achèvement de la carte intercommunale : compléter et rationaliser les intercommunalités

Les règles régissant l'achèvement de la carte intercommunale résultent de l'article 35 de la loi du 16 décembre 2010, aujourd'hui codifié à l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales. Les SDCI sont les instruments de ce processus de rationalisation et d'achèvement de la carte intercommunale et poursuivent une double vocation :

- permettre une couverture intégrale du territoire par les EPCI à fiscalité propre et la suppression des enclaves et des discontinuités territoriales ;

- prévoir les modalités de rationalisation des périmètres des autres EPCI et des syndicats mixtes existants par création, extension, transformation ou fusion de ceux-ci.

Six orientations ont été fixées au schéma pour atteindre les objectifs poursuivis :

- la constitution d'EPCI à fiscalité propre regroupant au moins 5 000 habitants. Toutefois, deux tempéraments ont été retenus à cette obligation : elle ne s'applique pas aux EPCI situés en zone de montagne, même partiellement, et le préfet peut y déroger « *pour tenir compte des caractéristiques particulières de certains espaces* », liées à leur insularité, leur faible densité démographique, etc. ;

- l'amélioration de la cohérence spatiale des EPCI à fiscalité propre en tenant compte du périmètre des unités urbaines, des bassins de vie et des schémas de cohérence territoriale (SCOT) ;

- l'accroissement de la solidarité financière ;

- la réduction du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes, avec notamment la suppression des « *doubles emplois entre des EPCI ou entre ceux-ci et des syndicats mixtes* »¹ ;

- le transfert des compétences exercées par les syndicats à un EPCI à fiscalité propre ;

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

¹ 4° du III de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales.

2. Les difficultés liées à la mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale

Sans entrer dans le détail des dispositifs prévus par la loi du 16 décembre 2010 qui ont été abordés par notre collègue Alain Richard dans ses deux rapports consacrés à la proposition de loi de notre collègue Jean-Pierre Sueur et la loi du 29 février 2012¹, votre rapporteure rappelle seulement que l'application de cette loi a été génératrice de blocages et de réticences, qui ont permis d'expliquer l'échec de la concertation dans trente-trois départements.

Tout d'abord, aux termes du **calendrier** prévu par la loi, les commissions départementales de coopération intercommunale n'ont disposé, au mieux, que d'un délai de quatre mois pour modifier les projets de schémas qui leur ont été présentés avant de les adresser pour avis, en mai et juin 2011, aux collectivités concernées.

Ensuite, de nombreuses incertitudes étaient perceptibles quant au **sort réservé à certaines compétences de proximité**, dont l'exercice au niveau intercommunal était mis en danger par deux des orientations assignées aux SDCI :

- la fixation du seuil minimal de 5 000 habitants pour la mise en place d'un EPCI à fiscalité propre ;

- la réduction du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes, appelés à disparaître au profit des EPCI à fiscalité propre.

De nombreuses compétences sont assurées par des groupements de petite taille ou par des syndicats. L'augmentation du nombre de communes membres d'une intercommunalité, liée à l'élargissement des périmètres, peut rendre complexe la gestion de ces compétences par le nouvel établissement et le dissuader de les adopter dans le cas où une petite communauté en rejoint une autre plus urbaine.

Enfin, de nombreux changements substantiels ont été apportés aux **règles régissant la composition des conseils communautaires des EPCI et le nombre de vice-présidents**. Les nouvelles règles de plafonnement du nombre des membres des organes délibérants s'appliquent immédiatement à l'ensemble des EPCI subissant, en 2012-2013, une modification de leur périmètre, sous l'effet du processus de rationalisation de la carte intercommunale. Or, le plafonnement immédiat du nombre de délégués communautaires et de vice-présidents a conduit fréquemment à la cessation anticipée des mandats des représentants des communes, notamment les plus petites, à l'origine de nombreuses tensions sur le terrain et déstabilisant la gouvernance des EPCI.

¹ *Rapports n° 67 (2011-2012) et n° 367 (2011-2012) de M. Alain Richard, faits au nom de la commission des Lois. Ces rapports sont consultables aux adresses suivantes : <http://www.senat.fr/rap/111-067/111-067.html> et <http://www.senat.fr/rap/111-367/111-367.html>*

3. Les améliorations apportées par la loi du 29 février 2012

Afin de remédier à ces difficultés, le Sénat a adopté la proposition de loi de notre collègue Jean-Pierre Sueur, visant à « *préserver les mandats en cours des délégués des EPCI menacés par l'application du dispositif d'achèvement de la carte de l'intercommunalité* ». La loi du 29 février 2012, issue d'une proposition de loi de notre collègue député, Jacques Pélissard, comporte de nombreuses dispositions identiques, sur le fond, à celles adoptées par la proposition de loi de M. Sueur.

Là encore, sans entrer dans le détail des différentes dispositions adoptées par le Parlement, votre rapporteure se bornera à rappeler les principales améliorations qui ont permis d'assouplir les règles relatives à la refonte de la carte intercommunale. Ainsi, la loi a :

- maintenu les mandats en cours des délégués intercommunaux ;
- renforcé les droits accordés aux suppléants de ces délégués et conforté leur statut.

B. L'ABSENCE D'ACCORD SUR LA REPRÉSENTATION DES COMMUNES AU SEIN DES GROUPEMENTS DE COMMUNES

À l'initiative de votre rapporteur Alain Richard, votre commission avait enrichi la proposition de loi de notre collègue, Jean-Pierre Sueur, avec notamment une disposition assouplissant la fixation du nombre maximal de sièges au sein des conseils communautaires. Dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération, et en cas d'accord local, votre commission avait adopté le principe selon lequel le plafond n'aurait plus été égal au nombre de sièges qui résulterait de l'application des règles « générales » prévues par le III de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales, mais à ce nombre pouvant être augmenté dans la limite d'un plafond de 25 %. L'objectif de cette disposition était d'inciter les acteurs locaux à s'entendre sur la composition de l'organe délibérant, et à apporter plus de souplesse au dispositif prévu par la loi du 16 décembre 2010.

Toutefois, cette disposition n'a pu faire l'objet d'un accord avec l'Assemblée nationale et n'a donc pas été intégrée dans la proposition de loi de notre collègue Jacques Pélissard.

Votre commission avait également précisé, à l'initiative de votre rapporteur d'alors, les règles applicables aux délégués suppléants, afin de tenir compte du cas particulier des « petites » communes. La participation aux séances des suppléants n'aurait plus été un choix par défaut en l'absence de délégation consentie par le délégué titulaire au délégué d'une autre commune, mais une possibilité ouverte de plein droit dès lors que le titulaire se fait excuser. Votre commission avait également précisé que le délégué suppléant devait avoir accès aux informations relatives à l'intercommunalité dans les mêmes conditions que le délégué titulaire. Cette disposition figure désormais à l'article 8 de la loi du 29 février 2012.

II. LE DISPOSITIF PRÉVU PAR LA PROPOSITION DE LOI N° 754 : ASSOUBLIR LES RÈGLES DE REPRÉSENTATION DES COMMUNES AU SEIN DES GROUPEMENTS

La proposition de loi déposée par notre collègue Alain Richard vise à répondre à l'une des difficultés évoquées précédemment : assouplir les règles limitatives de représentation des communes au sein des organes délibérants des communautés de communes et des communautés d'agglomération ainsi que celles relatives au plafonnement du nombre des vice-présidents, qui s'appliqueront lors du prochain renouvellement des conseils municipaux, en mars 2014.

Les règles adoptées dans la loi du 16 décembre 2010 régissant le nombre de représentants dont dispose chaque commune au sein de l'organe délibérant et le nombre de délégués communautaires au sein des bureaux sont aujourd'hui alignées sur celles applicables aux communautés urbaines et aux métropoles, fixées par la loi. Ainsi, alors que le dispositif antérieur à la loi reposait sur un accord local, adopté à la majorité qualifiée entre les communes membres, le nouveau dispositif qui s'appliquera à partir de mars 2014 s'avère moins permissif, et ne permet pas une représentation des communes qui soit en cohérence avec leur poids démographique.

Pour remédier à ces difficultés, la présente proposition de loi vise à prévoir une augmentation, dans la limite de 25 % supplémentaires, du nombre de délégués communautaires, au sein des communautés de communes et des communautés d'agglomération, et un relèvement du nombre de vice-présidents dans l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre concerné.

Le recours à ces deux **facultés**, qui nécessitent l'obtention d'un accord global à la majorité des deux tiers (des conseils municipaux pour la première et de l'organe délibérant de l'EPCI nouvellement créé pour la deuxième), ne s'accompagnerait pas d'une augmentation concomitante et à due proportion de l'enveloppe budgétaire destinée aux indemnités des élus communautaires qui peuvent en bénéficier. En effet, ces possibilités s'appliqueraient au sein d'une enveloppe dont le montant serait calculé avant ces désignations supplémentaires, afin de ne pas alourdir les finances des collectivités territoriales.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : ASSURER UNE MISE EN ŒUVRE RAPIDE DES ASSOUBLISSEMENTS DE REPRÉSENTATION DES COMMUNES AU SEIN D'UN EPCI

A. APPROUVER LE DISPOSITIF DE LA PROPOSITION DE LOI

Votre commission a apporté son soutien au dispositif proposé par notre collègue Alain Richard qui permet d'assurer une transition entre les

modes actuels de représentation des communes, plus permissifs, et ceux envisagés par la loi du 16 décembre 2010, plus restrictifs et reposant sur la mise en œuvre d'un tableau dont la complexité mérite d'être soulignée...

L'augmentation du nombre de sièges, subordonnée à un accord local, adopté à la majorité qualifiée, **répond aux attentes des élus**, comme a pu le constater votre rapporteure au cours de ses auditions. Elle permet en effet d'assurer une **meilleure représentation des communes au sein du conseil communautaire**, notamment lorsqu'une communauté de communes ou une communauté d'agglomérations regroupe de nombreuses petites communes ou lorsque la représentation est totalement égalitaire entre celles-ci. Ainsi, d'après un exemple exposé à votre rapporteure par l'Association des Petites Villes de France (APVF), dans une communauté de communes de 27 000 habitants, réunissant une ville-centre de 10 000 habitants, huit communes intermédiaires d'environ 1 000 habitants chacune et trente-cinq villages de moins de 500 habitants, le droit actuel aboutit à attribuer à la ville-centre dix-huit sièges sur un total de soixante-cinq, soit 27 % des sièges pour 37 % de la population. La proposition de loi permettra d'améliorer la représentation de la ville-centre.

D'ores et déjà, le principe est affirmé que le recours à cette faculté s'exercerait sans pouvoir appliquer une augmentation concomitante de l'enveloppe budgétaire destinée au versement des indemnités de fonction perçues par les élus communautaires (conseillers, conseillers délégués ou vice-présidents selon la nature et la taille de l'EPCI).

Toutefois, **la proposition de loi ne remet pas en cause les deux principes traditionnels** selon lesquels aucune commune ne doit détenir plus de la moitié des sièges à elle-seule et chaque commune doit disposer d'un représentant. En d'autres termes, la libre négociation entre les élus concernés par un projet intercommunal doit primer sur des mécanismes plus contraignants qui ne doivent s'appliquer qu'en cas de désaccord. Il s'agit ainsi de faire confiance à « *l'intelligence territoriale* ».

Or, comme l'a rappelé l'Association des Maires de France, certains accords ont déjà été trouvés ou sont en cours d'être finalisés, dans le cadre de l'évolution des périmètres des communautés ou pour les communautés nouvellement créées. **Il est donc important que les règles de composition soient stabilisées rapidement.** En effet, les communes doivent se prononcer sur la répartition des sièges au sein des assemblées communautaires au plus tard le 30 juin 2013. Ces décisions doivent pouvoir être entérinées dans un délai suffisamment éloigné des échéances municipales prévues en mars 2014. **C'est pourquoi votre rapporteure rappelle que l'adoption de la présente proposition de loi répond à un besoin urgent des élus locaux et que son adoption et sa promulgation doivent être rapides.**

B. FAVORISER LE BON FONCTIONNEMENT DES CONSEILS COMMUNAUTAIRES EN RENFORÇANT LES RÈGLES DE SUPPLÉANCE

Outre des améliorations rédactionnelles des dispositions de la présente proposition de loi, votre commission a élargi, à l'initiative de votre rapporteure, les dispositions qu'elle avait adoptées dans le cadre des propositions de loi de nos collègues Jean-Pierre Sueur et Jacques Pélissard, relatives à la suppléance des conseillers communautaires.

Alors que les dispositions adoptées par le Parlement s'appliquent aux communes ne disposant que d'un seul délégué communautaire, votre commission a étendu le principe d'un suppléant à l'ensemble des communes membres d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération, quel que soit le nombre de délégués dont dispose chaque commune membre.

C. ASSOULPIR LES RÈGLES RELATIVES AU NOMBRE DE VICE-PRÉSIDENTS

Votre commission a également assoupli les règles prévues dans la loi du 16 décembre 2010 relatives au plafonnement du nombre de vice-présidents. Alors que les dispositions actuelles prévoient un double plafond (quinze vice-présidents et 20 % au maximum de l'effectif du conseil communautaire), votre commission a adopté, à l'initiative de votre rapporteure, la faculté de fixer le nombre de vice-présidents à 30 % de l'effectif de l'organe délibérant, dans la limite de quinze vice-présidents, sous réserve d'un accord local adopté à la majorité des deux tiers.

Le recours à cette faculté ne s'accompagnerait d'aucune augmentation de l'enveloppe budgétaire destinée au versement des indemnités de fonction perçues par les vice-présidents, car elle serait mise en œuvre dans le cadre d'une enveloppe budgétaire inchangée.

*

* *

Votre commission a adopté la proposition de loi ainsi rédigée.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

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

Augmentation du nombre de sièges au sein des conseils communautaires

Le présent article propose de permettre d'augmenter, dans la limite de 25 %, le nombre de conseillers communautaires membres d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération, dans le cadre d'un accord local adopté à la majorité qualifiée, sur la répartition des sièges entre les communes membres. En conséquence, le montant maximal des indemnités des membres du conseil serait réduit du même pourcentage.

I. Le manque de souplesse du nouveau dispositif de création et de répartition des sièges au sein du conseil communautaire

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a modifié les règles relatives au nombre et à la répartition des sièges au sein des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

A. Les dispositions en vigueur avant la loi de réforme des collectivités territoriales

Avant l'entrée en vigueur de cette loi, la composition des conseils communautaires reposait principalement sur des **accords amiables** entre les communes membres. Elle était fixée par les statuts de la communauté, conformément aux dispositions de l'ancien article L. 5211-5-1 du code général des collectivités territoriales, **et non par la loi**, celle-ci ne s'imposant qu'à défaut de consensus entre les communes membres.

Toutefois, pour éviter que la prépondérance des accords amiables ne lèse les communes les plus faibles ou ne favorise excessivement la commune la plus peuplée, deux principes s'imposaient à tous les établissements publics de coopération intercommunale, quelle que soit la volonté des communes membres et même en cas d'accord amiable :

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

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

En cas d'absence de consensus entre les communes membres, il était prévu que, d'une part, la répartition des sièges au sein des organes délibérants des communautés de communes et des communautés d'agglomération devait être fixée « *dans les conditions de majorité requises pour la création* » de l'établissement public de coopération intercommunale et « *en fonction de la population* ». D'autre part, dans les communautés urbaines, l'ancien article L. 5215-6 du code général des collectivités territoriales disposait que le nombre total de sièges était déterminé par un **tableau**, les sièges étant ensuite répartis à la **représentation proportionnelle selon la règle de la plus forte moyenne**. Ainsi, selon cette règle :

- un siège était d'abord attribué à chaque commune ;
- les sièges restants étaient ensuite répartis entre les communes dont la population était supérieure au quotient démographique de l'établissement public de coopération intercommunale à la représentation proportionnelle.

B. Les dispositions en vigueur depuis l'adoption de la loi du 16 décembre 2010

L'article 9 de la loi du 16 décembre 2010 a fortement modifié ces dispositions pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération dont le régime, en cas de désaccord des communes membres, est calqué sur celui applicable aux communautés urbaines et métropoles. L'objectif affiché est que le poids respectif des communes membres au sein du conseil communautaire reflète leur importance démographique au sein de la communauté. Les caractéristiques des conseils communautaires sont désormais exclusivement déterminées par la loi.

L'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales, tel qu'issu de sa rédaction de la loi du 16 décembre 2010, dispose que, dans les communautés de communes et d'agglomération, les sièges sont librement répartis entre les communes membres dès lors que celles-ci parviennent à un **accord à la majorité qualifiée** (deux tiers des communes représentant la moitié de la population de l'établissement public de coopération intercommunale ou la moitié des communes représentant les deux tiers de la population de l'établissement public de coopération intercommunale).

Cette répartition est toutefois soumise au **respect de plusieurs règles** : aux règles anciennes déjà existantes (un siège au moins pour chaque commune, aucune commune ne pouvant disposer de plus de la moitié des sièges au sein du conseil communautaire), s'ajoute le respect de **deux nouvelles dispositions** :

- la répartition des sièges tient compte de la population de chaque commune ;

- le nombre total de sièges ne peut excéder de plus de 10 % celui qui aurait été attribué dans les cas de communautés urbaines ou de métropoles ou, en cas de désaccord, entre les communes membres d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération.

À défaut d'accord entre les communes membres d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération, le nombre total de sièges est alors fixé par un **tableau en fonction de la population**.

Votre rapporteure rappelle que, lors de la discussion du projet de loi de réforme des collectivités territoriales, les associations nationales d'élus et plusieurs de nos collègues, parmi lesquels Jean-Pierre Chevènement et Alain Lambert, alors président de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, avaient marqué leur **total désaccord avec le tableau et affirmé que l'application uniforme d'un tableau rigide allait à l'encontre de l'esprit de l'intercommunalité**, qui devait à leurs yeux reposer sur la négociation et le consensus à tous les stades de la vie des EPCI. C'est pourquoi une certaine souplesse a été apportée à ce dispositif, consistant en la mise en place de dérogations, comme le présente le schéma de la page 21. Toutefois, votre rapporteure estime que **l'application d'un certain nombre de dérogations reflète les insuffisances du tableau**. Par ailleurs, le nombre de conseillers communautaires prévu par le tableau pour chaque strate démographique mériterait d'être revu et amélioré, à l'occasion d'un prochain projet de loi relatif aux modes de scrutin des conseillers communautaires.

La répartition des sièges en fonction du tableau est, là encore, soumise au respect de plusieurs règles :

- les sièges à pourvoir sont répartis entre les communes membres à la représentation proportionnelle, selon la règle de la plus forte moyenne ;

- les communes qui n'ont obtenu aucun siège en application de la répartition proportionnelle, leur population étant inférieure au quotient démographique de l'établissement public de coopération intercommunale, se voient alors attribuer un siège au-delà de l'effectif total fixé par le tableau ;

- à ce stade de la répartition, aucune commune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges au sein du conseil communautaire. Dans le cas contraire, un système correctif en deux temps est mis en œuvre. Dans un premier temps, la commune en question se voit attribuer un nombre de sièges égal à la moitié des sièges du conseil, arrondie à l'entier inférieur. Dans un second temps, les sièges qui se trouvent alors non attribués sont répartis entre les autres communes suivant la règle de la plus forte moyenne, sur la base de leur population. A ce stade, les communes disposent de la faculté de créer des sièges supplémentaires au sein du conseil communautaire :

• si les communes dont le quotient démographique est inférieur à celui de l'établissement public de coopération intercommunale représentent plus de 30 % du nombre total de sièges au sein du conseil communautaire, **10 % de sièges supplémentaires sont alors créés et répartis** de manière strictement proportionnelle à la population ;

• **dans les autres cas**, les communes membres du groupement de communes **peuvent créer** un nombre de sièges égal ou inférieur à 10 % du nombre total de sièges. Cette décision doit être prise à la majorité qualifiée. Ces sièges sont ensuite librement répartis.

II. Le dispositif proposé

A. L'introduction d'une souplesse dans le nombre des sièges au sein des conseils communautaires

Le I de l'article 1^{er} propose de modifier la rédaction actuelle de la dernière phrase du I de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales. Selon cette nouvelle rédaction, le nombre total de sièges, dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération, ne pourrait excéder de plus de 25 %, contre 10 % aujourd'hui, le nombre de sièges qui serait attribué en cas de désaccord entre les communes, dispositif identique à celui prévu pour les métropoles et les communautés urbaines.

Cette décision serait prise dans le cadre d'un accord local sur la répartition des sièges en fonction de la population de chaque commune, à la majorité qualifiée des communes membres (deux tiers des communes représentant la moitié de la population de l'EPCI ou l'inverse).

L'objectif de cette disposition est de permettre une plus grande souplesse dans la fixation du nombre de délégués dont pourraient bénéficier les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale et permettre la représentation de chacune d'elles au sein du conseil communautaire.

B. Une faculté qui s'inscrit dans une enveloppe budgétaire fixe

Le II prévoit d'insérer un nouvel alinéa à l'article L. 5211-12 du code général des collectivités territoriales selon lequel le recours à cette faculté s'accompagnerait d'une diminution, à due proportion, du montant maximal des indemnités des membres du conseil communautaire.

Peuvent notamment bénéficier d'une indemnité de fonction les détenteurs :

- d'une **fonction exécutive au sens strict**, dont les présidents d'établissements publics de coopération intercommunale¹ ;

- d'une **fonction exécutive par délégation**, dont peuvent bénéficier les vice-présidents d'un établissement public de coopération intercommunale².

Par ailleurs, les délégués des communes au sein des communautés d'agglomération de plus de 100 000 habitants peuvent également percevoir une indemnité de fonction¹.

¹ Article L. 5216-4 du code général des collectivités territoriales pour les communautés d'agglomération. Article L. 5211-12 pour les communautés de communes.

² Article L. 5216-4 du code général des collectivités territoriales pour les communautés d'agglomération. Article L. 5211-12 pour les communautés de communes.

Aux termes de la loi, les indemnités ne peuvent être versées que pour l'exercice effectif des fonctions d'élu. Le Conseil d'État a d'ailleurs rappelé qu'un adjoint au maire, comme un vice-président d'EPCI, ne peuvent justifier de l'exercice effectif de leurs fonctions s'ils n'ont pas reçu une délégation de fonction de la part du maire ou du président². De même, dans un avis rendu le 2 décembre 1952³, sur le fondement de dispositions anciennes mais dont les termes se retrouvent, à quelques nuances près, dans la législation actuelle, le Conseil d'État estime que « *les conseils municipaux sont tenus d'accorder une indemnité de fonctions au maire et aux adjoints* » mais aussi qu'il appartient à ces conseils « *d'en fixer le montant dans la limite des maxima* » légaux et « *par voie de conséquence, d'inscrire au budget les crédits correspondants* »

En d'autres termes, les indemnités sont obligatoirement allouées à ces élus, mais leur niveau est librement décidé par l'organe délibérant, dans la limite d'une enveloppe maximale fixée par la loi.

Ainsi, le recours à la faculté introduite par le I du présent article ne pourrait s'accompagner d'un relèvement du montant maximal des indemnités que peuvent percevoir certains membres du conseil communautaire. Au contraire, la hausse du nombre de sièges s'accompagnerait de la baisse concomitante et de même pourcentage de ce montant maximal, afin de maintenir l'enveloppe budgétaire consacrée aux indemnités au niveau fixé avant le recours à cette faculté insérée par le I.

La position de votre commission

Votre commission estime que les dispositions du présent article permettront d'introduire une phase transitoire plus souple, d'ici le renouvellement des conseils municipaux et intercommunaux prévu en mars 2014, en matière de représentation des communes au sein des conseils communautaires. Elle réintroduit une part de négociation entre les communes membres, ce qui les incite à parvenir à un accord amiable, conformément à la philosophie des dispositions antérieures à la loi du 16 décembre 2010, sans pour autant bouleverser les règles contenues dans cette loi.

Toutefois, la rédaction actuelle du II de l'article 1^{er} soulève une difficulté d'application, dont les conséquences pourraient être contraires à l'effet recherché. En effet, l'augmentation du nombre de conseillers communautaires n'entraîne pas, par elle-même, une augmentation des indemnités versées aux membres de l'organe délibérant : les conseillers communautaires des communautés de communes ne peuvent ainsi bénéficier d'aucune indemnité – au même titre d'ailleurs que les délégués des communautés d'agglomération de moins de 100 000 habitants – puisque l'article L. 5214-8 du code général des collectivités territoriales ne renvoie pas à l'article L. 2123-24-1 du même code.

¹ Articles L. 5216-4 et L. 5216-4-1 du code général des collectivités territoriales.

² CE, 29 avril 1988, Commune d'Aix-en-Provence c/ Mme Joissains.

³ CE, 2 décembre 1952, avis n° 259735.

En matière indemnitaire, en l'état actuel des textes et comme l'a rappelé précédemment votre rapporteure, seuls les conseillers communautaires des communautés urbaines et des communautés d'agglomération de plus de 100 000 habitants¹ peuvent percevoir une indemnité en contrepartie de l'exercice effectif d'une délégation de fonction conférée par leur président. Par ailleurs, les délégués des communes au sein des conseils des communautés urbaines et des communautés d'agglomération peuvent bénéficier d'une indemnité de fonction².

En d'autres termes, en l'état actuel du droit, une augmentation du nombre de conseillers communautaires permet d'augmenter, légèrement, le nombre de vice-présidents qui perçoivent une indemnité de fonction³. Par conséquent, le pourcentage d'augmentation éventuelle du montant total des indemnités alors versées n'est pas identique au pourcentage d'augmentation du nombre de conseillers communautaires. C'est pourquoi votre commission, sur proposition de sa rapporteure, a adopté une nouvelle rédaction de cet alinéa afin de ne pas pénaliser financièrement les vice-présidents des communautés de communes, dont l'organe délibérant choisirait de recourir à l'augmentation du nombre de délégués communautaires.

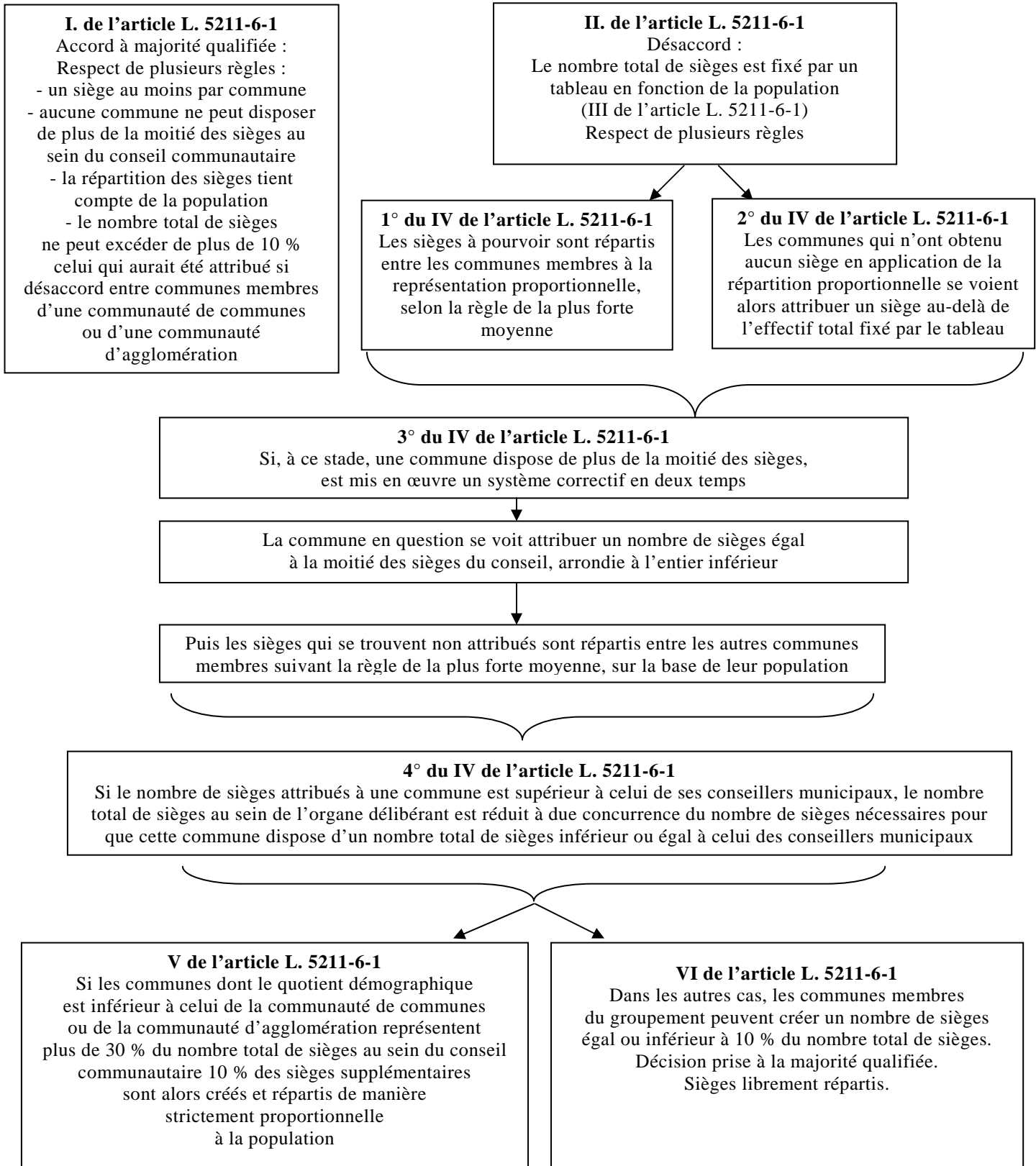
La commission a adopté l'article 1^{er} **ainsi rédigé.**

¹ Articles L. 5215-16, L. 5215-17, L. 5216-4 et L. 5216-4-1 du code général des collectivités territoriales.

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

³ Articles L. 5211-12, R. 5214-1 et R. 5332-1 du code général des collectivités territoriales.

Répartition des sièges dans une communauté de communes et une communauté d'agglomération



Article 2

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

Augmentation du nombre de vice-présidents au sein des conseils communautaires

Cet article propose de permettre aux communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale de relever le nombre de leurs vice-présidents. L'utilisation de cette faculté s'effectuerait sans augmentation de l'enveloppe budgétaire consacrée au versement des indemnités de fonction.

Selon l'article L. 5211-10 du code général des collectivités territoriales, le bureau d'un établissement public de coopération intercommunale est composé du président, d'un ou de plusieurs vice-présidents et, éventuellement, d'un ou de plusieurs autres membres du conseil communautaire. Avant la loi du 16 décembre 2010, le nombre de vice-présidents était soumis à un plafonnement fixé à 30 % de l'effectif total du conseil communautaire.

Afin de limiter les effectifs du bureau d'un établissement public de coopération intercommunale, l'article 9 de la loi du 16 décembre 2010 a soumis à un double plafonnement plus strict le nombre de vice-présidents, désormais fixé à 20 % de l'effectif total du conseil communautaire et ne pouvant excéder le nombre de quinze.

Toutefois, il est prévu de déroger au plafond de 20 % si son application entraîne la désignation de moins de quatre vice-présidents au sein du conseil communautaire. Dans ce cas, le nombre de vice-présidents peut être porté à quatre. On rappellera que **le nombre des membres du bureau et la représentation des communes membres en son sein sont librement fixées par l'organe délibérant, comme l'a rappelé le Conseil d'État**¹.

Le dispositif proposé vise à permettre à l'organe délibérant de relever le nombre de vice-présidents tel que prévu par les dispositions actuelles de l'article L. 5211-10. Ce relèvement serait adopté à la majorité des deux tiers.

Le recours à cette faculté ne pourrait s'accompagner d'une hausse concomitante des dépenses de versement des indemnités de fonction. En effet, le II du présent article prévoit que le montant total des indemnités pour l'exercice de fonctions des vice-présidents, lié à l'application de cette faculté, serait celui qui résulterait de l'application combinée des règles suivantes :

- l'enveloppe budgétaire prévue pour le versement des indemnités de fonction sera celle découlant de l'application des dispositions obligatoires relatives au nombre de vice-présidents soumis au double-plafond rappelé précédemment ou celles applicables aux petites communautés de communes

¹ CE, 9 février 1979, *Élection des membres du bureau du syndicat intercommunal d'aménagement de l'agglomération nouvelle d'Évry*.

pour lesquelles est prévue une disposition spécifique portant à quatre le nombre de leurs vice-présidents¹ ;

- si un nombre plus élevé de vice-présidents est adopté par les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale, et qu'un ou tous les vice-présidents supplémentaires bénéficient d'une délégation de fonction, le montant maximal des indemnités des membres du conseil communautaire serait réduit du même pourcentage d'augmentation du nombre de vice-présidents².

En d'autres termes, la combinaison de ces dispositions permet d'augmenter le nombre de vice-présidents sans hausse de l'enveloppe budgétaire prévue pour les indemnités de fonction dont peuvent bénéficier certains conseillers communautaires. Ainsi, si de nouveaux vice-présidents supplémentaires peuvent être nommés et bénéficient d'une délégation de fonction – ce qui est éminemment souhaitable ! – les indemnités perçues par l'ensemble des vice-présidents et du président seraient diminuées du même pourcentage d'augmentation. Autrement dit, l'augmentation du nombre de vice-présidents ne s'accompagnerait pas d'une augmentation concomitante de l'enveloppe budgétaire dédiée au versement des indemnités des membres du conseil communautaire.

La position de la commission

Comme pour l'article 1^{er}, votre commission a approuvé l'introduction d'une nouvelle faculté, qui permet aux communes de bénéficier d'un peu de souplesse dans leur mode de représentation au sein du bureau du conseil communautaire. Par ailleurs, le recours à cette faculté ne s'accompagnera pas d'une hausse des indemnités versées aux présidents et aux vice-présidents.

A l'initiative de votre rapporteure, votre commission a modifié les dispositions relatives au nombre de vice-présidents au sein du Bureau des EPCI à fiscalité propre. Afin de donner de la souplesse à celles qui le souhaiteraient, les communes pourraient augmenter le nombre de leurs vice-présidents jusqu'à 30 % de l'effectif de l'organe délibérant, sous réserve d'un accord local à la majorité des deux tiers, et dans la limite d'un plafond de quinze vice-présidents. Toutefois, l'enveloppe budgétaire utilisée pour le versement des indemnités perçues par le président et les vice-présidents n'augmenterait pas à due proportion, mais resterait au niveau fixé antérieurement à l'utilisation de cette faculté.

La commission a adopté l'article 2 **ainsi rédigé**.

¹ Deuxième et troisième alinéas de l'article L. 5211-10 du code général des collectivités territoriales.

² Quatrième alinéa (nouveau) de l'article L. 5211-12 du code général des collectivités territoriales.

Article 3 (nouveau)

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

**Suppléance au sein des organes délibérants
des EPCI à fiscalité propre**

Cet article vise à modifier les **conditions de suppléance** au sein des conseils communautaires des EPCI à fiscalité propre.

Les dispositions de l'article L. 5211-6 du code général des collectivités territoriales ont été modifiées par l'article 8 de la loi n° 2012-281 du 29 février 2012 visant à assouplir les règles relatives à la refonte de la carte intercommunale. On rappellera pour mémoire que ces dispositions avaient été insérées par votre commission des lois à l'initiative de votre rapporteur, Alain Richard¹, dans la proposition de loi de notre collègue Jean-Pierre Sueur tendant à préserver les mandats en cours des délégués des EPCI menacés par l'application du dispositif d'achèvement de la carte de l'intercommunalité, adoptée par votre commission le 25 octobre 2011 et en séance publique le 2 novembre 2011.

Avant l'entrée en vigueur de la loi du 16 décembre 2010, il revenait aux statuts de l'EPCI le soin de fixer les règles relatives à « *l'institution éventuelle de suppléants* »². Ce système, relativement souple, a toutefois été substantiellement modifié par l'article 8 de la loi de réforme des collectivités territoriales, aux termes duquel³ :

- seules les communes membres d'une **communauté de communes** ou d'une **communauté d'agglomération** peuvent désigner un suppléant : en effet, ce système risquant de poser de nombreux problèmes pratiques au vu du nombre important de communes ne disposant que d'un seul délégué, le Sénat, à l'initiative de notre collègue Pierre-Yves Collombat, a exclu les communautés urbaines et les métropoles du recours à cette faculté ;

- seules les communes disposant d'**un seul délégué** au sein du conseil communautaire peuvent désigner un suppléant ; pour ces communes, la désignation de ce suppléant devient obligatoire et doit intervenir même si elle n'a pas été prévue par les statuts de l'EPCI ;

- l'intervention du suppléant devient **subsidaire**, puisque ce dernier ne peut participer aux réunions de l'organe délibérant avec voix délibérative que lorsque le titulaire absent n'a pas donné procuration à un autre délégué. Il a pourtant semblé à votre commission que la suppléance devrait primer sur l'attribution de procurations de vote.

¹ Rapport n° 67 (2011-2012) de M. Alain Richard précité.

² Ancien article L. 5211-5-1 du code général des collectivités territoriales, f) ; cet article a été abrogé par l'article 9 de la loi de réforme des collectivités territoriales.

³ Ces dispositions sont codifiées au deuxième alinéa de l'article L. 5211-6 du code général des collectivités territoriales, et sont issues d'un amendement présenté, en séance publique et en première lecture du projet de loi de réforme des collectivités territoriales devant le Sénat, par M. Michel Charasse et sous-amendé par M. Pierre-Yves Collombat.

Le système restrictif adopté par la loi de réforme des collectivités territoriales a ainsi réduit les possibilités d'intervention du suppléant, ce qui soulève plusieurs problèmes de fond, que notre collègue Alain Richard avait observés dans le cadre de la discussion de la proposition de loi de notre collègue Jean-Pierre Sueur.

D'une part, il donnait la **priorité aux délégations sur la suppléance**, ce qui favorise le cas où les communes devront s'en remettre aux représentants d'une autre commune pour défendre leurs positions : si une telle priorité est envisageable pour des sujets transversaux, concernant à part égale l'ensemble des communes membres, elle soulève des difficultés évidentes en cas d'absence du délégué titulaire lors d'une séance où des questions intéressant directement ou particulièrement le sort d'une commune doivent être abordées.

D'autre part, les dispositions figurant actuellement au sein de la loi de réforme des collectivités territoriales ne semblaient pas à même de permettre au délégué suppléant d'exercer pleinement ses pouvoirs : aucune règle n'oblige en effet le président de l'EPCI à informer le suppléant des affaires de l'intercommunalité en amont de leur discussion par le conseil communautaire¹.

Pour résoudre ces difficultés, les nouvelles dispositions de l'article L. 5211-6 du code général des collectivités territoriales issues de l'article 8 de la loi précitée du 29 février 2012 prévoient un système dans lequel :

- le délégué suppléant peut siéger au conseil communautaire en cas d'absence du titulaire, dès lors que ce dernier en a avisé le président de l'EPCI et sans que cette intervention soit subsidiaire par rapport à une délégation ;

- l'ensemble des documents envoyés, préalablement aux réunions de l'organe délibérant, au délégué titulaire, doivent également être adressés à son suppléant.

Il va de soi que celui-ci est habilité à assister aux séances du conseil communautaire, celles-ci étant publiques, même lorsque le conseiller titulaire est présent.

Le reste des dispositions relatives à la suppléance et issues de la loi de réforme des collectivités territoriales n'a pas été modifié.

A l'initiative de votre rapporteure, la commission des lois a étendu les dispositions relatives à la suppléance à l'ensemble des communes membres d'une communauté de communes et d'une communauté d'agglomération, quel que soit le nombre de délégués dont elles disposent au sein de l'organe délibérant.

La commission a adopté l'article 3 (*nouveau*) **ainsi rédigé**.

¹ Rappelons que le code général des collectivités territoriales permet aux délégués titulaires d'être informés des affaires de l'intercommunalité et de disposer de nombreux documents, en raison de l'application aux EPCI des dispositions relatives au fonctionnement du conseil municipal (voir notamment les articles L. 2121-10 et suivants du code).

Article 4 (nouveau)

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

**Assouplissement des orientations fixées
au schéma départemental de coopération intercommunale**

A l'initiative de notre collègue Pierre-Yves Collombat, votre commission a adopté un amendement visant à assouplir les orientations qui sont fixées, par l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales, au schéma départemental de coopération intercommunale.

Cette disposition avait été adoptée par votre commission, à l'initiative de votre rapporteur d'alors, Alain Richard, lors de la discussion de la proposition de loi précitée de notre collègue Jean-Pierre Sueur. L'objectif était de préserver un exercice efficace de certaines compétences de proximité, assumées par les syndicats intercommunaux.

En effet, on rappellera, pour mémoire, que la rationalisation de la carte intercommunale, initiée par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, soulève la question du sort des compétences aujourd'hui exercées par ces syndicats. Comme l'avait rappelé notre collègue Alain Richard, « *Leur transfert à un EPCI à fiscalité propre peut ne pas être pertinent, soit que le nouveau groupement ne souhaite pas exercer lesdites compétences, soit que, dans le cas contraire, leur mise en œuvre soit moins efficiente.* »

Cette disposition n'avait pas été adoptée dans la loi du 29 février 2012. Votre commission estime toutefois préférable de subordonner la suppression d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte, tout comme d'ailleurs la modification de son périmètre, à la reprise de ses compétences par un EPCI à fiscalité propre.

La commission a adopté l'article 4 (nouveau) **ainsi rédigé.**

*

* *

Votre commission a adopté la proposition de loi ainsi rédigée.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 7 NOVEMBRE 2012

EXAMEN DU RAPPORT

Mme Virginie Klès, rapporteur. - La proposition de loi déposée par notre collègue Alain Richard est un texte court et concis, assez consensuel. Il traite de la représentation des communes au sein des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

L'objet de la proposition de loi est d'introduire de la souplesse dans la représentation des communes au sein des EPCI en cours de constitution en permettant d'augmenter l'effectif de leurs organes délibérants tout en restant dans une stricte neutralité budgétaire pour les EPCI concernés.

Aujourd'hui, avec les règles actuelles, il n'est pas toujours facile de trouver un consensus entre les communes sans parvenir à la constitution d'assemblées pléthoriques.

La loi offre déjà une souplesse en permettant de relever de 10 % l'effectif de l'organe délibérant sous certaines conditions spécifiques.

La proposition de loi propose de relever ce quota à 25 % du nombre de conseillers communautaires, tout en restant au sein d'une enveloppe budgétaire fixe dédiée au versement des indemnités de fonction. Cette faculté peut être utilisée sous réserve d'un accord local pris à la majorité des deux tiers. Par ailleurs, s'agissant du versement des indemnités de fonction aux délégués communautaires, il faudra certainement simplifier les dispositions les régissant, puisqu'aujourd'hui, des délégués des communautés de communes bénéficiant d'une délégation de fonction ne peuvent percevoir d'indemnités.

En ce qui concerne le nombre de vice-présidents des organes délibérants, il est important, là encore, de redonner de la souplesse aux EPCI, en permettant un relèvement de leur nombre, tout en l'encadrant avec un plancher de quatre et un plafond de quinze. Il n'est pas nécessaire d'aller au-delà de ce nombre.

Cette proposition de loi donne un message à la société civile : les élus se fixent des limites et des contraintes ; il n'y aura pas d'alourdissement des charges si l'EPCI recourt à la faculté d'augmenter le nombre de ses vice-présidents puisque cette faculté s'effectuera au sein d'une enveloppe indemnitaire fixe.

Enfin, je suis favorable à un assouplissement des règles régissant les suppléants des conseillers communautaires dont il faut faciliter l'application. Aujourd'hui, la voie de la procuration à un autre conseiller communautaire dans les communautés de communes est privilégiée par le texte de la loi, la suppléance étant subsidiaire. Je vous propose donc de modifier la priorité : le suppléant a d'abord voix au chapitre. Il convient d'élargir la suppléance à l'ensemble des communes membres d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération, quel que soit le nombre de ses délégués communautaires, et non de la réserver, comme c'est le cas aujourd'hui, aux communes disposant d'un seul délégué.

M. Alain Richard. – Une réflexion sur le mode d'emploi de la proposition de loi. Notre champ d'initiative est immense mais notre capacité à la transformer en loi est contrainte. Au cours de la navette de l'examen de la loi du 29 février 2012, nous nous sommes limités à la question des effectifs des organes délibérants pour éviter les sujets d'opposition entre les différentes tendances politiques et permettre l'adoption du texte dans le temps qui nous était imparti.

Autre réflexion : nous devrions plutôt parler de moindre réduction des effectifs que d'augmentation. Aujourd'hui, le code général des collectivités territoriales ne fixe aucune limite au nombre de membres du Bureau. Il en fixe une pour le nombre de vice-présidents, à savoir 30 % de l'effectif de l'instance délibérante. La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a plafonné ces deux effectifs de façon drastique. La proposition de loi vise simplement à introduire une meilleure transition entre les modes de représentation actuellement pratiqués et celui envisagé à l'avenir. Quand on organise la réduction des effectifs d'une assemblée élue, on procède généralement par paliers.

En ce qui concerne le changement d'effectifs résultant de la loi du 16 décembre 2010, les réductions sont verticales, notamment dans l'espace péri-urbain : une commune de 5 000 habitants a, par exemple, un conseiller communautaire. Quand une intercommunalité est constituée de nombreuses petites communes, la souplesse de 10 % offerte par la loi est déjà consommée par l'attribution d'un siège minimum attribué aux petites communes.

Je perçois la proposition de loi comme une transition. Le législateur dans quatre ou cinq ans évaluera le système.

M. Pierre-Yves Collombat. – Sur le plan général, je regrette que cette proposition de loi soit une proposition « Pélissard bis » plutôt qu'une proposition « Sueur-Richard nouvelle mouture ».

Dans le terme « intercommunalité », il y a le mot « commune ». Il s'agit d'un contrat passé entre communes, une « coopération de communes » comme la qualifiait Jean-Pierre Chevènement en 1999. Il n'y a donc pas de raison qu'elles n'aient pas la plus grande liberté possible pour fixer les règles de leur fonctionnement. Avec 15 % supplémentaires de délégués, on va créer 45 % de problèmes en plus.

M. Christian Favier. – Je suis favorable à l'abrogation de la loi du 16 décembre 2010. Il faut repartir des conclusions des Etats généraux. Nous ne voyons pas l'intercommunalité comme un nouvel échelon. Au nom de la libre administration des collectivités territoriales, l'intercommunalité doit rester du libre choix des collectivités. Il n'y a donc pas lieu de légiférer en la matière mais nous sommes tout à fait disponibles pour travailler à un nouveau projet.

M. Philippe Bas. - Même s'il n'est pas sans inconvénient, je soutiendrai ce texte car c'est un parti pris de confiance envers les élus locaux. Les assemblées dont les membres sont trop nombreux deviennent vite des chambres d'enregistrement et connaissent une faible implication de leurs membres. S'agissant du nombre de vice-présidents des structures intercommunales, leur trop grand nombre dilue aussi les responsabilités.

Ce texte est pragmatique et lève un certain nombre de freins qui provoquent des réticences de la part des petites communes qui ont peur de ne pas être suffisamment représentée dans les EPCI.

J'approuve également le choix d'opérer ces modifications à enveloppe budgétaire constante.

Il ne semble pas opportun, contrairement à l'opinion exprimée par M. Collombat, d'attendre une vaste réforme législative en espérant refonder le système ; mieux vaut plutôt soutenir des interventions ponctuelles.

M. Jean-Patrick Courtois. - En tant que rapporteur de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, je souhaiterais en rappeler la philosophie : l'accord amiable est à privilégier et constitue donc le principe ; le tableau servant à la répartition n'est que la dérogation et n'intervient qu'à défaut d'accord pour éviter d'aboutir à des assemblées pléthoriques. Il faut admettre qu'à la suite des fusions d'EPCI qui auront lieu dans le cadre des schémas départementaux de coopération intercommunale, la marge de manœuvre de 10 % n'est plus tenable. La possibilité d'augmenter le nombre de délégués communautaires dans la limite de 25 % est donc opportune. Je soutiendrai cette proposition de loi.

Pour les suppléants des délégués communautaires, il me semblerait préférable d'instituer un suppléant seulement pour les communes qui n'auraient qu'un nombre de délégués titulaires d'au maximum 5 ou 7 membres. Au-delà, il sera problématique de désigner un suppléant qui soit de la même sensibilité politique que le titulaire.

Mme Catherine Tasca. - Je tiens à féliciter la rapporteure pour la clarté et la rigueur de son rapport et l'auteur de la proposition de loi pour nous proposer un texte modeste mais dont l'utilité est immédiate. La carte de l'intercommunalité n'est pas totalement achevée et ce texte devrait faciliter les décisions en suspens. Certes, ces dispositions seront peut-être transitoires mais elles permettront d'accompagner la refonte de l'intercommunalité.

La proposition de la rapporteure sur les suppléants est très utile pour apaiser les craintes des petites communes. Il est judicieux de donner pour siéger à l'assemblée communautaire la priorité au suppléant de la commune sur les autres.

Mme Jacqueline Gourault. - Lors de l'examen en 2010 de la loi de réforme des collectivités territoriales, une interrogation avait déjà surgi sur la limite des 10 % applicables au nombre des délégués communautaires. Un amendement avait même proposé à l'époque d'élever ce plafond à hauteur de 20 %. Après avoir mené quelques simulations sur des cas concrets, le plafond retenu de 25 % me semble toutefois trop élevé. Sans déposer d'amendement à ce stade, je pense que le choix de 20 % serait plus raisonnable.

Concernant les vice-présidents, leur nombre est actuellement fixé entre 4 et 15. Le pourcentage de 20 % est sans doute limitatif dans certains cas. La modification apportée est donc une liberté bienvenue sous réserve de maintenir la limite maximale à 15 vice-présidents. Toute faculté laissée au-delà de ce plafond serait inévitablement utilisée.

Enfin, je partage l'avis de notre collègue Jean-Patrick Courtois sur la désignation rendue obligatoire d'un suppléant par chaque commune membre de l'EPCI.

Globalement, je ne vois aucun problème majeur sur ce texte.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Selon les données fournies par la direction générale des collectivités locales (DGCL), le nombre de délégués communautaires s'élève actuellement à environ 90 000 et atteindrait, si l'ensemble des dispositifs existant était utilisé, 93 000. L'utilisation des facultés permises par cette proposition de loi, dans leur version maximaliste par l'ensemble des EPCI concernés, élèverait le niveau des délégués communautaires à 105 000. C'est bien la preuve qu'actuellement les élus locaux sont raisonnables dans la fixation du nombre des délégués communautaires.

Pour les vice-présidents, leur nombre, actuellement compris entre 19 000 et 25 000, pourrait avoisiner, après la réforme des collectivités territoriales, les 22 - 23 000 élus. Le changement ne sera donc pas fondamental.

Pour répondre à M. Collombat, la présente proposition de loi ne fait que contraindre la minorité d'EPCI, à peine 5 %, qui abuse du cadre légal actuel sans restreindre excessivement les autres EPCI.

En réponse à M. Favier, la solution proposée est raisonnable au regard des besoins exprimés.

Concernant l'interrogation de M. Bas sur le moyen d'impliquer les élus dans les structures intercommunales, la délégation est un bon outil. L'indemnisation des conseillers communautaires des structures de moins de 100 000 habitants nécessite une réflexion plus longue.

Sur la question des suppléants, le délai d'ici la séance publique permettra la réflexion. En revanche, le choix d'un plafond à 25 % pour la fixation du nombre de délégués communautaires doit être maintenu.

Je remercie, enfin, pour ses propos Mme Tasca dont je partage pleinement l'avis.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 1^{er}

Mme Virginie Klès, rapporteur. – L'amendement COM-4 vise à modifier la rédaction des règles encadrant l'enveloppe budgétaire en faveur des vice-présidents des EPCI. Si le nombre de délégués communautaires augmente, celui des indemnités des vice-présidents devrait mécaniquement diminuer à due proposition. Aussi, je vous propose de ne pas prendre en compte les délégués communautaires supplémentaires pour le calcul de cette enveloppe budgétaire qui ne conduit pas nécessairement à une augmentation concomitante du nombre de vice-présidents.

Mme Jacqueline Gourault. - Cette proposition est meilleure que celle retenue par la proposition de loi !

L'amendement n° COM-4 est adopté.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je constate que faire confiance à l'intelligence des territoires a ses limites ! Le problème est qu'il y aura nécessairement des blocages là où les fusions résultant de la refonte de la carte intercommunale aboutiront à de grandes agglomérations. Pourquoi donc introduire des contraintes pour les assemblées communautaires alors que, au regard des statistiques données par la rapporteure, les abus ne sont pas avérés ? Laissons aux communes le soin de fixer librement le nombre de délégués communautaires !

Au sein des bureaux des EPCI, une nouvelle distinction va exister entre les membres qui sont vice-présidents et ceux qui ne le sont pas alors que c'est un organe capital dans la recherche du consensus. Ce n'est pas ma conception de l'intercommunalité ! D'où mon amendement n° COM-1.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Je demande le retrait de cet amendement ou propose, à défaut, un avis défavorable.

La loi incite les communes à réfléchir globalement et non séparément. Le nombre limité de vice-présidents aide les petites communes à la négociation pour obtenir des vice-présidences. Ce constat actuel m'invite donc à maintenir un élément de contrainte vis-à-vis des structures intercommunales.

M. Pierre-Yves Collombat. – Penser régler le problème démocratique des intercommunalités par ce biais est illusoire ! Le nombre élevé de délégués est la conséquence des grandes intercommunalités qui naissent de fusions.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Je ne prétends pas résoudre tous les problèmes démocratiques de ces structures mais seulement aider aux négociations.

L'amendement n° COM-1 n'est pas adopté.

Article 2

Mme Jacqueline Gourault. – Mon amendement COM-7 me semble satisfait par celui du rapporteur ; je le retire donc.

L'amendement n° COM-7 est retiré.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – L'amendement COM-5 vise, par un accord adopté à la majorité des deux tiers, à permettre d'augmenter le nombre de vice-présidents à 30 % de l'effectif de l'organe délibérant tout en plafonnant le nombre à quinze.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je préfère la rédaction antérieure à celle proposée aujourd'hui.

M. Alain Richard. – Cet amendement a été en fait inspiré par une remarque de notre collègue Jacqueline Gourault. Les bureaux des EPCI ont parfois plusieurs dizaines de membres. Or, comme chaque vice-président doit avoir une délégation, la découpe des délégations relève de la politique du salami. Une compétence d'assainissement de l'eau peut ainsi être divisée entre 3 ou 4 vice-présidents, selon le diamètre des tuyaux ! Pour faire gagner les EPCI en légitimité et en crédibilité, le nombre de vice-présidents doit être limité.

M. Jean-Patrick Courtois. – Je suis tout à fait d'accord avec cet amendement qui est dans la logique du texte.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Argument supplémentaire : cet amendement permet d'harmoniser les règles avec celles applicables aux conseils municipaux !

L'amendement n° COM-5 est adopté.

L'amendement n° COM-8 est satisfait.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – L'amendement COM-6 concerne les délégués suppléants. Si besoin, je vous propose de retravailler la question d'ici la séance publique pour prendre en compte la remarque de Jean-Patrick Courtois.

L'amendement n° COM-6 est adopté.

M. Pierre-Yves Collombat. – J'ai bien conscience que l'amendement COM-2 s'écarte de la problématique en discussion. Parmi les obligations fixées au préfet pour l'établissement du schéma départemental de la coopération intercommunale figure la réduction du nombre des syndicats de communes et des syndicats mixtes. Ce n'est pas anodin car cette suppression pose le problème de leur compétence. C'est pour cela qu'en novembre 2011, nous avons adopté la proposition que je vous représente ici. Aujourd'hui, nous sommes dans la difficulté et c'est pour cela que je souhaite que l'on traite de nouveau cette question.

Mme Virginie Klès, rapporteur. - Je suis convaincue, et je crois que c'est un sentiment partagé au sein de la commission, du bien-fondé de cet amendement. Je serai donc plutôt favorable.

M. Jean-Pierre Sueur, président. - J'ai tendance à soutenir cet amendement. Nous nous sommes beaucoup battus pour maintenir un certain nombre de syndicats.

Mme Jacqueline Gourault. – Je voudrais une précision sur le sens de la rédaction proposée pour le 4° de l'article L. 5210-1-1 III du CGCT : l'intercommunalité pourra-t-elle exercer la compétence du syndicat au nom d'une partie seulement de ses communes membres ?

M. Pierre-Yves Collombat. – Non. Ce sera possible si l'intercommunalité veut assumer la compétence. Si elle ne le veut pas, elle ne l'exercera pas.

M. Jean-Patrick Courtois. – Qui alors l'exercera ?

M. Pierre-Yves Collombat. – Alors, c'est la difficulté. Le syndicat subsistera. Je propose de généraliser la disposition adoptée pour les syndicats scolaires, sinon, on va au devant de difficultés énormes.

M. Alain Richard. – C'est un délaissé en quelque sorte. Nous avons eu un débat en séance au Sénat. Personnellement, je suis très fermement en défaveur du partage territorial au sein de la communauté. Quand l'intercommunalité est compétente, elle reprend la compétence de l'ancien syndicat. Sinon, par défaut, la compétence revient à la commune ou au syndicat qui subsiste.

M. Jean-Pierre Sueur, président. - Soit l'EPCI a strictement la même compétence, il reprend donc la totalité de la compétence du syndicat ; soit l'EPCI n'a pas strictement la compétence du syndicat, le syndicat subsiste ou les communes reprennent la compétence.

M. Alain Richard. – Aujourd’hui, en vertu de la loi du 16 décembre 2010, l’objectif est de réduire le nombre de syndicats et de supprimer les doubles emplois. Si l’EPCI n’exerce pas strictement ladite compétence, le syndicat subsiste.

M. Jean-Patrick Courtois. – Ainsi la compétence n’est donc pas transférée automatiquement à l’EPCI.

M. Michel Mercier. – Il est vrai que la communauté de communes va réfléchir à la reprise de la compétence mais elle n’en a pas l’obligation. Elle pourra modifier ses compétences.

L’amendement n° COM-2 est adopté.

M. Pierre-Yves Collombat. – L’amendement du rapporteur étant meilleur que le mien, je retire l’amendement COM-3.

L’amendement n° COM-3 est retiré.

M. Jean-Pierre Sueur, président. - Je consulte la commission sur l’ensemble du texte ainsi modifié.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – On m’annonce un nouvel amendement du Gouvernement sur le projet de loi relatif à la retenue pour vérification du droit au séjour et modifiant le délit d’aide au séjour irrégulier pour en exclure les actions humanitaires et désintéressées. Il n’est pas satisfaisant de recevoir deux amendements à 22 heures 30 hier soir et un troisième aujourd’hui alors que la commission a achevé l’examen des amendements déposés sur ce texte.

Je vous propose donc d’examiner ce dernier amendement lors de notre réunion de cet après-midi.

Accord de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l’amendement
Article 1er Augmentation du nombre de sièges au sein des conseils communautaires			
Mme KLÈS, rapporteur	4	Amélioration rédactionnelle	Adopté
M. COLLOMBAT	1	Suppression du plafonnement du nombre de conseillers communautaires par EPCI	Rejeté
Mme GOURAULT	7	Suppression de la diminution de l’enveloppe dédiée au versement des indemnités de fonction	Retiré

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 2 Augmentation du nombre de vice-présidents au sein des conseils communautaires			
Mme KLÈS, rapporteur	5	Possibilité d'augmenter de 30 % le nombre de vice-présidents dans la limite de quinze	Adopté
Mme GOURAULT	8	Possibilité d'augmenter de 30 % le nombre de vice-présidents dans la limite de quinze	Retiré
Article(s) additionnel(s) après Article 2			
Mme KLÈS, rapporteur	6	Extension des règles de la suppléance à toutes les communes membres d'une communauté de communes et d'agglomération	Adopté
M. COLLOMBAT	2	Modification des orientations du schéma départemental de coopération intercommunale	Adopté
M. COLLOMBAT	3	Modification des règles de suppléance	Retiré

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

- **M. Alain Richard**, sénateur, auteur de la proposition de loi

Ministère de l'Intérieur – Direction générale des collectivités locales

- **M. Bruno Delsol**, adjoint du directeur général
- **M. Stanislas Bourron**, sous-directeur des compétences et des institutions locales.

Ministère de l'Intérieur – Direction de la modernisation

- **M. Yves le Breton**, chef de service, adjoint au directeur
- **M. Marc Tschiggfrey**, chef du bureau des élections et études politiques

Association des Maires Ruraux de France

- **M. Pierre-Yves Collombat**, premier vice-président

Association des petites villes de France

- **M. Philippe Bluteau**, directeur des études

Assemblée des communautés de France

- **M. Daniel Delaveau**, président
- **M. Nicolas Portier**, délégué général
- **M. Emmanuel Duru**, responsable des questions institutionnelles et juridiques

Association des maires de France

- **M. Christophe Sirugue**, vice-président de l'Assemblée nationale et rapporteur de la commission intercommunalité de l'AMF
- **M. Michel Guegan**, maire de la Chapelle-Caro et président de la Communauté de communes du Val d'Oust et de Lanvaux
- **Mme Hélène Guinard**, conseillère technique, service intercommunalité et territoires de l'AMF
- **M. Alexandre Touzet**, assistant parlementaire

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
Code général des collectivités territoriales	Proposition de loi relative à la représentation communale dans les communautés de communes et d'agglomération	
<i>Art. L. 5211-6-1.</i> — I. — Sans préjudice des dispositions de l'article L. 5212-7, le nombre et la répartition des délégués sont établis :	Article 1 ^{er}	Article 1 ^{er}
<p>- soit, dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération, par accord des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant la moitié de la population totale de celles-ci ou de la moitié des conseils municipaux des communes intéressées représentant les deux tiers de la population totale. Cette répartition tient compte de la population de chaque commune. Chaque commune dispose d'au moins un siège et aucune commune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges. Le nombre de sièges total ne peut excéder de plus de 10 % le nombre de sièges qui serait attribué en application des II, III et IV du présent article ;</p> <p>.....</p>	<p>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. »</p>	<p>I. — (<i>Sans modification</i>).</p>
<i>Art. L. 5211-12.</i> — Les indemnités maximales votées par le conseil ou comité d'un syndicat de communes, d'une communauté de communes, d'une communauté urbaine, d'une communauté d'agglomération, d'une métropole et d'un syndicat d'agglomération nouvelle pour l'exercice effectif des fonctions de président et de vice-président sont déterminées par un décret en Conseil d'Etat par référence au montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique.	<p>II. — Après le troisième alinéa de l'article L. 5211-12 du même code, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p>II. — (<i>Alinéa sans modification</i>).</p>

Texte en vigueur

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

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

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

Lorsqu'en application des dispositions de l'alinéa précédent, le montant total de rémunération et d'indemnité de fonction d'un membre d'un organe délibérant d'établissement public de coopération intercommunale fait l'objet d'un

Texte de la proposition de loi

« 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.~~ »

Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique

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

Texte en vigueur

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

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

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

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

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

.....
Art. L. 5211-12. — *cf infra*

Texte de la proposition de loi

Article 2

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

« 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. »

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

« Lorsqu'il est fait application du

Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique

Article 2

I. — (*Alinéa sans modification*).

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

II. — (*Sans modification*).

Texte en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique

Art. L. 5211-6. — Les métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes sont administrées par un organe délibérant composé de délégués des communes membres élus dans le cadre de l'élection municipale au suffrage universel direct pour toutes les communes dont le conseil municipal est élu au scrutin de liste, dans les conditions fixées par la loi. Les autres établissements publics de coopération intercommunale sont administrés par un organe délibérant composé de délégués élus par les conseils municipaux des communes membres dans les conditions fixées à l'article L. 2122-7.

Dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération, lorsqu'une commune ne dispose que d'un seul délégué, elle désigne dans les mêmes conditions un délégué suppléant qui peut participer avec voix délibérative aux réunions de l'organe délibérant en cas d'absence du délégué titulaire dès lors que ce dernier en a avisé le président de l'établissement public. Le délégué suppléant est destinataire des convocations aux réunions de l'organe délibérant, ainsi que des documents annexés à celles-ci. Lorsque les conseillers municipaux sont élus au scrutin de liste, le délégué suppléant est de sexe différent du délégué titulaire.

Art. L.5210-1-1. —

.....

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. »

Article 3 (*nouveau*)

Au second alinéa de l'article L. 5211-6 du code général des collectivités territoriales, après les mots : « Dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération, », la fin de l'alinéa est ainsi rédigée : « chaque commune désigne dans les conditions fixées à l'alinéa précédent un délégué suppléant, qui participe avec voix délibérative aux réunions de l'organe délibérant en cas d'absence d'un délégué titulaire et dès lors que ce dernier en a avisé le président de l'établissement public. Les convocations aux réunions de l'organe délibérant, ainsi que les documents annexés à cette convocation, sont adressés au délégué suppléant. »

Article 4 (*nouveau*)

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

Texte en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique

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

1° La constitution d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant au moins 5 000 habitants ; toutefois, ce seuil de population n'est pas applicable aux établissements publics dont le territoire comprend des zones de montagne délimitées conformément à l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne ; par ailleurs, ce seuil peut être abaissé par le représentant de l'Etat dans le département pour tenir compte des caractéristiques géographiques particulières de certains espaces ;

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

3° L'accroissement de la solidarité financière ;

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

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

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

.....

1° Le 4° est ainsi rédigé :

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

2° Le 5° est abrogé.