

Lons le Saunier, le

11 MARS 2019

DIRECTION DE LA CITOYENNETE ET DE LA LEGALITE

Le Préfet du Jura

à

Bureau des Relations avec les Collectivités Locales et de
l'Expertise Juridique

- Mesdames et Messieurs :

♦ les Maires

Affaire suivie par :

♦ les Présidents des Communautés d'Agglomération

Mme Pascale RUISSEAU

☎ : 03 84 86 85 35

✉ : pascale.ruisseau@jura.gouv.fr

♦ les Présidents de Communautés de Communes

(Pour attribution)

Circulaire n° 7

♦ Monsieur le Sous-Préfet de Dole

♦ Madame la Sous-Préfète de Saint-Claude

TRANSMISSION PAR MESSAGERIE

♦ Monsieur le Président de l'Association des Maires du Jura

(Pour information)

OBJET :

Recomposition de l'organe délibérant des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre l'année précédant celle du renouvellement général des conseils municipaux.

REF :

VII de l'article L5211-6-1 du code général des collectivités territoriales.

Le VII de l'article L5211-6-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que « Au plus tard le 31 août de l'année précédant celle du renouvellement général des conseils municipaux, il est procédé aux opérations prévues aux I, IV et VI. Au regard des délibérations sur le nombre et la répartition des sièges prévues aux I et VI et de la population municipale authentifiée par le plus récent décret publié en application de l'article 156 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 précitée, le nombre total de sièges que comptera l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ainsi que celui attribué à chaque commune membre lors du prochain renouvellement général des conseils municipaux est constaté par arrêté du représentant de l'Etat dans le département lorsque les communes font partie du même département ou par arrêté conjoint des représentants de l'Etat dans les départements concernés dans le cas contraire, au plus tard le 31 octobre de l'année précédant celle du renouvellement général des conseils municipaux ».

I – Principes généraux applicables

Tous les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre sont concernés par ces dispositions, **même ceux dont une évolution de périmètre est envisagée.** Ainsi, dans chaque EPCI à fiscalité propre, un arrêté préfectoral fixant la répartition des sièges entre les communes devra être pris, quand bien même certains conserveraient l'actuelle répartition des sièges.

Conformément au VII de l'article L5211-6-1 du CGCT, **les communes ont jusqu'au 31 août 2019** pour répartir les sièges des conseillers communautaires au sein de leur EPCI de rattachement, par un accord local.

Le régime de l'article L5211-6-1 ne prévoit pas l'intervention d'une quelconque délibération du conseil communautaire qui serait notifié aux communes pour qu'elles délibèrent ensuite sur la question de la future composition de l'assemblée.

Ainsi il convient de souligner que l'article précité ne prévoit pas que l'absence de délibération d'un conseil municipal puisse valoir décision tacite de sa part. Seules les délibérations concordantes expressément votées par les conseils municipaux des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale seront prises en compte pour vérifier l'existence d'un accord local.

Cet accord doit être adopté par la moitié des conseils municipaux regroupant les deux tiers de la population totale de l'EPCI ou par les deux tiers des conseils municipaux regroupant la moitié de cette même population totale, cette majorité devant également comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse lorsque celle-ci est supérieure au quart de la population totale des communes membres.

Si un accord local a été valablement conclu, le préfet constate par arrêté la composition qui en résulte. Il ne dispose à cet égard d'aucun pouvoir d'appréciation, et se trouve en situation de compétence liée.

A l'inverse, si aucun accord local n'a été conclu avant le 31 août 2019 et suivant les conditions de majorité requises, le préfet constate la composition qui résulte du droit commun.

L'arrêté préfectoral constatant le nombre total de sièges que compte l'organe délibérant de l'EPCI et leur répartition par commune membre lors du prochain renouvellement général des conseils municipaux, en application d'un accord local ou de la répartition de droit commun, sera pris au plus tard le 31 octobre 2019.

Cet arrêté entre en vigueur lors du prochain renouvellement général des conseils municipaux, c'est-à-dire en mars 2020.

J'attire votre attention sur le fait que les communes doivent délibérer sur un accord valable et respectant strictement les dispositions de la loi. En effet, **je n'enregistrerai pas par arrêté une répartition qui serait illégale.**

Par conséquent, je vous invite vivement à transmettre à mes services la répartition des sièges envisagés afin de vérifier la validité de la répartition et ainsi permettre aux communes de délibérer en toute connaissance de cause et en toute sécurité juridique.

II – Fixation du nombre de sièges et répartition des sièges entre les communes membres de l'EPCI à fiscalité propre

Lorsqu'un conseil communautaire doit être recomposé, la loi prévoit que le nombre de sièges et leur répartition peuvent être fixés selon deux modalités distinctes : par application des dispositions de droit commun prévues aux II à VI de l'article L5211-6-1 du CGCT ou par accord local, dans les conditions prévues au I de l'article L5211-6-1 du CGCT, pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération.

2-1 Répartition des sièges en application du droit commun

En application des règles de droit commun et en l'absence de tout accord local valide adopté dans les délais prévus par la loi, le conseil communautaire est recomposé en partant d'un effectif de référence défini au III de l'article L5211-6-1 du CGCT par rapport à la population de l'EPCI.

► Les sièges correspondant à la strate démographique de l'EPCI (au vu du tableau figurant au III de l'article L5211-6-1) sont répartis entre ses communes membres à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne en fonction de leur population (dernière population municipale disponible).

► A l'issue de cette opération, les communes n'ayant obtenu aucun siège se voient attribuer un siège de manière forfaitaire afin d'assurer leur représentation au sein de l'EPCI.

► Aucune commune membre d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération ne peut obtenir plus de la moitié des sièges au sein de l'organe délibérant. Si une commune obtient plus de la moitié des sièges, 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 se trouvent non attribués sont ensuite répartis entre les autres communes suivant la règle de la plus forte moyenne.

► Le nombre de conseillers communautaires d'une commune ne peut être supérieur au nombre de ses conseillers municipaux. Si 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 IV de l'article L5211-6-1 du CGCT, cette commune dispose d'un nombre total de sièges inférieur ou égal à celui de ses conseillers municipaux.

► Enfin, dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération, en application du V de l'article, si le nombre de sièges attribués à titre forfaitaire représente plus de 30% des sièges répartis en fonction de la population, un nombre de sièges supplémentaires correspondant à 10 % du nombre total de sièges déjà répartis (en fonction de la population et de manière forfaitaire) est réparti à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne entre les communes ayant bénéficié d'au moins un siège dans le cadre de la répartition en fonction de la population. De la même façon que précédemment, aucune commune ne peut obtenir plus de la moitié des sièges au sein du conseil communautaire et le nombre de conseillers communautaires d'une commune ne peut être supérieur au nombre de ses conseillers municipaux.

2-2 – Répartition des sièges en fonction d'un accord local pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération

A la suite de la décision du Conseil constitutionnel n°2014-405 QPC du 20 juin 2014 « Commune de Salbris », la loi n°2015-264 du 9 mars 2015 autorisant l'accord local de répartition des sièges de conseiller communautaire a rouvert la possibilité, pour les communes membres d'un EPCI à fiscalité propre, de conclure un accord local de répartition des sièges de conseillers communautaires. Cependant, afin que la nouvelle procédure soit conforme à la jurisprudence constitutionnelle, elle est désormais strictement encadrée au 2° du I de l'article L5211-6-1 du CGCT.

Conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, selon laquelle la répartition des sièges doit respecter un principe général de proportionnalité par rapport à la population de chaque collectivité territoriale membre de l'établissement, l'accord doit respecter les critères suivants :

► Le nombre total de sièges répartis entre les communes ne peut excéder de plus de 25% celui résultant de l'application du III de l'article L5211-6-1 du CGCT (répartition des sièges en fonction de la population) et du IV du même article (attribution forfaitaire d'un siège aux communes qui n'ont bénéficié d'aucun siège dans le cadre de la répartition proportionnelle à la population). Les sièges répartis en application du V du même article (10 % de sièges supplémentaires lorsque le nombre de sièges forfaitaires répartis excède 30 % du total) ne sont pas pris en compte ;

► Les sièges sont répartis en fonction de la population municipale de chaque commune telle qu'elle résulte du dernier recensement, 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 ; ces données sont disponibles sur le site internet de l'institut national des études statistiques et économiques (INSEE) ;

► Chaque commune dispose d'au moins un siège;

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

► La représentation de chaque commune au sein du conseil communautaire ne peut être supérieure ou inférieure de plus de 20 % par rapport à son poids démographique dans la communauté de communes ou la communauté d'agglomération, hormis dans deux hypothèses :

* Lorsque la répartition effectuée en application des dispositions de droit commun conduit à ce que le nombre de sièges attribué 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 l'écart à la moyenne. Par exemple, la loi admet qu'une commune puisse, par ajout d'un siège, passer d'une représentation de 67 % par rapport à la moyenne à une représentation de 128 %, compte tenu du fait, dans ce cas précis, que l'écart à la moyenne est réduit de 33 % à 28 %.

* Lorsque l'accord attribue deux sièges à une commune pour laquelle la répartition effectuée en application du 1° du IV (c'est-à-dire avant attribution forfaitaire d'un siège aux communes ne pouvant bénéficier d'un siège dans le cadre de la répartition en fonction de la population) conduirait à l'attribution d'un seul siège. Dans cette hypothèse, le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2015-711 DC du 5 mars 2015 a précisé:

« Considérant, d'autre part, qu'en permettant, au troisième alinéa du e) du 2° du paragraphe I de l'article L5211-6-1, d'attribuer un second siège à une commune ayant obtenu un seul siège au titre de la répartition à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, le législateur a 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 ; qu'une telle attribution d'un second siège est susceptible d'accroître l'écart à la moyenne de la commune à laquelle ce siège est attribué au-delà d'un seuil de 20 % et, le cas échéant, l'écart à la moyenne des autres communes membres de l'établissement public ; que 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 » (*considérant n°10*).

Dans ces conditions, du fait de l'encadrement des accords locaux, il peut arriver, pour un EPCI donné, que peu d'accords voire aucun accord ne soit possible. **Si les communes constatent qu'elles sont dans un tel cas, il n'est pas utile qu'elles délibèrent.**

A défaut d'accord local conclu, les communes peuvent, en application du VI de l'article L5211-6-1 du CGCT, 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 de l'article L5211-6-1 du CGCT. Cette disposition ne s'applique pas si des sièges supplémentaires ont été créés en application du V dudit article. La décision de création et de répartition de ces sièges est prise dans les mêmes conditions de majorité que celles applicables à l'accord local, conditions décrites en introduction de la présente note. La répartition des sièges supplémentaires doit respecter les règles décrites au 1) du 2.2 ci-dessus.

III – Représentation des communes nouvelles au sein des EPCI à fiscalité propre

Lors de leur création, les communes nouvelles bénéficient d'un régime dérogatoire leur permettant de bénéficier d'une meilleure représentation au sein de leur EPCI de rattachement.

Ce régime dérogatoire diffère selon le contexte dans lequel la commune nouvelle est créée.

Si la commune nouvelle est créée au sein d'un même EPCI à fiscalité propre, par fusion de plusieurs communes membres, elle bénéficie de l'attribution d'un nombre de sièges égal à la somme des sièges détenus précédemment par chacune des communes concernées en application du 3° de l'article L. 5211-6-2 du CGCT.

Si, en cas de fusion ou d'extension de périmètre d'un EPCI à fiscalité propre, le périmètre issu de la fusion ou de l'extension de périmètre comprend une commune nouvelle qui a été créée après le dernier renouvellement général des conseils municipaux et si le nombre de sièges de conseillers communautaires qui lui sont attribués en application de l'article L5211-6-1 est inférieur au nombre des anciennes communes qui ont constitué la commune nouvelle, il est procédé, jusqu'au prochain renouvellement du conseil municipal, à l'attribution au bénéfice de la commune nouvelle d'un nombre de sièges supplémentaires lui permettant d'assurer la représentation de chacune des anciennes communes en application du 1° bis de l'article L5211-6-2 du CGCT.

Toutefois dans ces différents cas, le régime dérogatoire est transitoire.

Pour le régime dérogatoire issu du 1°bis de l'article L5211-6-2 du CGCT, il est précisé explicitement que cette dérogation prend fin lors du renouvellement du conseil municipal de la commune nouvelle.

Ainsi, en application du VII de l'article L5211-6-1 du CGCT, lors de la reconstitution du conseil communautaire de l'EPCI de rattachement de la commune nouvelle, cette dernière ne peut plus bénéficier d'un régime dérogatoire. En effet, son conseil municipal sera renouvelé lors des élections municipales, en mars 2020, concomitamment à la prise d'effet de l'arrêté préfectoral de reconstitution.

En ce qui concerne le régime dérogatoire issu du 3° de l'article L5211-6-2, ce 3° ne s'appliquant qu'au moment de la création de la commune nouvelle, il doit être considéré qu'il prendra fin lors du renouvellement du conseil municipal de la commune nouvelle, par parallélisme, mais également en cas de renouvellement de l'organe délibérant de l'EPCI de rattachement de la commune nouvelle. Aussi bien l'article L5211-6-2 ne s'applique qu'entre deux renouvellements généraux.

Par conséquent, dans le cadre du renouvellement des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre lors des élections générales de 2020, **les communes nouvelles ne peuvent bénéficier au sein de la nouvelle répartition des sièges entre les communes d'un régime dérogatoire**. Elles bénéficient d'un nombre de sièges de conseiller communautaire en fonction de leur seule population municipale, à l'image de toutes les autres communes membres de l'EPCI.

Il convient de rappeler, en outre, que les dispositions de l'article L2113-8 du CGCT permettant aux communes nouvelles de bénéficier de la strate démographique supérieure à la leur ne vaut, comme le précise l'article, que pour la constitution de leur conseil municipal et non dans le cadre de leur représentation communautaire.

IV - Modification de périmètre d'un EPCI à fiscalité propre précédent celle du renouvellement général

En l'absence de disposition réglementaire ou législative l'interdisant, et eu égard au fait qu'une modification de périmètre d'un EPCI à fiscalité propre n'a aucune incidence sur la circonscription électorale qui demeure la commune, un EPCI peut procéder à une modification de son périmètre l'année précédant celle du renouvellement général avec une prise d'effet l'année du renouvellement. Au cas présent, il s'agirait en pratique d'une prise d'effet au 1er janvier 2020.

Dans ce cas, en dérogation de l'alinéa 1 du VII de l'article L5211-6-1 du CGCT qui s'applique aux communes membres d'un EPCI dont le périmètre ne va pas être modifié avant le renouvellement général des conseils municipaux, l'alinéa 2 du VII dudit article précise que dans le cadre d'une création, d'une transformation, d'une transformation-extension ou encore d'une fusion ou d'une fusion-extension, les délibérations des communes statuant sur un éventuel accord local s'effectuent en même temps que celles relatives au projet de périmètre de l'EPCI à fiscalité propre. L'acte de création ou de fusion mentionne le nombre total de sièges de l'organe délibérant de l'EPCI ainsi que celui attribué à chaque commune membre.

Le Préfet,
Pour le Préfet et par délégation,
Le Secrétaire Général,


Stéphane CHIPPONI