



MINISTÈRE DE LA COHESION DES TERRITOIRES
ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

DIRECTION GÉNÉRALE
DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Paris, le 27 février 2019

Sous-direction des compétences
et institutions locales

Bureau des structures
territoriales

**La ministre de la cohésion des territoires et des relations
avec les collectivités territoriales**

à

Mesdames et Messieurs les préfets

NOR : TERB1833158C

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.

REFERENCE : VII de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales.

Le VII de l'article L. 5211-6-1 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* ».



1. Principes généraux applicables

Tous les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre sont concernés par ces dispositions. 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 L. 5211-6-1 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 (2.2).

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 (2.1).

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, est 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.

En pratique, il est souhaitable que les communes soient informées suffisamment en amont pour qu'elles puissent négocier et s'accorder avant le 31 août 2019. Par ailleurs, il convient d'attirer l'attention de ces dernières sur la nécessité qu'elles délibèrent sur un accord valable.

Il vous est recommandé, avant que les communes ne se prononcent, de vérifier la validité de la répartition des sièges que les élus envisagent notamment au regard des chiffres officiels de population de l'année précédant le renouvellement général, soit ceux de 2019. Cet examen permettra aux communes de délibérer en connaissance de cause et en toute sécurité juridique, évitant ainsi la situation où vous devriez, ensuite, refuser un accord local contraire à la loi. En effet, vous ne pourrez évidemment pas enregistrer par arrêté une répartition qui serait illégale.

2. 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 L. 5211-6-1 du CGCT (2.1), ou

par accord local, dans les conditions prévues au I de l'article L. 5211-6-1 du CGCT, pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération (2.2).

Les communautés urbaines et les métropoles peuvent procéder également à un accord local mais selon des dispositions spécifiques prévues au premier alinéa du VI de l'article L. 5211-6-1 (2.3).

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 L. 5211-6-1 du CGCT par rapport à la population de l'EPCI.

- i) Les sièges correspondant à la strate démographique de l'EPCI (au vu du tableau figurant au III de l'article L. 5211-6-1) sont répartis entre ses communes membres à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne en fonction de leur population (dernière population municipale disponible).
- ii) 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.
- iii) 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.
- iv) 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 L. 5211-6-1 du CGCT, cette commune dispose d'un nombre total de sièges inférieur ou égal à celui de ses conseillers municipaux.
- v) 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 (ii) 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)¹ 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 (i). De la même façon que précédemment, aucune commune ne peut obtenir plus de la moitié des sièges au sein du conseil

¹ Il a été précisé par le Conseil d'Etat dans une décision n° 410338 du 15 novembre 2017 que « *ce pourcentage de 10 % constitue [...], la limite maximale du nombre de sièges à attribuer en complément des sièges déjà répartis* ». Il convient dès lors d'arrondir à l'entier inférieur le 10 % de sièges supplémentaires (considérant n°4).

communautaire et le nombre de conseillers communautaires d'une commune ne peut être supérieur au nombre de ses conseillers municipaux.

A titre d'illustration :

Si une communauté de 48 communes compte 15 944 habitants, elle bénéficie de 26 sièges de conseiller communautaire conformément au III de l'article L. 5211-6-1 du CGCT. Ces sièges sont répartis à la représentation proportionnelle entre les communes. A la suite de cette répartition, l'ensemble des sièges sont répartis uniquement entre les 8 communes les plus peuplées. Or, chaque commune doit disposer au moins d'un siège. Dès lors, la communauté de communes comptant 48 membres, 40 sièges supplémentaires doivent être attribués aux autres communes de manière forfaitaire. 66 sièges sont donc au total répartis au sein de la communauté de communes.

Le nombre de sièges attribués à la représentation proportionnelle est de 26. Dès lors, sur 66 sièges, 40 ont été attribués de manière forfaitaire aux communes, représentant plus de 30 % du nombre de sièges attribués à la représentation proportionnelle. En effet, $30\% \text{ de } 26 = 7,8$ or, $40 > 7,8$. Dès lors, conformément au V de l'article L. 5211-6-1 du CGCT, la communauté de communes dispose de 10 % de sièges supplémentaires soit 6,6 sièges, arrondi à 6 sièges et le conseil communautaire comptera, sous réserve des iii et iv, 72 sièges.

Dans ce cas, les dispositions du VI ne peuvent s'appliquer.

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 L. 5211-6-1 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 :

- i) 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 L. 5211-6-1 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 ;
- ii) 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 proximité² ; ces données sont disponibles sur le site internet de l'institut national des études statistiques et économiques (INSEE) ;

- iii) Chaque commune dispose d'au moins un siège ;
- iv) Aucune commune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges ;
- v) 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^o 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^o du paragraphe I de l'article L. 5211-6-1, 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.

² L'article R. 5211-1-1 apporte une précision supplémentaire en indiquant que « Pour la répartition des sièges au sein de l'organe délibérant, le chiffre de la population auquel il convient de se référer est celui de la population municipale authentifiée l'année précédant celle du renouvellement général des conseils municipaux des communes membres conformément au VII de l'article L. 5211-6-1 ».

Il vous appartient de contrôler la validité d'un accord local. Seuls les accords locaux dont la validité est vérifiée peuvent être repris dans l'arrêté de répartition des sièges de conseillers communautaires entre les communes membres de l'EPCI. A l'inverse, vous ne pouvez pas reprendre un accord local illégal.

A défaut d'accord local conclu, les communes peuvent, en application du VI de l'article L. 5211-6-1 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 L. 5211-6-1 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 v) du 2.2 ci-dessus.

2.3 - Répartition des sièges pour les communautés urbaines et les métropoles

A la différence des communautés de communes et des communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles ne peuvent faire l'objet d'un accord local répartissant 25 % de sièges supplémentaires.

Toutefois, depuis la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, les communautés urbaines bénéficient des dispositions du V de l'article L. 5211-6-1 du CGCT. Pour rappel, en application du V de cet 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 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.

Par ailleurs, dans les métropoles et les communautés urbaines, à l'exception de la métropole d'Aix-Marseille-Provence qui fait l'objet de dispositions spécifiques (4), les communes peuvent, en application du VI de l'article L. 5211-6-1 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 L. 5211-6-1 du CGCT. Cette disposition ne s'applique pas si des sièges supplémentaires ont été créés en application du V précité. 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 ci-dessus. La répartition des sièges supplémentaires doit respecter les règles décrites au v) du 2.2 ci-dessus.

Dans les métropoles et les communautés urbaines, la répartition effectuée en application du VI de l'article L. 5211-6-1 du CGCT peut porter le nombre de sièges attribués à une commune à plus de la moitié de l'effectif de l'organe délibérant.

En l'absence d'application du VI de l'article L. 5211-6-1 du CGCT, c'est-à-dire quand les conditions de majorités requises n'ont pas été atteintes, les sièges de conseiller communautaire sont répartis au sein de l'organe délibérant d'une communauté urbaine ou d'une métropole en application des dispositions de droit commun (2.1).

3. Métropole du Grand Paris et établissements publics territoriaux

L'article L. 5219-9 du CGCT qui dispose que « *la répartition entre communes des sièges au conseil métropolitain est effectuée dans les conditions prévues à l'article L. 5211-6-1* » est applicable à la métropole du Grand Paris.

Dès lors, la métropole du Grand Paris ne relève pas de dispositions spécifiques, elle est régie par le droit commun applicable à toutes les métropoles.

A ce titre, au plus tard le 31 août 2019 un arrêté préfectoral fixant la répartition des sièges des conseillers métropolitains entre les communes devra être pris. Le conseil métropolitain doit être recomposé en application des dispositions de droit commun (2.1) ou en application du VI de l'article L. 5211-6-1 du CGCT via un « mini » accord local permettant de répartir entre les communes 10% de sièges supplémentaires. Dans ce cas, les communes devront délibérer avant le 31 août 2019 dans les mêmes conditions de majorité que celles requises dans le cadre d'un accord local répartissant 25% de sièges supplémentaires (1).

Par ailleurs, la répartition des sièges des conseillers de territoires au sein de chaque établissement public territorial doit être également revue en fonction de l'évolution des populations municipales de 2020. Cette répartition ne peut s'effectuer via un accord local. En effet, l'article L. 5219-9-1 du CGCT n'effectue un renvoi qu'aux seuls III et IV de l'article L. 5211-6-1. Dès lors, seule la composition de droit commun est possible.

Il appartiendra aux préfets concernés d'informer les communes appartenant à un établissement public territorial du nombre de conseillers de territoire à désigner en plus des conseillers métropolitains. Cette information auprès des communes ne nécessitera pas d'être formalisée par un arrêté préfectoral en l'absence de disposition le prévoyant. Les conseillers de territoire, non conseillers métropolitains, sont élus conformément au b) du 1° de l'article L. 5211-6-2 du CGCT c'est-à-dire, par le conseil municipal parmi ses membres au scrutin de liste à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne.

4. Métropole d'Aix-Marseille-Provence

La métropole d'Aix-Marseille-Provence, à la différence des autres métropoles, bénéficie de dispositions propres.

En effet, le 4° bis du IV de l'article L. 5211-6-1 du CGCT dispose que « *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* ».

En contrepartie, la métropole d'Aix-Marseille-Provence ne peut se voir appliquer les dispositions du VI de l'article L. 5211-6-1.

5. Représentation des communes nouvelles au sein des EPCI à fiscalité propre

Il vous a été recommandé par une circulaire du 16 mars 2018 sur le développement des communes nouvelles, conformément à l'article 7 de la loi n° 90-1103 du 11 décembre 1990,

de ne pas prendre d'arrêté portant création de communes nouvelles au-delà du 1^{er} janvier 2019.

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^o 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 L. 5211-6-1 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^o bis de l'article L. 5211-6-2 du CGCT.

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

Pour le régime dérogatoire issu du 1^obis de l'article L. 5211-6-2 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 L. 5211-6-1 du CGCT, lors de la recomposition 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 recomposition.

En ce qui concerne le régime dérogatoire issu du 3^o de l'article L. 5211-6-2, ce 3^o 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 L. 5211-6-2 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 L. 2113-8 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.

6. Modification de périmètre d'un EPCI à fiscalité propre l'année précédant 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 1^{er} janvier 2020.

Dans ce cas, en dérogation de l'alinéa 1 du VII de l'article L. 5211-6-1 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.

Il doit également être fait application de ces dispositions en cas d'extension simple du périmètre d'un EPCI à fiscalité propre l'année précédent celle du renouvellement général des conseils municipaux.

Pour la Ministre et par délégation,
Le préfet, directeur général des collectivités locales

Bruno DELSOL