

N° 245

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 16 janvier 2019

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 visant à assurer une plus juste représentation des petites communes au sein des conseils communautaires,

Par Mme Maryse CARRÈRE,

Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; MM. François Pillet, Jean-Pierre Sueur, François-Noël Buffet, Jacques Bigot, Mmes Catherine Di Folco, Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, *vice-présidents* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, MM. Loïc Hervé, André Reichardt, *secrétaires* ; Mme Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Philippe Bonhecarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, MM. Mathieu Darnaud, Marc-Philippe Daubresse, Mme Jacky Deromedi, MM. Yves Détraigne, Jérôme Durain, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Jean-Luc Fichet, Pierre Frogier, Mmes Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie, M. François Grosdidier, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Vincent Segouin, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Sénat : 85 et 246 (2018-2019)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS.....	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. AMÉLIORER LA REPRÉSENTATIVITÉ DES CONSEILS COMMUNAUTAIRES	8
A. UNE RÉPARTITION QUI OBÉIT À DES RÈGLES COMPLEXES ET PRODUIT DES ÉCARTS DE REPRÉSENTATION IMPORTANTS.....	8
B. UNE NOUVELLE RÉPARTITION DE DROIT COMMUN	10
C. L'ASSOUPLISSEMENT DES RÈGLES DE L'ACCORD LOCAL.....	11
II. MIEUX ASSOCIER LES CONSEILLERS MUNICIPAUX AU FONCTIONNEMENT DE L'INTERCOMMUNALITÉ	12
EXAMEN DES ARTICLES	15
• <i>Article 1^{er}</i> (art. L. 5211-6-1 et L. 5211-12 du code général des collectivités territoriales) Répartition des sièges de droit commun au sein des conseils communautaires et métropolitains	15
• <i>Article 1^{er} bis (nouveau)</i> (art. L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales) Accord local de répartition des sièges	32
• <i>Article 2</i> (art. L. 5211-40-2 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) Information des conseillers municipaux sur les affaires intercommunales	39
• <i>Intitulé de la proposition de loi</i>	43
EXAMEN EN COMMISSION.....	45
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	63
ANNEXE : SIMULATIONS.....	65
TABLEAU COMPARATIF	99

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le **mercredi 16 janvier 2019**, sous la présidence de **M. Philippe Bas, président**, la commission des lois a examiné le rapport de **Mme Maryse Carrère, rapporteur**, et établi son texte sur la proposition de loi n° 503 (2017-2018) visant à **assurer une plus juste représentation des petites communes** au sein des **conseils communautaires**, présentée par MM. Jean-Pierre Sueur, Marc Daunis, Éric Kerrouche, Patrick Kanner et les membres du groupe socialiste et républicain.

Mme Maryse Carrère, rapporteur, a estimé que cette proposition de loi devait être perçue comme **un symptôme des dysfonctionnements de l'intercommunalité à fiscalité propre dans certains départements**, et a souligné l'urgence d'y apporter des remèdes. Relevant néanmoins que les dispositions proposées soulevaient des difficultés, elle a proposé à la commission de les améliorer et de les compléter, avec l'accord des signataires du texte.

La commission a adopté **4 amendements de son rapporteur**.

• Les règles de droit commun relatives à la composition des conseils communautaires

Quatre principes régissent la composition de l'organe délibérant des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre : la répartition des sièges doit reposer sur une base essentiellement démographique ; un siège au moins doit être attribué à chaque commune ; une même commune ne peut détenir plus de la moitié des sièges ; une commune ne peut recevoir plus de sièges qu'elle ne compte de conseillers municipaux.

Des règles de droit commun assez complexes ont été mises au point par le législateur pour concilier ces quatre principes. Elles aboutissent, en pratique, à une représentation convenable des plus grandes communes, à une forte surreprésentation des communes les moins peuplées, et à **une sous-représentation souvent très sensible des communes de taille moyenne**.

Afin de corriger ces déséquilibres, l'article 1^{er} de la proposition de loi vise à substituer à ces règles **une nouvelle traduction mathématique du principe de représentation proportionnelle**, consistant à arrondir à l'entier supérieur le quotient obtenu en divisant la population de chaque commune par le quotient démographique de l'établissement.

Cette nouvelle méthode conduirait par elle-même à **une forte redistribution des sièges** au sein des conseils communautaires, au préjudice des communes les plus peuplées, ce qui a paru inopportun et contraire à la jurisprudence *Commune d'Éguilles et autre* du Conseil constitutionnel du 19 février 2016. C'est pourquoi la commission a choisi de **combinaison cette nouvelle méthode de répartition avec un nouveau mode de détermination de l'effectif théorique de l'organe délibérant**, qui, désormais, tiendrait compte non seulement de la population de l'EPCI à fiscalité propre mais aussi du nombre de ses communes membres.

Ainsi amendé, l'article 1^{er} aboutirait à **un rééquilibrage raisonnable et souhaitable de la composition des conseils communautaires**.

• **L'accord local de répartition des sièges**

Sur proposition du rapporteur, la commission a introduit un article 1^{er} bis relatif aux « *accords locaux* » par lesquels les conseils municipaux des communes membres des communautés de communes et d'agglomération peuvent s'écarter des règles de droit commun relatives à la composition des conseils communautaires.

À la suite de la décision du Conseil constitutionnel du 20 juin 2014, *Commune de Salbris*, en effet, les **règles** relatives aux accords locaux sont devenues si **contraignantes** qu'elles rendent de tels accords souvent **impossibles en pratique**.

Pour y remédier, la commission a d'abord choisi de **relever, sous conditions, de 25 % à 45 % la proportion de sièges supplémentaires** susceptibles d'être créés par accord local (sans augmentation de l'enveloppe indemnitaire).

En outre, dans l'esprit de la jurisprudence *Commune d'Éguilles et autre*, elle a souhaité autoriser les accords locaux qui, tout en produisant pour certaines communes des écarts de représentation excédant dans une limite raisonnable les *maxima* habituels en matière de représentation proportionnelle démographique, **réduisent en moyenne les écarts de représentation** entre communes et entre habitants.

• **L'association des conseillers municipaux au fonctionnement de l'intercommunalité**

L'article 2 de la proposition de loi, dans sa rédaction initiale, avait pour objet d'imposer aux conseils communautaires de fixer les modalités selon lesquelles des **conseillers municipaux** des communes membres pourraient participer aux réunions de leurs **commissions thématiques**.

Tout en soulignant que cette faculté était déjà offerte par la loi, le rapporteur a estimé que la rédaction proposée présentait un risque d'insécurité juridique, et elle n'a pas souhaité imposer aux EPCI à fiscalité propre de nouvelles obligations en la matière.

En revanche, sur sa proposition, la commission a entendu **consacrer le droit d'information de l'ensemble des conseillers municipaux sur les affaires intercommunales**.

Enfin, la commission a modifié **l'intitulé** de la proposition de loi dans un sens plus conforme à son objet.

La commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée, en retenant l'intitulé suivant : « *proposition de loi visant à améliorer la représentativité des conseils communautaires et à mieux associer les conseillers municipaux au fonctionnement de l'intercommunalité* ».

Madame, Monsieur,

La proposition de loi n° 85 (2018-2019) *visant à assurer une plus juste représentation des petites communes au sein des conseils communautaires*, présentée par nos collègues Jean-Pierre Sueur, Marc Daunis, Éric Kerrouche, Patrick Kanner et les membres du groupe socialiste et républicain, inscrite à l'ordre du jour du Sénat réservé à ce groupe, le jeudi 24 janvier 2019, est le symptôme des dysfonctionnements de l'intercommunalité dans certains de nos départements à la suite des dernières réformes territoriales.

Nul ne se préoccuperait de renforcer le poids de certaines communes plutôt que d'autres au sein des instances intercommunales si le fonctionnement des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre était toujours harmonieux, et si le véritable esprit de coopération qui doit présider à leur fonctionnement n'avait pas été mis à mal par des regroupements forcés, par un agrandissement inconsidéré du périmètre de nombreux établissements et par la multiplication des transferts de compétences communales à leur profit, rendus obligatoires par la loi.

On n'accorderait peut-être pas non plus autant d'importance à ce que les conseillers municipaux qui ne sont pas membres de l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre auquel leur commune appartient soient correctement associés au fonctionnement quotidien de cet établissement, si la plupart des leviers de décision n'avaient pas été déplacés au niveau intercommunal et si certains conseils municipaux n'avaient pas le sentiment d'avoir été relégués au rang de « *comités des fêtes* », pour reprendre une expression entendue par votre rapporteur au cours de ses auditions.

Il ne faut évidemment pas noircir le trait. Les communes conservent des compétences de proximité essentielles, qui expliquent l'attachement que les Français continuent de leur témoigner. Beaucoup d'EPCI à fiscalité propre fonctionnent bien, dans la recherche de l'intérêt commun et du compromis, et la question de la représentativité de leurs organes ne se pose pas. Les « *simples* » conseillers municipaux sont souvent impliqués, d'une manière ou d'une autre, dans les affaires de la communauté.

Il n'en reste pas moins que cette proposition de loi soulève des questions auxquelles il est urgent d'apporter des réponses. Votre commission l'a examinée avec intérêt et, tout en estimant que certaines dispositions proposées se heurtaient à des difficultés juridiques ou présentaient plus d'inconvénients que d'avantages, elle s'est efforcée de les améliorer et de les compléter, avec l'accord de ses auteurs.

I. AMÉLIORER LA REPRÉSENTATIVITÉ DES CONSEILS COMMUNAUTAIRES

La proposition de loi a d'abord pour objet de corriger la sous-représentation de certaines communes au sein de l'organe délibérant des EPCI à fiscalité propre (conseils communautaires ou métropolitains).

Contrairement à ce qu'indiquent l'intitulé de la proposition de loi et son exposé des motifs, ce ne sont pas les plus petites communes qui souffrent, aujourd'hui, d'un déficit de représentation. Au contraire, la règle qui veut que chaque commune soit représentée au sein de l'organe délibérant d'un EPCI à fiscalité propre assure aux communes faiblement peuplées une forte, voire très forte surreprésentation. En revanche, les règles actuelles pénalisent les communes dont la population se situe autour de la moyenne communautaire - selon la configuration de l'EPCI à fiscalité propre, ces communes moyennes peuvent compter quelques centaines d'habitants, quelques milliers ou quelques dizaines de milliers.

A. UNE RÉPARTITION QUI OBÉIT À DES RÈGLES COMPLEXES ET PRODUIT DES ÉCARTS DE REPRÉSENTATION IMPORTANTS

Comme il sera rappelé au cours de l'examen des articles, le nombre et la répartition des sièges au sein de l'organe délibérant des EPCI à fiscalité propre est déterminé :

- soit, dans les seules communautés de communes et d'agglomération, par « *accord local* » d'une majorité qualifiée de conseils municipaux, dans le respect des conditions fixées par la loi ;

- soit, dans les communautés urbaines et métropoles et, à défaut d'accord local, dans les communautés de communes et d'agglomération, selon les règles de droit commun fixées aux III à VI de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales, qui ne laissent qu'une faible latitude aux conseils municipaux.

La répartition des sièges de droit commun répond à quatre principes :

- les sièges doivent être répartis entre les communes sur une base essentiellement démographique ;

- toutefois, il est attribué au moins un siège à chaque commune, ce qui est la traduction du fait qu'un EPCI à fiscalité propre est un organisme de coopération entre communes qui exerce certaines de leurs compétences en leur lieu et place ;

- aucune commune ne peut détenir à elle seule plus de la moitié des sièges, conséquence du principe de non-tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre ;

- aucune commune ne peut se voir attribuer plus de sièges qu'elle ne compte de conseillers municipaux.

Des règles complexes de répartition ont été mises au point par le législateur pour concilier, autant que faire se peut, ces quatre principes.

Or ces règles, en raison notamment de la place qui y est accordée à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, d'une part, et de l'attribution d'un siège de droit à chaque commune, d'autre part, aboutissent à de très substantiels écarts de répartition entre les communes :

- les communes faiblement peuplées sont toujours surreprésentées par rapport à la moyenne, et elles peuvent l'être dans des proportions considérables (jusqu'à 20 000 % d'écart à la moyenne) ;

- les communes les plus peuplées sont, en général, correctement représentées, même si elles accusent souvent un léger déficit ;

- les communes de taille moyenne sont nettement sous-représentées, avec un écart à la moyenne qui dépasse parfois 70 %.

Par ailleurs, dans les communautés de communes et d'agglomération, il est devenu très difficile de corriger ces écarts de représentation par le biais de l'accord local de répartition des sièges. Par sa décision n° 2014-405 QPC du 20 juin 2014, *Commune de Salbris*, en effet, le Conseil constitutionnel a jugé que les dispositions légales relatives à l'accord local alors en vigueur, qui étaient extrêmement souples, méconnaissaient le principe constitutionnel d'égalité devant le suffrage. Par la suite, grâce à l'initiative de nos collègues Jean-Pierre Sueur et Alain Richard, le législateur a rétabli la possibilité de conclure un accord local de répartition des sièges dans ces mêmes communautés¹, mais les nouvelles règles qu'il a fixées pour se conformer à la jurisprudence constitutionnelle sont si contraignantes qu'il leur arrive d'être inapplicables.

¹ Loi n° 2015-264 du 9 mars 2015 autorisant l'accord local de répartition des sièges de conseiller communautaire.

B. UNE NOUVELLE RÉPARTITION DE DROIT COMMUN

Afin d'améliorer la représentativité des conseils communautaires, la proposition de loi ne prévoyait, dans sa version initiale, que de modifier les règles de droit commun relatives à la répartition des sièges (**article 1^{er}**).

Nos collègues proposaient à cet effet d'adopter une nouvelle règle mathématique pour traduire le principe de représentation proportionnelle. Habituellement, pour traduire ce principe, on commence par diviser la population de chaque commune (ou, en contexte électoral, le nombre de suffrages obtenus par chaque liste) par le quotient démographique de l'établissement (équivalent du quotient électoral) et par arrondir les résultats ainsi obtenus à l'entier inférieur pour ensuite répartir les restes. Selon la proposition de nos collègues, on arrondirait le résultat de la division à l'entier supérieur ; par construction, il n'y aurait aucun reste à répartir.

Cette méthode produit, par elle-même, de forts écarts de représentation et ne saurait être considérée comme une traduction fidèle du principe de représentation proportionnelle. Toutefois, en l'espèce, les résultats obtenus doivent être comparés avec ceux de l'ensemble des règles de répartition de droit commun en vigueur.

Votre rapporteur a procédé à de nombreuses simulations, complétées par celles que lui ont fournies les associations d'élus et le Gouvernement. Il en ressort que l'article 1^{er}, dans sa version initiale, aboutissait à corriger légèrement la sous-représentation des communes moyennes (sans nécessairement leur attribuer de sièges supplémentaires, car l'effectif du conseil communautaire aurait été réduit dans de nombreux cas), mais à diminuer très fortement le nombre de sièges revenant aux plus grandes communes, qui se seraient ainsi trouvées fortement sous-représentées. Cela soulevait, aux yeux de votre rapporteur, des problèmes d'opportunité, vu le risque de déstabilisation qu'une redistribution massive des sièges pouvait comporter, et vu le rôle que jouent et doivent jouer les villes centres dans les communautés.

Le mécanisme proposé présentait également des difficultés juridiques, puisqu'il conduisait à aggraver globalement les écarts de représentation au sein des conseils communautaires : au niveau national, le nombre de communes dont l'écart à la moyenne aurait été augmenté aurait excédé le nombre de celles dont l'écart à la moyenne aurait été réduit, et il en aurait été de même en termes de population. Par là même, et compte tenu de la jurisprudence subtile dégagée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2015-521/528 QPC du 19 février 2016, *Commune d'Éguilles et autre*, les dispositions proposées s'exposaient à un très fort risque de censure.

Consciente néanmoins de la nécessité d'apporter une réponse au problème posé par la sous-représentation des communes moyennes, votre rapporteur s'est efforcée d'améliorer le dispositif de l'article 1^{er} et d'en corriger les effets indésirables. Avec l'accord et la collaboration des auteurs de la proposition de loi, elle a soumis à votre commission, qui l'a adopté, un amendement qui complète la « *méthode de l'arrondi à l'entier supérieur* » par un nouveau mode de détermination de l'effectif du conseil communautaire qui sert de base au calcul, lequel ne dépendrait plus seulement de la population de l'EPCI à fiscalité propre, mais aussi du nombre de communes qui en sont membres. Ainsi complété, l'article 1^{er} aboutirait à un rééquilibrage modéré et souhaitable de la représentation des communes au sein des conseils communautaires : les plus grandes communes conserveraient le même nombre de sièges ou n'en perdraient que quelques-uns, et les communes moyennes en recevraient souvent un de plus.

C. L'ASSOULISSEMENT DES RÈGLES DE L'ACCORD LOCAL

Votre rapporteur a souhaité explorer une autre voie pour améliorer la représentativité des conseils communautaires, tout en rendant aux élus municipaux un peu de latitude (**article 1^{er} bis**).

Il lui est apparu, en effet, que la législation actuelle relative à l'accord local de répartition des sièges, qui a le mérite d'exister, aboutissait néanmoins à des situations absurdes. Alors même que le droit commun produit de très forts écarts de représentation entre les communes, le législateur a enserré l'accord local dans des règles si contraignantes qu'elles rendent illégal un accord qui, pourtant, diminue les écarts de représentation.

Cela tient en partie au volant maximal de 25 % de sièges supplémentaires susceptibles d'être créés par accord local¹. Votre commission a donc réintroduit ici une disposition adoptée en octobre 2016 par le Sénat, à l'initiative de Mme la ministre Jacqueline Gourault, alors sénatrice du Loir-et-Cher, et de notre collègue Mathieu Darnaud, et avec l'accord du Gouvernement d'alors, qui consiste à relever ce taux à 45 % dans le cas où cela s'avère nécessaire pour conclure un accord local ou, du moins, un accord qui n'aboutisse pas à diminuer l'effectif du conseil. En tout état de cause, cet assouplissement ne pourrait conduire à répartir plus de dix sièges supplémentaires.

¹ Plus exactement, le nombre de sièges répartis par accord local ne peut excéder de plus de 25 % celui qui serait attribué à la suite des premières étapes de la répartition de droit commun, à l'exclusion de la majoration éventuelle de 10 % prévue aux V et VI de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales. Pour plus de précisions, voir l'examen des articles 1^{er} et 1^{er} bis.

Il a également paru opportun et conforme à l'esprit de la jurisprudence constitutionnelle d'autoriser les accords locaux qui réduisent *globalement* les écarts de représentation (en tenant compte non seulement du nombre de communes, mais de la population concernée par ces écarts), sans produire pour aucune commune *prise isolément* un écart excessif. C'est pourquoi votre commission, sur proposition de son rapporteur, a souhaité qu'il puisse être dérogé par accord local à la règle suivant laquelle aucune commune ne peut être surreprésentée ou sous-représentée de plus de 20 %, dès lors :

- que la répartition de droit commun produit elle-même, pour une ou plusieurs communes, un « *écart à la moyenne* » de plus de 40 % ;

- que l'accord réduit la moyenne des « *écarts à la moyenne* », pondérée par la population de chaque commune ;

- qu'aucune commune ne se trouve, par l'accord, surreprésentée ou sous-représentée de plus de 30 %, sauf par application de la règle suivant laquelle toute commune doit recevoir au moins un siège ou de celle selon laquelle aucune commune ne peut détenir à elle seule plus de la moitié des sièges.

II. MIEUX ASSOCIER LES CONSEILLERS MUNICIPAUX AU FONCTIONNEMENT DE L'INTERCOMMUNALITÉ

L'autre objet de la proposition de loi est de mieux associer les « *simples* » conseillers municipaux, ceux qui ne représentent pas leur commune au sein de l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre auquel elle appartient, au fonctionnement de celui-ci. Ce faisant, il s'agit de répondre au sentiment de frustration exprimé par de nombreux élus qui ont vu leur commune privée d'une large partie de ses compétences au profit de l'intercommunalité à fiscalité propre, et qui n'ont plus les moyens, juridiques ou matériels, de mettre en œuvre au niveau communal les projets pour lesquels ils avaient souhaité s'investir dans la vie municipale.

La solution proposée à l'**article 2** de la proposition de loi – imposer aux conseils communautaires, sauf dans les EPCI à fiscalité propre les plus ruraux, de délibérer pour fixer les conditions de participation de « *représentants des conseils municipaux* » aux travaux des commissions thématiques – a néanmoins paru inopérante à votre rapporteur, pour des raisons qui seront développées au cours de l'examen des articles. Le vrai moyen de rendre aux conseillers municipaux le goût d'exercer leur mandat est de redéfinir le partage des compétences entre les niveaux communal et intercommunal, et de restituer aux communes les attributions qu'elles sont

les mieux à même d'exercer ! Sur ce point, le Sénat a fait récemment de nombreuses propositions¹.

En revanche, sur proposition de son rapporteur et avec l'accord des auteurs de la proposition de loi, votre commission a souhaité consacrer un droit général d'information des conseillers municipaux sur les affaires intercommunales et, plus spécifiquement, faire en sorte que certains supports d'information aujourd'hui réservés aux membres de l'organe délibérant de l'EPCI (la note explicative de synthèse sur les affaires inscrites à l'ordre du jour et le rapport annuel d'orientation budgétaire) soient désormais communiqués à tous.

*

* *

Votre commission a adopté la proposition de loi **ainsi modifiée**, en retenant l'intitulé suivant : « *proposition de loi visant à améliorer la représentativité des conseils communautaires et à mieux associer les conseillers municipaux au fonctionnement de l'intercommunalité* ».

¹ Voir notamment la proposition de loi n° 466 (2017-2018) relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale présentée par Philippe Bas, Bruno Retailleau, Mathieu Darnaud et plusieurs autres de nos collègues et adoptée par le Sénat le 13 juin 2018, ainsi que le rapport d'information n° 110 (2018-2019) de notre collègue Mathieu Darnaud sur la revitalisation de l'échelon communal, fait au nom de la mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des lois de réforme territoriale (Fortifier la démocratie de proximité : trente propositions pour nos communes, rapport consultable à l'adresse suivante : http://www.senat.fr/rap/r18-110/r18-110_mono.html).

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

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

Répartition des sièges de droit commun au sein des conseils communautaires et métropolitains

L'article 1^{er} de la proposition de loi a pour objet de modifier les règles de droit commun relatives à la détermination du nombre et de la répartition des sièges au sein de l'organe délibérant des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, dans le but d'assurer une plus juste représentation des communes de taille moyenne.

1. Le droit en vigueur : une sous-représentation des communes de taille moyenne

Comme cela a été rappelé au cours de l'exposé général, le nombre et la répartition des sièges au sein des conseils communautaires sont déterminés à l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales, qui fixe à cet égard des règles de droit commun, dont il est possible de s'écarter par un « *accord local* » conclu par une majorité qualifiée de conseils municipaux. C'est des règles de droit commun qu'il est question à l'article 1^{er} de la proposition de loi.

Selon le droit commun, la détermination du nombre et de la répartition des sièges au sein des conseils communautaires et métropolitains s'effectue selon un processus complexe qui comprend **quatre étapes**.

1^e étape : une répartition à la représentation proportionnelle démographique suivant la règle de la plus forte moyenne

La loi fixe l'**effectif théorique** de l'organe délibérant en fonction de la population de l'EPCI à fiscalité propre.

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

Ces sièges sont répartis entre les communes membres en proportion de leur population respective, **à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne**. Cette règle a tendance à **favoriser les communes les plus peuplées**.

**Deux méthodes usuelles de répartition des sièges à la représentation proportionnelle :
la règle du plus fort reste et celle de la plus forte moyenne**

De même que la répartition des sièges au sein d'une instance élue à la représentation proportionnelle suppose de calculer en premier lieu le « *quotient électoral* », obtenu en divisant le nombre total de suffrages exprimés par le nombre de sièges à pourvoir, la répartition des sièges au sein de l'organe délibérant d'un EPCI à fiscalité propre, à la représentation proportionnelle démographique, implique de calculer d'abord le « *quotient démographique* », c'est-à-dire le rapport entre la population totale de l'établissement (P) et l'effectif de son organe délibérant (E). Le quotient démographique est égal au nombre d'habitants nécessaire pour qu'une commune obtienne un siège à la représentation proportionnelle.

Ensuite, pour chaque commune, on divise la population municipale (p) par le quotient démographique. En arrondissant le résultat à l'entier inférieur, on obtient un nombre provisoire de sièges (s_{prov}) attribué à chaque commune : c'est le nombre de fois que la population municipale regroupe intégralement le nombre d'habitants nécessaire pour obtenir un siège.

$$s_{\text{prov}} = \text{arrondi_inf} \left(\frac{p}{P/E} \right)$$

Puisque les résultats ont été arrondis à l'entier inférieur, il demeure des **sièges non pourvus**. Deux méthodes sont habituellement utilisées pour répartir les sièges non pourvus au-delà de cette phase initiale : la règle du plus fort reste et celle de la plus forte moyenne.

En divisant la population de chaque commune par le quotient démographique, on obtient pour chaque commune un « *reste* », c'est-à-dire un certain nombre d'habitants inférieur au quotient démographique et, par conséquent, n'ayant pas donné droit à l'attribution d'un dernier siège. La **règle du plus fort reste** imposerait d'attribuer les sièges non pourvus aux communes dont le « *reste* » est le plus élevé.

En l'occurrence, la législateur a préféré adopter la **règle de la plus forte moyenne** : pour chaque commune, on calcule quel serait le nombre d'habitants par siège s'il lui était attribué un siège supplémentaire, et le siège est effectivement attribué à la commune où le nombre d'habitants par siège serait le plus élevé. On procède ainsi successivement pour chacun des sièges restant à pourvoir.

La méthode de la plus forte moyenne, mise au point par l'Américain Thomas Jefferson au XVIII^e siècle et reprise, avec quelques variantes, par le Belge Victor d'Hondt au XIX^e siècle, a **tendance à favoriser les « grands »** (les listes de candidats ayant reçu le plus de suffrages ou, ici, les communes les plus peuplées), **puisqu'elle leur permet d'obtenir plus d'un siège supplémentaire lors de la répartition des sièges non pourvus initialement, ce qui n'est pas possible avec la méthode du plus fort reste**. Elle présente l'avantage, dans certains contextes, de favoriser l'émergence de majorités stables.

2^e étape : l'attribution d'un siège aux communes qui ne s'en sont vu attribuer aucun, et l'écêtement de la représentation des communes ayant obtenu plus de la moitié des sièges

Au cours de cette deuxième étape, **il est d'abord attribué (en surnombre par rapport à l'effectif théorique) un siège à chacune des communes qui ne s'en sont vu attribuer aucun à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne.** Cette règle, qui est la conséquence logique du fait qu'une communauté est un organe de coopération entre communes, aboutit à une **surreprésentation des plus petites communes.**

Par ailleurs, en vertu du principe de non-tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre, **aucune commune ne peut se voir attribuer plus de la moitié des sièges (arrondie à l'entier inférieur) au sein du conseil communautaire.** Si tel est le cas à l'issue de la première étape, le nombre de sièges finalement attribués à la commune concernée est ramené à la moitié (arrondie à l'entier inférieur) et les sièges retranchés sont répartis entre les autres communes, à la proportionnelle démographique suivant la règle de la plus forte moyenne. Au sein des communautés où il existe une commune plus peuplée que l'ensemble des autres, cette règle aboutit à la sous-représenter.

Enfin, si une commune se voit attribuer en application des règles précédentes un nombre de délégués communautaires supérieur à celui de ses conseillers municipaux, le nombre de ses délégués est diminué à due concurrence (sans que les sièges ainsi supprimés soient répartis entre les autres communes).

3^e étape : une majoration de 10 % des sièges

Au terme de la deuxième étape, la répartition des sièges peut être fortement déséquilibrée, notamment dans les EPCI à fiscalité propre auxquels appartiennent un grand nombre de petites communes : puisqu'on leur a attribué à chacune un siège surnuméraire, l'effectif total du conseil a été fortement augmenté, et les sièges précédemment attribués aux autres communes ne suffisent plus à leur assurer une représentation correcte.

C'est pourquoi la loi prévoit, au cours d'une troisième étape, **l'attribution de 10 % de sièges supplémentaires,** à titre obligatoire ou facultatif.

- *Une majoration obligatoire en cas de déséquilibre en faveur des plus petites communes*

Cette majoration de 10 % est obligatoire dans les communautés de communes et d'agglomération et dans les communautés urbaines, lorsque le nombre de communes qui ne s'étaient vu attribuer aucun siège à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne (1^e étape) est supérieur à 30 % de l'effectif théorique du conseil communautaire.

Ces 10 % de sièges supplémentaires sont eux-mêmes répartis à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, ce qui permet de **rééquilibrer la composition du conseil au bénéfice des plus grandes communes**.

- *Une majoration facultative dans les autres cas*

À défaut de majoration obligatoire, les communes ont la faculté de créer et de répartir entre elles 10 % de sièges supplémentaires¹. Elles les répartissent alors comme elles le souhaitent, à ceci près que la part globale de sièges attribuée à une commune à l'issue de l'ensemble des opérations ne peut s'écarter de plus de 20 % de la part de sa population dans la population totale de l'EPCI, sauf :

- si les première et deuxième étapes aboutissent à un écart de plus de 20 % qui se trouve réduit au cours de la troisième étape ;
- si un deuxième siège est attribué à une commune qui n'en avait reçu qu'un seul à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne (ce qui permet de rétablir l'écart entre les petites et les très petites communes).

4^e étape : une garantie pour les communes nouvelles

En principe, lorsqu'une commune nouvelle est issue de la fusion de communes qui étaient membres du même EPCI à fiscalité propre, elle se voit attribuer (jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux) autant de délégués communautaires que l'ensemble des communes fusionnées en comptaient précédemment.

Toutefois, s'il s'avère nécessaire de procéder à une nouvelle répartition des sièges au conseil communautaire entre la création de la commune nouvelle et le prochain renouvellement général, la commune nouvelle bénéficie seulement de la garantie de disposer d'au moins autant de délégués communautaires que de communes fusionnées (afin que chacune d'entre elles puisse continuer à être représentée). Cela conduit, le cas échéant, à l'attribution de sièges surnuméraires à la commune nouvelle, au terme de la procédure².

Il en va de même lorsqu'une commune nouvelle est issue de la fusion de communes appartenant à des EPCI à fiscalité propre différents : la répartition des sièges au sein du conseil de l'établissement auquel est rattachée la commune nouvelle doit être revue afin de tenir compte de l'élargissement de l'établissement, et la commune nouvelle bénéficie seulement de la garantie susmentionnée.

¹ Le conseil de la métropole d'Aix-Marseille-Provence obéit ici à des règles dérogatoires (voir ci-dessous).

² 1° bis de l'article L. 5211-6-2 du code général des collectivités territoriales.

En définitive, les règles de répartition des sièges de droit commun :

- conduisent à **une forte, voire très forte surreprésentation des petites communes** ;
- garantissent **une représentation correcte des communes les plus peuplées** ;
- ont tendance à **pénaliser les communes moyennes**, dont la population est de quelques milliers d'habitants.

2. Le dispositif proposé : une nouvelle méthode de représentation proportionnelle

Comme l'ont sans doute constaté les auteurs de la proposition de loi, pour corriger le déficit de représentation des communes moyennes, il est nécessaire de quitter les sentiers battus. **On ne peut se contenter**, en effet, **d'adopter la règle du plus fort reste** pour la répartition des sièges non pourvus au terme de la phase initiale. Compte tenu de l'ensemble des étapes de la répartition, l'application de la règle du plus fort reste aboutirait à une diminution de l'effectif du conseil communautaire (puisque davantage de communes se seraient vu attribuer un siège au terme de la première étape, sans qu'il soit nécessaire de leur attribuer un siège surnuméraire au cours de la seconde). D'après les simulations faites par votre rapporteur, l'application de la règle du plus fort reste réduirait fortement la représentation des plus grandes communes, qui deviendraient ainsi nettement sous-représentées, sans pour autant améliorer très significativement la représentation des communes moyennes.

C'est pourquoi l'article 1^{er} de la proposition de loi prévoit **un mode de répartition plus original**.

Comme au cours de la première étape de la répartition de droit commun selon le droit vigueur, on diviserait pour chaque commune la population municipale (p) par le quotient démographique (P/E), mais au lieu d'arrondir le résultat à l'entier inférieur (pour répartir ensuite les sièges non pourvus), **on l'arrondirait à l'entier supérieur**. Par définition, il ne resterait plus de sièges non pourvus. Les deuxième et troisième étapes décrites précédemment n'auraient donc plus lieu d'être¹.

$$s = \text{arrondi_sup} \left(\frac{p}{P/E} \right)$$

¹ Le texte de la proposition de loi ne procède pas sur ce point aux coordinations nécessaires, mais votre rapporteur s'est assurée que l'intention de ses auteurs était bien de s'en tenir à cette répartition « par arrondi à l'entier supérieur », sans attribution d'un siège « de droit » à chaque commune – ce qui serait sans objet – et sans majoration de 10 % des sièges pour quelque cause que ce soit.

À titre liminaire, on doit reconnaître qu'**il n'existe pas de méthode idéale pour assurer une représentation proportionnelle** (à la population ou aux suffrages exprimés) au sein d'une instance, dès lors que la simple division de la population d'une commune (ou du nombre de suffrages recueillis par une liste) par le quotient démographique (ou électoral) ne produit pas de nombres entiers. Les méthodes habituelles de la représentation proportionnelle sont des constructions mathématiques et juridiques qu'il est légitime de remettre en cause. La méthode proposée (que l'on appellera « *méthode de l'arrondi à l'entier supérieur* ») produit certes des écarts de représentation importants, mais elle doit être comparée, non seulement à la règle de la plus forte moyenne, mais au résultat produit par les différentes étapes de répartition prévues par le droit en vigueur et décrites précédemment.

3. Les problèmes de droit et d'opportunité soulevés par le dispositif proposé

Pour porter une appréciation sur cette nouvelle méthode de répartition des sièges, il convient donc d'abord d'en évaluer les effets de manière aussi précise et large que possible. On constatera par-là que la réforme proposée soulève d'importantes difficultés, tant sur le plan juridique que du point de vue de son opportunité.

(i) Les effets de la réforme proposée : une forte sous-représentation des grandes communes, un bénéfice limité pour les communes moyennes

Selon le droit en vigueur, l'attribution de plein droit d'un siège au moins à l'ensemble des communes au sein de l'organe délibérant des EPCI à fiscalité propre produit, tout naturellement, une forte surreprésentation des petites communes, et ce sont principalement les communes moyennes qui en « *paient le prix* », même si les plus grandes communes sont, elles aussi, souvent sous-représentées.

La méthode proposée à l'article 1^{er} aboutirait à **améliorer la représentation des communes moyennes** (en leur attribuant un ou deux sièges supplémentaires, ou en diminuant l'effectif du conseil communautaire ou métropolitain) mais à **dégrader très fortement celle des plus grandes communes**, qui perdraient parfois plus de dix sièges.

Prenons le cas de la communauté de communes de Granville Terre et Mer, dans la Manche, qui est assez représentative à cet égard.

La communauté de communes de Granville Terre et Mer

	Population municipale	Droit en vigueur ¹		Méthode de l'arrondi à l'entier supérieur		
		Nombre de sièges par commune	Écart à la moyenne	Nombre de sièges par commune	Écart à la moyenne	Écart par rapport au droit en vigueur
Granville	13 175	17	-4 %	12	-27 %	-5
Saint-Pair-sur-Mer	4 025	5	-8 %	4	-21 %	-1
Bréhal	3 277	4	-9 %	3	-27 %	-1
Donville-les-Bains	3 152	4	-6 %	3	-24 %	-1
Jullouville	2 306	2	-36 %	2	-31 %	
Cérences	1 877	2	-21 %	2	-15 %	
Saint-Jean-des-Champs	1 388	1	-46 %	2	+15 %	+1
La Haye-Pesnel	1 360	1	-45 %	2	+17 %	+1
Saint-Planchers	1 351	1	-45 %	2	+18 %	+1
Bricqueville-sur-Mer	1 195	1	-38 %	2	+33 %	+1
Folligny	1 079	1	-31 %	1	-26 %	
Yquelon	1 063	1	-30 %	1	-25 %	
Hudimesnil	873	1	-15 %	1	-9 %	
Coudeville-sur-Mer	859	1	-13 %	1	-7 %	
La Lucerne-d'Outremer	838	1	-11 %	1	-5 %	
Bréville-sur-Mer	785	1	-5 %	1	+1 %	
Carolles	754	1	-1 %	1	+6 %	
Longueville	619	1	+20 %	1	+29 %	
Saint-Pierre-Langers	565	1	+32 %	1	+41 %	
Anctoville-sur-Boscq	464	1	+60 %	1	+72 %	
Muneville-sur-Mer	462	1	+61 %	1	+72 %	
Saint-Aubin-des-Préaux	425	1	+75 %	1	+87 %	
Beauchamps	393	1	+89 %	1	+103 %	
Champeaux	361	1	+106 %	1	+121 %	
Chanteloup	354	1	+110 %	1	+125 %	
Saint-Sauveur-la-Pommeraye	346	1	+115 %	1	+130 %	
Le Loreur	274	1	+171 %	1	+191 %	
La Mouche	246	1	+202 %	1	+224 %	
Équilly	194	1	+283 %	1	+310 %	
Hocquigny	185	1	+302 %	1	+330 %	
Le Mesnil-Aubert	176	1	+322 %	1	+352 %	
La Meurdraquière	168	1	+342 %	1	+374 %	
TOTAL	44 589	60		56		-4

¹ Il ne s'agit pas de la répartition actuelle des sièges, mais de celle qui résulterait de l'application du droit commun en vigueur (y compris la majoration de 10 %) aux populations municipales en vigueur en 2018. La même remarque vaut à propos des simulations suivantes.

Comme on peut le constater, la méthode actuelle de répartition des sièges assure une représentation très convenable des communes de Granville, Saint-Pair-sur-Mer, Bréhal et Donville-les Bains, tandis que les communes de 1 000 à 2 500 habitants sont très fortement sous-représentées, l'écart à la moyenne atteignant dans certains cas plus de 45 %. Le dispositif proposé corrige cette sous-représentation (pour certaines communes plus que pour d'autres), mais elle aggrave considérablement celle des communes les plus peuplées. Dans l'ensemble, l'effectif du conseil communautaire serait légèrement diminué (ce qui accentuerait par ricochet la surreprésentation des petites communes).

Dans le cas de la communauté d'agglomération de Tarbes, le dispositif proposé produit des effets similaires, aggravés par le fait que la commune centre y est déjà nettement sous-représentée. La réforme ne ferait presque que des perdants en nombres absolus de sièges et l'effectif total du conseil diminuerait fortement.

La communauté d'agglomération Tarbes-Lourdes-Pyrénées

	Population municipale	Droit en vigueur		Méthode de l'arrondi à l'entier supérieur		
		Nombre de sièges par commune	Écart à la moyenne	Nombre de sièges par commune	Écart à la moyenne	Écart par rapport au droit en vigueur
Tarbes	40 593	27	-39 %	16	-58 %	-11
Lourdes	13 946	9	-41 %	6	-55 %	-3
Aureilhan	7 831	5	-41 %	4	-46 %	-1
Bordères-sur-l'Échez	5 015	4	-26 %	2	-58 %	-2
Séméac	4 893	3	-43 %	2	-57 %	-1
Juillan	4 139	2	-55 %	2	-49 %	
Barbazan-Debat	3 415	2	-46 %	2	-38 %	
Odos	3 201	2	-42 %	2	-34 %	
Soues	3 048	2	-40 %	2	-31 %	
Ibos	2 887	1	-68 %	2	-27 %	+1
Ossun	2 356	1	-61 %	1	-55 %	
Orleix	2 116	1	-56 %	1	-50 %	
Laloubère	1 902	1	-52 %	1	-44 %	
Bazet	1 611	1	-43 %	1	-34 %	
Oursbelille	1 202	1	-23 %	1	-12 %	
Horgues	1 186	1	-22 %	1	-11 %	
Saint-Pé-de-Bigorre	1 163	1	-21 %	1	-9 %	
Azereix	996	1	-7 %	1	+6 %	
Louey	962	1	-4 %	1	+10 %	
Poueyferré	867	1	+6 %	1	+22 %	
Lamarque-Pontacq	830	1	+11 %	1	+27 %	

	<i>Population municipale</i>	<i>Droit en vigueur</i>		<i>Méthode de l'arrondi à l'entier supérieur</i>		
		<i>Nombre de sièges par commune</i>	<i>Écart à la moyenne</i>	<i>Nombre de sièges par commune</i>	<i>Écart à la moyenne</i>	<i>Écart par rapport au droit en vigueur</i>
Adé	802	1	+15 %	1	+32 %	
Bours	800	1	+15 %	1	+32 %	
Aurensan	779	1	+18 %	1	+36 %	
Momères	755	1	+22 %	1	+40 %	
Bernac-Debat	669	1	+38 %	1	+58 %	
Lanne	581	1	+59 %	1	+82 %	
Salles-Adour	565	1	+63 %	1	+87 %	
Sarrouilles	535	1	+72 %	1	+98 %	
Bénac	529	1	+74 %	1	+100 %	
Arcizac-Adour	528	1	+75 %	1	+100 %	
Lagarde	513	1	+80 %	1	+106 %	
Vielle-Adour	511	1	+80 %	1	+107 %	
Bartès	491	1	+88 %	1	+115 %	
Gardères	440	1	+109 %	1	+140 %	
Saint-Martin	432	1	+113 %	1	+145 %	
Allier	409	1	+125 %	1	+158 %	
Luquet	406	1	+127 %	1	+160 %	
Loubajac	395	1	+133 %	1	+168 %	
Julos	364	1	+153 %	1	+190 %	
Lézignan	351	1	+163 %	1	+201 %	
Oricles	336	1	+174 %	1	+215 %	
Visker	329	1	+180 %	1	+221 %	
Séron	328	1	+181 %	1	+222 %	
Chis	315	1	+193 %	1	+235 %	
Jarret	304	1	+203 %	1	+248 %	
Barlest	295	1	+212 %	1	+258 %	
Aspin-en-Lavedan	294	1	+213 %	1	+259 %	
Bernac-Dessus	291	1	+217 %	1	+263 %	
Peyrouse	275	1	+235 %	1	+284 %	
Gayan	269	1	+243 %	1	+293 %	
Arcizac-ez-Angles	256	1	+260 %	1	+313 %	
Ségus	256	1	+260 %	1	+313 %	
Sarniguet	248	1	+272 %	1	+326 %	
Hibarette	238	1	+287 %	1	+344 %	
Omex	234	1	+294 %	1	+352 %	
Angos	232	1	+297 %	1	+355 %	
Ossen	217	1	+325 %	1	+387 %	
Loucrup	216	1	+327 %	1	+389 %	

	<i>Population municipale</i>	<i>Droit en vigueur</i>		<i>Méthode de l'arrondi à l'entier supérieur</i>		
		<i>Nombre de sièges par commune</i>	<i>Écart à la moyenne</i>	<i>Nombre de sièges par commune</i>	<i>Écart à la moyenne</i>	<i>Écart par rapport au droit en vigueur</i>
Layrisse	181	1	+409 %	1	+484 %	
Ger	179	1	+415 %	1	+490 %	
Juncalás	175	1	+427 %	1	+504 %	
Geu	172	1	+436 %	1	+514 %	
Lugagnan	144	1	+540 %	1	+634 %	
Gazost	138	1	+568 %	1	+666 %	
Viger	133	1	+593 %	1	+695 %	
Barry	130	1	+609 %	1	+713 %	
Montignac	128	1	+620 %	1	+726 %	
Les Angles	118	1	+681 %	1	+796 %	
Arrodets-ez-Angles	112	1	+723 %	1	+844 %	
Arrayou-Lahitte	110	1	+738 %	1	+861 %	
Germ-s-sur-l'Oussouet	110	1	+738 %	1	+861 %	
Bourréac	107	1	+761 %	1	+888 %	
Escoubès-Pouts	104	1	+786 %	1	+916 %	
Saint-Créac	94	1	+880 %	1	+1024 %	
Cheust	85	1	+984 %	1	+1143 %	
Averan	73	1	+1163 %	1	+1348 %	
Paréac	60	1	+1436 %	1	+1661 %	
Berbérust-Lias	53	1	+1639 %	1	+1894 %	
Ourdis-Cotdoussan	51	1	+1707 %	1	+1972 %	
Sère-Lanso	51	1	+1707 %	1	+1972 %	
Ossun-ez-Angles	44	1	+1995 %	1	+2302 %	
Gez-ez-Angles	30	1	+2972 %	1	+3422 %	
Ousté	28	1	+3192 %	1	+3674 %	
Artigues	19	1	+4751 %	1	+5462 %	
Ourdon	5	1	+18333 %	1	+21035 %	
TOTAL		133		116		-17

Votre rapporteur a procédé à de nombreuses simulations de ce type, qui font apparaître des résultats similaires. Elles ont été corroborées par celles que lui ont fournies l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) et la direction générale des collectivités locales (DGCL).

La DGCL, en effet, a pu procéder à des simulations sur l'ensemble des EPCI à fiscalité propre de France, dont elle a fourni les résultats à votre rapporteur. On peut en tirer plusieurs conclusions intéressantes :

- certaines communes perdraient un nombre considérable de sièges avec la réforme proposée – il s’agit de communes nettement plus peuplées que la moyenne des communes du même EPCI à fiscalité propre. Le cas le plus extrême est celui de Reims, commune de 184 000 habitants qui cohabite avec 142 autres communes au sein de la communauté urbaine de Reims, dont 87 communes de moins de 500 habitants. Reims perdrait 34 sièges au sein du conseil communautaire ;

- le nombre de communes dont l’écart de représentation s’aggraverait (qu’il s’agisse de sous-représentation ou de surreprésentation) serait de 20 203, tandis que 12 664 communes verraient leur écart de représentation réduit ;

- en termes de population, 37 840 670 personnes habitent une commune dont l’écart de représentation s’aggraverait, tandis que les communes dont l’écart de représentation serait réduit regroupent 21 712 939 personnes ; cette considération a son importance compte tenu de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, comme on le verra ;

- en revanche, le nombre de communes dont l’écart de représentation se situe entre - 20 % et + 20 %, « *tunnel* » généralement admis par le Conseil constitutionnel, serait augmenté de 652. Elles ne sont aujourd’hui que 10 449 sur 35 553 communes ; 2 727 communes rentreraient dans le « *tunnel* » quand 2 075 en sortiraient.

(ii) Un fort risque d’inconstitutionnalité

En la matière, le législateur n’a pas les mains libres. Les dispositions légales relatives à la répartition des sièges au sein de l’organe délibérant des EPCI à fiscalité propre doivent être conformes à des règles constitutionnelles dont le Conseil constitutionnel a eu l’occasion de préciser la nature et la portée.

Depuis sa décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995, le Conseil constitutionnel considère que le **principe d’égalité du suffrage** impose, étant donné la nature des EPCI à fiscalité propre, que leurs assemblées délibérantes soient élues sur des **bases essentiellement démographiques** et que la répartition des sièges entre les communes soit donc – en principe – proportionnelle à leur population, même s’il admet que d’autres considérations d’intérêt général puissent être prises en compte. Selon un considérant de principe plusieurs fois repris, « *dès lors que des établissements publics de coopération entre les collectivités locales exercent en lieu et place de ces dernières des compétences qui leur auraient été sinon dévolues, leurs organes délibérants doivent être élus sur des bases essentiellement démographiques ; que s’il s’ensuit que la répartition des sièges doit respecter un principe général de proportionnalité par rapport à la population de chaque collectivité locale participante, il peut être toutefois tenu compte dans une mesure limitée d’autres considérations d’intérêt général et notamment de la possibilité qui serait laissée à*

chacune de ces collectivités de disposer d'au moins un représentant au sein du conseil concerné ».

Comme pour d'autres applications du principe d'égalité du suffrage, le Conseil constitutionnel laisse au législateur **un pouvoir d'appréciation sur les considérations d'intérêt général qui peuvent justifier de s'écarter de la règle de la représentation proportionnelle à la population, et dans quelle mesure exactement** (même s'il exige que ce soit « *dans une mesure limitée* »). Il s'en tient donc, sur ce point, à un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation. S'agissant des conseils communautaires et métropolitains, le Conseil constitutionnel a ainsi explicitement admis les deux principales exceptions au principe de proportionnalité à la population, à savoir l'attribution d'au moins un siège à chaque commune et l'écêtement éventuel à la moitié du nombre de sièges revenant à une commune¹.

Par ailleurs, sans modifier l'intensité de son contrôle, le Conseil constitutionnel a précisé les éléments qui le conduisent à considérer que des écarts de représentation par rapport à la proportionnelle démographique sont excessifs. De manière générale, en matière électorale, il a ainsi consacré un seuil maximal de 20 % d'écart à la moyenne, reprenant ainsi à son compte les limites que le législateur s'était lui-même assigné en 1986 puis en 2009 en vue de la délimitation des circonscriptions électorales pour l'élection des députés au sein d'un même département. Le Conseil avait alors validé ce choix². Par la suite, il a confirmé le caractère restreint de son contrôle en n'examinant pas les écarts à la moyenne à l'intérieur de la fourchette de plus ou moins 20 %³.

Force est de constater, cependant, que **les règles de droit commun actuelles relatives à la répartition des sièges au sein des conseils communautaires et métropolitains produisent des écarts à la moyenne bien supérieurs à 20 %**, par défaut ou par excès. Ces écarts considérables sont la conséquence de l'attribution d'un siège au moins à chaque commune et de l'écêtement éventuel à la moitié du nombre de sièges revenant à une commune, que le Conseil constitutionnel admet par ailleurs. C'est pourquoi, dans ce domaine, **le Conseil s'attache plutôt à ce que les réformes ou les régimes spéciaux adoptés par le législateur aient pour effet de réduire globalement les écarts de représentation** – sans nécessairement ramener l'ensemble des écarts à l'intérieur du « *tunnel* » de plus ou moins 20 %.

¹ Voir la décision du Conseil constitutionnel n° 2015-711 DC du 5 mars 2015, cons. 7. Le Conseil constitutionnel ne s'est toutefois pas prononcé sur la question de savoir si ces deux exceptions sont la conséquence nécessaire du principe de non-tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre.

² Décisions du Conseil constitutionnel nos 86-208 DC du 2 juillet 1986 et 2008-573 DC du 8 janvier 2009.

³ Décision du Conseil constitutionnel n° 2010-602 DC du 18 février 2010. Ce faisant, comme le rappellent régulièrement les commentaires aux cahiers des décisions, le Conseil n'a pas renoncé à procéder à un tel contrôle, mais il a pris en compte le progrès réalisé par la réforme en comparaison de la situation antérieure au regard du principe d'égalité devant le suffrage.

Ainsi, dans sa **décision n° 2015-521/528 QPC du 19 février 2016, Commune d'Éguilles et autre**, le Conseil constitutionnel s'est livré à une analyse méticuleuse de l'impact des dispositions spécifiques adoptées en 2014 pour la métropole d'Aix-Marseille-Provence. Dans cette métropole, en effet, après une première répartition des sièges à la représentation proportionnelle selon la règle de la plus forte moyenne (première étape), puis l'attribution d'un siège surnuméraire aux communes sans siège (deuxième étape), le 4° bis du IV de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales prévoit l'attribution de plein droit de 20 % de sièges supplémentaires, répartis à la représentation proportionnelle selon la règle de la plus forte moyenne entre les seules communes ayant bénéficié de la première répartition selon la même méthode (au cours de la première étape). Constatant que le dispositif avait pour effet d'accentuer la sous-représentation de certaines communes, le Conseil constitutionnel l'a néanmoins validé, en tenant compte à la fois du nombre de communes dont l'écart de représentation se trouvait réduit par la règle dérogatoire (par rapport au droit commun) et de leur population : « si [...] cette attribution a pour conséquence d'accroître "l'écart à la moyenne" pour certaines communes, ces dernières ne représentent qu'une faible part de l'ensemble des communes et de l'ensemble de la population de la métropole¹ ».

Or, comme cela a été relevé, l'article 1^{er} de la proposition de loi aurait pour effet d'aggraver l'écart de représentation de 20 203 communes (contre 12 664 communes qui verraient leur écart à la moyenne réduit), affectant ainsi 37 840 670 habitants (contre 21 712 939 qui seraient représentés plus adéquatement). Il s'expose donc à un fort risque de censure par le Conseil constitutionnel.

(iii) Une opportunité contestable

En outre, pour améliorer légèrement la représentation des communes moyennes, le dispositif proposé aboutit à dégrader, parfois très significativement, celle des communes les plus peuplées de la communauté - qui, le plus souvent, y sont déjà sous-représentées.

Votre rapporteur s'interroge sur l'opportunité d'un tel choix. **Les communes les plus peuplées jouent nécessairement un rôle moteur dans l'intercommunalité** : les services de la ville centre sont parfois communs avec ceux de l'EPCI à fiscalité propre ; les bases fiscales de l'établissement

¹ Le commentaire aux cahiers de la décision témoigne d'un raisonnement encore plus sophistiqué. Il y est relevé, en effet, que la règle dérogatoire conduit à ce que vingt-cinq communes sur quatre-vingt-douze aient un écart de représentation compris dans le « tunnel » de plus ou moins 20 %, au lieu de vingt-trois en application du droit commun, ce qui ne représente qu'une faible amélioration. Toutefois, il est également noté : 1° que la population des communes dont l'écart à la moyenne se situe dans le « tunnel » de plus ou moins 20 % passe ainsi de 1,177 million à 1,342 million d'habitants ; 2° que la population des communes dont l'écart à la moyenne est diminué (qu'il se situe ou non dans le « tunnel ») représente 82,39 % de la population de la métropole.

sont souvent situées en bonne partie sur son territoire. Elle est par ailleurs exposée à des charges de centralité, dans le cadre des compétences restées communales, qui profitent aux communes environnantes. **Il n'est donc pas illégitime de garantir à ces grandes communes une représentation sinon tout à fait fidèle, du moins convenable au sein de l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre auquel elles appartiennent.**

Lors de son audition, l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) a également exprimé la crainte que cette proposition de loi ne provoque des **tensions** entre grandes et moyennes communes, là où il existe aujourd'hui de bonnes relations de travail, et alors même que le bénéfice en serait modeste pour les communes moyennes.

4. La solution retenue par votre commission : compléter la nouvelle méthode de répartition proposée par une révision de l'effectif des conseils communautaires

L'article 1^{er} a donné lieu à des échanges nourris entre votre rapporteur, les auteurs de la proposition de loi et le Gouvernement, car tous partagent le constat de la sous-représentation des communes moyennes au sein des conseils communautaires et métropolitains et le souhait de trouver un correctif adapté.

Il a été observé que **le dispositif proposé produisait surtout des effets indésirables dans les EPCI à fiscalité propre où il existe une ou quelques communes beaucoup plus peuplées que la moyenne et une multitude de communes de petite, voire de très petite taille.** C'est là que la « méthode de l'arrondi à l'entier supérieur » aboutit à réduire fortement la représentation des grandes communes, alors même qu'elles sont déjà sous-représentées¹.

Aussi a-t-il été imaginé de **combiner la nouvelle méthode de répartition proposée avec de nouvelles règles pour la détermination de l'effectif de l'organe délibérant.**

Aujourd'hui, l'effectif théorique du conseil communautaire ou métropolitain – qui sert de base à la première répartition des sièges à la représentation proportionnelle (première étape) – est fixé par référence à la population de l'EPCI à fiscalité propre. Il serait légitime de **prendre également en compte le nombre de communes membres de**

¹ Ce constat s'explique par le fait que, dans ce type de communauté, la ou les communes les plus peuplées bénéficiaient tout particulièrement de la première répartition des sièges à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne (première étape), puis du rééquilibrage permis par l'attribution de 10 % de sièges supplémentaires suivant la même méthode (troisième étape). Elles sont déjà sous-représentées, cependant, en raison du grand nombre de sièges surnuméraires attribués de plein droit à de petites communes (deuxième étape). Elles cumuleraient les handicaps en cas d'abandon de la règle de la plus forte moyenne.

l'établissement, en raison du fait que ce nombre a une incidence directe sur la représentativité du conseil : à partir de l'effectif théorique prévu par la loi, l'attribution d'un siège de droit à chaque commune produit d'importantes distorsions de représentation. L'**amendement COM-1**, déposé par votre rapporteur avec l'accord du groupe socialiste et républicain, consiste donc à combiner les deux critères de la population et du nombre de communes membres pour la détermination de l'effectif théorique de l'organe délibérant d'un EPCI à fiscalité propre : cet effectif serait égal à la moitié du nombre de communes (arrondie à l'entier inférieur), augmentée du nombre de sièges prévu au tableau figurant au III de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales. Ce même tableau serait revu afin de réduire le nombre de sièges par tranche de population à environ 75 % de sa valeur actuelle.

<i>Population municipale de l'EPCI à fiscalité propre</i>	<i>Effectif de l'organe délibérant</i>	
	<i>Droit en vigueur</i>	<i>Amendement COM-1</i>
De moins de 3 500 habitants	16	12
De 3 500 à 4 999 habitants	18	13
De 5 000 à 9 999 habitants	22	16
De 10 000 à 19 999 habitants	26	19
De 20 000 à 29 999 habitants	30	22
De 30 000 à 39 999 habitants	34	25
De 40 000 à 49 999 habitants	38	28
De 50 000 à 74 999 habitants	40	30
De 75 000 à 99 999 habitants	42	31
De 100 000 à 149 999 habitants	48	36
De 150 000 à 199 999 habitants	56	42
De 200 000 à 249 999 habitants	64	48
De 250 000 à 349 999 habitants	72	54
De 350 000 à 499 999 habitants	80	60
De 500 000 à 699 999 habitants	90	67
De 700 000 à 1 000 000 habitants	100	75
Plus de 1 000 000 habitants	130	97

+ la moitié du
nombre de
communes
(arrondie à
l'entier
inférieur)

D'après les simulations auxquelles il a été possible de procéder, un tel mode de calcul aurait un effet légèrement inflationniste sur le nombre total de conseillers communautaires au niveau national. Il conduirait le plus souvent à augmenter légèrement l'effectif du conseil par rapport au droit en vigueur. Afin notamment de respecter les règles de recevabilité financière des initiatives parlementaires, votre rapporteur a veillé à ce que cette modification n'ait pas d'incidence sur l'enveloppe indemnitaire des conseils.

Assortie de ce correctif touchant à l'effectif pris pour base de calcul, la « méthode de l'arrondi à l'entier supérieur » aboutit à **une redistribution modérée et opportune des sièges** au sein des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre. Il n'a pas été possible d'obtenir des simulations sur l'ensemble de la France, mais,

dans les cas étudiés par votre rapporteur, l'article 1^{er} ainsi modifié conduit à maintenir ou à diminuer légèrement le nombre de sièges revenant aux communes les plus peuplées, et à augmenter d'un siège, dans bien des cas, la représentation des communes moyennes les plus pénalisées par le droit en vigueur. Les écarts moyens de représentation s'en trouveraient réduits. Pour reprendre les exemples mentionnés précédemment :

- au sein de la communauté de communes de Granville Terre et Mer, où la différence de situation est très accusée entre les plus grandes communes (dont l'écart à la moyenne est minime) et les suivantes (fortement sous-représentées), la commune de Granville perdrait trois sièges (avec 14 sièges) et celle de Saint-Pair-sur-Mer un siège (avec quatre sièges), tandis que les communes de Jullouville, Saint-Jean-des-Champs, La Haye-Pesnel, Saint-Planchers, Bricqueville-sur-Mer, Folligny et Yquelon en gagneraient un ; l'effectif total serait de 63 sièges (soit trois sièges de plus qu'actuellement) ;

- au sein de la communauté d'agglomération de Tarbes Lourdes Pyrénées, dix communes de taille moyenne gagneraient un siège, les autres conserveraient leur représentation actuelle ;

- au sein de la communauté urbaine de Reims, six communes gagneraient un siège, les autres (Reims y compris) n'en perdraient pas.

Des simulations détaillées, faisant apparaître pour chaque commune le nombre de sièges et l'écart à la moyenne résultant du droit commun en vigueur, de la proposition de loi initiale et du texte de votre commission, dans neuf EPCI à fiscalité propre de catégories juridiques et de configurations démographiques différentes, figurent en annexe au présent rapport.

Les effets de la réforme proposée mériteront de faire l'objet d'une étude exhaustive avant le terme de la navette législative. Le texte peut sans doute être encore amélioré. Mais **il a paru souhaitable à votre commission de faire avancer la réflexion sur le moyen de rendre la composition des conseils communautaires plus juste et plus représentative, en soumettant au Sénat un dispositif suffisamment robuste et maîtrisé.**

Il a par ailleurs été procédé, par le même amendement COM-1, à diverses améliorations rédactionnelles et coordinations rendues nécessaires par l'adoption de la « *méthode de l'arrondi à l'entier supérieur* » pour la répartition des sièges.

Votre commission a adopté l'article 1^{er} **ainsi modifié.**

Article 1^{er} bis (nouveau)

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

Accord local de répartition des sièges

Introduit par votre commission à l'initiative de son rapporteur, par l'adoption d'un **amendement COM-2**, l'article 1^{er} bis de la proposition de loi a pour objet d'assouplir les règles qui encadrent « *l'accord local* » par lequel les conseils municipaux peuvent s'écarter des dispositions de droit commun relatives au nombre et à la répartition des sièges au sein du conseil d'une communauté de communes ou d'agglomération.

1. L'accord local de répartition des sièges, désormais soumis à des conditions très restrictives

Dans les communautés de communes et d'agglomération, il est possible de **déroger aux règles de droit commun** relatives à l'effectif du conseil communautaire et à la répartition des sièges par **accord d'une majorité qualifiée de communes**¹.

Longtemps, de tels accords locaux n'ont été soumis qu'à des **conditions très peu contraignantes**. Sous réserve que chaque commune disposât d'au moins un siège et qu'aucune ne s'en vît attribuer plus de la moitié, la répartition des sièges entre les communes pouvait être définie avec beaucoup de latitude et devait seulement « *tenir compte* » de la population de chaque commune.

Par sa **décision n° 2014-405 QPC du 20 juin 2014, Commune de Salbris**, le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions législatives alors en vigueur, au motif qu'elles ne garantissaient pas suffisamment le respect du **principe d'égalité devant le suffrage**, qu'il avait déjà jugé applicable à la composition de l'organe délibérant des EPCI à fiscalité propre². Le Conseil constitutionnel a néanmoins confirmé à cette occasion qu'il pouvait être « *tenu compte dans une mesure limitée d'autres considérations d'intérêt général* » dans la répartition des sièges, « *et notamment de la possibilité qui serait laissée à chacune de ces collectivités de disposer d'au moins un représentant au sein de cet organe délibérant* ».

¹ À savoir les deux tiers des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population, ou la moitié des conseils municipaux représentant plus des deux tiers de la population, cette majorité devant comprendre le conseil municipal de la commune la plus peuplée si elle regroupe plus du quart de la population totale. Au moment de la création de ces catégories juridiques d'EPCI à fiscalité propre, la répartition des sièges par accord local était même de principe : la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, dite « ATR », ne prévoyait aucun autre mode de répartition en ce qui concerne les communautés de communes, et la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite « Chevènement », ne fixait une autre règle pour les communauté d'agglomération qu'à titre subsidiaire.

² Voir ci-dessus, le commentaire de l'article 1^{er}.

L'extinction progressive des accords locaux antérieurs à la décision *Commune de Salbris*

Afin de ne pas déstabiliser à l'excès les institutions locales, le Conseil constitutionnel n'a pas imposé de remettre en cause immédiatement les accords locaux en vigueur au jour de sa décision. Il a seulement rendu sa déclaration d'inconstitutionnalité applicable aux instances en cours devant la juridiction administrative, et prévu que le nombre et la répartition des sièges au sein des organes délibérant des EPCI à fiscalité propre concernés devraient être remis en cause en cas de renouvellement partiel ou intégral du conseil municipal d'au moins une commune membre.

Par ailleurs, dans tous les cas prévus au 1° de l'article L. 5211-6-2 du code général des collectivités territoriales, qui imposent de procéder à la détermination du nombre et de la répartition des sièges au sein des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre entre deux renouvellements généraux des conseils municipaux, les accords locaux éventuellement en vigueur sont caducs de plein droit ; les dispositions abrogées ne pourraient donc trouver à s'appliquer.

Compte tenu du nombre d'élections partielles intervenues depuis 2014 et, surtout, de la refonte intégrale de la carte intercommunale en 2017, il ne reste que très peu de communautés de communes ou d'agglomération où un accord local conclu antérieurement à la décision *Commune de Salbris* soit encore en vigueur.

La loi n° 2015-264 du 9 mars 2015 *autorisant l'accord local de répartition des sièges de conseiller communautaire*, due à l'initiative de nos collègues Jean-Pierre Sueur et Alain Richard, a rétabli la possibilité de déroger aux règles de droit commun en la matière, tout en encadrant les accords locaux par **des règles beaucoup plus rigoureuses qu'auparavant**, afin de se conformer à la jurisprudence constitutionnelle.

Désormais, la répartition des sièges définie par accord local doit respecter les règles suivantes :

- le nombre total de sièges répartis ne peut excéder de plus de 25 % celui qui résulterait du droit commun ;
- les sièges sont répartis en fonction de la population municipale de chaque commune ;
- chaque commune dispose d'au moins un siège ;
- aucune commune ne peut détenir plus de la moitié des sièges ;
- sans préjudice des deux règles précédentes, **la part de sièges attribuée à chaque commune ne peut s'écarter de plus de 20 % de la proportion de sa population dans la population globale des communes membres**, sauf :
 - lorsque la répartition de droit commun conduirait elle-même à un écart de plus de 20 % et que l'accord local maintient ou réduit cet écart ;

- ou lorsque deux sièges sont attribués à une commune qui ne s'en serait vu attribuer qu'un seul à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne (première étape du droit commun).

Le Conseil constitutionnel, saisi avant la promulgation de la loi par un grand nombre de nos collègues sénateurs, qui souhaitaient s'assurer de la robustesse du dispositif adopté afin d'éviter d'exposer les communautés de communes et d'agglomération qui en auraient fait usage à un nouveau risque de déstabilisation, a validé intégralement le texte adopté par le Parlement, moyennant une réserve d'interprétation :

- il a confirmé le bien-fondé des règles qui garantissent un siège au moins à chaque commune et évitent qu'une même commune ne détienne plus de la moitié des sièges ;

- il a admis la première exception à la règle de l'écart maximal de plus ou moins 20 %, *« le législateur [ayant] entendu prendre en compte le fait que l'attribution des sièges à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne aboutit, dans certains cas, à de substantielles différences de représentation, lesquelles peuvent être ainsi corrigées »* ;

- il a également admis la seconde exception, au bénéfice des communes qui n'aurait reçu qu'un seul siège par application stricte de la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, *« le législateur [ayant] entendu assurer une représentation plus adaptée de ces communes et réduire les écarts de représentation entre les plus petites communes et des communes plus peuplées »*. Il a seulement considéré que ce second siège ne pouvait être attribué arbitrairement à certaines communes plutôt qu'à d'autres, plus peuplées : *« l'attribution de ce second siège aux communes remplissant les conditions pour pouvoir en bénéficier ne saurait, sans méconnaître le principe d'égalité devant le suffrage, être réservée à certaines communes à l'exclusion d'autres communes dont la population serait égale ou supérieure »*.

Prises ensemble, les nouvelles règles qui régissent l'accord local sont parfois inapplicables. En fonction de la configuration de la communauté, c'est-à-dire du nombre et de la population respective de ses communes membres, il peut être impossible de trouver un accord local qui respecte l'ensemble des exigences énoncées par la loi.

**L'accord local impossible :
le cas de la communauté de communes de Granville Terre et Mer**

La composition du conseil de la communauté de communes de Granville Terre et Mer a été indiquée précédemment¹.

Dans cette communauté, aucun accord local n'est envisageable.

Il ne serait possible, par exemple, de parvenir à une répartition des sièges dans laquelle aucune commune ne se trouve **sous-représentée** de plus de 20 % qu'en portant l'effectif du conseil communautaire à 79 membres, bien au-delà du maximum autorisé de 68 sièges². (Le cas prévu par la loi où la sous-représentation peut rester supérieure à 20 %, à condition que l'accord local maintienne ou réduise l'écart auquel aboutit le droit commun, ne trouve pas à s'appliquer en l'espèce.)

En outre, ce résultat hypothétique ne serait obtenu qu'en portant la **surreprésentation** de certaines communes au-delà de 20 %. Dans certains cas, la règle qui autorise à dépasser le seuil de 20 % en attribuant un second siège à une commune qui ne s'en serait vu attribuer qu'un seul à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne permet de contourner cet écueil. Mais deux communes (Bréville et Carolles) se voient ici attribuer deux sièges alors qu'elles n'en auraient eu *aucun* à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, ce que la loi ne permet pas.

En juin 2017, lorsqu'il a fallu procéder à cette opération à la suite du décès du maire d'une des communes membres, le préfet de la Manche a fixé le nombre et la répartition des sièges au sein du conseil communautaire sans tenir compte de l'accord local approuvé par les conseils municipaux. Il a en effet considéré – à bon droit semble-t-il – que cet accord ne respectait pas l'ensemble des prescriptions légales.

Dans d'autres cas, le seul accord qu'il soit possible de trouver aboutirait à réduire l'effectif du conseil communautaire, par rapport à ce que prévoit le droit commun – ce qui soulève d'autres difficultés.

En octobre 2016, à l'occasion de l'examen par le Sénat de la proposition de loi n° 632 (2015-2016) de Mme Jacqueline Gourault, alors sénatrice de Loir-et-Cher, de notre collègue Mathieu Darnaud et de plusieurs autres de nos collègues *tendant à faciliter la recomposition de la carte intercommunale*, la direction générale des collectivités locales estimait à la moitié la part des communautés de communes et d'agglomération où aucun accord local dit « *positif* » (maintenant ou augmentant l'effectif du conseil par rapport au droit commun) ne pouvait être trouvé, et à vingt-quatre le nombre de celles où aucun accord, positif ou négatif, n'était possible.

¹ Voir le tableau pages 21-22 Ce tableau indique la répartition qui résulterait de l'application des règles de droit commun aux populations municipales en vigueur en 2018. Les variations de population ayant été minimales depuis la dernière recomposition du conseil communautaire en 2017, il se trouve que les chiffres indiqués dans le tableau correspondent exactement à la composition actuelle du conseil.

² Soit 55 sièges (les 38 sièges de l'effectif théorique, auxquels il faut ajouter 17 sièges surnuméraires « de droit » pour les communes sans siège à l'issue de la première étape), augmentés de 25 %.

2. Les deux assouplissements proposés par votre commission

(i) Une augmentation modérée du nombre de sièges à répartir

Afin d'y remédier, le texte initial de cette même proposition de loi n° 632 (2015-2016) prévoyait **que le nombre de sièges supplémentaires créés par accord local, aujourd'hui limité à 25 %, pût être augmenté d'autant d'unités que nécessaire pour respecter l'ensemble des autres conditions légales auxquelles les accords locaux sont soumis**. Sur proposition de son rapporteur, notre collègue Catherine di Folco, votre commission avait estimé plus raisonnable d'instituer même dans ce cas **un plafond de 45 % de sièges supplémentaires**, afin d'éviter la constitution de conseils communautaires pléthoriques. (En outre, cet assouplissement n'aurait pu conduire à la création de plus de **dix sièges de plus** que ce qu'autorisait le droit en vigueur.) Selon les estimations qui avaient alors été produites, une telle disposition aurait permis la conclusion d'un accord local dit « *positif* » dans 20 % de communautés de communes et d'agglomération supplémentaires, portant à sept sur dix environ la part de ces communautés où un tel accord local serait possible.

La proposition de loi ainsi amendée fut adoptée par le Sénat le 26 octobre 2016, les dispositions relatives à l'accord local recevant l'aval du Gouvernement. Le texte ne fut, hélas, jamais inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale...

Sur proposition de son rapporteur, votre commission a choisi de réintroduire cette disposition dans la proposition de loi aujourd'hui soumise à l'examen du Sénat.

(ii) Une nouvelle dérogation limitée à l'écart maximal individuel de représentation, dans le but de réduire la moyenne des écarts

Il reste néanmoins des cas assez nombreux où cet assouplissement ne suffira pas. Si l'on se reporte par exemple au cas de la communauté de communes de Granville Terre et Mer, précédemment examiné, on constate qu'aucun accord local n'est possible, même en portant à 45 % le volant de sièges supplémentaires susceptibles d'être créés.

C'est pourquoi votre rapporteur a souhaité aller plus loin, en s'inspirant des recommandations du récent rapport d'information de notre collègue Mathieu Darnaud, fait au nom de la mission de suivi et de contrôle de la mise en œuvre des lois de réforme territoriale, sur la revitalisation de l'échelon communal¹.

Dès lors que l'application des règles de droit commun ne prémunit pas contre de très forts écarts de représentation au sein des conseils communautaires, comme on l'a vu, il serait conforme à l'esprit de la jurisprudence du Conseil constitutionnel d'**autoriser les élus municipaux à s'en écarter par un accord local qui réduise en moyenne les écarts de représentation au sein du conseil, quitte à élargir un peu le « tunnel » dans lequel le Conseil enferme en principe les écarts de représentation des communes prises isolément.** La jurisprudence *Commune d'Éguilles et autre* nous y invite même : le législateur avait mis au point des règles de répartition spéciales pour la métropole d'Aix-Marseille-Provence afin de corriger les écarts excessifs qu'y aurait produits le droit commun, et le Conseil lui a donné raison. Mais la loi ne peut évidemment pas régler tous les cas particuliers. Il y a donc lieu pour le législateur d'autoriser les élus municipaux à mettre au point la répartition des sièges la plus adaptée à leur communauté pour corriger les défauts du droit commun, dès lors qu'il fixe à cet effet **des critères au moins aussi rigoureux** que ceux à l'aune desquels le Conseil constitutionnel a apprécié la constitutionnalité des dispositions spéciales régissant la métropole d'Aix-Marseille-Provence.

Voilà pourquoi, aux exceptions à la règle de l'écart maximal à la moyenne de plus ou moins 20 %, l'article 1^{er} *bis* de la proposition de loi ajoute le cas où les conditions suivantes se trouvent réunies :

- la répartition de droit commun aboutit, pour une ou plusieurs communes, à un écart à la moyenne de plus de 40 % ;
- l'accord local réduit la moyenne des écarts de représentation (plus précisément des écarts à la moyenne) résultant du droit commun, pondérée par la population respective de chaque commune ;
- pour aucune commune, l'accord n'aboutit à un écart à la moyenne de plus de 30 % (sauf si cela résulte de l'attribution d'un siège de droit à chaque commune ou de l'écèlement à la moitié du nombre de sièges revenant à une même commune).

¹ Fortifier la démocratie de proximité : trente propositions pour nos communes, *rapport d'information n° 110 (2018-2019) de M. Mathieu Darnaud sur la revitalisation de l'échelon communal, fait au nom de la mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des lois de réforme territoriale. Voir en particulier les pages 74 à 77 et la proposition n° 22. Ce document est consultable à l'adresse suivante : http://www.senat.fr/rap/r18-110/r18-110_mono.html.*

Le « déverrouillage » de l'accord local : illustration

Au sein de la communauté de communes de Granville Terre et Mer, les dispositions prévues à l'article 1^{er} bis de la proposition de loi auraient rendu légal l'accord local trouvé par les élus au printemps 2017, comme on peut le constater par le tableau ci-après.

Cet accord local, en effet, aboutissait à réduire très sensiblement la moyenne des écarts de représentation entre les communes, et à réduire également dans une moindre mesure cette même moyenne pondérée par la population respective de chaque commune. Pour les communes prises isolément, les écarts à la moyenne résultant de ce projet d'accord restaient soit inférieurs à ceux résultant du droit commun, soit cantonnés dans des limites très raisonnables, en-deçà de 25 %.

N.B. La moyenne des écarts à la moyenne, pondérée par la population, s'obtient bien sûr en se fondant, pour chaque commune, sur l'écart à la moyenne en valeur absolue (et non affecté d'un signe « + » ou « - », selon qu'il s'agit d'un excédent ou d'un déficit).

Un projet d'accord local à Granville Terre et Mer

	Population municipale	Droit en vigueur		Projet d'accord local	
		Nombre de sièges par commune	Écart à la moyenne	Nombre de sièges par commune	Écart à la moyenne
Granville	13 175	17	-4 %	17	-15 %
Saint-Pair-sur-Mer	4 025	5	-8 %	5	-19 %
Bréhal	3 277	4	-9 %	4	-20 %
Donville-les-Bains	3 152	4	-6 %	4	-17 %
Jullouville	2 306	2	-36 %	3	-15 %
Cérences	1 877	2	-21 %	3	5 %
Saint-Jean-des-Champs	1 388	1	-46 %	2	-6 %
La Haye-Pesnel	1 360	1	-45 %	2	-4 %
Saint-Planchers	1 351	1	-45 %	2	-3 %
Bricqueville-sur-Mer	1 195	1	-38 %	2	10 %
Folligny	1 079	1	-31 %	2	22 %
Yquelon	1 063	1	-30 %	2	23 %
Hudimesnil	873	1	-15 %	1	-25 %
Coudeville-sur-Mer	859	1	-13 %	1	-24 %
La Lucerne-d'Outremer	838	1	-11 %	1	-22 %
Bréville-sur-Mer	785	1	-5 %	1	-16 %
Carolles	754	1	-1 %	1	-13 %
Longueville	619	1	+20 %	1	6 %
Saint-Pierre-Langers	565	1	+32 %	1	16 %
Anctoville-sur-Boscq	464	1	+60 %	1	41 %
Muneville-sur-Mer	462	1	+61 %	1	42 %
Saint-Aubin-des-Préaux	425	1	+75 %	1	54 %
Beauchamps	393	1	+89 %	1	67 %

	Population municipale	Droit en vigueur		Projet d'accord local	
		Nombre de sièges par commune	Écart à la moyenne	Nombre de sièges par commune	Écart à la moyenne
Champeaux	361	1	+106 %	1	82 %
Chanteloup	354	1	+110 %	1	85 %
Saint-Sauveur-la-Pommeraye	346	1	+115 %	1	90 %
Le Loreur	274	1	+171 %	1	139 %
La Mouche	246	1	+202 %	1	167 %
Équilly	194	1	+283 %	1	238 %
Hocquigny	185	1	+302 %	1	254 %
Le Mesnil-Aubert	176	1	+322 %	1	273 %
La Meurdraquière	168	1	+342 %	1	290 %
TOTAL	44 589	60		68	
Moyenne des écarts à la moyenne			82,98 %		65,64 %
Moyenne des écarts à la moyenne, pondérée par la population			26,53 %		23,73 %

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

Article 2

(art. L. 5211-40-2 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)
Information des conseillers municipaux sur les affaires intercommunales

L'article 2 de la proposition de loi vise à mieux associer les conseillers municipaux qui ne sont pas délégués communautaires aux travaux de l'EPCI à fiscalité propre auquel leur commune appartient, en renforçant leurs droits d'information sur les affaires intercommunales.

1. Le désenchantement des « simples » conseillers municipaux, une conséquence directe des dernières réformes territoriales

La **vague de démissions** chez les maires de France a retenu l'attention de la presse au cours des derniers mois. Il a moins souvent été question des démissions parmi les autres membres du conseil municipal, phénomène qui, d'après les informations parcellaires dont on dispose, semble être plus préoccupant encore par son ampleur. Le phénomène paraît toucher tout particulièrement les « simples » conseillers municipaux, ceux qui ne représentent pas leur commune au sein du conseil communautaire ou métropolitain.

Ce désenchantement des conseillers municipaux s'explique aisément par la **perte de substance des communes**, forcées de transférer un nombre croissant de compétences à l'échelon intercommunal, et par **l'agrandissement des périmètres intercommunaux** à la suite des lois « RCT » de 2010, « MAPTAM » de 2014 et « NOTRe » de 2015¹. D'une part, les conseils municipaux des petites communes ont parfois le sentiment d'avoir été privés de l'essentiel de leurs prérogatives, voire ravalés au rang de « *comités des fêtes* », selon une expression entendue en audition. D'autre part, il est de plus en plus difficile de se sentir impliqué dans le fonctionnement d'EPCI à fiscalité propre géants, où une petite commune est noyée dans la masse. Même les délégués communautaires des communes les moins peuplées ont souvent le sentiment que les décisions leur échappent, que dire des conseillers municipaux qui ne siègent pas au conseil communautaire !

Certes, **il existe des mécanismes destinés à associer les conseillers municipaux aux affaires de l'intercommunalité**. Le président de tout EPCI (à fiscalité propre ou non) est tenu d'adresser chaque année au maire de chaque commune membre un rapport retraçant l'activité de l'établissement, ce rapport faisant ensuite l'objet d'une communication par le maire au conseil municipal en séance publique, au cours de laquelle les représentants de la commune au sein de l'organe délibérant de l'EPCI sont entendus. Le président de l'établissement peut être entendu par le conseil municipal de chaque commune membre, à sa demande ou à la demande de celui-ci. Par ailleurs, les représentants de la commune au sein de l'organe délibérant d'un EPCI doivent rendre compte au moins deux fois par an au conseil municipal de l'activité de l'établissement².

En outre, une base légale a été donnée en 2010 à la pratique consistant à **désigner de simples conseillers municipaux au sein des commissions** constituées, au sein d'un EPCI à fiscalité propre, pour étudier les questions soumises au conseil communautaire – étant entendu que ces commissions ne détiennent aucun pouvoir délibératif. L'article L. 5211-40-1 n'institue à cet égard qu'une simple faculté, puisqu'il dispose que « *Lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre forme une commission dans les conditions prévues à l'article L. 2121-22³, il peut prévoir la participation de conseillers municipaux des communes membres de cet établissement selon des modalités qu'il détermine.* »

¹ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles et loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

² Article L. 5211-39 du code général des collectivités territoriales.

³ Cet article, qui concerne les communes et qui est rendu applicable aux EPCI par l'article L. 5211-1 du même code, ne concerne que les commissions dont la mise en place est facultative, à l'exclusion donc de la commission d'appel d'offres, de la commission de délégation de service public et de la commission consultative des services publics locaux.

2. La proposition de loi : une obligation de délibérer sur la participation des conseillers municipaux aux travaux des commissions thématiques

Les auteurs de la proposition de loi préconisent d'inscrire dans la loi que, dans les EPCI soumis à l'obligation d'établir un règlement intérieur (c'est-à-dire dans ceux qui comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus¹), « *l'organe délibérant fixe les conditions dans lesquelles des représentants des conseils municipaux des communes membres peuvent participer aux commissions thématiques* ».

Cette proposition intéressante n'en a pas moins suscité une certaine perplexité chez votre rapporteur.

L'intention poursuivie lui a paru incertaine. Se proposait-on de mieux associer les conseillers municipaux aux affaires intercommunales ? De faciliter la tâche des conseillers communautaires qui sont l'unique délégué de leur commune, et qui ne peuvent pas se démultiplier en assistant à toutes les réunions ? D'imposer la présence des oppositions municipales au sein des commissions intercommunales ?

La portée juridique de la disposition proposée a également paru douteuse. S'agissait-il de reconnaître dans la loi un nouveau droit, tout en laissant aux conseils communautaires le soin de définir les modalités par lesquelles il trouverait à s'exercer ? Dans ce cas, quel était ce nouveau droit ? Celui de tout conseiller municipal de participer aux réunions de toutes les commissions intercommunales ou de certaines d'entre elles ? Celui des conseillers communautaires de se faire suppléer au sein des commissions par un conseiller municipal de la même commune ? Celui des conseils municipaux d'y désigner des « *représentants* » supplémentaires ?

Quand bien même ces points auraient été éclaircis, votre rapporteur a estimé que **l'articulation proposée entre la loi et le règlement local n'était pas la bonne**. Il est parfaitement légitime, pour garantir les droits des élus et le caractère démocratique et transparent des institutions locales, que le législateur impose à celles-ci des règles de fonctionnement². Mais il doit le faire avec une précision suffisante. En l'occurrence, mentionner un nouveau droit des conseillers municipaux sans le caractériser aucunement en définissant, au moins dans les grandes lignes, la manière dont il pourrait s'exercer, ce serait laisser les conseils communautaires dans le plus grand embarras et dans la plus grande insécurité juridique.

¹ Articles L. 2121-8 et L. 5211-1 du même code.

² Il n'est pas besoin de rappeler que le principe de libre administration des collectivités territoriales, ne s'applique, aux termes de l'article 72 de la Constitution, que « dans les conditions prévues par la loi ».

Votre rapporteur n'a pas souhaité aller plus loin encore dans cette voie, par exemple en inscrivant dans la loi l'obligation d'ouvrir toutes les réunions des commissions intercommunales facultatives à tous les conseillers municipaux. Une telle pratique peut certes être utile pour « *impliquer les élus de base* », comme le disait le président de la communauté d'agglomération Saint-Lô Agglo, M. Gilles Quinquenel, mais elle entraîne inévitablement des lourdeurs, comme il le remarquait aussi¹. Elle provoque aussi des dysfonctionnements : il arrive qu'un maire ou un autre délégué communautaire découvre, lors d'une réunion du conseil communautaire, un projet dont il n'a jamais eu vent, alors qu'il a été examiné par une commission où siège un simple conseiller municipal de sa commune...

Il a donc semblé préférable, sur ce point, de **s'en remettre à la décision locale**.

3. La position de votre commission : renforcer le droit d'information des conseillers municipaux sur les affaires intercommunales

Le problème de l'association des conseillers municipaux au fonctionnement des EPCI à fiscalité propre n'en est pas moins réel. Pour y apporter un début de réponse, votre rapporteur a choisi de s'inspirer du récent rapport de notre collègue Mathieu Darnaud sur la revitalisation de l'échelon communal, où il est recommandé de renforcer le droit d'information des conseillers municipaux sur les affaires intercommunales².

Les membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales et de leurs groupements ont, en cette qualité, le droit d'être informés de tout ce qui touche aux affaires de la collectivité ou du groupement concerné. Ce principe, dégagé par la jurisprudence³, est désormais inscrit dans la loi⁴ en ce qui concerne les affaires « *qui font l'objet d'une délibération* », à propos desquelles il a une importance et une vigueur toutes particulières (à défaut d'une information suffisante des membres de l'assemblée délibérante, une délibération est susceptible d'annulation pour vice de procédure). S'agissant des affaires ne donnant lieu à aucune

¹ Voir le rapport *Grandes communautés : de l'exception à la généralisation ?*, établi par le cabinet HJG ADC à la demande de l'Assemblée des communautés de France (AdCF), de l'Association des directeurs généraux des communautés de France (ADGCF) et de la Caisse des dépôts et consignations, janvier 2016, p. 41. Ce document est consultable à l'adresse suivante : <https://www.adcf.org/files/THEME-Insitutions-et-pouvoirs-locaux/Etudegrandescommunautates.pdf>.

² Fortifier la démocratie de proximité : trente propositions pour nos communes, rapport d'information n° 110 (2018-2019) précité de M. Mathieu Darnaud, p. 79-81 et proposition n° 24.

³ CE, 29 juin 1990, n° 68743, Commune de Guitrancourt.

⁴ Article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales, en ce qui concerne les membres du conseil municipal. Cet article est rendu applicable aux membres des organes délibérants des EPCI par l'article L. 5211-1 du même code.

délibération, la jurisprudence exige seulement que les élus ne soient pas placés « *dans une situation moins favorable que les habitants ou contribuables de la commune*¹ ». Ils peuvent se prévaloir, par ailleurs, des droits reconnus à toute personne par le code des relations entre le public et l'administration.

Il paraît légitime à votre rapporteur que les « *simples* » conseillers municipaux, même s'ils ne sont pas appelés à délibérer des affaires de l'EPCI à fiscalité propre, soient également en mesure d'apprécier le bien-fondé des décisions prises au niveau intercommunal et qu'ils se voient, à cette fin, reconnaître **le même droit général d'information que les conseillers communautaires**. De même, il n'y aurait que des avantages à ce que certaines **procédures spéciales d'information** leur soient étendues : ainsi, la note explicative de synthèse sur les affaires inscrites à l'ordre du jour du conseil communautaire, adressée (dans les EPCI à fiscalité propre comportant au moins une commune de 3 500 habitants ou plus) aux conseillers communautaires en même temps que la convocation, pourrait utilement être communiquée à l'ensemble des conseillers municipaux des communes membres par voie électronique, de même que le rapport annuel d'orientation budgétaire (obligatoire dans les mêmes établissements).

Les mêmes règles pourraient s'appliquer sans difficulté dans les syndicats de communes.

Le non-respect de ces dispositions ne suffirait pas à vicier les délibérations prises par le conseil communautaire ou le comité syndical². Il n'y aurait donc pas lieu pour le juge, le cas échéant, d'annuler les délibérations concernées, mais d'enjoindre au président de l'EPCI de communiquer les informations et documents demandés.

Sur proposition de son rapporteur, et avec l'accord des auteurs de la proposition de loi, votre commission a adopté un **amendement COM-3 rectifié** substituant ces dispositions au texte initial de l'article 2.

Votre commission a adopté l'article 2 **ainsi modifié**.

Intitulé de la proposition de loi

Par un **amendement COM-4** de son rapporteur, votre commission a choisi de donner à la proposition de loi l'intitulé suivant, plus conforme à son objet : « *proposition de loi visant à améliorer la représentativité des conseils communautaires et à mieux associer les conseillers municipaux au fonctionnement de l'intercommunalité* ».

¹ CE Ass., 9 novembre 1973, n° 80724, Commune de Pointe-à-Pitre.

² L'information insuffisante de personnes extérieures à l'organe délibérant et n'ayant donc pas pris part à la décision ne saurait, en effet, être considérée comme un vice de procédure.

*

* *

Votre commission a adopté la proposition de loi **ainsi modifiée**, en retenant l'intitulé suivant : « *proposition de loi visant à améliorer la représentativité des conseils communautaires et à mieux associer les conseillers municipaux au fonctionnement de l'intercommunalité* ».

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 16 JANVIER 2019

M. Philippe Bas, président. – Nous examinons à présent le rapport de Mme Maryse Carrère sur la proposition de loi visant à assurer une plus juste représentation des petites communes au sein des conseils communautaires, présentée par M. Jean-Pierre Sueur et les membres du groupe socialiste et républicain.

Mme Maryse Carrère, rapporteur. – Cette proposition de loi est avant tout un symptôme des dysfonctionnements de l'intercommunalité dans certains de nos départements à la suite des dernières réformes territoriales.

Personne ne se préoccuperait outre mesure de rééquilibrer la composition des conseils communautaires si le fonctionnement de l'intercommunalité était toujours harmonieux, et si le véritable esprit de coopération qui doit présider à son fonctionnement n'avait pas été mis à mal par des regroupements forcés, par un agrandissement inconsidéré du périmètre de nombreux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et par la multiplication des transferts de compétences obligatoires à leur profit.

On n'accorderait peut-être pas non plus autant d'importance à ce que les conseillers municipaux qui ne sont pas membres de l'organe délibérant de l'EPCI auquel leur commune appartient soient correctement associés au fonctionnement quotidien de cet établissement, si la plupart des leviers de décision n'avaient pas été déplacés au niveau intercommunal et si certains conseils municipaux n'avaient pas le sentiment d'avoir été relégués au rang de « comités des fêtes », pour reprendre une expression que j'ai entendue au cours de mes auditions...

Bien sûr, il ne faut pas noircir le trait. Les communes conservent des compétences de proximité essentielles, qui expliquent l'attachement que les Français continuent de leur témoigner. Beaucoup d'EPCI à fiscalité propre fonctionnent bien, dans la recherche de l'intérêt commun et du compromis, et la question de la représentativité de leurs organes ne se pose pas. Les simples conseillers municipaux, si je puis dire, sont souvent impliqués, d'une manière ou d'une autre, dans les affaires de la communauté.

Il n'en reste pas moins que cette proposition de loi soulève des questions auxquelles il est urgent d'apporter des réponses. Je veux, pour cette raison, en remercier très sincèrement nos collègues du groupe socialiste et républicain.

Certaines dispositions proposées soulèvent, comme nous allons le voir, des difficultés. Mais je ne crois pas qu'il faille en rester à ce constat, et c'est pourquoi je vous proposerai d'améliorer et de compléter le texte, avec l'accord de ses auteurs.

La proposition de loi a d'abord pour objet de corriger la sous-représentation de certaines communes au sein des conseils communautaires. Il ne s'agit pas tant des petites communes, contrairement à ce qu'indique l'intitulé du texte, que des communes dont la population se situe dans la moyenne communautaire.

Comme vous le savez, le nombre et la répartition des sièges au sein de l'organe délibérant des EPCI à fiscalité propre est déterminé, soit en application des règles de droit commun fixées par la loi, soit par accord local d'une majorité qualifiée de conseils municipaux - cette faculté n'étant offerte que dans les communautés de communes et d'agglomération.

L'article 1^{er} de la proposition de loi ne traite que de la répartition de droit commun. Celle-ci répond à quatre principes : les sièges doivent être répartis entre les communes sur une base essentiellement démographique ; toutefois, il est attribué au moins un siège à chaque commune, ce qui est la traduction du fait qu'un EPCI à fiscalité propre est un organisme de coopération entre communes ; aucune commune ne peut détenir à elle seule plus de la moitié des sièges, ce qui est la conséquence du principe de non-tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre ; enfin, aucune commune ne peut se voir attribuer plus de sièges qu'elle ne compte de conseillers municipaux.

Des règles complexes de répartition ont été mises au point par le législateur pour concilier, autant que faire se peut, ces quatre principes.

La loi fixe l'effectif théorique du conseil communautaire en fonction de la population de l'EPCI. Cet effectif théorique est celui qui sert de base aux opérations de répartition, qui se déroulent en quatre étapes. Première étape : les sièges sont répartis entre les communes à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, méthode qui a pour effet de favoriser les plus grandes communes, dans des proportions plus ou moins fortes selon le cas.

Au cours de la deuxième étape, il est procédé à plusieurs correctifs : d'abord, les communes qui n'ont pas bénéficié de la répartition à la proportionnelle à la plus forte moyenne se voient attribuer un siège de droit, ce qui a pour effet de surreprésenter les petites communes. Ensuite, dans le cas où une commune s'est vu attribuer plus de la moitié des sièges, elle subit un écrêtement et reçoit finalement la moitié des sièges arrondie à l'entier inférieur. Enfin, si une commune s'est vu attribuer plus de sièges qu'elle n'a de conseillers municipaux, son nombre de sièges est réduit à due concurrence.

Au terme de la deuxième étape, la répartition des sièges peut être fortement déséquilibrée, notamment dans les communautés où il existe un grand nombre de petites communes.

C'est pourquoi la loi prévoit, au cours d'une troisième étape, la répartition de 10 % de sièges supplémentaires, à titre obligatoire lorsque le nombre de sièges de droit est supérieur à 30 % de l'effectif théorique du conseil. Ces sièges sont alors répartis à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, ce qui permet de rééquilibrer la composition du conseil au bénéfice des plus grandes communes.

Enfin, au cours d'une quatrième étape, est appliquée une garantie au profit des communes nouvelles créées depuis le dernier renouvellement général des conseils municipaux, qui doivent recevoir au moins autant de sièges que de communes fusionnées.

En définitive, les règles de répartition des sièges de droit commun conduisent à une forte, voire très forte surreprésentation des petites communes, et garantissent une représentation correcte des communes les plus peuplées. Mais elles ont tendance à pénaliser les communes de taille moyenne, dont la représentation s'écarte parfois de la moyenne de plus de 70 %.

Comme l'ont probablement constaté les auteurs de la proposition de loi, on est obligé, pour corriger ces déséquilibres, de sortir des sentiers battus. On aurait pu imaginer par exemple de substituer à la règle de la plus forte moyenne celle du plus fort reste, qui est tout aussi habituelle en matière électorale, mais cela ne donnerait pas de résultats satisfaisants.

C'est pourquoi nos collègues ont imaginé une méthode plus originale. Ils proposent en effet d'adopter une nouvelle règle mathématique pour traduire le principe de représentation proportionnelle.

La représentation proportionnelle, comme vous le savez, implique d'abord de calculer le quotient démographique de l'EPCI, qui est le rapport entre la population totale de l'EPCI et le nombre de sièges à répartir entre les communes. Ensuite, on divise la population de chaque commune par le quotient démographique. Il en va exactement de même en matière électorale, où on divise le nombre de suffrages obtenu par une liste par le quotient électoral, qui est égal au rapport entre le nombre total de suffrages exprimés et le nombre de sièges à pourvoir.

Cette division produit, pour chaque commune, un résultat qui, en général, n'est pas un nombre entier. C'est pourquoi, habituellement, on arrondit les résultats à l'entier inférieur, avec pour conséquence qu'il reste des sièges non pourvus. Et l'on répartit ces sièges non pourvus, soit à la plus forte moyenne, soit au plus fort reste.

Nos collègues proposent au contraire d'arrondir les résultats à l'entier supérieur. Il n'y aurait, par définition, aucun reste à répartir.

Cette méthode de l'arrondi à l'entier supérieur produit, par elle-même, de forts écarts de représentation et ne saurait être considérée comme une traduction fidèle du principe de représentation proportionnelle. Toutefois, en l'espèce, les résultats obtenus doivent être comparés avec ceux de l'ensemble des étapes de répartition prévues par le droit en vigueur, qui produisent, comme nous l'avons vu, de forts écarts de représentation.

J'ai procédé à de nombreuses simulations, complétées par celles que m'ont fournies l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) et le Gouvernement. Il en ressort que l'article 1^{er} de la proposition de loi, dans sa version actuelle, aboutit certes à corriger légèrement la sous-représentation des communes moyennes, pas nécessairement d'ailleurs en leur attribuant un siège supplémentaire, mais en diminuant l'effectif total du conseil. En revanche, il diminue très fortement le nombre de sièges revenant aux plus grandes communes, qui se trouveraient ainsi fortement sous-représentées.

La ville de Reims perdrait ainsi 34 sièges au sein de sa communauté urbaine, Châtillon-sur-Seine en perdrait 20 au sein de sa communauté de communes, Saint-Étienne en perdrait 15 au sein de sa métropole, et Tarbes en perdrait 11 au sein de sa communauté d'agglomération.

Il me semble que cela soulève des difficultés, vu le rôle que jouent et doivent continuer à jouer les villes centres dans les communautés, et vu le risque de déstabilisation qu'une redistribution aussi massive des sièges pourrait comporter. L'AMF nous a dit sa crainte que le mécanisme proposé ne crée des tensions entre les grandes et les moyennes communes, y compris là où les relations de travail sont bonnes aujourd'hui.

L'article 1^{er} de la proposition de loi présente également des difficultés juridiques puisqu'il aggraverait globalement les écarts de représentation au sein des conseils communautaires. Au niveau national, le nombre de communes moins adéquatement représentées au terme de la réforme - c'est-à-dire celles dont l'écart de représentation par rapport à la moyenne augmenterait - serait supérieur au nombre de communes qui seraient plus adéquatement représentées. Il en irait de même en termes de population. Par là même, et compte tenu de la jurisprudence subtile dégagée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 19 février 2016 relative à la métropole d'Aix-Marseille-Provence, les dispositions proposées s'exposeraient à un très fort risque de censure.

Je vous proposerai donc, avec l'accord de Jean-Pierre Sueur et du groupe socialiste et républicain, non pas de supprimer l'article, mais de lui apporter un correctif nécessaire.

On constate en effet que le dispositif proposé produit surtout des effets indésirables dans les communautés où il existe, d'un côté, une ou quelques communes beaucoup plus peuplées que la moyenne et, de l'autre, une multitude de petites communes. C'est là que la « méthode de l'arrondi à

l'entier supérieur » aboutit à réduire fortement la représentation des grandes communes alors même qu'elles sont déjà sous-représentées.

Je vous propose donc de combiner cette nouvelle méthode de répartition avec un nouveau mode de détermination de l'effectif théorique du conseil communautaire, qui sert de base au calcul. Cet effectif théorique ne dépendrait plus seulement de la population de l'EPCI, mais aussi du nombre de communes qui en sont membres.

Avec ce correctif, l'article 1^{er} aboutirait à un rééquilibrage tout à fait raisonnable de la représentation des communes au sein des conseils communautaires : les plus grandes communes conserveraient souvent le même nombre de sièges ou elles n'en perdraient que quelques-uns ; les pertes les plus fortes concernent de grandes communes qui, compte tenu de la configuration de l'EPCI, sont très avantagées par le droit en vigueur ; les communes moyennes les plus pénalisées par la législation actuelle recevraient un ou deux sièges de plus.

Je vous proposerai par ailleurs d'assouplir les règles relatives à l'accord local de répartition des sièges dans les communautés de communes et d'agglomération.

Comme vous le savez, à la suite de la décision *Commune de Salbris* du Conseil constitutionnel du 20 juin 2014, les règles relatives à l'accord local ont dû être revues à l'initiative de nos collègues Jean-Pierre Sueur et Alain Richard. Ces règles ont le mérite d'exister. Néanmoins, elles sont devenues tellement strictes qu'elles sont bien souvent inapplicables. Alors même que le droit commun produit de très forts écarts de représentation entre les communes, les règles régissant l'accord local sont si contraignantes qu'elles rendent illégal un accord qui, pourtant, diminue dans l'ensemble les écarts de représentation...

Cela tient en partie au volant maximal de 25 % de sièges supplémentaires susceptibles d'être créés par accord local. Je vous proposerai donc de réintroduire ici une disposition adoptée en octobre 2016 par le Sénat, à l'initiative de Jacqueline Gourault, alors sénatrice de Loir-et-Cher, et de Mathieu Darnaud. Cette disposition consiste à relever à 45 % la part de sièges supplémentaires pouvant être créés, dans le cas où cela s'avère nécessaire pour conclure un accord local ou, du moins, un accord dit « positif », c'est-à-dire qui n'aboutisse pas à diminuer l'effectif du conseil. En tout état de cause, cet assouplissement ne pourrait conduire à répartir plus de dix sièges supplémentaires par rapport au droit en vigueur.

Par ailleurs, il me semble opportun et conforme à l'esprit de la jurisprudence constitutionnelle d'autoriser les accords locaux qui réduisent globalement les écarts de représentation, en tenant compte non seulement du nombre de communes, mais également de la population concernée par ces écarts, sans produire pour aucune commune prise isolément un écart excessif. Le législateur a imaginé un régime spécial pour la métropole d'Aix-

Marseille-Provence afin de corriger les iniquités résultant du droit commun, et le Conseil constitutionnel lui a donné raison. Mais la loi ne peut pas régler un par un tous les cas particuliers ! Il convient donc d'autoriser les élus à imaginer eux-mêmes la répartition des sièges la plus adaptée à leur territoire, à condition que la loi fixe des critères au moins aussi rigoureux que ceux à l'aune desquels le Conseil constitutionnel a apprécié la constitutionnalité du régime d'Aix-Marseille-Provence.

Je passerai plus rapidement sur l'article 2 dont l'objet est de mieux associer les « simples » conseillers municipaux, ceux qui ne sont pas membres du conseil communautaire, au fonctionnement de l'intercommunalité.

C'est un objectif que nous pouvons tous partager. On observe aujourd'hui un grand nombre de démissions chez ces conseillers municipaux qui, à la suite de la loi NOTRe, ont parfois le sentiment que leur mandat a perdu de son sens. Les communes ont été privées d'un grand nombre de leurs prérogatives au profit des EPCI à fiscalité propre, et l'agrandissement des périmètres intercommunaux fait qu'il est de plus en plus difficile de se sentir impliqué dans le fonctionnement des communautés.

Nos collègues proposent donc que, dans les EPCI à fiscalité propre qui ont l'obligation de se doter d'un règlement intérieur – c'est-à-dire ceux qui comportent au moins une commune de 3 500 habitants ou plus –, le conseil communautaire ait l'obligation de délibérer pour définir les modalités de participation des conseillers municipaux aux commissions thématiques.

Je rappelle que les commissions intercommunales sont déjà ouvertes, dans bien des cas, aux conseillers municipaux qui souhaitent y assister. Une base légale a été donnée à cette pratique en 2010.

Ensuite, il me semble que l'articulation proposée par l'article 2 entre la loi et le règlement local n'est pas satisfaisante. Le législateur ne peut pas se contenter de mentionner un droit nouveau qui serait reconnu aux conseillers municipaux, sans caractériser ce droit en définissant, au moins dans les grandes lignes, la manière dont il pourrait s'exercer. Tous les conseillers municipaux pourraient-ils assister à toutes les réunions de toutes les commissions ou auraient-ils un droit d'option ? Est-ce aux conseils municipaux que l'on veut donner la faculté de désigner des représentants supplémentaires ? Faudrait-il reconnaître des droits spécifiques aux conseillers municipaux d'opposition ? Nous ne pouvons pas laisser les EPCI dans l'insécurité juridique en ne répondant pas nous-mêmes à ces questions.

Je ne crois pas, pour ma part, qu'il faille inscrire dans la loi un principe selon lequel les commissions seraient désormais ouvertes de plein droit à tous les conseillers municipaux. Il faut laisser les élus s'organiser en faisant usage des souplesses d'ores et déjà permises par la législation. D'ailleurs, la participation de simples conseillers municipaux aux

commissions provoque parfois des dysfonctionnements : il arrive que des maires ou d'autres délégués communautaires découvrent en séance des projets dont ils n'ont jamais entendu parler, alors qu'ils ont été débattus en commission sans qu'ils aient été mis au courant !

Je vous proposerai plutôt de nous inspirer d'une recommandation du rapport de Mathieu Darnaud sur la revitalisation de l'échelon communal, en consacrant le droit d'information de tous les conseillers municipaux sur les affaires de l'EPCI à fiscalité propre et des syndicats dont leur commune est membre.

Enfin, je souligne que le vrai moyen de rendre du cœur à l'ouvrage aux conseillers municipaux, à mon sens, n'est pas de compliquer le fonctionnement des intercommunalités, mais de restituer aux communes des compétences de proximité qu'elles sont les mieux à même d'exercer.

M. Philippe Bas, président. – Merci de ce rapport éclairant sur un sujet complexe au niveau juridique et sensible pour nos collectivités. Votre travail a fait évoluer le texte vers des solutions encore plus pertinentes.

Le problème tient à ce que, pour garantir une représentation aux plus petites communes sans augmenter le nombre total de délégués communautaires, il faut enlever des délégués aux autres communes. En l'état actuel du droit, ce sont principalement les communes moyennes qui en subissent les conséquences.

Vous avez su trouver des solutions compatibles avec la jurisprudence actuelle du Conseil constitutionnel. Si le processus de révision constitutionnelle redémarrait, il n'est pas exclu que le Sénat introduise des assouplissements dans la Constitution. Dans cette attente, nous pourrions renvoyer le Président de la République et le Gouvernement à leurs nouveaux engagements de mieux prendre en compte les attentes des collectivités territoriales.

M. Mathieu Darnaud. – Je salue le travail de notre rapporteur Maryse Carrère tant il est difficile de trouver des solutions susceptibles de satisfaire à toutes les exigences. J'épouse la philosophie de ce texte qui vise à redonner plus de place aux petites et moyennes communes dans le concert des grandes intercommunalités. La loi NOTRe a donné lieu à des gouvernances pléthoriques. Le travail que nous avons réalisé avec Jacqueline Gourault portait du constat que la communauté d'agglomération au Pays basque, avec ses trois cents conseillers communautaires, comportait plus de membres que le conseil régional de la Nouvelle-Aquitaine !

S'agissant de la représentation des conseillers municipaux dans les commissions, je souscris à l'argumentation de Maryse Carrère. Ouvrir les portes des commissions à tous les conseillers municipaux paraît bien compliqué...

J'insiste sur la représentation des villes moyennes, qui peinent à trouver leur place dans l'intercommunalité, alors même que des charges importantes pèsent sur elles. Peut-être faudra-t-il tirer parti de la révision constitutionnelle pour revenir sur ce sujet. Il faudra aussi traiter à la racine les problèmes causés par la loi NOTRe.

M. Alain Richard. – Le danger ici est de trouver un accord politique entre nous à la bordure du respect du principe de l'égalité du suffrage et, croyant avoir trouvé un bon compromis, de mettre en circulation un texte qui ne résisterait pas à l'épreuve d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) !

Faut-il augmenter le nombre de sièges, avec le risque d'assemblées pléthoriques ? Dès 2014, nous mettions en garde sur les dangers d'une telle surreprésentation. Or faites le calcul et appliquez ce qui est proposé ici à des communautés que vous connaissez : le résultat est inquiétant !

Par ailleurs, il est proposé de procéder à un changement de barème global pour apprécier le respect du principe d'égalité du suffrage et de fixer législativement un seuil à 30 %. C'est contraire à la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Je ne voterai donc pas cette proposition de loi. Soyons attentifs à ne pas mettre en circulation un produit non conforme, mais à l'étiquette flatteuse !

M. Éric Kerrouche. – Il est faux de dire que le paradis de l'intercommunalité, c'était avant la loi NOTRe ! Veillons à ne pas remettre en question, en raison de certains problèmes, l'ensemble de l'édifice intercommunal. Ayons le courage de dire qu'il faut revenir sur certains découpages qui ne sont pas pertinents sans tomber dans la caricature ! Il importe de faire un bilan équilibré de la loi NOTRe, mais aussi des réformes précédentes.

Je félicite le rapporteur, car le sujet était relativement ardu. Nous avons abouti à une co-construction impliquant à la fois les auteurs de la proposition de loi et la direction générale des collectivités locales (DGCL). Le fait que nous soyons capables de reprendre des mesures pertinentes prouve que le Sénat sait se mettre d'accord quand il s'agit des territoires !

Depuis la décision *Commune de Salbris* de 2014, il existe un problème de représentation des communes, avec un système normé et brimant les capacités locales. Interroger la manière de faire du Conseil constitutionnel n'est pas un crime de lèse-majesté. À la lecture de la décision sur la métropole Aix-Marseille-Provence, il est clair que la conception du Conseil constitutionnel est de plus en plus restrictive. Il est essentiel de desserrer l'étau. La proposition de loi, amendée par le rapporteur, aboutit à une solution de calcul performante tenant à la fois compte des petites communes et des communes intermédiaires.

L'article additionnel me paraît aussi intéressant. Relever le taux maximal de 25 % des sièges jusqu'à 45 % et autoriser les accords qui permettent de baisser les écarts est une deuxième façon de desserrer la contrainte.

Enfin, en ce qui concerne l'article 2, on nous dit régulièrement qu'il faut associer davantage les conseillers municipaux aux décisions communautaires. Il convient donc de trouver un mécanisme pour les intégrer dans l'édifice. Renforcer leur information est souhaitable, mais n'est pas de nature à endiguer la vague de démissions chez les conseillers municipaux.

Quant au risque de QPC, nous verrons bien, mais cela ne doit pas nous empêcher de mener le combat !

M. Yves Détraigne. - Dans un tel débat, chacun fait état de son expérience au sein de son intercommunalité. Je suis le représentant d'une commune de 5 000 habitants dans une communauté urbaine de 143 communes. La ville centre, Reims, détient 34 sièges sur 206. Ma commune a un siège, au même titre que la commune la plus petite, qui compte trente-cinq habitants. Or cela fonctionne et n'a pas entraîné de réunionite !

N'inventons pas une usine à gaz. Il s'agit de la France et non des intérêts particuliers de tel ou tel territoire. Il importe donc de trouver une règle commune. Il en existe une aujourd'hui : elle fonctionne quand les élus ont envie de travailler pour l'intérêt général. En voulant régler un certain nombre de problèmes particuliers, nous risquons fort d'en susciter d'autres. Je vous invite à la prudence.

Mme Agnès Canayer. - Il est toujours difficile de trouver un dispositif mathématiquement équilibré, je l'ai encore constaté hier soir quand nous avons passé sept heures - autant que le grand débat ! - à installer la nouvelle communauté urbaine du Havre. Alors que la ville du Havre rassemble les deux tiers de la population de cette nouvelle communauté, elle n'a que 59 représentants - la totalité de son conseil municipal - sur 130 sièges. Mais cela fonctionne, même si certains maires regrettent l'accord local qui est devenu caduc. La représentation des communes moyennes est un peu moindre, mais on compense avec des postes de vice-président. Bref, les règles actuelles sont assez bien faites et ménagent suffisamment de souplesse pour trouver un équilibre au sein des intercommunalités. Il serait dangereux de les remettre en question sans une étude d'impact plus approfondie. Sur l'article 2, je partage l'avis du rapporteur.

M. Marc-Philippe Daubresse. - En 1983, le système favorisait largement la représentation des communes les plus peuplées et défavorisait fortement celle des communes les moins peuplées. Puis a été adopté l'amendement Diligent. Dans mon agglomération d'un million d'habitants,

on est passé de 90 conseillers communautaires en 1983 à 184 aujourd'hui. La difficulté est de représenter simultanément les territoires et la population – du coup, la tendance est d'ajouter toujours plus de sièges. L'assemblée de Londres, ville de 8 millions d'habitants, ne compte pourtant que 25 membres... À l'équilibre entre communes au sein des intercommunalités, nous ne devons toucher que d'une main tremblante – comme, selon le président Larcher, à la Constitution.

Il est vrai que les communes moyennes sont plutôt pénalisées, surtout dans les grandes agglomérations. Mais des accords locaux permettent souvent de rectifier la situation. Bernard Roman, alors président de la commission des lois à l'Assemblée nationale, voulait introduire dans la loi Chevènement l'élection des conseils communautaires au suffrage universel direct, ce qui aurait tout bouleversé. On tend plutôt aujourd'hui à rechercher un équilibre acceptable entre population et territoire. Accroître le nombre d'élus serait démagogique et ne réduirait pas la dépense publique. Mieux vaut donc s'en tenir à l'existant.

Mme Françoise Gatel. – Les auteurs de ce texte mettent en évidence le malaise des petites communes au sein des intercommunalités et le sentiment d'écrasement des communes intermédiaires, qui ont souvent le même nombre de représentants que ces dernières. Ils cherchent, pour ainsi dire, à réparer l'irréparable. Il s'agit en fait de trouver des solutions à la loi NOTRe, qui a créé, pour ainsi dire, des monstres. On a enlevé beaucoup de compétences aux communes pour les confier à des institutions où le nombre de représentants est considérable.

L'augmentation du nombre de délégués communautaires fera perdurer l'invisibilité des petites communes au sein des intercommunalités. Et, alors que celles-ci devront définir sous quelques mois les règles de représentation valables à partir de mars 2020, ce texte pourrait susciter des recours qui aboutiraient à ce qu'il soit déclaré inconstitutionnel. Bref, les délais sont trop courts, alors qu'il faudrait prendre le temps de faire les simulations nécessaires. Je suis défavorable à ce texte.

M. Philippe Bas, président. – Notre rapporteur a évoqué avec le représentant de l'AMF la question du calendrier. Comme le compte à rebours est lancé, nous pourrions reporter l'entrée en vigueur du texte. L'essentiel est d'avancer sur cette question.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je félicite le rapporteur pour la clarté de son exposé sur ce sujet complexe.

Rendons à César ce qui lui appartient : si la loi NOTRe a incontestablement aggravé la situation, elle ne l'a pas créée. C'est la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010 qui en est à l'origine. Cette loi a transformé le statut des intercommunalités, qui étaient alors des sortes de contrats, volontaires, entre communes, pour en faire quasiment des collectivités territoriales. Voilà le tableau !

M. Alain Richard. – Au sens chirurgical...

M. Pierre-Yves Collombat. – Puis, le Conseil constitutionnel a fait un véritable coup d'État, passant de l'interprétation de la Constitution à la fabrication de celle-ci. En effet, les intercommunalités ne représentent pas la population, mais les communes, et ne sont pas des collectivités territoriales – sauf à l'écrire dans la Constitution, ce qui est plus qu'une interprétation.

Sur la proposition de loi, qui a le mérite de la simplicité, et sur la position du rapporteur, je n'ai pas vraiment d'avis. Il faudrait disposer de simulations, mais ces propositions, meilleures que l'existant, ne me choquent pas. Cela dit, on peut très bien trouver autre chose ! La dotation globale de fonctionnement (DGF) varie en fonction de la taille des communes : si vous habitez dans une commune de 500 000 habitants, vous valez 2 ; si vous êtes dans une commune de moins de 500, vous valez 1. Là, le Conseil constitutionnel ne trouve rien à redire. On pourrait donc utiliser ces coefficients logarithmiques, en les faisant baisser à mesure que la taille de la commune augmente. Cela résoudrait la question des communes moyennes. Pourquoi ce qui est licite pour les questions financières ne le serait-il pas ici ? Peut-être le Conseil constitutionnel est-il trop bien informé par le Conseil d'État...

Je me rallierai à la proposition qui sera retenue, non sans déposer des amendements pour montrer que d'autres solutions sont possibles.

Je ne suis pas favorable à l'article 2, qui entretient la confusion entre communes et intercommunalités. Ces dernières ont leur logique propre.

M. Jean Louis Masson. – Il est curieux qu'à un niveau aussi fondamental que l'Europe on accepte sans rien dire la représentativité logarithmique, qui fait qu'un citoyen de Malte est 150 fois mieux représenté qu'un Français ou un Allemand, ou un Luxembourgeois 120 fois mieux – ce que j'ai dénoncé à trois reprises en séance publique et en commission, dans l'indifférence générale – et qu'on se penche avec autant d'attention sur des écarts de représentativité de plus ou moins 20 % à l'échelle des intercommunalités. On marche sur la tête !

Le titre de cette proposition de loi est particulièrement ronflant : on a l'impression qu'elle règlera tous les problèmes. Il serait intéressant de savoir si ses auteurs ont voté pour ou contre la loi NOTRe. S'ils ont voté pour, on comprend mal qu'ils s'étonnent à présent des problèmes qu'elle pose. Je ne serai pas le complice de ce double langage.

Il existe aujourd'hui des intercommunalités d'une taille démente. Dans mon département, une intercommunalité regroupe 128 communes, avec 150 délégués, le tout pour à peine 30 000 habitants. On peut augmenter encore ces nombres et aboutir à une armée mexicaine de délégués, qui de surcroît n'auront rien à dire puisqu'on sait bien que, lorsqu'ils sont si nombreux, les ficelles sont tirées par quatre ou cinq personnes, et tous les autres n'ont qu'à lever la main – ou appuyer sur leur tablette. Tous ces

problèmes viennent des réformes de M. Sarkozy et de M. Hollande, dont sont comptables ceux qui les ont soutenus. L'hypocrisie a assez duré. Sur le terrain, on a l'impression que personne n'a approuvé M. Sarkozy lorsqu'il a imposé aux communes d'adhérer à des intercommunalités en fixant un seuil minimal de population, et que personne n'a voté la loi NOTRe et son seuil de 15 000 habitants, qui a conduit à des intercommunalités démesurées. Nous sommes 49, au Sénat, à ne pas avoir voté la loi NOTRe. Ceux qui ont voté la loi NOTRe sont encore majoritaires parmi nous. Pas sûr qu'ils le restent longtemps.

M. Philippe Bas, président. – Certains d'entre nous peuvent avoir voté la loi NOTRe sans être pour autant des hypocrites. Ils ont pu le faire avec sincérité pour sauver les départements, éviter l'élection des délégués communautaires au suffrage universel direct ou empêcher d'imposer à des communautés de communes de moins de 10 000 habitants de se regrouper.

M. Pierre-Yves Collombat. – Pipeau ! Le moindre mal, c'est encore le mal, comme disait Hannah Arendt.

M. Philippe Bas, président. – Vous le savez, le Sénat n'a pas les pleins pouvoirs face au bloc majoritaire formé par le Gouvernement et l'Assemblée nationale. Nous sommes parfois dans une démarche visant à limiter les dégâts, dans un esprit de responsabilité. Cela dit, je veux bien vous applaudir d'avoir été parmi les 49 irréductibles !

M. Jean Louis Masson. – Vous plaisantez...

M. Philippe Bas, président. – Aucunement.

M. Jean Louis Masson. – Reste que nous n'étions que 49 à voter contre la loi NOTRe.

Mme Catherine Troendlé. – Et alors ?

M. Jean-Pierre Sueur. – Quel rapport avec la décision *Salbris* ?

M. Jean Louis Masson. – Rendez-vous à la prochaine élection, vous verrez alors si vous avez toujours la majorité. Pour l'instant, j'aimerais pouvoir poursuivre sans être interrompu.

M. Philippe Bas, président. – Je vous en prie et vous invite même à conclure.

M. Jean Louis Masson. – Nous avons de grandes intercommunalités à cause du seuil de 15 000 habitants fixé par la loi NOTRe, venant après les lois de M. Sarkozy. Que chacun assume ses positions !

M. Philippe Bas, président. – Nous relirons attentivement vos amendements à la loi NOTRe pour savoir comment vous proposiez à l'époque d'éviter de créer de trop grandes intercommunalités.

M. Jacques Mézard. – Merci à notre rapporteur pour la qualité de son travail. Ce texte a peu de chances d'arriver au bout de la procédure

législative dans des délais utiles. Je n'ai pas voté pour la loi NOTRe, mais l'expression démocratique commande le respect des positions des uns et des autres. Nous sommes en train d'essayer de faire du rafistolage pour corriger les travers des réformes menées par les majorités successives. Je rappelle que le projet de loi relatif à la fusion des régions a été présenté le même jour en conseil des ministres que le projet de loi NOTRe, et que l'exposé des motifs de ce dernier prévoyait la disparition rapide des conseils départementaux, dans l'idée, avais-je cru comprendre, de les remplacer par de très grandes intercommunalités. Le Sénat a évité la suppression des conseils départementaux. La solution est ambiguë, puisqu'on a créé de nouvelles intercommunalités dont les contours ne sont aucunement cohérents avec ceux des cantons. Dans ces intercommunalités XXL, les élus des petites et moyennes communes ne se sentent plus écoutés - non plus que les représentants des départements les moins peuplés au sein des conseils régionaux. Des conseils communautaires de 80, 100 voire 120 représentants deviennent de plus en plus des chambres d'enregistrement. Ce texte va dans le bon sens, sans doute, mais c'est du rafistolage. Il serait plus réaliste de viser une échéance en 2026 pour proposer une réforme plus en adéquation avec le fonctionnement des collectivités territoriales.

M. François Grosdidier. - Merci, monsieur le président, d'avoir rappelé que si la majorité sénatoriale avait suivi les 49 sénateurs qui ont voté contre la loi NOTRe, l'élection des conseillers communautaires aurait aujourd'hui lieu sur la base d'un scrutin de liste communautaire, la minorité de blocage du transfert du plan local d'urbanisme intercommunal aurait été supprimée, et les seuils de constitution des EPCI à fiscalité propre seraient bien supérieurs. Si nous n'avions pas systématisé l'intercommunalité sous le quinquennat de Nicolas Sarkozy, les communes auraient été en grand danger en raison de leur éparpillement. Les petites communes ne continuent à exister que parce que l'intercommunalité leur permet de faire ce qu'elles ne peuvent plus faire seules. Il fallait choisir entre la généralisation de l'intercommunalité et les fusions d'office de communes.

L'application aux EPCI du principe constitutionnel d'égalité du suffrage pose un problème, car il s'agit d'établissements publics et non de collectivités territoriales. La future révision constitutionnelle pourrait sans doute être l'occasion de préciser que la représentation électorale est celle de la population et aussi celle des territoires. Cela pourrait valoir également pour le Sénat dont on pourrait considérer qu'il représente aussi des territoires et non seulement des populations selon une règle strictement démographique.

Cette proposition de loi est bienvenue. Grâce au Sénat, nous avons pu garantir la représentation de chaque commune dans les conseils communautaires mais cela crée une forme d'injustice pour les communes moyennes ou périphériques, prises en étau entre la représentation souvent

très forte de la commune centre et la représentation individuelle minimale de toutes les petites communes.

Faut-il craindre une représentation pléthorique dans les conseils communautaires ? Non. Les conseillers communautaires sont dans la majorité des cas bénévoles. De plus, les discussions de fond qui définissent les orientations ont souvent lieu au sein du bureau de l'intercommunalité ou en conférence des maires, et non au sein du conseil communautaire à qui il revient de prendre les grandes décisions et de faire les grands arbitrages. La hausse du nombre de conseillers permettra en outre de mieux assurer la représentation de l'intercommunalité au sein de tous les organismes qui dépendent d'elle, comme les missions locales ou les bailleurs sociaux par exemple. Aujourd'hui ce sont les élus de la grande ville, qui sont nombreux, ou les maires, qui sont déjà très occupés, qui doivent siéger dans ces organes. Ils n'en ont pas toujours le temps.

Je trouve cette proposition de loi intéressante même si le système est complexe, mais il est difficile de faire autrement.

M. Philippe Bas, président. - En effet. Il faut trouver le bon compromis et le dossier est particulièrement complexe.

M. Dany Wattebled. - Le système actuel n'est pas si mauvais puisqu'il garantit la représentation du territoire et de la population en vertu du principe « une commune, une voix », avec des strates supplémentaires pour mieux représenter les communes plus importantes. Cette proposition de loi vise à mieux associer les conseils municipaux des petites communes. Mais ceux-ci sont associés dès l'instant où le délégué d'une commune fait le lien entre celle-ci et l'intercommunalité. Dans les domaines où l'EPCI n'est compétent que pour les actions d'intérêt communautaire, ses délibérations sont relayées par des délibérations communales. Par ailleurs, les grandes décisions, comme les plans locaux d'urbanisme, ne sont pas prises sans associer les communes. Ayant été élu d'une communauté urbaine pendant 22 ans, je sais que les équipes de l'EPCI viennent présenter les projets relatifs à la voirie et l'assainissement devant les conseils municipaux. Ce qui compte c'est donc l'articulation entre le conseiller communautaire et son conseil municipal. Le nombre de conseillers ne changera rien à l'affaire. Toutes les grandes décisions communautaires d'importance sont reprises par une délibération communale et la commune peut quelques fois se prononcer contre. En outre je vois mal comment une assemblée composée de 300 membres pourrait délibérer ! Il n'y a donc pas d'urgence à adopter ce texte. Une réforme constitutionnelle est en cours. Attendons.

M. Jean-Pierre Sueur. - Alors que la procédure de l'accord local de répartition des sièges laissait une grande latitude aux communes et donnait satisfaction, au sein de la communauté de communes de la Sologne des Rivières elle avait abouti à une configuration aberrante dans laquelle la commune centre de Salbris était très défavorisée. Le tribunal administratif a

été saisi, puis le Conseil d'État et enfin le Conseil constitutionnel, qui a censuré les dispositions légales qui autorisaient les accords locaux. L'Association des maires de France s'est alors rapprochée de nous. Avec Jacqueline Gourault et Alain Richard, nous avons déposé une proposition de loi pour rétablir les accords locaux dans les limites imposées par la jurisprudence constitutionnelle. Dans les faits, les possibilités d'accord local sont désormais très restreintes.

Je tiens à remercier notre rapporteur et la direction générale des collectivités locales (DGCL). Nous avons travaillé ensemble. Les amendements proposés n'ont été possibles que grâce aux simulations de la DGCL. Hors accord local, et en application du droit commun, la représentation des communes est très inégalitaire. Nous vous proposons de réformer le système pour limiter les inégalités et garantir plus de justice. Il s'agit que les petites communes et les communes moyennes soient mieux représentées. Mécaniquement, cela aboutit logiquement à représenter un peu moins les grandes communes. Néanmoins, on a retravaillé le dispositif pour corriger les effets parfois aberrants que nos simulations ont fait apparaître dans certains cas, comme pour Reims ou Châtillon-sur-Seine par exemple. Notre proposition de loi, avec les amendements du rapporteur, garantit donc plus de justice et d'égalité.

Pour qu'il y ait une QPC, encore faudrait-il que la proposition de loi soit définitivement adoptée. On n'en est pas encore là ! En outre, les amendements reprennent exactement la jurisprudence constitutionnelle sur la métropole d'Aix-Marseille-Provence. De même, qui pourrait s'opposer au rétablissement de l'égalité entre les grandes communes, les moyennes et les petites ? Notre système est plus juste.

Nous avons repris des propositions faites par Jacqueline Gourault, lorsqu'elle était sénatrice, et Mathieu Darnaud. Jacqueline Gourault n'a pas de réserves de fond mais sur le calendrier ; c'est normal. Je plaide pour que nous adoptions ce texte avec les amendements de notre rapporteur. Le Sénat aura ainsi fait son travail. Si le texte était inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, celle-ci pourrait encore l'améliorer et l'on pourrait parvenir à une répartition plus juste avant juin ou juillet. Dans le cas contraire, les inégalités perdureraient jusqu'en 2026. Pourquoi attendre ?

Mme Maryse Carrère, rapporteur. - Le système proposé est complexe mais moins que le droit en vigueur. La difficulté est de trouver le bon équilibre dans la représentation des différentes catégories de communes. Aujourd'hui les communes moyennes sont pénalisées. Certes, dans certains EPCI tout fonctionne bien, mais il faut constater que cela n'est pas vrai partout. Cette proposition de loi relève un peu de l'exercice impossible : comment habiller Paul sans déshabiller Jacques ? Ce n'est pas simple, dans la mesure où nous devons respecter le principe constitutionnel de répartition en fonction de la population. Il est important que la représentation de chaque commune au sein de l'EPCI soit garantie. Chaque commune doit avoir une

voix dans l'intercommunalité. Le texte entraînera sans doute une hausse du nombre des délégués dans certains conseils communautaires, mais elle sera limitée, tandis que dans certaines intercommunalité le nombre sera amené à baisser. Par ailleurs, à l'heure où beaucoup mettent en cause le coût des élus, notre amendement prévoit que la réforme s'opérera dans le cadre d'une enveloppe indemnitaire constante.

Il est souhaitable, si ce texte est adopté, qu'il soit soumis *a priori* au Conseil constitutionnel pour éviter les risques d'une QPC. J'espère que nos propositions sur l'accord local seront regardées de près par le Conseil constitutionnel.

Le cœur du problème, plus que la représentativité des conseils, est le sentiment éprouvé par les communes d'être dépossédées par l'intercommunalité de leurs compétences fondamentales. Il conviendra de mener une réflexion d'ensemble pour déterminer le niveau territorial pertinent pour l'exercice de chaque compétence. Pour éviter le rafistolage par des propositions de loi ponctuelles, selon la formule de Jacques Mézard, il serait souhaitable d'avoir une réflexion globale sur les enjeux de l'intercommunalité.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'amendement n° COM-1 est adopté.

Article additionnel après l'article 1^{er}

Mme Maryse Carrère, rapporteur. – L'amendement n° COM-2 assouplit le régime de l'accord local.

L'amendement n° COM-2 est adopté.

Article 2

Mme Maryse Carrère, rapporteur. – L'amendement n° COM-3 vise à garantir le droit à l'information des conseillers municipaux sur les affaires de l'EPCI.

L'amendement n° COM-3 est adopté.

Intitulé de la proposition de loi

Mme Maryse Carrère, rapporteur. – L'amendement n° COM-4 modifie l'intitulé de la proposition de loi pour le rédiger ainsi : « Proposition de loi visant à améliorer la représentativité des conseils communautaires et à mieux associer les conseillers municipaux au fonctionnement de l'intercommunalité ».

L'amendement n° COM-4 est adopté.

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

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

Article 1^{er}			
Répartition des sièges de droit commun au sein des conseils communautaires et métropolitains			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme Maryse CARRÈRE, rapporteur	1	Prise en compte du nombre de communes membres dans l'effectif théorique du conseil communautaire	Adopté
Article additionnel après l'article 1^{er}			
Accord local de répartition des sièges			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme Maryse CARRÈRE, rapporteur	2	Assouplissement du régime de l'accord local de répartition des sièges	Adopté
Article 2			
Information des conseillers municipaux sur les affaires intercommunales			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme Maryse CARRÈRE, rapporteur	3	Droit d'information des conseillers municipaux sur les affaires intercommunales	Adopté
Intitulé de la proposition de loi			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme Maryse CARRÈRE, rapporteur	4	Modification de l'intitulé de la proposition de loi	Adopté

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

M. Jean-Pierre Sueur, auteur de la proposition de loi

Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales

Cabinet

Mme Pauline Malet, conseillère institutions locales et compétences

M. Julien Autret, conseiller parlementaire

Direction générale des collectivités locales

M. Bruno Delsol, directeur général

M. Frédéric Papet, sous-directeur des compétences et des institutions locales

M. Éric Ferri, chef du bureau des structures territoriales

M. Luc Brière, chef du département des études et des statistiques locales

Association des maires de France

M. Alexandre Touzet, vice-président de la communauté de communes entre Juine et Renarde, maire de Saint-Yon

Mme Marie-Cécile Georges, responsable du département intercommunalité et territoires

M. Alexandre Huot, conseiller au sein du département intercommunalité et territoires

Mme Gaëlle Duigou, conseillère technique au sein du département intercommunalité et territoires

Mme Charlotte de Fontaines, chargée des relations avec le Parlement

Association des maires ruraux de France

M. Bertrand Hauchecorne, maire de Mareau-aux-Prés

ANNEXE : SIMULATIONS

Les tableaux figurant aux pages suivantes permettent de comparer la composition des conseils communautaires résultant du droit commun en vigueur (II à V de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales) et de l'article 1^{er} de la proposition de loi, dans sa rédaction initiale et dans celle adoptée par la commission.

Neuf exemples ont été retenus, empruntés aux quatre catégories juridiques d'EPCI à fiscalité propre :

- la communauté de communes de Granville Terre et Mer (Manche) ;
- la communauté de communes du Grésivaudan (Isère) ;
- la communauté de communes Bretagne Romantique (Ille-et-Vilaine) ;
- la communauté d'agglomération Tarbes Lourdes Pyrénées (Hautes-Pyrénées) ;
- la communauté d'agglomération Pays de Montbéliard Agglomération (Doubs) ;
- la communauté urbaine du Grand Reims (Marne) ;
- la communauté urbaine « Perpignan Méditerranée Métropole » (Pyrénées-Orientales) ;
- la métropole Nantes Métropole (Loire-Atlantique) ;
- la métropole Rouen Normandie (Seine-Maritime).

Communauté de communes de Granville Terre et Mer

	Population	Droit en vigueur		Proposition de loi initiale			Texte de la commission		
		Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Variation par rapport au droit en vigueur	Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Variation par rapport au droit en vigueur
Granville	13175	17	-4%	12	-27%	-5	14	-25%	-3
Saint-Pair-sur-Mer	4025	5	-8%	4	-21%	-1	4	-30%	-1
Bréhal	3277	4	-9%	3	-27%	-1	4	-14%	
Donville-les-Bains	3152	4	-6%	3	-24%	-1	4	-10%	
Jullouville	2306	2	-36%	2	-31%		3	-8%	+1
Cérences	1877	2	-21%	2	-15%		2	-25%	
Saint-Jean-des-Champs	1388	1	-46%	2	+15%	+1	2	+2%	+1
La Haye-Pesnel	1360	1	-45%	2	+17%	+1	2	+4%	+1
Saint-Planchers	1351	1	-45%	2	+18%	+1	2	+5%	+1
Briqueville-sur-Mer	1195	1	-38%	2	+33%	+1	2	+18%	+1
Folligny	1079	1	-31%	1	-26%		2	+31%	+1
Yquelon	1063	1	-30%	1	-25%		2	+33%	+1
Hudimesnil	873	1	-15%	1	-9%		1	-19%	
Coudeville-sur-Mer	859	1	-13%	1	-7%		1	-18%	
La Lucerne-d'Outremer	838	1	-11%	1	-5%		1	-16%	
Bréville-sur-Mer	785	1	-5%	1	+1%		1	-10%	
Carolles	754	1	-1%	1	+6%		1	-6%	
Longueville	619	1	+20%	1	+29%		1	+14%	
Saint-Pierre-Langers	565	1	+32%	1	+41%		1	+25%	
Anctoville-sur-Boscq	464	1	+60%	1	+72%		1	+53%	
Munéville-sur-Mer	462	1	+61%	1	+72%		1	+53%	

	Population	Droit en vigueur		Proposition de loi initiale			Texte de la commission		
		Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Variation par rapport au droit en vigueur	Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Variation par rapport au droit en vigueur
Saint-Aubin-des-Préaux	425	1	+75%	1	+87%	1	+67%		
Beauchamps	393	1	+89%	1	+103%	1	+80%		
Champeaux	361	1	+106%	1	+121%	1	+96%		
Chanteloup	354	1	+110%	1	+125%	1	+100%		
Saint-Sauveur-la-Pommeraye	346	1	+115%	1	+130%	1	+105%		
Le Loreur	274	1	+171%	1	+191%	1	+158%		
La Mouche	246	1	+202%	1	+224%	1	+188%		
Équilly	194	1	+283%	1	+310%	1	+265%		
Hocquigny	185	1	+302%	1	+330%	1	+283%		
Le Mesnil-Aubert	176	1	+322%	1	+352%	1	+302%		
La Meurdraquière	168	1	+342%	1	+374%	1	+321%		
TOTAL	44 589	60		56		63		3	

Communauté de communes du Grésivaudan

	Population	Droit en vigueur		Proposition de loi initiale			Texte de la commission		
		Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Variation par rapport au droit en vigueur	Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Variation par rapport au droit en vigueur
Crolles	8345	5	-12%	4	-36%	-1	5	-29%	
Pontcharra	7258	4	-19%	4	-27%		5	-18%	+1
Villard-Bonnot	7096	4	-18%	4	-25%		5	-16%	+1
Saint-Ismier	6857	4	-15%	4	-23%		5	-13%	+1
Saint-Martin-d'Uriage	5408	3	-19%	3	-26%		4	-12%	+1
Montbonnot-Saint-Martin	5010	3	-12%	3	-21%		3	-29%	
Le Versoud	4768	2	-39%	3	-16%	+1	3	-25%	+1
Allevard	4124	2	-29%	2	-36%		3	-14%	+1
Crêts en Belledonne	3419	2	-14%	2	-22%		2	-31%	
Frogès	3291	2	-11%	2	-19%		2	-28%	
Le Touvet	3231	2	+36%	2	-18%		2	-27%	
Bernin	3122	1	-53%	2	-15%	+1	2	-24%	+1
Saint-Nazaire-les-Eymes	2961	1	-51%	2	-10%	+1	2	-20%	+1
Chapareillan	2950	1	-50%	2	-10%	+1	2	-20%	+1
Le Cheylas	2612	1	-44%	2	+2%	+1	2	-9%	+1
La Terrasse	2567	1	-43%	2	+3%	+1	2	-8%	+1
Goncelin	2334	1	-37%	2	+14%	+1	2	+2%	+1
Biviers	2324	1	-37%	2	+14%	+1	2	+2%	+1
Lumbin	2143	1	-32%	2	+24%	+1	2	+11%	+1
Tencin	1984	1	-26%	1	-33%		2	+20%	+1

	Population	Droit en vigueur		Proposition de loi initiale			Texte de la commission		
		Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Variation par rapport au droit en vigueur	Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Variation par rapport au droit en vigueur
Theys	1943	1	-25%	1	-32%	2	+22%	+1	
Barraux	1876	1	-22%	1	-29%	2	+27%	+1	
Saint-Vincent-de-Mercuze	1481	1	-1%	1	-10%	1	-20%		
Saint-Hilaire	1348	1	+8%	1	-2%	1	-12%		
Revel	1340	1	+9%	1	-1%	1	-11%		
Le Champ-près-Frogès	1220	1	+20%	1	+9%	1	-3%		
Les Adrets	1004	1	+46%	1	+32%	1	+18%		
Laval	988	1	+48%	1	+34%	1	+20%		
La Combe-de-Lancey	697	1	+110%	1	+90%	1	+70%		
La Buissonnière	672	1	+118%	1	+98%	1	+77%		
Saint-Maximin	643	1	+127%	1	+106%	1	+85%		
Saint-Bernard	623	1	+135%	1	+113%	1	+90%		
La Pierre	570	1	+156%	1	+133%	1	+108%		
Sainte-Agnès	567	1	+158%	1	+134%	1	+109%		
La Chapelle-du-Bard	554	1	+164%	1	+140%	1	+114%		
Sainte-Marie-d'Alloix	482	1	+203%	1	+175%	1	+146%		
La Flachère	479	1	+205%	1	+177%	1	+148%		
Chamrousse	462	1	+216%	1	+187%	1	+157%		
Saint-Pancrasse	442	1	+231%	1	+200%	1	+168%		
Saint-Mury-Monteymond	330	1	+343%	1	+302%	1	+260%		
Saint-Jean-le-Vieux	279	1	+424%	1	+376%	1	+325%		
Le Moutaret	253	1	+478%	1	+425%	1	+369%		

	Population	Droit en vigueur		Proposition de loi initiale			Texte de la commission		
		Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Variation par rapport au droit en vigueur	Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Variation par rapport au droit en vigueur
Sainte-Marie-du-Mont	237	1	+517%	1	+460%	1	+401%		
La Ferrière	231	1	+533%	1	+475%	1	+414%		
Pinsot	178	1	+721%	1	+646%	1	+567%		
Hurtières	168	1	+770%	1	+690%	1	+606%		
TOTAL	100 871	68		76		85		+17	

Communauté de communes Bretagne Romantique

	Population	Droit en vigueur		Proposition de loi initiale			Texte de la commission		
		Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Variation par rapport au droit en vigueur	Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Variation par rapport au droit en vigueur
Combourg	5862	8	-4%	6	-23%	-2	7	-17%	-1
Tinténiac	3470	4	-19%	4	-13%		4	-20%	
Saint-Pierre-de-Plesguen	2846	4	-1%	3	-21%	-1	4	-3%	
Saint-Domineuc	2499	3	-15%	3	-10%		3	-17%	
Hédé-Bazouges	2164	3	-2%	3	+4%		3	-4%	
Pleugueneuc	1838	2	-23%	2	-18%		3	+13%	+1
Meillac	1806	2	-22%	2	-17%		2	-23%	
Dingé	1666	2	-15%	2	-10%		2	-17%	
Québriac	1587	2	-11%	2	-5%		2	-13%	
Bonnemain	1509	2	-6%	2	-0%		2	-8%	
Lanhélin	1014	1	-30%	1	-26%		2	+36%	+1
Trévérien	888	1	-21%	1	-15%		1	-22%	
Saint-Thual	865	1	-18%	1	-13%		1	-20%	
Cuguen	834	1	-15%	1	-10%		1	-17%	
La Chapelle-aux-Filtzméens	825	1	-14%	1	-9%		1	-16%	
Plesder	783	1	-10%	1	-4%		1	-12%	
La Bausaine	654	1	+8%	1	+15%		1	+6%	
Longaulnay	637	1	+11%	1	+18%		1	+9%	
Cardroc	550	1	+28%	1	+37%		1	+26%	
Tressé	381	1	+85%	1	+97%		1	+81%	

	Population	Droit en vigueur		Proposition de loi initiale			Texte de la commission		
		Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Variation par rapport au droit en vigueur	Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Variation par rapport au droit en vigueur
Trémeheuc	346	1	+104%	1	+117%	1	+100%		
Saint-Briec-des-Iffs	340	1	+108%	1	+121%	1	+103%		
Lourmais	336	1	+110%	1	+124%	1	+106%		
Les Iffs	271	1	+160%	1	+177%	1	+155%		
Saint-Léger-des-Prés	249	1	+183%	1	+202%	1	+178%		
Trimer	204	1	+246%	1	+268%	1	+239%		
Lanrigan	151	1	+367%	1	+398%	1	+358%		
TOTAL	34 575	49		46		-3	50	+1	

Communauté d'agglomération Tarbes Lourdes Pyrénées

	Population	Droit en vigueur		Proposition de loi initiale			Texte de la commission		
		Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Variation par rapport au droit en vigueur	Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Variation par rapport au droit en vigueur
Tarbes	40593	27	-39%	16	-58%	-11	27	-43%	
Lourdes	13946	9	-41%	6	-55%	-3	9	-45%	
Aureilhan	7831	5	-41%	4	-46%	-1	6	-34%	+1
Bordères-sur-l'Échez	5015	4	-26%	2	-58%	-2	4	-32%	
Séméac	4893	3	-43%	2	-57%	-1	4	-30%	+1
Juillan	4139	2	-55%	2	-49%		3	-38%	+1
Barbazan-Debat	3415	2	-46%	2	-38%		3	-25%	+1
Odos	3201	2	-42%	2	-34%		3	-20%	+1
Soues	3048	2	-40%	2	-31%		2	-44%	
Ibos	2887	1	-68%	2	-27%	+1	2	-41%	+1
Ossun	2356	1	-61%	1	-55%		2	-27%	+1
Orleix	2116	1	-56%	1	-50%		2	-19%	+1
Laloubère	1902	1	-52%	1	-44%		2	-10%	+1
Bazet	1611	1	-43%	1	-34%		2	+6%	+1
Oursbelille	1202	1	-23%	1	-12%		1	-29%	
Horgues	1186	1	-22%	1	-11%		1	-28%	
Saint-Pé-de-Bigorre	1163	1	-21%	1	-9%		1	-26%	
Azereix	996	1	-7%	1	+6%		1	-14%	
Louey	962	1	-4%	1	+10%		1	-11%	
Poueyferré	867	1	+6%	1	+22%		1	-1%	
Lamarque-Pontacq	830	1	+11%	1	+27%		1	+3%	

	Population	Droit en vigueur		Proposition de loi initiale			Texte de la commission		
		Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Variation par rapport au droit en vigueur	Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Variation par rapport au droit en vigueur
Adé	802	1	+15%	1	+32%	1	+7%		
Bours	800	1	+15%	1	+32%	1	+7%		
Aurensan	779	1	+18%	1	+36%	1	+10%		
Momères	755	1	+22%	1	+40%	1	+14%		
Bernac-Debat	669	1	+38%	1	+58%	1	+28%		
Lanne	581	1	+59%	1	+82%	1	+48%		
Salles-Adour	565	1	+63%	1	+87%	1	+52%		
Sarrouilles	535	1	+72%	1	+98%	1	+60%		
Bénac	529	1	+74%	1	+100%	1	+62%		
Arcizac-Adour	528	1	+75%	1	+100%	1	+62%		
Lagarde	513	1	+80%	1	+106%	1	+67%		
Vielle-Adour	511	1	+80%	1	+107%	1	+68%		
Bartrès	491	1	+88%	1	+115%	1	+75%		
Gardères	440	1	+109%	1	+140%	1	+95%		
Saint-Martin	432	1	+113%	1	+145%	1	+98%		
Allier	409	1	+125%	1	+158%	1	+110%		
Luquet	406	1	+127%	1	+160%	1	+111%		
Loubajac	395	1	+133%	1	+168%	1	+117%		
Julos	364	1	+153%	1	+190%	1	+135%		
Léznigan	351	1	+163%	1	+201%	1	+144%		
Orincles	336	1	+174%	1	+215%	1	+155%		
Visker	329	1	+180%	1	+221%	1	+161%		
Séron	328	1	+181%	1	+222%	1	+161%		

	Population	Droit en vigueur		Proposition de loi initiale			Texte de la commission		
		Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Variation par rapport au droit en vigueur	Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Variation par rapport au droit en vigueur
Chis	315	1	+193%	1	+235%	1	+172%		
Jarret	304	1	+203%	1	+248%	1	+182%		
Barlest	295	1	+212%	1	+258%	1	+191%		
Aspin-en-Lavedan	294	1	+213%	1	+259%	1	+192%		
Bernac-Dessus	291	1	+217%	1	+263%	1	+195%		
Peyrouse	275	1	+235%	1	+284%	1	+212%		
Gayan	269	1	+243%	1	+293%	1	+219%		
Arcizac-ez-Angles	256	1	+260%	1	+313%	1	+235%		
Ségus	256	1	+260%	1	+313%	1	+235%		
Sarniguet	248	1	+272%	1	+326%	1	+246%		
Hibarette	238	1	+287%	1	+344%	1	+260%		
Omex	234	1	+294%	1	+352%	1	+266%		
Angos	232	1	+297%	1	+355%	1	+269%		
Ossen	217	1	+325%	1	+387%	1	+295%		
Loucrup	216	1	+327%	1	+389%	1	+297%		
Layrisse	181	1	+409%	1	+484%	1	+374%		
Ger	179	1	+415%	1	+490%	1	+379%		
Juncalas	175	1	+427%	1	+504%	1	+390%		
Geu	172	1	+436%	1	+514%	1	+398%		
Lugagnan	144	1	+540%	1	+634%	1	+495%		
Gazost	138	1	+568%	1	+666%	1	+521%		
Viger	133	1	+593%	1	+695%	1	+545%		
Barry	130	1	+609%	1	+713%	1	+559%		

Communauté d'agglomération Pays de Montbéliard Agglomération

	Population	Droit en vigueur		Proposition de loi initiale			Texte de la commission		
		Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Variation par rapport au droit en vigueur	Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Variation par rapport au droit en vigueur
Montbéliard	25336	15	-26%	9	-50%	-6	13	-39%	-2
Audincourt	14121	8	-29%	5	-50%	-3	8	-33%	
Valentigney	10196	6	-26%	4	-44%	-2	6	-30%	
Seloncourt	5864	3	-36%	3	-27%		4	-19%	+1
Bethoncourt	5652	3	-33%	2	-50%	-1	3	-37%	
Grand-Charmont	5584	3	-33%	2	-49%	-1	3	-36%	
Mandeure	4847	3	-22%	2	-41%	-1	3	-26%	
Pont-de-Roide-Vermondans	4215	2	-40%	2	-33%		3	-15%	+1
Sochaux	3978	2	-37%	2	-29%		3	-10%	+1
Étupes	3698	2	-32%	2	-23%		2	-36%	
Bavans	3683	2	-32%	2	-23%		2	-35%	
Hérimoncourt	3638	2	-31%	2	-22%		2	-35%	
Voujeaucourt	3320	2	-24%	2	-15%		2	-28%	
Exincourt	3214	1	-61%	2	-12%	+1	2	-26%	+1
Vieux-Charmont	2706	1	-54%	1	-48%		2	-12%	+1
Feschés-le-Châtel	2208	1	-43%	1	-36%		2	+8%	+1
Mathay	2175	1	-42%	1	-35%		2	+9%	+1
Bart	2022	1	-38%	1	-30%		2	+18%	+1
Nommay	1672	1	-25%	1	-15%		1	-29%	
Dampierre-les-Bois	1659	1	-24%	1	-14%		1	-28%	

	Population	Droit en vigueur		Proposition de loi initiale			Texte de la commission		
		Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Variation par rapport au droit en vigueur	Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Variation par rapport au droit en vigueur
Sainte-Suzanne	1557	1	-19%	1	-9%	1	-24%		
Montenois	1519	1	-17%	1	-7%	1	-22%		
Dasle	1420	1	-12%	1	-0%	1	-16%		
Colombier-Fontaine	1344	1	-7%	1	+6%	1	-11%		
Blamont	1224	1	+2%	1	+16%	1	-3%		
Courcelles-lès-Montbéliard	1174	1	+7%	1	+21%	1	+1%		
Taillecourt	1106	1	+13%	1	+28%	1	+8%		
Abbévillers	1026	1	+22%	1	+38%	1	+16%		
Bourguignon	946	1	+33%	1	+50%	1	+26%		
Arbouans	943	1	+33%	1	+50%	1	+26%		
Saint-Maurice-Colombier	907	1	+38%	1	+56%	1	+31%		
Vandoncourt	842	1	+49%	1	+69%	1	+41%		
Badevel	833	1	+51%	1	+70%	1	+43%		
Étouvans	809	1	+55%	1	+75%	1	+47%		
Lougres	774	1	+62%	1	+83%	1	+54%		
Dambenois	736	1	+70%	1	+93%	1	+62%		
Allenjoie	734	1	+71%	1	+93%	1	+62%		
Sainte-Marie	709	1	+77%	1	+100%	1	+68%		
Longeville-sur-Doubs	697	1	+80%	1	+104%	1	+71%		
Dung	662	1	+89%	1	+114%	1	+80%		
Roches-lès-Blamont	643	1	+95%	1	+121%	1	+85%		
Autechaux-Roide	534	1	+135%	1	+166%	1	+123%		
Écot	503	1	+149%	1	+182%	1	+137%		

	Population	Droit en vigueur		Proposition de loi initiale			Texte de la commission		
		Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Variation par rapport au droit en vigueur	Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Variation par rapport au droit en vigueur
Dambelin	484	1	+159%	1	+193%	1	+146%		
Berche	479	1	+162%	1	+196%	1	+149%		
Brogard	476	1	+163%	1	+198%	1	+150%		
Bondeval	475	1	+164%	1	+199%	1	+151%		
Dampierre-sur-le-Doubs	463	1	+171%	1	+206%	1	+157%		
Présentevillers	452	1	+177%	1	+214%	1	+163%		
Villars-lès-Blamont	448	1	+180%	1	+217%	1	+166%		
Pierrefontaine-lès-Blamont	445	1	+182%	1	+219%	1	+168%		
Noirefontaine	396	1	+217%	1	+258%	1	+201%		
Meslières	382	1	+228%	1	+271%	1	+212%		
Villars-sous-Dampjoux	367	1	+242%	1	+287%	1	+224%		
Villars-sous-Écot	356	1	+252%	1	+299%	1	+234%		
Glav	347	1	+261%	1	+309%	1	+243%		
Raynans	343	1	+266%	1	+314%	1	+247%		
Semondans	298	1	+321%	1	+376%	1	+299%		
Beutal	291	1	+331%	1	+388%	1	+309%		
Goux-lès-Dambelin	279	1	+350%	1	+409%	1	+327%		
Écurcey	273	1	+359%	1	+420%	1	+336%		
Issans	247	1	+408%	1	+474%	1	+382%		
Allondans	245	1	+412%	1	+479%	1	+386%		
Rémondans-Vaivre	233	1	+438%	1	+509%	1	+411%		
Thulay	220	1	+470%	1	+545%	1	+441%		
Neuchâtel-Urtière	185	1	+578%	1	+667%	1	+543%		

	Population	Droit en vigueur		Proposition de loi initiale			Texte de la commission		
		Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Variation par rapport au droit en vigueur	Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Variation par rapport au droit en vigueur
Feule	182	1	+589%	1	+680%	1	+554%		
Saint-Julien-lès-Montbéliard	168	1	+647%	1	+745%	1	+609%		
Solemont	165	1	+660%	1	+760%	1	+621%		
Échenans	155	1	+709%	1	+815%	1	+668%		
Dannemarie	112	1	+1020%	1	+1167%	1	+963%		
Bretigney	73	1	+1618%	1	+1844%	1	+1531%		
	140 469	112		99		118		6	

Communauté urbaine du Grand Reims

	Population	Droit en vigueur		Proposition de loi initiale			Texte de la commission		
		Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Variation par rapport au droit en vigueur	Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Variation par rapport au droit en vigueur
Reims	184076	79	-45%	45	-63%	-34	79	-46%	
Tinqueux	10073	4	-49%	3	-55%	-1	5	-37%	+1
Bétheny	6663	2	-61%	2	-54%		3	-43%	+1
Cormontreuil	6369	2	-59%	2	-52%		3	-41%	+1
Fismes	5434	2	-52%	2	-44%		3	-30%	+1
Witry-lès-Reims	5019	2	-48%	2	-39%		3	-25%	+1
Saint-Brice-Courcelles	3433	1	-62%	1	-56%		2	-27%	+1
Warmeriville	2354	1	-45%	1	-35%		1	-46%	
Taissy	2226	1	-42%	1	-31%		1	-43%	
Muizon	2143	1	-40%	1	-29%		1	-41%	
Bazancourt	2041	1	-37%	1	-25%		1	-38%	
Jonchery-sur-Vesle	1846	1	-30%	1	-17%		1	-32%	
Sillery	1748	1	-26%	1	-13%		1	-28%	
Pontfaverger-Moronvilliers	1743	1	-26%	1	-12%		1	-28%	
Boult-sur-Suippe	1701	1	-24%	1	-10%		1	-26%	
Gueux	1668	1	-23%	1	-8%		1	-24%	
Bezannes	1522	1	-15%	1	+0%		1	-17%	
Hermonville	1476	1	-12%	1	+3%		1	-15%	
Cormicy	1458	1	-11%	1	+5%		1	-14%	
Bourgogne-Fresne	1391	1	-7%	1	+10%		1	-9%	
Champigny	1379	1	-6%	1	+11%		1	-9%	

	Population	Droit en vigueur		Proposition de loi initiale			Texte de la commission		
		Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Variation par rapport au droit en vigueur	Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Variation par rapport au droit en vigueur
Cernay-lès-Reims	1359	1	-5%	1	+12%	1	-7%		
Bétheniville	1281	1	+1%	1	+19%	1	-2%		
Loivre	1276	1	+1%	1	+20%	1	-1%		
Verzenay	1051	1	+23%	1	+45%	1	+20%		
Courcy	1034	1	+25%	1	+48%	1	+22%		
Prunay	1031	1	+25%	1	+48%	1	+22%		
Beine-Nauroy	1028	1	+26%	1	+49%	1	+23%		
Rilly-la-Montagne	1013	1	+28%	1	+51%	1	+24%		
Verzy	1009	1	+28%	1	+51%	1	+25%		
Auménancourt	1007	1	+28%	1	+52%	1	+25%		
Val-de-Vesle	921	1	+40%	1	+66%	1	+37%		
Villers-Allerand	880	1	+47%	1	+74%	1	+43%		
Isles-sur-Suippe	866	1	+49%	1	+76%	1	+45%		
Les Mesneux	847	1	+53%	1	+80%	1	+49%		
Beaumont-sur-Vesle	789	1	+64%	1	+94%	1	+60%		
Mailly-Champagne	680	1	+90%	1	+125%	1	+85%		
Ville-en-Tardenois	659	1	+96%	1	+132%	1	+91%		
Saint-Thierry	645	1	+100%	1	+137%	1	+95%		
Caurel	631	1	+105%	1	+142%	1	+100%		
Ludes	630	1	+105%	1	+142%	1	+100%		
Crugny	627	1	+106%	1	+144%	1	+101%		
Lavannes	623	1	+107%	1	+145%	1	+102%		
Merfy	608	1	+113%	1	+151%	1	+107%		

	Population	Droit en vigueur		Proposition de loi initiale			Texte de la commission		
		Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Variation par rapport au droit en vigueur	Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Variation par rapport au droit en vigueur
Sept-Saulx	604	1	+114 %	1	+153 %	1	+109 %		
Prouilly	563	1	+130 %	1	+171 %	1	+124 %		
Chigny-les-Roses	562	1	+130 %	1	+172 %	1	+124 %		
Nogent-l'Abbesse	558	1	+132 %	1	+174 %	1	+126 %		
Faverolles-et-Coëmy	555	1	+133 %	1	+175 %	1	+127 %		
Sermiers	544	1	+138 %	1	+181 %	1	+132 %		
Trigny	540	1	+139 %	1	+183 %	1	+133 %		
Villers-Marmery	540	1	+139 %	1	+183 %	1	+133 %		
Berru	533	1	+143 %	1	+187 %	1	+136 %		
Champfleury	530	1	+144 %	1	+188 %	1	+138 %		
Montigny-sur-Vesle	526	1	+146 %	1	+190 %	1	+139 %		
Cauroy-lès-Hermonville	515	1	+151 %	1	+197 %	1	+145 %		
Pouillon	496	1	+161 %	1	+208 %	1	+154 %		
Prosnès	496	1	+161 %	1	+208 %	1	+154 %		
Les Petites-Loges	490	1	+164 %	1	+212 %	1	+157 %		
Courville	465	1	+178 %	1	+228 %	1	+171 %		
Saint-Masmes	450	1	+187 %	1	+239 %	1	+180 %		
Ormes	447	1	+189 %	1	+242 %	1	+182 %		
Pargny-lès-Reims	445	1	+190 %	1	+243 %	1	+183 %		
Époye	439	1	+194 %	1	+248 %	1	+187 %		
Pomacle	436	1	+196 %	1	+250 %	1	+189 %		
Brimont	432	1	+199 %	1	+253 %	1	+192 %		
Trépail	432	1	+199 %	1	+253 %	1	+192 %		

	Population	Droit en vigueur		Proposition de loi initiale			Texte de la commission		
		Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Variation par rapport au droit en vigueur	Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Variation par rapport au droit en vigueur
Puiseux	411	1	+215%	1	+272%	1	+206%		
Chamery	407	1	+218%	1	+275%	1	+209%		
Heutréguville	406	1	+218%	1	+276%	1	+210%		
Thillois	405	1	+219%	1	+277%	1	+211%		
Ville-Dommange	402	1	+222%	1	+280%	1	+213%		
Selles	396	1	+226%	1	+286%	1	+218%		
Chaumuzy	383	1	+238%	1	+299%	1	+229%		
Sacy	379	1	+241%	1	+303%	1	+232%		
Courcelles-Sapicourt	358	1	+261%	1	+327%	1	+252%		
Breuil	349	1	+270%	1	+338%	1	+261%		
Saint-Hilaire-le-Petit	344	1	+276%	1	+344%	1	+266%		
Rosnay	338	1	+282%	1	+352%	1	+273%		
Romain	329	1	+293%	1	+364%	1	+283%		
Arcis-le-Ponsart	320	1	+304%	1	+377%	1	+294%		
Saint-Étienne-sur-Suippe	310	1	+317%	1	+393%	1	+306%		
Baslieux-lès-Fismes	309	1	+318%	1	+394%	1	+308%		
Écueil	307	1	+321%	1	+397%	1	+310%		
Vaudemange	303	1	+327%	1	+404%	1	+316%		
Villers-Franqueux	297	1	+335%	1	+414%	1	+324%		
Thil	295	1	+338%	1	+418%	1	+327%		
Courlandon	293	1	+341%	1	+421%	1	+330%		
Branscourt	288	1	+349%	1	+430%	1	+337%		
Saint-Gilles	283	1	+357%	1	+440%	1	+345%		

	Population	Droit en vigueur		Proposition de loi initiale			Texte de la commission		
		Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Variation par rapport au droit en vigueur	Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Variation par rapport au droit en vigueur
Magneux	279	1	+363%	1	+447%	1	+351%		
Ville-en-Selve	271	1	+377%	1	+463%	1	+365%		
Savigny-sur-Ardres	262	1	+393%	1	+483%	1	+381%		
Ventelay	262	1	+393%	1	+483%	1	+381%		
Montbré	259	1	+399%	1	+490%	1	+386%		
Sarcy	244	1	+430%	1	+526%	1	+416%		
Dontrien	243	1	+432%	1	+528%	1	+418%		
Chenay	240	1	+439%	1	+536%	1	+425%		
Treslon	235	1	+450%	1	+550%	1	+436%		
Saint-Euphraise-et-Clairizet	231	1	+460%	1	+561%	1	+445%		
Aubérive	225	1	+475%	1	+579%	1	+460%		
Vandeuil	223	1	+480%	1	+585%	1	+465%		
Coulommès-la-Montagne	218	1	+493%	1	+600%	1	+478%		
Pévy	218	1	+493%	1	+600%	1	+478%		
Jouy-lès-Reims	214	1	+504%	1	+614%	1	+489%		
Vrigny	214	1	+504%	1	+614%	1	+489%		
Romigny	210	1	+516%	1	+627%	1	+500%		
Bouleuse	207	1	+524%	1	+638%	1	+508%		
Courmas	204	1	+534%	1	+649%	1	+517%		
Lagery	203	1	+537%	1	+652%	1	+520%		
Châlons-sur-Vesle	199	1	+550%	1	+667%	1	+533%		
Berméricourt	198	1	+553%	1	+671%	1	+536%		

	Population	Droit en vigueur		Proposition de loi initiale			Texte de la commission		
		Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Variation par rapport au droit en vigueur	Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Variation par rapport au droit en vigueur
Bouvancourt	197	1	+556%	1	+675%	1	+539%		
Bouilly	188	1	+588%	1	+712%	1	+570%		
Germigny	187	1	+591%	1	+717%	1	+574%		
Serzy-et-Prin	185	1	+599%	1	+725%	1	+581%		
Pourcy	177	1	+630%	1	+763%	1	+612%		
Villers-aux-Nœuds	172	1	+652%	1	+788%	1	+632%		
Olizy	163	1	+693%	1	+837%	1	+673%		
Unchair	163	1	+693%	1	+837%	1	+673%		
Trois-Puits	156	1	+729%	1	+879%	1	+707%		
Tramery	150	1	+762%	1	+918%	1	+740%		
Chambrecy	144	1	+798%	1	+960%	1	+775%		
Cuisles	142	1	+810%	1	+975%	1	+787%		
Marfaux	140	1	+823%	1	+991%	1	+800%		
Janvry	136	1	+850%	1	+1023%	1	+826%		
Mont-sur-Courville	133	1	+872%	1	+1048%	1	+847%		
Saint-Souplet-sur-Py	131	1	+887%	1	+1066%	1	+861%		
Billy-le-Grand	124	1	+942%	1	+1132%	1	+916%		
Bligny	124	1	+942%	1	+1132%	1	+916%		
Jonquery	123	1	+951%	1	+1142%	1	+924%		
Saint-Léonard	109	1	+1086%	1	+1301%	1	+1056%		
Aougy	103	1	+1155%	1	+1383%	1	+1123%		
Poilly	95	1	+1261%	1	+1507%	1	+1226%		
Saint-Martin-l'Heureux	84	1	+1439%	1	+1718%	1	+1399%		

	Population	Droit en vigueur		Proposition de loi initiale			Texte de la commission		
		Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Variation par rapport au droit en vigueur	Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Variation par rapport au droit en vigueur
Vaudesincourt	84	1	+1439%	1	+1718%		1	+1399%	
Lhéry	82	1	+1476%	1	+1762%		1	+1436%	
Brouillet	81	1	+1496%	1	+1785%		1	+1455%	
Hourges	81	1	+1496%	1	+1785%		1	+1455%	
Anthenay	70	1	+1747%	1	+2082%		1	+1699%	
Courtagnon	63	1	+1952%	1	+2324%		1	+1899%	
Méry-Prémecy	60	1	+2054%	1	+2445%		1	+1999%	
Aubilly	50	1	+2485%	1	+2954%		1	+2419%	
TOTAL	294 724	228		193		-35	234		+6

Communauté urbaine « Perpignan Méditerranée Métropole »

*N.B. S'agissant du droit en vigueur, en l'espèce, les conditions d'attribution obligatoire de 10 % de sièges supplémentaires prévue au V de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales ne sont pas réunies (en raison du nombre limité de petites communes au sein de la communauté urbaine). Toutefois, les communes membres ont la faculté de répartir entre elles 10 % de sièges supplémentaires, conformément au VI du même article. Ces sièges supplémentaires sont répartis librement, sous réserve des conditions fixées au même VI. Il n'est pas tenu compte de cette répartition facultative et libre dans les simulations ci-dessous. L'effectif du conseil communautaire peut donc être porté à **96** membres selon le droit en vigueur.*

	Population	Droit en vigueur		Proposition de loi initiale			Texte de la commission		
		Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Variation par rapport au droit en vigueur	Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Variation par rapport au droit en vigueur
Perpignan	121934	40	-1%	33	-21%	-7	33	-21%	-7
Canet-en-Roussillon	11965	4	+1%	4	-2%		4	-2%	
Saint-Estève	11698	3	-22%	4	+0%	+1	4	+0%	+1
Saint-Laurent-de-la-Salanque	10301	3	-12%	3	-15%		3	-15%	
Cabestany	9790	3	-7%	3	-10%		3	-10%	
Rivesaltes	8678	2	-30%	3	+1%	+1	3	+1%	+1
Le Soler	7624	2	-20%	3	+15%	+1	3	+15%	+1
Bompas	7129	2	-15%	2	-18%		2	-18%	
Toulouges	6686	2	-9%	2	-12%		2	-12%	
Canohès	5541	1	-45%	2	+6%	+1	2	+6%	+1
Le Barcarès	5316	1	-43%	2	+10%	+1	2	+10%	+1
Saleilles	5089	1	-40%	2	+15%	+1	2	+15%	+1
Pollestres	4759	1	-36%	2	+23%	+1	2	+23%	+1
Sainte-Marie-la-Mer	4742	1	-36%	2	+24%	+1	2	+24%	+1
Villeneuve-de-la-Raho	3895	1	-22%	2	+51%	+1	2	+51%	+1
Torreilles	3798	1	-20%	2	+54%	+1	2	+54%	+1
Pézilla-la-Rivière	3529	1	-14%	1	-17%		1	-17%	
Espira-de-l'Agly	3420	1	-11%	1	-14%		1	-14%	
Villelongue-de-la-Salanque	3281	1	-8%	1	-11%		1	-11%	
Baho	3203	1	-5%	1	-8%		1	-8%	
Saint-Hippolyte	2897	1	+5%	1	+1%		1	+1%	

	Population	Droit en vigueur		Proposition de loi initiale			Texte de la commission		
		Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Variation par rapport au droit en vigueur	Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Variation par rapport au droit en vigueur
Ponteilla	2797	1	+8%	1	+5%	1	+5%		
Saint-Félic-d'Avall	2732	1	+11%	1	+7%	1	+7%		
Saint-Nazaire	2577	1	+18%	1	+14%	1	+14%		
Baixas	2557	1	+19%	1	+15%	1	+15%		
Estagel	2041	1	+49%	1	+44%	1	+44%		
Llupia	1964	1	+54%	1	+49%	1	+49%		
Peyrestortes	1341	1	+126%	1	+119%	1	+119%		
Villeneuve-la-Rivière	1285	1	+136%	1	+128%	1	+128%		
Opoul-Périllos	1135	1	+167%	1	+158%	1	+158%		
Cases-de-Pène	907	1	+234%	1	+223%	1	+223%		
Tautavel	877	1	+246%	1	+234%	1	+234%		
Vingrau	609	1	+398%	1	+382%	1	+382%		
Montner	337	1	+800%	1	+770%	1	+770%		
Cassagnes	264	1	+1049%	1	+1011%	1	+1011%		
Calce	211	1	+1337%	1	+1290%	1	+1290%		
TOTAL	266 909	88		91		91		3	

Nantes Métropole

N.B. Pour les métropoles (en tant que catégorie juridique d'EPCI à fiscalité propre), les simulations portant sur le droit en vigueur ne tiennent pas compte de l'attribution facultative de 10 % de sièges supplémentaires, répartis librement entre les communes dans les conditions fixées au VI de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales. Dans le cas de Nantes Métropole, l'effectif de droit commun peut donc être porté à **107** membres.

	Population	Droit en vigueur		Proposition de loi initiale			Texte de la commission		
		Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Variation par rapport au droit en vigueur	Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Variation par rapport au droit en vigueur
Nantes	303382	48	+2%	44	-10%	-4	44	-10%	-4
Saint-Herblain	45786	7	-2%	7	-6%		7	-6%	
Rezé	39649	6	-3%	6	-6%		6	-6%	
Saint-Sébastien-sur-Loire	26371	4	-2%	4	-6%		4	-6%	
Orvault	25634	4	+0%	4	-4%		4	-4%	
Vertou	23124	3	-17%	4	+7%	+1	4	+7%	+1
Couëron	20573	3	-6%	3	-10%		3	-10%	
Carquefou	19411	3	-1%	3	-4%		3	-4%	
La Chapelle-sur-Erdre	19159	3	+1%	3	-3%		3	-3%	
Bouguenais	18815	2	-32%	3	-1%	+1	3	-1%	+1
Sainte-Luce-sur-Loire	15172	2	-15%	3	+22%	+1	3	+22%	+1
Thouaré-sur-Loire	9468	1	-32%	2	+31%	+1	2	+31%	+1
Basse-Goulaine	8698	1	-26%	2	+42%	+1	2	+42%	+1
Les Sorinières	8063	1	-20%	2	+53%	+1	2	+53%	+1
Sautron	7639	1	-16%	2	+62%	+1	2	+62%	+1
Bouaye	7300	1	-12%	2	+69%	+1	2	+69%	+1
La Montagne	6135	1	+5%	1	+1%		1	+1%	

	Population	Droit en vigueur		Proposition de loi initiale			Texte de la commission		
		Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Variation par rapport au droit en vigueur	Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Variation par rapport au droit en vigueur
Saint-Jean-de-Boiseau	5566	1	+16%	1	+11%		1	+11%	
Le Pellerin	4964	1	+30%	1	+24%		1	+24%	
Indre	3935	1	+63%	1	+57%		1	+57%	
Saint-Aignan-Grandlieu	3879	1	+66%	1	+59%		1	+59%	
Mauves-sur-Loire	3200	1	+101%	1	+93%		1	+93%	
Brains	2741	1	+135%	1	+125%		1	+125%	
Saint-Léger-les-Vignes	1708	1	+277%	1	+262%		1	+262%	
TOTAL	630372	98		102		+4	102		+4

Métropole Rouen Normandie

*N.B. Pour les métropoles (en tant que catégorie juridique d'EPCI à fiscalité propre), les simulations portant sur le droit en vigueur ne tiennent pas compte de l'attribution facultative de 10 % de sièges supplémentaires, répartis librement entre les communes dans les conditions fixées au VI de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales. Dans le cas de Nantes Métropole, l'effectif de droit commun peut donc être porté à **137** membres.*

	Population	Droit en vigueur		Proposition de loi initiale			Texte de la commission		
		Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Variation par rapport au droit en vigueur	Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Variation par rapport au droit en vigueur
Rouen	110169	24	-15%	19	-34%	-5	22	-30%	-2
Sotheville-lès-Rouen	29009	6	-19%	5	-34%	-1	6	-27%	
Saint-Étienne-du-Rouvray	28468	6	-17%	5	-32%	-1	6	-26%	
Le Grand-Quevilly	25652	5	-24%	5	-25%		5	-31%	
Le Petit-Quevilly	22511	4	-30%	4	-32%		5	-22%	+1
Mont-Saint-Aignan	19209	4	-18%	4	-20%		4	-27%	
Elbeuf	16515	3	-29%	3	-30%		4	-15%	+1
Canteleu	14848	3	-21%	3	-22%		3	-29%	
Bois-Guillaume	13255	2	-41%	3	-13%	+1	3	-20%	+1
Oissel	11355	2	-31%	2	-32%		3	-7%	+1
Maromme	11023	2	-29%	2	-30%		3	-4%	+1
Caudebec-lès-Elbeuf	10552	2	-26%	2	-27%		3	+0%	+1
Déville-lès-Rouen	10364	2	-24%	2	-26%		3	+2%	+1
Grand-Couronne	9758	2	-20%	2	-21%		2	-28%	
Darnétal	9561	2	-18%	2	-19%		2	-26%	
Petit-Couronne	8742	1	-55%	2	-12%	+1	2	-19%	+1
Saint-Pierre-lès-Elbeuf	8251	1	-53%	2	-7%	+1	2	-15%	+1
Bihorel	8222	1	-52%	2	-6%	+1	2	-14%	+1
Saint-Aubin-lès-Elbeuf	8175	1	-52%	2	-6%	+1	2	-14%	+1
Le Mesnil-Esnard	7949	1	-51%	2	-3%	+1	2	-11%	+1

	Population	Droit en vigueur		Proposition de loi initiale			Texte de la commission		
		Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Variation par rapport au droit en vigueur	Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Variation par rapport au droit en vigueur
Notre-Dame-de-Bondeville	7131	1	-45%	2	+8%	+1	2	-1%	+1
Bonsecours	6474	1	-40%	2	+19%	+1	2	+9%	+1
Franqueville-Saint-Pierre	6179	1	-37%	2	+25%	+1	2	+14%	+1
Malainay	5935	1	-34%	1	-35%		2	+19%	+1
Le Trait	5119	1	-24%	1	-25%		1	-31%	
Cléon	5078	1	-23%	1	-24%		1	-31%	
Duclair	4214	1	-7%	1	-9%		1	-16%	
Le Houllme	4082	1	-4%	1	-6%		1	-14%	
Boos	3549	1	+10%	1	+9%		1	-1%	
Saint-Léger-du-Bourg-Denis	3421	1	+14%	1	+13%		1	+3%	
Amfreville-la-Mi-Voie	3167	1	+24%	1	+22%		1	+11%	
Isneauville	2792	1	+40%	1	+38%		1	+26%	
Houpeville	2704	1	+45%	1	+43%		1	+30%	
Saint-Jacques-sur-Darnétal	2584	1	+52%	1	+49%		1	+36%	
Tourville-la-Rivière	2491	1	+57%	1	+55%		1	+41%	
Saint-Pierre-de-Varengville	2343	1	+67%	1	+64%		1	+50%	
La Londe	2310	1	+69%	1	+67%		1	+52%	
La Neuville-Chant-d'Oisel	2242	1	+75%	1	+72%		1	+57%	
Belbeuf	2058	1	+90%	1	+87%		1	+71%	

	Population	Droit en vigueur		Proposition de loi initiale			Texte de la commission		
		Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Variation par rapport au droit en vigueur	Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Variation par rapport au droit en vigueur
Sainte-Marguerite-sur-Duclair	1950	1	+101%	1	+98%	1	+81%		
Jumièges	1757	1	+123%	1	+119%	1	+100%		
Saint-Martin-du-Vivier	1664	1	+135%	1	+132%	1	+112%		
Saint-Martin-de-Boscherville	1506	1	+160%	1	+156%	1	+134%		
Montmain	1367	1	+186%	1	+182%	1	+158%		
Saint-Paër	1352	1	+190%	1	+185%	1	+160%		
Sahurs	1252	1	+213%	1	+208%	1	+181%		
Hénouville	1247	1	+214%	1	+209%	1	+182%		
Les Authieux-sur-le-Port-Saint-Ouen	1244	1	+215%	1	+210%	1	+183%		
Anneville-Ambourville	1204	1	+225%	1	+220%	1	+192%		
Ymare	1162	1	+237%	1	+232%	1	+203%		
Yainville	1064	1	+268%	1	+262%	1	+231%		
Roncherolles-sur-le-Vivier	1061	1	+269%	1	+263%	1	+232%		
Saint-Aubin-Épinay	1033	1	+279%	1	+273%	1	+241%		
Saint-Aubin-Celloville	995	1	+294%	1	+287%	1	+254%		
Quévreville-la-Poterie	973	1	+302%	1	+296%	1	+262%		
Moulineaux	957	1	+309%	1	+303%	1	+268%		
Orival	940	1	+317%	1	+310%	1	+275%		
Freneuse	892	1	+339%	1	+332%	1	+295%		
Saint-Pierre-de-Manneville	886	1	+342%	1	+335%	1	+297%		

	Population	Droit en vigueur		Proposition de loi initiale			Texte de la commission		
		Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Variation par rapport au droit en vigueur	Nombre de sièges	Écart à la moyenne	Variation par rapport au droit en vigueur
Gouy	814	1	+381%	1	+373%	1	+333%		
Sotteville-sous-le-Val	801	1	+389%	1	+381%	1	+340%		
La Bouille	750	1	+422%	1	+414%	1	+369%		
Val-de-la-Haye	699	1	+460%	1	+451%	1	+404%		
Bardouville	655	1	+498%	1	+488%	1	+438%		
Le Mesnil-sous-Jumitèges	645	1	+507%	1	+497%	1	+446%		
Quevillon	602	1	+550%	1	+540%	1	+485%		
Berville-sur-Seine	561	1	+598%	1	+587%	1	+528%		
Épinay-sur-Duclair	544	1	+620%	1	+608%	1	+547%		
Fontaine-sous-Préaux	512	1	+665%	1	+653%	1	+588%		
Yville-sur-Seine	466	1	+740%	1	+727%	1	+656%		
Hautot-sur-Seine	412	1	+850%	1	+835%	1	+755%		
TOTAL	489 428	125		127		139		+14	

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture
<p>Code général des collectivités territoriales</p>	<p>Proposition de loi visant à assurer une plus juste représentation des petites communes au sein des conseils communautaires</p>	<p>Proposition de loi visant à <u>améliorer la représentativité des conseils communautaires et à mieux associer les conseillers municipaux au fonctionnement de l'intercommunalité</u></p>
	<p>Article 1^{er}</p>	<p>Article 1^{er}</p>
<p><i>Art. L. 5211-6-1. – I. – Le nombre et la répartition des sièges de conseiller communautaire sont établis :</i></p>	<p>L'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :</p>	<p><u>I. –</u> L'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :</p>
<p>1° Soit selon les modalités prévues aux II à VI du présent article ;</p>		
<p>2° Soit, dans les communautés de communes et dans les communautés d'agglomération, par accord des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus de la moitié de la population de celles-ci ou de la moitié au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus des deux tiers de la population de celles-ci. Cette majorité doit comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse, lorsque celle-ci est supérieure au quart de la population des communes membres.</p>		
<p>La répartition des sièges effectuée par l'accord prévu au présent 2° respecte les modalités suivantes :</p>		
<p>a) Le nombre total de sièges répartis entre les communes ne peut excéder de plus de 25 % celui qui serait attribué en application des III et IV du présent article ;</p>		
<p>b) Les sièges sont répartis en fonction de la population municipale de chaque commune, authentifiée par</p>		

Dispositions en vigueur

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

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

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

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

– lorsque la répartition effectuée en application des III et IV du présent article conduirait à ce que la part de sièges attribuée à une commune s'écarte de plus de 20 % de la proportion de sa population dans la population globale et que la répartition effectuée par l'accord maintient ou réduit cet écart ;

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

II. – Dans les métropoles et les communautés urbaines et, à défaut d'accord, dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération, la composition de l'organe délibérant est établie par les III à VI selon les principes suivants :

1° L'attribution des sièges à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne aux communes

Texte de la proposition de loi

4° Le II est ainsi rédigé :

~~« II. – Dans les métropoles et les communautés urbaines et, à défaut d'accord, dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération, les sièges à pourvoir au sein de l'organe délibérant, dont le nombre est établi par le tableau fixé au III, sont répartis selon la représentation proportionnelle selon les modalités suivantes :~~

~~« Il est attribué à chaque commune un nombre de sièges équivalent à son quotient électoral arrondi par excès. Le quotient électoral d'une commune est le produit de sa population divisée par la population totale de l'intercommunalité et multiplié par le nombre de sièges à pourvoir. La population à prendre en compte est la dernière population municipale légale connue. » ;~~

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

1° Le dernier alinéa du e du 2° du I est supprimé ;

Amdt COM-1

2° Le II est ainsi modifié :

a) Après la référence : « VI », la fin du premier alinéa est supprimée ;

(Alinéa supprimé)

b) Les 1° et 2° sont abrogés ;

Dispositions en vigueur

membres de l'établissement public de coopération intercommunale, en fonction du tableau fixé au III, garantit une représentation essentiellement démographique ;

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

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

POPULATION MUNICIPALE DE L'ÉTABLISSEMENT public de coopération intercommunale à fiscalité propre	NOMBRE de sièges
De moins de 3 500 habitants	16
De 3 500 à 4 999 habitants	18
De 5 000 à 9 999 habitants	22
De 10 000 à 19 999 habitants	26
De 20 000 à 29 999 habitants	30
De 30 000 à 39 999 habitants	34
De 40 000 à 49 999 habitants	38

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

Amdt COM-1

3° Le III est ainsi modifié :

a) Après les mots : « le nombre est », la fin du premier alinéa est ainsi rédigée : « égal à la moitié du nombre de communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, arrondie à l'entier inférieur et augmentée du nombre de conseillers communautaires correspondant à la strate démographique de l'établissement, conformément au tableau ci-dessous. » :

b) Les deuxième à dernière lignes de la seconde colonne du tableau constituant le deuxième alinéa sont ainsi rédigées :

Amdt COM-1

«	12
	13
	16
	19
	22
	25
	28
	30
	31
	36
	42
	48
	54
	60
	67
	75
	97
	» ;

Amdt COM-1

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture
De 50 000 à 74 999 habitants 40		
De 75 000 à 99 999 habitants 42		
De 100 000 à 149 999 habitants 48		
De 150 000 à 199 999 habitants 56		
De 200 000 à 249 999 habitants 64		
De 250 000 à 349 999 habitants 72		
De 350 000 à 499 999 habitants 80		
De 500 000 à 699 999 habitants 90		
De 700 000 à 1 000 000 habitants 100		
Plus de 1 000 000 habitants 130		
<p>Ce nombre peut être modifié dans les conditions prévues aux 2°, 4° ou 5° du IV.</p>		<p><u>c) Le troisième alinéa est ainsi modifié :</u></p>
<p>IV. – La répartition des sièges est établie selon les modalités suivantes :</p>		<p><u>– la référence : « 2° » est remplacée par la référence : « 1° » ;</u></p>
<p>1° Les sièges à pourvoir prévus au tableau du III sont répartis entre les communes à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, sur la base de leur population municipale authentifiée par le plus récent décret publié en application de l'article 156 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité ;</p>	<p><u>2° Au 1°, au troisième alinéa du 3°, au 4° bis, au 5° du IV, après le mot : « moyenne », sont insérés les mots : « selon les modalités définies au II ».</u></p>	<p><u>– après la référence : « 4° », est insérée la référence : « , 4° bis » ;</u></p>
		<p>Amdt COM-1</p>
		<p><u>4° Le IV est ainsi modifié :</u></p>
		<p><u>a) Le 1° est ainsi rédigé :</u></p>
		<p><u>« 1° Il est attribué à chaque commune un nombre de sièges égal au quotient, arrondi à l'entier supérieur, obtenu en divisant la population municipale authentifiée par le plus récent décret publié en application de l'article 156 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité par le quotient démographique de l'établissement. Le quotient démographique de l'établissement est obtenu en divisant la population municipale totale de l'établissement</u></p>

Dispositions en vigueur

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

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

– seul un nombre de sièges portant le nombre total de ses conseillers communautaires à la moitié des sièges de l'organe délibérant, arrondie à l'entier inférieur, lui est finalement attribué ;

– les sièges qui, par application de l'alinéa précédent, se trouvent non attribués sont ensuite répartis entre les autres communes suivant la règle de la plus forte moyenne, sur la base de leur population municipale authentifiée par le plus récent décret publié en application de l'article 156 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 précitée ;

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

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

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

par le nombre de conseillers communautaires établi en application du III du présent article ; »

b) Le 2° est abrogé :

c) Au premier alinéa du 3°, les références : « aux 1° et 2° » sont remplacées par la référence : « au 1° » ;

d) Le 4° *bis* est ainsi modifié :

– les mots : « ayant bénéficié de la répartition des sièges prévue au » sont remplacés par les mots : « s'étant vu attribuer au moins deux sièges en application du » ;

– après les mots : « totalité

Dispositions en vigueur

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

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

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

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

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

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

Dans les métropoles et les communautés urbaines, la répartition effectuée en application du présent VI

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

des », la fin est ainsi rédigée : « sièges répartis en application du même 1° » ;

Amdt COM-1

5° Le V est abrogé ;

Amdt COM-1

6° Le 2° du VI est abrogé.

Amdt COM-1

Dispositions en vigueur

peut porter le nombre de sièges attribué à une commune à plus de la moitié de l'effectif de l'organe délibérant.

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

.....
Art. L. 5211-12. – Les

indemnités maximales votées par le conseil ou comité d'un syndicat de communes dont le périmètre est supérieur à celui d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, d'une communauté de communes, d'une communauté urbaine, d'une communauté d'agglomération, d'une métropole et d'un syndicat d'agglomération nouvelle pour l'exercice effectif des fonctions de président et de vice-président sont déterminées par un décret en Conseil d'État par référence au montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique. L'indemnité versée au président du conseil d'une métropole, d'une communauté urbaine de 100 000 habitants et plus, d'une communauté d'agglomération de 100 000 habitants et plus et d'une communauté de communes de 100 000 habitants et plus peut être majorée de 40 % par rapport au barème précité, à condition que ne soit pas dépassé le montant total des indemnités maximales susceptibles d'être allouées aux membres de l'organe délibérant hors prise en compte de ladite majoration.

Le montant total des indemnités versées ne doit pas excéder celui de l'enveloppe indemnitaire globale, déterminée en additionnant l'indemnité maximale

Texte de la proposition de loi

**Texte adopté par la commission
du Sénat en première lecture**

II. – Au deuxième alinéa de l'article L. 5211-12 du code général des collectivités territoriales, après la référence : « L. 5211-6-1 », sont insérés les mots : « , dans leur

Dispositions en vigueur

pour l'exercice effectif des fonctions de président et les indemnités maximales pour l'exercice effectif des fonctions de vice-président, correspondant soit au nombre maximal de vice-présidents qui résulterait de l'application des deuxième et troisième alinéas de l'article L. 5211-10 à l'organe délibérant qui comporterait un nombre de membres déterminé en application des III à VI de l'article L. 5211-6-1, soit au nombre existant de vice-présidences effectivement exercées, si celui-ci est inférieur.

.....
Art. L. 5211-6-1. – Cf supra

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

rédaction résultant de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain ».

Amdt COM-1

Article 1^{er} *bis* (nouveau)

Le 2° du I de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Le e est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« – lorsque la répartition effectuée en application des III et IV conduirait à ce que la part de sièges attribuée à une commune au moins s'écarte de plus de 40 % de la proportion de sa population dans la population globale, et à condition, d'une part, que la répartition effectuée par l'accord réduise la moyenne des écarts entre la part de sièges attribuée à chaque commune et la proportion de sa population dans la population globale, pondérée par la population de chaque commune, d'autre part, qu'aucune commune ne se voie attribuer une part de sièges s'écartant de plus de 30 % de cette même proportion, sans préjudice des c et d du présent 2°. » ;

2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsqu'il n'existe aucune répartition possible qui respecte l'ensemble des modalités définies aux a à e, ou lorsqu'il n'est possible de respecter l'ensemble de ces modalités qu'en répartissant un nombre de sièges inférieur à celui qui résulterait de l'application des III et IV, il peut être dérogé au a du

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la commission
du Sénat en première lecture

présent 2°, sans que le nombre total de sièges répartis entre les communes puisse excéder de plus de 45 % celui qui serait attribué en application des III et IV et dans la limite de dix sièges supplémentaires par rapport à l'effectif maximal résultant du a du présent 2°. »

Amdt COM-2

Article 2

~~L'article L. 5211-6 du code général des collectivités territoriales est complété par un alinéa ainsi rédigé :~~

~~« Dans les établissements publics de coopération intercommunale soumis à l'obligation d'établir un règlement intérieur, l'organe délibérant fixe les conditions dans lesquelles des représentants des conseils municipaux des communes membres peuvent participer aux commissions thématiques. »~~

Article 2

La sous-section 3 de la section 6 du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre II de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales est complétée par un article L. 5211-40-2 ainsi rédigé :

(Alinéa supprimé)

« Art. L. 5211-40-2. – Les conseillers municipaux des communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale qui ne sont pas membres de son organe délibérant ont le droit, dans le cadre de leur fonction, d'être informés des affaires de l'établissement qui font l'objet d'une délibération.

« Le cas échéant, la note explicative de synthèse mentionnée au premier alinéa de l'article L. 2121-12 leur est communiquée, de même que le rapport mentionné au deuxième alinéa de l'article L. 2312-1. Cette communication peut avoir lieu par voie électronique. »

Amdt COM-3 rect.