

N° 69

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 8 novembre 2017

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi de M. Alain BERTRAND et plusieurs de ses collègues tendant à **garantir la représentation des communes déléguées au sein des communes nouvelles,***

Par Mme Françoise GATEL,

Sénateur

(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 Bonnacarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, Josiane Costes, 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, Sébastien Leroux, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Sénat : 620 et 70 (2016-2017)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS.....	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. LA « RÉVOLUTION SILENCIEUSE » DES COMMUNES NOUVELLES : LE SUCCÈS D'UNE DÉMARCHÉ VOLONTAIRE DES ÉLUS FACILITÉE PAR LA FACULTÉ DE CONSERVER LES COMMUNES HISTORIQUES SOUS FORME DE COMMUNES DÉLÉGUÉES.....	9
A. LA PRÉSERVATION DE L'IDENTITÉ DES COMMUNES HISTORIQUES SOUS FORME DE COMMUNES DÉLÉGUÉES	11
B. LES INQUIÉTODES LIÉES AUX POSSIBLES CONSÉQUENCES DU PROCHAIN RENOUELEMENT GÉNÉRAL DES CONSEILS MUNICIPAUX DE 2020 SUR L'AVENIR DES COMMUNES DÉLÉGUÉES.....	12
1. <i>Le lissage dans le temps des effets de la création d'une commune nouvelle sur l'effectif de son conseil municipal</i>	12
a) Effectif du conseil municipal au cours de la période entre la création de la commune nouvelle et le renouvellement suivant du conseil municipal (première phase de la période transitoire)	12
b) Effectif du conseil municipal entre le premier renouvellement et le deuxième renouvellement consécutifs à la création de la commune nouvelle (seconde phase de la période transitoire)	13
c) Effectif du conseil municipal à l'issue du deuxième renouvellement consécutif à la création de la commune nouvelle (régime définitif)	14
2. <i>Les inquiétudes liées au prochain renouvellement général des conseils municipaux : une moindre représentation des communes déléguées en raison de la baisse de l'effectif des conseils municipaux</i>	15
II. LA NÉCESSITÉ DE MENER UNE RÉFLEXION GLOBALE SUR LES MODIFICATIONS À APPORTER AU RÉGIME DES COMMUNES NOUVELLES	16
A. LA PROPOSITION DE LOI : LA VOLONTÉ DE RENFORCER LES COMMUNES DÉLÉGUÉES, UNE APPLICATION QUI POURRAIT S'AVÉRER CONTRE-PRODUCTIVE.....	16
1. <i>Une composition sous contrainte des listes électorales pour représenter l'ensemble des communes déléguées</i>	17
2. <i>Un système inopérant de remplacement des conseillers municipaux par le suivant de liste résidant dans la même commune déléguée</i>	18
3. <i>L'élection du maire délégué parmi les conseillers municipaux résidant dans la même commune déléguée : les effets négatifs d'un sectionnement électoral qui ne dit pas son nom</i>	19
a) Une disposition contraire au principe d'égalité devant le suffrage	20
b) La fragilisation de la cohésion des futures équipes municipales	21

B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : POURSUIVRE ET ÉLARGIR LE CHAMP DE LA RÉFLEXION SUR LE RÉGIME JURIDIQUE DES COMMUNES NOUVELLES.....	21
EXAMEN EN COMMISSION.....	23
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	37
TABLEAU COMPARATIF	39

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 8 novembre 2017, sous la présidence de **M. Philippe Bas, président**, la commission des lois a examiné le rapport de Mme Françoise Gatel et établi son texte sur la proposition de loi n° 620 (2016-2017), présentée par M. Alain Bertrand et plusieurs de ses collègues, tendant à **garantir la représentation des communes déléguées** au sein des **communes nouvelles**.

Le rapporteur a d'abord rappelé que les communes nouvelles se sont fortement développées depuis 2015, reflet du dynamisme de l'échelon communal et de la volonté des élus locaux de définir un projet de territoire partagé. Elle a estimé que cette « révolution silencieuse », sans précédent dans l'histoire de notre pays, était notamment liée à la souplesse du cadre législatif qui permet d'adapter l'organisation des communes nouvelles aux spécificités territoriales, aussi bien en milieu rural, urbain et périurbain.

Le rapporteur a observé que le prochain renouvellement général des conseils municipaux, prévu en 2020, suscitait de nombreuses inquiétudes auprès des élus locaux en raison de la baisse, parfois brutale, de l'effectif des conseils municipaux des communes nouvelles qui pourrait conduire à une moindre représentation, sinon à une disparition, des communes déléguées.

Tout en saluant l'initiative des auteurs de la proposition de loi, désireux de répondre aux inquiétudes des élus locaux, le rapporteur a estimé que les dispositions proposées :

- d'une part, soulevaient d'importantes difficultés juridiques et pratiques et ne permettaient pas d'atteindre l'objectif d'une meilleure représentation des communes déléguées au sein des communes nouvelles ;

- d'autre part, semblaient méconnaître la philosophie même du régime juridique des communes nouvelles, fondé sur la souplesse et le volontariat.

Au terme d'un large débat, la commission, sur la proposition de son rapporteur, a estimé nécessaire de mener une réflexion globale sur les ajustements éventuels devant être apportés au régime juridique des communes nouvelles, en vue d'une réponse d'ensemble et cohérente, d'ici 2020, aux difficultés rencontrées par les élus.

En conséquence, elle a décidé de déposer une motion tendant au renvoi en commission de la proposition de loi et n'a pas adopté de texte.

En application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte de la proposition de loi déposée sur le Bureau du Sénat.

Mesdames, Messieurs,

Depuis la Révolution française, jamais la France n'a connu un mouvement aussi important de regroupement de communes.

En deux ans, 517 communes nouvelles ont été créées (317 au 1^{er} janvier 2016, 200 au 1^{er} janvier 2017), contre moins de 800 entre 1971, année de l'adoption définitive de la loi dite « Marcellin », et 2010, année de son abrogation par la loi de réforme des collectivités territoriales. Ces 517 communes nouvelles sont issues de la fusion de 1 760 communes (1 090 au 1^{er} janvier 2016 et 670 au 1^{er} janvier 2017) et de l'implication de près de 24 000 élus. L'Association des Maires de France recense encore plus de 90 projets actuellement en cours, impliquant 230 communes.

Cette « révolution silencieuse »¹ témoigne de la vitalité des communes, cellules de base de la démocratie locale, de leur capacité à évoluer, à s'unir pour assumer, « comme une », leurs nombreuses compétences et répondre aux attentes de leurs habitants.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette évolution. Citons-en trois.

Souvent présentée comme un bouclier défensif, une « *question de survie, en raison des contextes budgétaire contraint et institutionnel mouvant dans lesquels [les communes] évoluent* »², la création de communes nouvelles procède d'abord d'une **démarche volontaire des élus**, conscients de l'ampleur des défis auxquels ils sont confrontés et désireux de bâtir ensemble un projet commun au service de leurs concitoyens. Les récents regroupements volontaires de communes au sein de communes nouvelles peuvent, à cet égard, être avantageusement comparés aux non moins récents regroupements contraints de communes au sein d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre intervenus dans le cadre de la révision des schémas départementaux de coopération intercommunale.

¹ « Les communes nouvelles, histoire d'une révolution silencieuse : raisons et conditions d'une réussite », rapport d'information n° 563 (2015-2016) de M. Christian Manable et Mme Françoise Gatel, fait au nom de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2015/r15-563-notice.html>.

² « Laisser respirer les territoires », rapport d'information n° 485 (2016-2017) de MM. Mathieu Darnaud, René Vandierendonck, Pierre-Yves Collombat et Michel Mercier, fait au nom de la commission des lois : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2016/r16-485-notice.html>.

La création de communes nouvelles est ensuite facilitée par la **souplesse du régime juridique** mis en place en 2010 et ajusté par la suite à plusieurs reprises déjà par le législateur. Ce régime permet aux communes fusionnées, aussi bien en milieu rural, urbain et périurbain, de mutualiser leurs moyens pour exercer leurs compétences au plus près de leurs habitants, tout en conservant, sous le statut de « commune déléguée », les éléments constitutifs de leur identité, qu'il s'agisse de leur nom, de leurs limites territoriales ou encore de leur mairie. A cet égard également, il paraît présenter bien des avantages, aux yeux des élus et des populations, par rapport à celui des grandes intercommunalités.

Enfin, la création de communes nouvelles est encouragée par un pacte financier qui garantit la stabilité de leur dotation globale de fonctionnement et dont le projet de loi de finances pour 2018 prévoit la reconduction au bénéfice des communes nouvelles créées entre le 2 janvier 2017 et le 1^{er} janvier 2019.

2020 marquera une étape importante pour les communes nouvelles, avec le premier renouvellement général de leurs conseils municipaux. Ce renouvellement se traduira souvent par une diminution brutale du nombre des élus, en raison du régime transitoire mis en place par le législateur, qui suscite des inquiétudes légitimes sur la possibilité d'assurer une représentation des électeurs de l'ensemble des communes fusionnées.

Ces inquiétudes se sont notamment exprimées lors des premières assises nationales des communes nouvelles organisées par l'Association des Maires de France le 12 octobre dernier.

Elles ont conduit M. Alain Bertrand et plusieurs de nos collègues à présenter la proposition de loi n° 620 (2016-2017) tendant à garantir la représentation des communes déléguées au sein des communes nouvelles, qui a été inscrite à l'ordre du jour du Sénat réservé au groupe du Rassemblement Démocratique et Social européen du mercredi 22 novembre 2017.

L'article unique de cette proposition de loi tend à apporter une triple modification au régime des communes nouvelles de plus de 1 000 habitants, que l'exposé des motifs résume en ces termes : « *La liste des candidats devrait être composée de candidats résidant dans chaque commune déléguée ; le maire délégué devrait être choisi parmi les conseillers municipaux résidant dans la commune déléguée ; enfin, un conseiller municipal ne pourrait être remplacé que par un candidat résidant dans la même commune déléguée que lui.* »

Tout en reconnaissant la pertinence des questions posées et consciente des inquiétudes des élus concernés, votre commission a jugé nécessaire de poursuivre sa réflexion pour appréhender de manière plus globale les ajustements qu'appelle sans doute encore le régime des communes nouvelles. En conséquence, en accord avec l'auteur de la proposition de loi, elle a décidé de déposer une motion de renvoi en commission de ce texte.

I. LA « RÉVOLUTION SILENCIEUSE » DES COMMUNES NOUVELLES : LE SUCCÈS D'UNE DÉMARCHE VOLONTAIRE DES ÉLUS FACILITÉE PAR LA FACULTÉ DE CONSERVER LES COMMUNES HISTORIQUES SOUS FORME DE COMMUNES DÉLÉGUÉES

La loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes - dite loi « Marcellin » - avait créé deux dispositifs de regroupement, aujourd'hui toujours en vigueur : d'une part, la fusion simple, d'autre part, la fusion association.

Elle n'a toutefois pas rencontré le succès escompté, puisque moins de 800 fusions de communes sont intervenues entre 1971 et 2010, alors que le législateur espérait la fusion de 10 000 des quelque 37 000 communes que comptait la France à l'époque.

Les deux dispositifs de fusion de la loi « Marcellin »

La **fusion simple** peut s'accompagner de la création d'annexes de la mairie dans une ou plusieurs des anciennes communes.

La **fusion association** emporte la création d'une ou plusieurs communes associées : dans ce cas, le territoire de la commune fusionnée (à l'exception de la commune chef-lieu) peut être maintenu en qualité de commune associée et conserver ainsi son nom¹. Un maire délégué y est institué, une annexe de la mairie créée ainsi qu'une section du centre d'action sociale. Le maire délégué y est officier d'état-civil et officier de police judiciaire et peut être investi de délégations de la part du conseil municipal.

Le régime initial de la fusion association emportait également la constitution de droit des communes associées en **sections électorales**, afin de permettre :

- l'élection de conseillers municipaux au sein de la section électorale ;
- la désignation du maire délégué parmi les conseillers élus dans la section ;
- la mise en place d'une commission consultative par les conseillers municipaux élus dans la section, complétée par des électeurs de la section.

L'article 27 de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral a mis fin au sectionnement électoral dans les communes de moins de 20 000 habitants. Il ne subsiste que dans quatre communes de plus de 20 000 habitants.

¹ Au 1^{er} janvier 2016, 745 communes demeurent régies par la loi du 16 juillet 1971, dont 343 sous le régime de la fusion simple et 402 sous celui de la fusion-association. Ces dernières totalisent 619 communes associées.

Ce sectionnement était en effet source de conflits et de blocages au sein des conseils municipaux, en cas de majorités divergentes entre les sections, et conduisait à un décalage entre l'élection au suffrage universel direct des élus d'une section électorale et la réalité des pouvoirs du maire délégué, uniquement officier d'état civil et officier de police judiciaire.

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a substitué au dispositif de la loi « Marcellin » un nouveau régime de fusion de communes baptisées « communes nouvelles ». Les communes fusionnées avant 2010 demeurent régies par les dispositions de la loi « Marcellin » tandis que les fusions de communes postérieures à cette date sont désormais soumises au régime de la commune nouvelle.

Le bilan modeste de cette nouvelle réforme a conduit le législateur à intervenir de nouveau avec la loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes, sous l'impulsion de notre ancien collègue député Jacques Péliissard, alors président de l'Association des Maires de France, et de notre collègue députée Christine Pires-Beaune, avec la mise en place d'incitations financières temporaires et en préservant l'identité des communes historiques.

Le régime a ensuite été complété par la loi n° 2016-1500 du 8 novembre 2016 tendant à permettre le maintien des communes associées, sous forme de communes déléguées, en cas de création d'une commune nouvelle, issue d'une initiative de notre collègue Bruno Sido, pour notamment transformer les communes associées en communes déléguées en cas de création d'une commune nouvelle impliquant une commune fusionnée sous la loi « Marcellin »¹.

Selon le bilan statistique établi par la direction générale des collectivités locales au mois de mars 2017², « 517 communes nouvelles ont été créées aux 1^{ers} janvier 2016 et 2017 par la fusion de 1 760 communes. Dans la majorité des cas, ces fusions concernent deux communes. Les communes qui ont fusionné ressemblent aux autres communes en termes de nombres d'habitants, alors que les communes nouvelles sont surreprésentées parmi les communes de 1 000 à 10 000 habitants. Ces communes ne sont pas uniformément réparties sur le territoire ; elles sont particulièrement présentes dans le nord-ouest de la France. Enfin, 24 communes nouvelles sont issues de la fusion de l'ensemble des communes d'un EPCI à fiscalité propre. »

¹ Voir deuxième alinéa de l'article L. 2113-10 du code général des collectivités territoriales : À la demande du conseil municipal de l'ancienne commune résultant d'une fusion régie par la loi « Marcellin », sont instituées des communes déléguées reprenant le nom et les limites territoriales de l'ancienne commune chef-lieu et des communes associées.

² Bulletin d'information statistique de la DGCL n° 115, mars 2017 : https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/bis_115_2.pdf.

A. LA PRÉSERVATION DE L'IDENTITÉ DES COMMUNES HISTORIQUES SOUS FORME DE COMMUNES DÉLÉGUÉES

La préservation de l'identité des communes historiques au sein des communes nouvelles est une préoccupation forte des élus locaux, comme en témoigne la quasi-totalité des chartes fondatrices de ces communes.

En effet, les communes historiques continuent à assurer, auprès des habitants, un service de proximité, qui les rendent incontournables pour garantir le succès du regroupement de communes bien que, sur le plan juridique, elles disparaissent au profit de la commune nouvelle, elle seule bénéficiant du statut de collectivité territoriale.

Le régime des communes nouvelles voulu par le législateur permet ainsi de concilier l'unité de la commune nouvelle et l'identité des communes historiques.

Ainsi, lors de la création d'une commune nouvelle, les communes « historiques » la composant deviennent de droit des **communes déléguées**, sauf délibérations contraires et concordantes de leurs conseils municipaux¹. Les communes déléguées reprennent le nom et les limites territoriales des communes historiques auxquelles elles succèdent en droit. Ultérieurement, le conseil municipal de la commune nouvelle peut toutefois prévoir leur suppression, dans un délai qu'il détermine.

En cas de création de communes déléguées, chacune d'entre elles dispose de plein droit² :

- d'un **maire délégué**, élu par le conseil municipal de la commune nouvelle parmi ses membres³, lequel remplit les fonctions d'officier d'état-civil et d'officier de police judiciaire dans la commune déléguée. Ainsi, le maire délégué peut célébrer, dans les mairies annexes des communes déléguées, des mariages. Il peut également recevoir certaines délégations du maire de la commune nouvelle⁴. Il préside le conseil de la commune déléguée lorsque ce dernier a été créé⁵. Le maire délégué est adjoint au maire de la commune nouvelle sans qu'il soit pour autant comptabilisé au titre de la limite fixée par l'article L. 2122-2 du code général des collectivités territoriales qui plafonne à 30 % de l'effectif d'un conseil municipal le nombre maximal d'adjoints au maire ;

- d'une **annexe de la mairie** dans laquelle sont établis les actes de l'état civil concernant les habitants de la commune déléguée.

¹ Article L. 2113-10 du code général des collectivités territoriales.

² Article L. 2113-11 du code général des collectivités territoriales.

³ Article L. 2113-12-2 du code général des collectivités territoriales. En application du deuxième alinéa de cet article, lorsque la création d'une commune nouvelle intervient entre deux renouvellements des conseils municipaux, les maires des anciennes communes deviennent, de droit, maires délégués jusqu'au renouvellement suivant.

⁴ Article L. 2113-13 du code général des collectivités territoriales.

⁵ Article L. 2113-16 du code général des collectivités territoriales.

Le conseil municipal de la commune nouvelle peut en outre décider, à la majorité des deux tiers de ses membres, la création d'un **conseil de la commune déléguée** dans une ou plusieurs communes déléguées. Ce conseil est composé du maire délégué et de conseillers communaux, dont le nombre est fixé par le conseil municipal de la commune nouvelle et désignés par ce dernier. Le conseil municipal de la commune nouvelle peut également désigner un ou plusieurs adjoints au maire délégué¹.

Ces dispositions reflètent la volonté du législateur de laisser le maximum de souplesse aux élus locaux pour définir l'organisation la plus adaptée aux spécificités locales mais également son souci de ne pas recréer les sections électorales de la loi « Marcellin » et les difficultés qui en ont résulté dans certains territoires.

B. LES INQUIÉTUDES LIÉES AUX POSSIBLES CONSÉQUENCES DU PROCHAIN RENOUELEMENT GÉNÉRAL DES CONSEILS MUNICIPAUX DE 2020 SUR L'AVENIR DES COMMUNES DÉLÉGUÉES

Pour faciliter la création de communes nouvelles, le législateur a défini un régime dérogatoire au droit commun permettant d'augmenter, à titre transitoire, l'effectif de leurs conseils municipaux et, ainsi, aux élus des communes historiques, d'y siéger. La fin programmée de ce régime transitoire suscite les inquiétudes des élus locaux.

1. Le lissage dans le temps des effets de la création d'une commune nouvelle sur l'effectif de son conseil municipal

a) Effectif du conseil municipal au cours de la période entre la création de la commune nouvelle et le renouvellement suivant du conseil municipal (première phase de la période transitoire)

Au cours de la période entre la création de la commune nouvelle et le renouvellement suivant du conseil municipal (première phase de la période transitoire), et en application de l'article L. 2113-7 du code général des collectivités territoriales, le conseil municipal de la commune nouvelle est composé de l'ensemble des conseillers municipaux des anciennes communes, si leurs conseils municipaux le décident par délibérations concordantes prises avant la création de la commune nouvelle.

¹ Article L. 2113-14 du code général des collectivités territoriales : leur nombre ne peut excéder 30 % du nombre total des conseillers municipaux, conformément à la règle fixée par l'article L. 2122-2 du code général des collectivités territoriales.

À défaut, il comprend les maires, les adjoints et des conseillers municipaux des anciennes communes dont le nombre est calculé par le préfet en tenant compte d'une triple exigence :

- limiter l'effectif total du conseil municipal à 69 membres, sauf dans le cas où la désignation des maires et adjoints des anciennes communes rend nécessaire l'attribution de sièges supplémentaires ;

- attribuer à chaque ancienne commune un nombre de sièges en application de la représentation proportionnelle au plus fort reste des populations municipales, cette répartition s'opérant en prenant pour base de calcul un effectif de 69 sièges ;

- attribuer à chaque ancienne commune un nombre de sièges qui ne peut être ni supérieur au nombre de ses conseillers municipaux en exercice ni inférieur à l'effectif de son maire et de ses adjoints en exercice.

Cet assouplissement ne crée aucune charge nouvelle : le montant cumulé des indemnités de fonction des conseillers municipaux de la nouvelle commune ne peut excéder le montant cumulé des indemnités maximales correspondant au nombre de sièges composant le conseil municipal répartis en application de la représentation proportionnelle de la population de chacune des anciennes communes.

Si la plupart des communes ont créé des communes déléguées, 5 % d'entre elles ont préféré ne pas y recourir préférant une représentation au sein du conseil municipal de la commune nouvelle proportionnelle à la population de chaque ancienne commune.

b) Effectif du conseil municipal entre le premier renouvellement et le deuxième renouvellement consécutifs à la création de la commune nouvelle (seconde phase de la période transitoire)

Entre le premier renouvellement et le deuxième renouvellement consécutifs à la création de la commune nouvelle (seconde phase de la période transitoire), et en application de l'article L. 2113-8 du code général des collectivités territoriales, le conseil municipal de la commune nouvelle comporte un nombre de membres égal à celui prévu au tableau de l'article L. 2121-2 du même code général pour une commune appartenant à la strate démographique immédiatement supérieure.

**Tableau relatif au nombre des membres
du conseil municipal des communes
(article L. 2121-2 du code général des collectivités territoriales)**

Population de la commune	Nombre des membres du conseil municipal
De moins de 100 habitants	7
De 100 à 499 habitants	11
De 500 à 1 499 habitants	15
De 1 500 à 2 499 habitants	19
De 2 500 à 3 499 habitants	23
De 3 500 à 4 999 habitants	27
De 5 000 à 9 999 habitants	29
De 10 000 à 19 999 habitants	33
De 20 000 à 29 999 habitants	35
De 30 000 à 39 999 habitants	39
De 40 000 à 49 999 habitants	43
De 50 000 à 59 999 habitants	45
De 60 000 à 79 999 habitants	49
De 80 000 à 99 999 habitants	53
De 100 000 à 149 999 habitants	55
De 150 000 à 199 999 habitants	59
De 200 000 à 249 999 habitants	61
De 250 000 à 299 999 habitants	65
Et de 300 000 et au-dessus	69

Selon les cas, cette disposition représente un gain d'au moins deux et d'au plus quatre conseillers municipaux supplémentaires.

Ce « bonus » s'inscrit également dans une enveloppe normée : le montant cumulé des indemnités maximales des conseillers municipaux est contenu dans l'enveloppe indemnitaire correspondant aux conseils municipaux de la même strate démographique.

c) Effectif du conseil municipal à l'issue du deuxième renouvellement consécutif à la création de la commune nouvelle (régime définitif)

À l'issue du deuxième renouvellement consécutif à la création de la commune nouvelle (régime définitif), le nombre des membres du conseil municipal de la commune nouvelle est celui prévu au tableau de l'article L. 2121-2 du code général des collectivités territoriales pour sa strate démographique.

Ainsi, à titre d'exemple, une commune nouvelle de 1 200 habitants créée en décembre 2016, par fusion d'une commune de 400 habitants et d'une commune de 800 habitants, aura un conseil municipal comprenant successivement :

- 26 membres entre décembre 2016 et les élections municipales de 2020, s'il existe un accord pour qu'il soit composé de l'ensemble des conseillers municipaux des anciennes communes ;
- 19 membres à l'issue des élections municipales de 2020 ;
- 15 membres à l'issue des élections municipales de 2026.

2. Les inquiétudes liées au prochain renouvellement général des conseils municipaux : une moindre représentation des communes déléguées en raison de la baisse de l'effectif des conseils municipaux

Les 517 communes nouvelles créées au 1^{er} janvier 2016 et au 1^{er} janvier 2017, et issues de la fusion de 1 760 communes, comptent aujourd'hui, en raison de la faculté prévue à l'article L. 2113-7 du code général des collectivités territoriales, 24 139 conseillers municipaux.

Selon les estimations de l'Association des Maires de France, la réduction des effectifs des conseils municipaux de ces 517 communes nouvelles devrait être d'environ 49 % en 2020 (12 300 conseillers municipaux) et d'environ 56 % en 2026 (10 500 conseillers municipaux).

Cette baisse sera particulièrement sensible dans les communes nouvelles regroupant de nombreuses communes, avec une diminution de l'effectif de leur conseil municipal pouvant parfois atteindre 70 %.

À titre d'exemple, le conseil municipal de la commune nouvelle de **La Hague** (Manche), créée le 1^{er} janvier 2017 par le regroupement de dix-neuf communes transformées en communes déléguées avec une population de 11 840 habitants, compte actuellement 234 conseillers municipaux. Ce nombre devrait diminuer à 35 en 2020 - soit une baisse de 85 % - puis à 33 en 2026.

Il en sera de même du conseil municipal de la commune nouvelle de **Soulevre en Bocage** (Calvados), issue du regroupement des vingt communes de l'ancienne communauté de communes de Bény-Bocage. Il est aujourd'hui composé de 212 conseillers municipaux pour une population de 8 735 habitants, et devrait en compter 33 en 2020 puis 29 en 2026.

Cette baisse, parfois brutale, de l'effectif des conseils municipaux des communes nouvelles suscite des inquiétudes compréhensibles aussi bien chez les élus qui ont mis en place des communes nouvelles que chez ceux qui envisagent de le faire : crainte d'une représentation insuffisante de certaines

communes déléguées au conseil municipal de la commune nouvelle, pouvant conduire à l'impossibilité de créer un conseil de la commune déléguée, voire à une disparition de cette dernière, et à une prise en compte insuffisante des aspirations de ses habitants en contradiction avec les engagements pris dans la charte constitutive de la commune nouvelle.

C'est pourquoi il apparaît indispensable de surmonter cette difficulté réelle afin de conserver l'attractivité des communes nouvelles comme outil de dynamisme, d'efficacité et de proximité dans nos territoires.

II. LA NÉCESSITÉ DE MENER UNE RÉFLEXION GLOBALE SUR LES MODIFICATIONS À APPORTER AU RÉGIME DES COMMUNES NOUVELLES

La proposition de loi n° 620 (2016-2017) présentée par Alain Bertrand et plusieurs de nos collègues tend à garantir la représentation des communes déléguées au sein des communes nouvelles.

Si votre commission souscrit pleinement à cet objectif, les dispositions proposées soulèvent de nombreuses difficultés juridiques et pratiques qui pourraient être préjudiciables à la philosophie des communes nouvelles, sans pour autant pleinement répondre aux inquiétudes légitimes des élus locaux.

A. LA PROPOSITION DE LOI: LA VOLONTÉ DE RENFORCER LES COMMUNES DÉLÉGUÉES, UNE APPLICATION QUI POURRAIT S'AVÉRER CONTRE-PRODUCTIVE

L'article unique de la proposition de loi prévoit trois modifications, **applicables uniquement aux communes nouvelles de 1 000 habitants et plus ayant conservé des communes déléguées**, afin d'assurer une meilleure représentation de ces dernières au sein des conseils municipaux des communes nouvelles :

- tout d'abord, il organise une sorte de « fléchage » lors des élections municipales en imposant sur chaque liste de candidats au conseil municipal de la commune nouvelle la présence de candidats résidant dans chacune des communes déléguées ;

- ensuite, il prévoit un système de remplacement contraint des élus municipaux dont le siège deviendrait vacant, quelle qu'en soit la cause, par les suivants de liste résidant dans la même commune déléguée ;

- enfin, il exige que le maire délégué soit élu en priorité parmi les membres du conseil municipal résidant dans la commune déléguée.

1. Une composition sous contrainte des listes électorales pour représenter l'ensemble des communes déléguées

L'article L. 264 du code électoral rend actuellement obligatoire la déclaration de candidature à chaque tour de scrutin, dans les communes d'au moins 1 000 habitants – c'est-à-dire celles soumises au scrutin de liste à deux tours – avec obligation de respecter la parité – chaque liste devant être composée alternativement d'un candidat de chaque sexe – et de déposer des listes complètes – chaque liste devant comporter autant de candidats que de sièges à pourvoir.

L'article unique de la proposition de loi tend à le modifier pour prévoir une nouvelle obligation applicable aux listes de candidats aux élections municipales organisées dans les communes nouvelles de 1 000 habitants et plus ayant conservé leurs communes déléguées : chaque liste devrait, dans ces communes et en plus de l'obligation de parité et de complétude de la liste, comporter des candidats résidant dans chaque commune déléguée, selon des modalités fixées en décret en Conseil d'État. La condition de résidence s'apprécierait au moment de l'élection.

Cette nouvelle obligation aurait pour conséquence de **rigidifier la constitution des listes électorales**, dans les communes nouvelles composées d'un nombre important de communes déléguées, **sans garantir une représentation de chaque commune déléguée au sein du conseil municipal de la commune nouvelle.**

Dans les communes composées de plusieurs communes déléguées et dans lesquelles plusieurs listes seraient en lice, il n'est en effet pas certain que chaque commune déléguée puisse être représentée par un candidat élu, en particulier ceux en fin de liste. Par ailleurs, dans certains cas, il n'y aurait pas assez de sièges à pourvoir pour assurer la représentation de l'ensemble des communes déléguées. La disposition proposée ne serait donc opérante que dans les communes nouvelles ayant un nombre limité de communes déléguées.

Par ailleurs, on peut penser que spontanément, sans qu'une loi soit nécessaire, les élus chercheront à présenter des listes qui assureront une représentation de l'ensemble des communes déléguées, afin d'augmenter leur chance de remporter la majorité des suffrages. En outre, les chartes constitutives des communes nouvelles prévoient une représentation équitable de l'ensemble des communes déléguées au sein du conseil municipal. Bien que dépourvues de valeur contraignante, elles n'en revêtent pas moins une valeur morale et politique pour conserver l'adhésion de tous les citoyens au bon fonctionnement de la commune.

2. Un système inopérant de remplacement des conseillers municipaux par le suivant de liste résidant dans la même commune déléguée

En application de l'article L. 270 du code électoral, applicable aux élections municipales dans les communes de 1 000 habitants et plus, le candidat venant sur une liste immédiatement après le dernier élu est appelé à remplacer le conseiller municipal élu sur la même liste dont le siège devient vacant pour quelque cause que ce soit. Par conséquent, l'annulation définitive de l'élection, le décès ou la démission d'un conseiller municipal a pour effet immédiat de conférer la qualité de conseiller municipal au suivant de la même liste. Le mandat de celui-ci débute dès la vacance du siège et le maire doit le convoquer à toutes les séances ultérieures, sauf en cas de renoncement de l'intéressé.

L'article unique de la proposition de loi tend à prévoir que, dans les communes nouvelles de 1 000 habitants et plus ayant conservé des communes déléguées, tout conseiller municipal soit remplacé par le **suivant de liste résidant dans la même commune déléguée** et non par le suivant de liste comme c'est le cas aujourd'hui, la résidence s'appréciant au moment de l'élection. L'objectif de cette disposition est d'assurer une représentation continue d'une commune déléguée sur toute la durée du mandat.

La modification proposée soulève au moins deux difficultés d'ordre pratique.

D'une part, elle limite fortement les possibilités de remplacement en cas de vacance, ce qui obligerait, alors même qu'une liste de candidat ne serait pas totalement épuisée, à organiser des élections partielles.

D'autre part, la proposition de loi est muette dans les cas où une liste ne comporterait aucun candidat supplémentaire résidant dans la même commune déléguée. On peut imaginer que les dispositions de droit commun s'appliqueraient, ce qui ne permettrait pas de répondre à l'objectif de représentation des communes déléguées. Ce cas d'espèce n'est pas théorique : notre collègue François Grosdidier¹ avait relevé que l'abaissement à 1 000 habitants du seuil d'application de l'élection des conseillers municipaux au scrutin de liste à deux tours avait conduit, pour une grande partie des communes de 1 000 à 3 499 habitants (c'est-à-dire celles auparavant soumises au scrutin majoritaire jusqu'aux élections municipales de 2014), à la présentation et à l'élection, *in fine*, d'une seule liste de candidats.

¹ Cf. Rapport n° 434 (2015-2016) de M. François Grosdidier, fait au nom de la commission des lois, sur la proposition de loi de M. Jean-Noël Cardoux visant à augmenter de deux candidats remplaçants la liste des candidats au conseil municipal : <http://www.senat.fr/rap/l15-434/l15-434.html>.

Dans cette hypothèse, et puisque l'article L. 260 du code électoral prévoit que la liste comporte autant de candidats que de sièges à pourvoir, l'ensemble des candidats de la liste siègent au conseil municipal. Dès lors, en cas de vacance d'un siège de conseiller municipal, il doit être procédé à une élection partielle pour procéder au renouvellement de l'ensemble du conseil municipal, suivant les dispositions de l'article L. 270 du même code.

Lors du dernier scrutin municipal de mars 2014, selon les éléments fournis par le ministère de l'intérieur, parmi les 6 784 communes appartenant à la strate démographique comprise entre 1 000 et 3 500 habitants - c'est-à-dire les communes désormais soumises au scrutin de liste à la représentation proportionnelle - ont été recensées 2 794 communes (soit 41,19 % de l'ensemble des communes de cette strate démographique) dans lesquelles une seule liste était présente lors des élections municipales de 2014. En comparaison, dans les communes de plus de 3 500 habitants, dans lesquelles s'applique le scrutin de liste à la représentation proportionnelle depuis plus de trente ans, seules 7,75 % des communes ont eu une liste unique de candidats lors du dernier scrutin municipal.

Source : Rapport n° 434 (2015-2016) de M. François Grosdidier, fait au nom de la commission des lois, sur la proposition de loi de M. Jean-Noël Cardoux visant à augmenter de deux candidats remplaçants la liste des candidats au conseil municipal.

3. L'élection du maire délégué parmi les conseillers municipaux résidant dans la même commune déléguée : les effets négatifs d'un sectionnement électoral qui ne dit pas son nom

L'article L. 2113-12-2 du code général des collectivités territoriales prévoit actuellement l'élection du maire délégué par le conseil municipal de la commune nouvelle parmi ses membres. Par dérogation, les maires des anciennes communes historiques deviennent de droit, de la date de création de la commune nouvelle au renouvellement du conseil municipal suivant, maires délégués.

L'article unique de la proposition de loi tend à prévoir l'élection du maire délégué parmi les seuls conseillers municipaux de la commune nouvelle résidant dans la commune déléguée. À défaut, il serait élu parmi l'ensemble des conseillers municipaux de la commune nouvelle.

Cette dernière modification soulève là encore des difficultés pratiques et juridiques.

a) *Une disposition contraire au principe d'égalité devant le suffrage*

La proposition de loi équivaut, dans ses effets pour l'élection du maire délégué, à un sectionnement électoral qui ne dit pas son nom.

Certes, le retour à un sectionnement électoral ou à une forme équivalente constituerait la solution la plus logique et la plus efficace pour assurer une représentation des communes déléguées au sein des communes nouvelles. Toutefois, les difficultés précédemment évoquées qui ont résulté du sectionnement électoral prévu par la loi « Marcellin » et ont justifié sa suppression en 2013, pour les communes de moins de 20 000 habitants, invitent à la prudence.

La solution proposée est en outre **fragilisée par la jurisprudence constitutionnelle relative au principe d'égalité devant le suffrage.**

En effet, la proposition de loi organise la représentation des communes déléguées à partir d'un critère de résidence, les listes devant être composées de candidats résidant dans chacune des communes déléguées. **Le principe d'égalité devant le suffrage s'oppose à toute division par catégories des électeurs ou des éligibles.** Dans une décision du 18 novembre 1982¹, le Conseil constitutionnel a jugé que ce principe « *s'oppose à toute division par catégorie d'électeurs ou d'éligibles, qu'il en est ainsi pour tout suffrage politique.* » Dans une décision QPC du 5 octobre 2012², il a ajouté que « *la qualité de citoyen ouvre le droit de vote et l'éligibilité dans des conditions identiques à tous ceux qui n'en sont pas exclus pour des raisons d'âge, d'incapacité ou de nationalité, ou pour une raison tendant à préserver la liberté de l'électeur ou l'indépendance de l'élu ; que ces principes de valeur constitutionnelle s'opposent à toute division par catégories des électeurs ou des éligibles* ».

Ce principe explique qu'à Paris, par exemple, un candidat peut résider dans un autre arrondissement que celui dans lequel il se présente. L'article L. 254 du code électoral ne prévoit pas en effet que « *des conseillers municipaux représentant une section électorale de commune soient inscrits sur la liste électorale de la section dans laquelle ils sont élus* », ce que confirme d'ailleurs le Conseil d'État dans une décision du 22 février 2002, Commune de Launac.

Lors de son audition par votre rapporteur, Mme Géraldine Chavier, professeur de droit public à l'Université Paris I-Panthéon Sorbonne, a ainsi estimé que la division des éligibles au sein d'un même conseil municipal en fonction du critère de résidence, au sein donc de la même commune d'élection, était *a fortiori* moins envisageable en l'absence de sectionnement électoral.

¹ Décision n° 82-146 DC du 18 novembre 1982, Loi modifiant le code électoral et le code des communes et relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales.

² Décision n° 2012-279 QPC du 5 octobre 2012, Régime de circulation des gens du voyage.

b) La fragilisation de la cohésion des futures équipes municipales

Cette disposition est par ailleurs contraire à la philosophie même des communes nouvelles. Le risque d'un manque de cohésion de l'équipe municipale serait identique à celui résultant d'un sectionnement électoral.

En outre, il apparaît paradoxal de prévoir des contraintes particulières à des communes déléguées, qui n'ont plus de personnalité juridique au sein d'une commune nouvelle, et qui n'existent pas pour les arrondissements de Paris, Lyon et Marseille alors même que ces derniers exercent des compétences propres.

B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : POURSUIVRE ET ÉLARGIR LE CHAMP DE LA RÉFLEXION SUR LE RÉGIME JURIDIQUE DES COMMUNES NOUVELLES

L'initiative de notre collègue Alain Bertrand et des autres auteurs de la proposition de loi n° 620 (2016-2017) tendant à garantir la représentation des communes déléguées au sein des communes nouvelles mérite d'être saluée car elle tente de répondre à des inquiétudes compréhensibles des élus locaux.

Toutefois, les dispositions proposées soulèvent d'importantes difficultés juridiques et pratiques, précédemment décrites, et ne répondent que partiellement à l'objectif d'une meilleure représentation des communes déléguées au sein des communes nouvelles.

Surtout, elles semblent méconnaître la philosophie même des communes nouvelles. Comme votre rapporteur l'a rappelé, le succès de cette révolution silencieuse est avant tout lié à la souplesse dont disposent les élus locaux pour déterminer l'organisation de la commune la plus adaptée aux spécificités de leurs territoires et aux attentes de leurs concitoyens. C'est pourquoi toute modification du statut des communes nouvelles doit être appréciée au regard de cette philosophie à laquelle sont particulièrement attachés les élus locaux.

Enfin, votre commission juge nécessaire de mener une réflexion plus globale sur les assouplissements éventuels devant être apportés au régime juridique des communes nouvelles, afin de fournir d'ici 2020 une réponse d'ensemble et cohérente aux difficultés rencontrées par les élus locaux plutôt que de multiplier les réformes ponctuelles.

En effet, outre la question de la représentation des communes déléguées après 2020, plusieurs assouplissements pourraient être apportés pour améliorer le régime des communes nouvelles et le rendre plus attractif : à titre d'exemple, il convient de citer la place des maires délégués dans le tableau de la municipalité, la définition d'une nouvelle phase transitoire d'augmentation de l'effectif des communes nouvelles composées de communes déléguées ou encore l'articulation entre communes nouvelles et intercommunalités.

*

* *

À l'issue de ses travaux, votre commission a décidé de déposer une motion tendant au renvoi en commission de la proposition de loi.

En conséquence, elle n'a pas adopté de texte.

En application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte de la proposition de loi déposée sur le Bureau du Sénat.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 8 NOVEMBRE 2017

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Depuis la Révolution française, jamais la France n’a connu un mouvement aussi important de regroupement de communes, que j’ai qualifié de « révolution silencieuse » dans un rapport d’information dont j’étais rapporteur avec notre collègue Christian Manable au nom de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

En 2015 et 2016, 517 communes nouvelles ont été créées, contre moins de 800 entre 1971, année de l’adoption de la loi « Marcellin », et 2010, année de l’adoption de la loi de réforme des collectivités territoriales. Ces 517 communes nouvelles sont issues de la fusion de 1 760 communes et de l’implication de près de 24 000 élus locaux. L’Association des Maires de France recense encore plus de 90 projets actuellement en cours, impliquant 230 communes.

Cette révolution silencieuse témoigne de la vitalité des communes, de leur capacité à évoluer, du sens des responsabilités des élus locaux pour garantir l’efficacité des services publics mais aussi la nécessaire proximité que la population appelle de ses vœux.

Au moins trois facteurs peuvent expliquer cette évolution importante. Tout d’abord, la création de communes nouvelles procède d’une démarche volontaire des élus, désireux de bâtir ensemble un projet commun au service de leurs concitoyens. Ensuite, elle est facilitée par la souplesse du régime juridique mis en place en 2010, ajusté en 2015 et 2016, qui permet d’adapter la commune nouvelle à la réalité locale en conservant, par exemple, les communes historiques sous le statut de « communes déléguées », avec la désignation d’un maire délégué, l’existence éventuelle d’un conseil de la commune déléguée et, enfin, la présence d’une mairie de la commune déléguée. Enfin, elle est encouragée par un pacte financier qui garantit la stabilité de leur dotation globale de fonctionnement et dont le projet de loi de finances pour 2018 prévoit la reconduction au bénéfice des communes nouvelles créées entre le 2 janvier 2017 et le 1^{er} janvier 2019.

2020 marquera une étape importante pour la plupart des communes nouvelles, avec le premier renouvellement général de leurs conseils municipaux. Ce dernier se traduira par une diminution, parfois brutale, du nombre des élus des communes nouvelles. En effet, pour faciliter la création de communes nouvelles, le législateur a mis en place un régime dérogatoire au droit commun permettant d’augmenter, à titre transitoire, l’effectif des

conseils municipaux des communes nouvelles et, ainsi, aux élus des communes historiques d'y siéger. Au cours de la période transitoire entre la création de la commune nouvelle et le renouvellement suivant du conseil municipal, le conseil municipal de la commune nouvelle est composé de l'ensemble des conseillers municipaux des anciennes communes, si leurs conseils municipaux le décident par délibérations concordantes prises avant la création de la commune nouvelle. Puis, entre le premier renouvellement et le deuxième renouvellement consécutifs à la création de la commune nouvelle, le conseil municipal de la commune nouvelle comporte un nombre de membres égal à celui prévu pour une commune appartenant à la strate démographique immédiatement supérieure. Enfin, à l'issue du deuxième renouvellement consécutif à la création de la commune nouvelle, le nombre des membres du conseil municipal de la commune nouvelle est celui de la strate démographique à laquelle appartient la commune nouvelle, intégrant ainsi le droit commun.

La baisse de l'effectif des conseils municipaux des communes nouvelles sera particulièrement sensible dans celles qui regroupent de nombreuses communes déléguées, avec une diminution de l'effectif de leur conseil municipal pouvant parfois atteindre 70 %. À titre d'exemple, le conseil municipal de la commune nouvelle de La Hague (Manche), issue du regroupement de dix-neuf communes transformées en communes déléguées avec une population de 11 840 habitants, compte aujourd'hui 234 conseillers municipaux. Ce nombre devrait diminuer à 35 en 2020 - soit une baisse de 85 % - puis à 33 en 2026.

Cette baisse parfois brutale de l'effectif des conseils municipaux des communes nouvelles, souvent qualifiée « d'échafaud des élus locaux », suscite des inquiétudes compréhensibles aussi bien chez les élus qui ont mis en place des communes nouvelles que chez ceux qui envisagent de le faire.

Ces inquiétudes se sont notamment exprimées lors des premières assises nationales des communes nouvelles organisées par l'Association des Maires de France le 12 octobre dernier : crainte d'une représentation insuffisante de certaines communes déléguées au conseil municipal de la commune nouvelle, risque de ne pas pouvoir créer un conseil de la commune déléguée, voire d'une disparition de cette dernière, prise en compte insuffisante des aspirations de ses habitants.

Elles ont conduit notre collègue sénateur de la Lozère Alain Bertrand et plusieurs de nos collègues à présenter la proposition de loi n° 620 (2016-2017) tendant à garantir la représentation des communes déléguées au sein des communes nouvelles, qui a été inscrite à l'ordre du jour du Sénat réservé au groupe du Rassemblement Démocratique et Social européen du mercredi 22 novembre 2017. L'article unique de cette proposition de loi tend à apporter une triple modification au régime des communes nouvelles de 1 000 habitants et plus ayant conservé des communes déléguées.

Tout d'abord, la proposition de loi tend à prévoir une nouvelle obligation applicable aux listes de candidats aux élections municipales organisées dans ces communes : chaque liste devrait, en plus de l'obligation de parité et de complétude de la liste, comporter des candidats résidant dans chaque commune déléguée, selon des modalités fixées en décret en Conseil d'État. La condition de résidence s'apprécierait au moment de l'élection.

Il me semble que cette nouvelle obligation aurait pour conséquence de rigidifier la constitution des listes électorales dans les communes nouvelles composées d'un nombre important de communes déléguées, sans garantir pour autant une représentation de chaque commune déléguée au sein du conseil municipal de la commune nouvelle. En effet, dans les communes composées de plusieurs communes déléguées et dans lesquelles plusieurs listes seraient en lice, il n'est pas certain que chaque commune déléguée puisse être représentée par un candidat élu, en particulier ceux en fin de liste. Par ailleurs, dans certains cas, il n'y aurait pas assez de sièges à pourvoir pour assurer la représentation de l'ensemble des communes déléguées. Ce serait le cas, par exemple, d'une commune nouvelle composée de seize communes mais dont le conseil municipal compterait seulement quinze conseillers. La disposition proposée ne serait donc opérante que dans les communes nouvelles ayant un nombre limité de communes déléguées, c'est-à-dire deux ou trois. Enfin, on peut penser que, spontanément, sans qu'une loi soit nécessaire, les élus chercheront à présenter des listes qui assureront une représentation de l'ensemble des communes déléguées, afin d'augmenter leurs chances de remporter la majorité des suffrages.

La deuxième modification tend à prévoir que tout conseiller municipal soit remplacé par le suivant de liste résidant dans la même commune déléguée et non par le premier suivant de liste comme c'est le cas aujourd'hui, la résidence s'appréciant au moment de l'élection. L'objectif de cette disposition est d'assurer une représentation continue d'une commune déléguée sur toute la durée du mandat.

Cette modification soulève toutefois au moins deux difficultés d'ordre pratique. D'une part, elle limite fortement les possibilités de remplacement en cas de vacance, ce qui obligerait, alors même qu'une liste de candidat ne serait pas totalement épuisée, à organiser des élections partielles. D'autre part, la proposition de loi est muette dans les cas où une liste ne comporterait aucun candidat supplémentaire résidant dans la même commune déléguée. C'est une vraie difficulté. On peut imaginer que les dispositions de droit commun s'appliqueraient, ce qui ne permettrait pas alors de répondre à l'objectif de représentation des communes déléguées. Ce cas d'espèce n'est pas théorique : l'abaissement à 1 000 habitants du seuil d'application de l'élection des conseillers municipaux au scrutin de liste à deux tours a conduit, pour une grande partie des communes de 1 000 à 3 499 habitants, à la présentation et à l'élection, *in fine*, d'une seule liste de candidats. Dans cette hypothèse, puisque la liste doit comporter autant de

candidats que de sièges à pourvoir, l'ensemble des candidats de la liste siègent au conseil municipal. Dès lors, en cas de vacance d'un siège de conseiller municipal, il doit être procédé à une élection partielle pour procéder au renouvellement de l'ensemble du conseil municipal.

Enfin, la proposition de loi tend à prévoir l'élection du maire délégué parmi les seuls conseillers municipaux de la commune nouvelle résidant dans la commune déléguée. À défaut, il serait élu parmi l'ensemble des conseillers municipaux de la commune nouvelle. Cette dernière modification soulève là encore des difficultés pratiques et juridiques. En effet, la proposition de loi équivaut, sur ce point, à un sectionnement électoral qui ne dit pas son nom. Le retour à un sectionnement électoral ou à une forme équivalente constituerait la solution la plus logique et la plus efficace pour assurer une représentation des communes déléguées au sein des communes nouvelles. Toutefois, les difficultés qui ont résulté du sectionnement électoral prévu par la loi « Marcellin » et qui ont justifié sa suppression en 2013, pour les communes de moins de 20 000 habitants, invitent à la prudence : conflits, blocages en cas de majorités divergentes entre les sections, décalage entre l'élection au suffrage universel direct des élus d'une section électorale et la réalité des pouvoirs du maire délégué. Cette solution est en outre fragilisée par la jurisprudence constitutionnelle relative au principe d'égalité devant le suffrage, ce principe s'opposant à toute division par catégories des électeurs ou des éligibles comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel dans une décision du 18 novembre 1982. Ce principe explique qu'à Paris, par exemple, un candidat peut résider dans un autre arrondissement que celui dans lequel il se présente.

Au-delà des difficultés pratiques et juridiques qu'elles soulèvent, les dispositions de la proposition de loi semblent en contradiction avec la philosophie même des communes nouvelles, fondée sur la souplesse et le volontariat des élus, qui peuvent ainsi déterminer l'organisation de la commune la plus adaptée aux spécificités de leurs territoires et aux attentes de leurs concitoyens. Toute modification du statut des communes nouvelles doit être appréciée au regard de cette philosophie à laquelle sont particulièrement attachés les élus locaux.

Enfin, il me semble nécessaire de mener une réflexion plus globale sur les ajustements éventuels devant être apportés au régime juridique des communes nouvelles, afin de fournir d'ici 2020 une réponse d'ensemble et cohérente aux difficultés rencontrées par les élus, plutôt que de multiplier les réformes ponctuelles. Il ne faut pas perdre de vue qu'une commune nouvelle n'est pas une « colocation ». On ne crée pas une commune nouvelle avec pour seul objectif l'optimisation des recettes fiscales et budgétaires. C'est au contraire un vrai projet de territoire. Outre la question de la représentation des communes déléguées après 2020, plusieurs ajustements pourraient être apportés pour améliorer le régime des communes nouvelles et le rendre plus attractif : citons la place des maires délégués dans le tableau de la

municipalité, la définition d'une nouvelle phase transitoire concernant l'effectif des conseillers municipaux des communes nouvelles composées de communes déléguées ou encore l'articulation entre communes nouvelles et intercommunalités. C'est pourquoi je vous proposerai, mes chers collègues, de ne pas adopter cette proposition de loi et de présenter, pour la séance publique, une motion de renvoi en commission de ce texte afin de pouvoir poursuivre la réflexion sur ce sujet important.

M. Mathieu Darnaud. - Je félicite notre collègue Mme Françoise Gatel pour son travail complet et éclairant.

Je reprendrai à mon compte l'analyse que notre collègue Pierre-Yves Collombat a exprimée lors de nos déplacements dans le cadre de la mission de contrôle et de suivi des dernières lois de réforme territoriale. Nous devons être particulièrement vigilants sur la multiplication des règles dérogatoires. Gardons à l'esprit qu'une commune nouvelle deviendra, à l'issue du deuxième renouvellement de son conseil municipal suivant sa création, une commune de droit commun. On a pu constater, lors de nos déplacements, que certains élus considèrent la commune nouvelle comme un agrégat de petites communes qui coexistent, le maintien des conseils municipaux des communes historiques étant perçu comme le moyen de préserver ces dernières. Il risque d'y avoir des réveils difficiles. Paradoxalement, la loi « Marcellin » préservait davantage, à travers les sections électorales, la commune historique que ne le fait la loi « Pélissard ». Les maires sont-ils conscients que la commune nouvelle n'est pas une simple addition de communes mais bien une nouvelle commune qui intégrera le droit commun à partir de 2026 ?

Bien évidemment, nous devons faire confiance au bon sens des élus locaux. On peut imaginer que, même après 2026, les listes seront composées de telle sorte que seront représentées toutes les anciennes entités communales. Mais peut-être aussi que ce ne sera pas le cas, notamment dans les grandes communes nouvelles mises en place autour d'une importante commune centre. La situation serait identique à ce qu'on a pu parfois constater dans des communautés de communes ou d'agglomération dites « XXL » constituées autour d'une ville-centre importante qui concentre la majorité de la population. Et la tentation pourrait être forte, pour des futurs candidats, de rechercher en priorité les suffrages des élections de la principale commune historique, ce qui gommerait, au moins dans l'esprit, les communes déléguées.

La proposition de loi nous invite à nous interroger sur la commune nouvelle que nous voulons, non pas aujourd'hui, mais demain, lorsque prendront fin les dispositions dérogatoires et transitoires actuelles. Il existe des communes nouvelles qui fonctionnent bien, notamment celles qui disposent d'un tissu associatif dynamique. Si, quantitativement, la commune nouvelle est une réussite dans certains territoires, certains départements, comme l'Ardèche, n'ont aucune commune nouvelle, en raison de contraintes

géographiques, territoriales, culturelles, historiques. On constate aujourd'hui un clivage entre une France de l'Ouest qui porte un esprit intercommunaliste et une France du Sud-Est où la commune nouvelle ne se développe pas, ce qui pose question.

M. Philippe Bas, président. – C'est important en effet qu'il n'y ait pas tromperie auprès des élus locaux. La commune nouvelle est un processus de fusions de communes destiné à créer une seule commune comportant plusieurs bourgs. C'est un dispositif qui intéresse particulièrement les territoires ruraux, même si certaines villes se sont emparées du dispositif, comme Cherbourg. Ce processus est particulièrement pertinent dans les territoires ruraux où se sont constituées d'immenses communautés de communes dans lesquelles se sont éloignés les centres de décision et où il représente un antidote permettant de préserver une démocratie de proximité. La commune nouvelle est en quelque sorte l'héritière des petites communautés de communes rurales de nos anciens cantons. Mais ce n'est pas un dispositif prêt-à-l'emploi adapté à tous les territoires.

M. Éric Kerrouche. – Cette proposition de loi pose une bonne question – celle de la représentativité démocratique – mais y apporte une mauvaise réponse. Cela fait deux siècles que l'on essaie de réduire le nombre des communes. Le dispositif des communes nouvelles a fourni de bonnes réponses sur le plan financier et en termes de souplesse. La commune nouvelle n'est pas imposée par l'État, contrairement à la récente révision de la carte intercommunale opérée par les schémas départementaux de coopération intercommunale.

Mais le problème de la représentativité des communes historiques est réel. Sur les 517 communes nouvelles créées ces deux dernières années, 98 % ont recouru à la disposition transitoire et dérogatoire permettant à leur conseil municipal d'avoir un effectif égal à l'addition des conseils municipaux de l'ensemble des communes historiques. À l'issue du prochain renouvellement général des conseils municipaux de 2020, l'effectif du conseil municipal de certaines communes nouvelles va diminuer, dans une proportion qui pourra atteindre 87,5 %, ce qui soulève une inquiétude compréhensible parmi les élus locaux.

Or la proposition de loi, qui tente d'y répondre, soulève des problèmes de constitution des listes, de vacance des sièges et enfin de constitutionnalité quant à l'élection des maires délégués. Elle risque au final d'aboutir à l'effet inverse à celui recherché en fragilisant la commune nouvelle au profit des communes déléguées. Dans les communes de plus de mille habitants, soumises au scrutin proportionnel de listes, les têtes de liste recherchent une représentativité géographique. Dans les communes fusionnées sous le régime de la loi « Marcellin », la représentation de chacune des anciennes communes perdure. La commune nouvelle est une « nouvelle commune », une nouvelle entité. La question posée par la

proposition de loi est intéressante mais il faut trouver d'autres solutions techniques comme, par exemple, celle de rendre obligatoire la charte aujourd'hui facultative. Si cette dernière est dépourvue de portée contraignante, elle revêt néanmoins une portée morale très forte pour les élus.

C'est pourquoi la proposition de notre rapporteur de renvoi en commission me paraît être une bonne solution.

M. Pierre-Yves Collombat. – J'ai été ébloui par l'exposé de l'ensemble des difficultés techniques et juridiques que soulève cette proposition de loi. Mais je ne partage pas la conclusion qui nous est proposée.

La question est de savoir pour quelles raisons des communes nouvelles sont créées. Leur développement s'inscrit dans un mouvement général visant à supprimer les communes, avec la constitution d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de plus en plus centralisés et étendus, et les communes nouvelles, qui permettent de bénéficier d'avantages financiers et de mesures de transition avantageuses.

Je partage le constat de M. Darnaud : des communes nouvelles ont été créées comme solution aux difficultés posées par l'élargissement des EPCI. Mais certains élus vont bientôt déchanter lorsqu'ils découvriront que leur commune a disparu...

Sur le plan pratique, plusieurs raisons militent en faveur de cette proposition de loi, c'est la raison pour laquelle je l'avais co-signée. Dans certains territoires, les préfets ont été particulièrement dynamiques en matière de création de communes nouvelles, tandis que dans d'autres, c'est le maire de la commune la plus importante qui est l'initiateur du projet. On peut ne pas être favorable à cette proposition de loi, mais je ne comprends pas l'intérêt d'un renvoi en commission.

M. Alain Marc. – Cette proposition de loi est une facétie de l'histoire : on souhaite le retour des sections de communes.

La commune nouvelle est issue d'une démarche volontaire des élus locaux. Mais, comme l'a dit M. Darnaud, certains maires risquent d'avoir un réveil difficile dès 2020, car les raisons qui ont poussé les élus à recourir à un regroupement de communes sont différentes. Souvent le choix de la commune nouvelle a été justifié par des raisons financières, avec le maintien pendant trois ans de la dotation globale de fonctionnement, dans le contexte de baisse des concours financiers de l'État.

On répète que, pour recourir à une commune nouvelle, il faut définir au préalable un véritable projet de territoire. Mais il existe d'autres moyens permettant de définir un tel projet : communautés de communes, parcs naturels régionaux... sans qu'il soit nécessaire de créer des communes

nouvelles. Par ailleurs, on nous dit souvent que la France compte trop de communes...

Mais, dans tous ces regroupements, de très petites communes se retrouvent sans moyen d'expression, avec des élus perdus. Comment voulez-vous que les habitants de ces petites communes s'y retrouvent ? Nous ne devons pas être complices de cet état de fait, souvent inspiré par des instances parisiennes...

M. Jean Louis Masson. – Il y a deux communes nouvelles dans mon canton et, manifestement, les élus n'avaient pas compris que les communes historiques disparaîtraient au profit de la commune nouvelle. Ils commencent à s'en rendre compte, ce qui va créer une vraie difficulté.

À mon sens, cette difficulté trouve son origine dans la suppression des sections électorales dans les communes associées, contre laquelle je m'étais opposé. Dans une commune classique, il me paraît naturel de ne pas créer de sections électorales. Mais dans une commune fusionnée, composée de communes associées ou de communes déléguées selon les cas, nous sommes dans une situation invraisemblable où les élus de la commune centre désignent les maires délégués et les conseillers délégués des communes historiques.

Il faudrait clarifier tout cela, par exemple en supprimant toutes les sections électorales. Je n'ai toujours pas compris pourquoi ont été maintenues les sections électorales dans les seules communes de plus de 20 000 habitants.

Le renvoi en commission n'est pas cohérent puisque nous renvoyons à nous-mêmes l'examen du texte alors que nous en sommes déjà saisis. Il faut avoir le courage de ses opinions et nous prononcer pour ou contre cette proposition de loi, en y apportant les modifications nécessaires.

M. Philippe Bas, président. – Ce qui justifie ce renvoi en commission, c'est que la proposition de loi ne traite qu'un aspect du sujet alors que d'autres questions relatives aux communes nouvelles se posent, qui relèvent d'un examen plus approfondi. Ce n'est pas une manière d'éluder les questions qui nous sont posées.

M. Jean Louis Masson. – Toutes les motions de procédure sont en général une « manière polie » d'enterrer les textes !

M. Philippe Bonnacarrère. – Je partage l'essentiel de ce qui a été dit par différents collègues.

Les auteurs de la proposition de loi ne doivent pas se vexer du renvoi en commission qui est une reconnaissance de la pertinence de la question posée et une invitation à travailler ensemble. Ma question portera sur la suite du renvoi en commission et du travail que devra mener notre commission.

Sur le terrain, on constate deux types de projet de commune nouvelle, avec chaque fois une responsabilisation des élus dans le cadre d'une démarche volontaire.

Premier cas, celui de deux, trois ou quatre communes voisines qui ont l'habitude de travailler ensemble, avec souvent une école en commun et du personnel mutualisé, et qui souhaitent aller plus loin. Deuxième cas, celui d'intercommunalités qui fonctionnent bien, qui sont parvenues à un haut degré d'intégration et qui s'interrogent sur l'opportunité d'une mutualisation totale, ce que propose la commune nouvelle. Ces deux cas soulèvent des problèmes différents. Dans le premier cas, si les questions budgétaires sont réglées, il n'en est pas de même de la représentation des communes. Mais, pour y répondre, tout ne relève pas du législatif : la mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des lois de réforme territoriale devrait aborder la question de la clarification du mécanisme contractuel poussé à « son maximum », et le comparer à celui de la commune nouvelle. Nous n'avons pas forcément besoin de réforme législative sur ce point mais plutôt d'une clarification du droit. Quant au deuxième cas, il est plus simple à aborder du point de vue législatif, mais demeure la question du rattachement d'une commune nouvelle issue d'un EPCI à un nouvel EPCI. Or cette commune nouvelle issue d'une intercommunalité pourrait continuer à exister sous cette forme sans forcément rejoindre une nouvelle intercommunalité, dès lors qu'elle respecterait les seuils imposés par la loi.

M. Philippe Bas, président. – Il y a effectivement des alternatives possibles à la commune nouvelle : citons la mutualisation par contrat entre communes, particulièrement appréciée par les maires qui y ont recouru, ou encore la mise en place de pôles territoriaux dans certains EPCI, qui permettent un exercice territorialisé des compétences intercommunales en y associant les communes.

Mme Agnès Canayer. – Beaucoup de communes nouvelles sont créées en milieu rural, notamment pour peser dans les conseils communautaires des intercommunalités « XXL ».

Pour ma part, j'ai l'expérience d'une commune nouvelle créée en milieu urbain – celle dont je suis élue – composée de communes associées issues de la loi « Marcellin » et qui connaît de grandes difficultés. En effet, la commune associée donne l'illusion de la proximité, de la démocratie locale, avec un maire délégué, un conseil de la commune délégué, qui ont le prestige de la fonction mais qui n'ont en réalité aucun pouvoir, ni aucun budget. Ma commune est l'une des quatre dans lesquelles le sectionnement électoral n'a pas été supprimé. Elle a du mal à se réformer, notre organisation municipale étant totalement enkystée.

La proposition de loi risque de porter atteinte à l'équilibre des communes nouvelles et à leur adaptabilité aux spécificités locales, nécessaires pour la réalisation d'un projet de territoire de long terme, à

l'instar des intercommunalités dites « XXL ». Je suis élue dans une intercommunalité où pèse une commune-centre représentant 80 % de la population. Nous étions parvenus à un accord permettant de réduire le poids de la commune-centre au bénéfice des petites communes. Malheureusement, la loi est venue casser cet équilibre, en redonnant plus de place à la commune-centre, alors-même que ce n'était pas la volonté de cette dernière, remettant en cause le fonctionnement de notre intercommunalité, au détriment des petites communes. Il est donc important de laisser aux élus la souplesse nécessaire pour définir l'organisation qui leur paraît la plus adaptée, dans le cadre d'un accord local. C'est pourquoi le renvoi en commission est une bonne solution pour approfondir cette question.

Mme Nathalie Delattre. – Les membres du groupe RDSE ici présentes, qui n'avons pas signé le texte, ne voyons aucun inconvénient au renvoi en commission. La proposition de loi a le mérite d'avoir posé une excellente question mais n'y apporte pas les réponses pertinentes attendues. D'où la nécessité d'engager une réflexion dans un cadre plus global, comme le propose notre rapporteur.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Je vous remercie, mes chers collègues, de votre intérêt pour ce sujet. Quelques précisions méritent d'être apportées au regard des nombreuses interventions. Dans la lignée des propos de Mathieu Darnaud, lorsque j'indique qu'un projet de territoire est nécessaire pour garantir le succès d'une commune nouvelle, cela ne signifie pas que tout projet commun de territoire doit obligatoirement déboucher sur la création d'une commune nouvelle. Mais une commune nouvelle ne peut fonctionner que si elle s'appuie sur un projet commun de territoire suffisamment abouti. Les communes nouvelles qui réussissent sont celles qui ont un périmètre territorial qui n'a rien d'artificiel, celles où les élus viennent épouser, par la création d'une commune nouvelle, un bassin de vie et des habitants qui ont un même mode de vie.

Comme Mathieu Darnaud, je pense qu'il faut s'interroger sur les raisons qui expliquent les disparités territoriales très fortes en matière de création de communes nouvelles. Il existe par endroit une véritable frénésie – c'est le cas par exemple dans le Maine-et-Loire, où de nombreux regroupements ont eu lieu, qui ont même ensuite débouché sur des élargissements – alors que, dans d'autres territoires, au contraire, subsistent des réticences.

Monsieur Kerrouche, je partage votre interrogation. La réponse apportée par la proposition de loi me semble être contraire à l'objectif poursuivi. Nous découvrons des questions nouvelles au fur et à mesure du développement des communes nouvelles : par exemple, à Annecy, une très grande commune nouvelle vient d'être créée, ce qui était assez inattendu, du fait de l'évolution du périmètre des compétences de la région. Le besoin d'une plus forte visibilité, par rapport aux pôles touristiques, pour Annecy, a entraîné la création de cette commune nouvelle. Il faut donc traiter ces

nouvelles problématiques à mesure qu'elles sont identifiées. Concernant le caractère obligatoire de la charte, je reste prudente. Celle-ci est adoptée au moment de la création de la commune nouvelle et engage, d'un point de vue moral, les élus qui ont initié le projet. Cela n'aurait pas de sens pour eux de renier, lors des prochaines élections municipales de 2020, leurs promesses de 2017. Je considère en revanche que la nouvelle équipe municipale doit pouvoir revenir en arrière mais il appartient aux élus en place de trancher. La commune déléguée n'a pas nécessairement vocation à être pérenne. Il ne faut donc pas donner un caractère contraignant à la charte, de manière pérenne : c'est davantage un engagement moral de la part des élus qui mettent en place le projet.

Monsieur Collombat, comme vous le savez, Jacques Pélissard, lorsqu'il était président de l'Association des Maires de France, a été à l'origine du cadre juridique actuel des communes nouvelles. On ne peut pas le soupçonner d'être favorable à la disparition des communes. Il a considéré que les communes nouvelles étaient une nécessité, pour donner à ceux qui le souhaitent - et j'insiste sur la liberté de la démarche - la possibilité de fusionner des communes, afin d'organiser les services sur un territoire élargi tout en conservant une certaine proximité. Je ne partage donc pas du tout votre point de vue selon lequel les communes nouvelles mettraient à mal l'existence même de l'échelon communal. La commune nouvelle, pour ceux qui la choisissent, pour ceux qui ont réfléchi à sa mise en place, est au contraire un moyen de sauver la strate communale. Il n'y a pas « d'arnaque » puisque ce sont les élus qui rédigent la charte. Il leur appartient bien sûr de le faire avec discernement s'ils choisissent d'y recourir.

Monsieur Marc, tout projet commun de territoire n'aboutit pas nécessairement à la création d'une commune nouvelle. Je me suis sans doute mal exprimée. Il s'agit seulement d'un prérequis indispensable à la constitution d'une commune nouvelle, mais les élus sont libres de créer ou non une commune nouvelle, elle ne représente qu'une réponse parmi d'autres. Je souhaite que la palette d'outils qui existe perdure. Ce qui est certain, c'est que la commune nouvelle ne réussit que s'il y a eu réflexion autour d'un projet commun de territoire. C'est un mariage de raison entre des communes mais un mariage ne fonctionne que si on a quelque chose en commun. La commune nouvelle est un outil auquel des élus peuvent librement choisir de recourir, ce n'est nullement la réponse à tous les maux rencontrés par les communes. Si, à l'inverse, la commune nouvelle n'est constituée que pour des raisons budgétaires, afin de bénéficier du maintien de la dotation globale de fonctionnement pendant trois ans, cela ne peut pas fonctionner dans la durée.

Je ne partage pas du tout le point de vue de M. Masson. La suppression du sectionnement électoral était nécessaire.

Monsieur Bonnecarrère, je partage totalement votre point de vue sur l'existence de plusieurs types de communes nouvelles. Vous soulevez

l'excellente question, à propos de laquelle j'ai des propositions à formuler, de l'intercommunalité de services qui se transforme ensuite en commune nouvelle. Il s'agit d'une réalité, c'est pourquoi j'ai regretté que le Gouvernement, lors de l'examen parlementaire de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) ignore le phénomène des communes nouvelles. L'intercommunalité permet d'organiser des services mutualisés sur un territoire. Mais elle permet aussi d'organiser le territoire sur un modèle qui est, à mon avis, un peu trop monolithique. Le sujet de la commune nouvelle est donc l'occasion de questionner le modèle d'organisation intercommunale que nous avons mis en place. En matière de transports ou de tourisme, il faut travailler en réseaux mais il existe bien d'autres formes de contractualisation que la commune nouvelle, c'est un outil parmi d'autres.

Madame Canayer, vous évoquez les difficultés liées à la loi de 1971. Avec des communes associées, on est à mi-chemin entre deux situations. On ne peut pas rester dans le transitoire.

Madame Delattre, vous avez raison sur les problématiques soulevées, la réponse apportée par la proposition de loi suscite plus de questions qu'elle n'apporte de solutions. Si vous me permettez de prendre un exemple personnel, j'ai créé au 1^{er} janvier 2017 une commune nouvelle à partir de trois communes, pour donner un avenir à celles-ci. Nous avons d'ailleurs pris comme slogan lors de la création de cette commune nouvelle : « L'avenir est la raison du présent ». Nous avons décidé de bousculer le présent pour avoir un avenir. Contrairement à ce que dit M. Collombat, les communes nouvelles constituent une opportunité pour la pérennité des communes.

EXAMEN DE LA MOTION TENDANT AU RENVOI EN COMMISSION

M. Philippe Bas, président. – La commission est donc invitée à se prononcer sur la proposition de Mme Gatel de déposer une motion tendant au renvoi en commission, qui serait alors examinée en séance publique le 22 novembre prochain. Avant de soumettre au vote de notre commission le dépôt de ladite motion, je tiens à souligner que le renvoi en commission peut avoir une utilité véritable. Il ne s'agit pas d'un enterrement déguisé. J'en veux pour preuve que plusieurs textes ont été adoptés par le Sénat après qu'une motion de renvoi en commission a été adoptée. C'est le cas de la proposition de loi visant à renforcer la protection des chemins ruraux, initiée par notre ancien collègue Henri Tandonnet, qui a été adoptée par le Sénat le 12 mars 2015 après qu'une motion de renvoi en commission a été adoptée le 23 octobre 2014 sur la proposition de notre rapporteur Yves Détraigne, ou encore de la loi portant réforme de la prescription en matière pénale qui avait elle aussi, avant son adoption définitive par le Parlement, fait l'objet

d'un renvoi en commission, le 2 juin 2016, à l'initiative de notre rapporteur François-Noël Buffet.

La commission décide de soumettre au Sénat une motion de renvoi en commission de la proposition de loi.

M. Philippe Bas, président. – Ce renvoi en commission permettra en outre à la mission de contrôle et de suivi des lois de réformes territoriales de s'intéresser à cette question. En conséquence, tous les amendements sont rejetés.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article unique

Les amendements COM-2, COM-1 ne sont pas adoptés.

Articles additionnels après l'article unique

Les amendements COM-3 et COM-4 ne sont pas adoptés.

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article unique			
M. LEROUX	2	Stabilité des conseils municipaux	Rejeté
M. LEROUX	1	Coordination	Rejeté
Articles additionnels après l'article unique			
M. de BELENET	3	Modification des circonscriptions électorales en cas de création de communes nouvelles	Rejeté
M. de BELENET	4	Représentation des EPCI à fiscalité propre composés de deux communes	Rejeté

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

M. Alain Bertrand, auteur de la proposition de loi

Ministère de l'intérieur - Direction générale des collectivités locales

Mme Cécile Raquin, directrice, adjointe au directeur général

M. Éric Ferri, chef du bureau des structures territoriales

Ministère de l'intérieur - Bureau des élections et des études politiques

M. François Pesneau, adjoint au directeur de la modernisation et de l'action territoriale

Mme Pascale Pin, chef du bureau des élections et des études politiques

Association des Maires de France (AMF)

M. Jérôme Nury, député de l'Orne, membre du comité directeur de l'AMF

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

Mme Julie Roussel, conseillère « communes nouvelles »

Mme Charlotte de Fontaines, chargée des relations avec le Parlement

Personnalité qualifiée

Mme Géraldine Chavrier, professeur de droit public à l'université Paris 1 Panthéon Sorbonne

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Examen en commission
<p data-bbox="248 1350 416 1379">Code électoral</p> <p data-bbox="100 1413 555 1563"><i>Art. L. 264.</i> – Une déclaration de candidature est obligatoire pour chaque tour de scrutin. La liste est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe.</p> <p data-bbox="100 1877 555 2112">Seules peuvent se présenter au second tour les listes ayant obtenu au premier tour un nombre de suffrages au moins égal à 10 % du total des suffrages exprimés. Ces listes peuvent être modifiées dans leur composition pour comprendre des candidats ayant figuré au premier tour sur d'autres listes sous</p>	<p data-bbox="592 439 1000 584">Proposition de loi tendant à garantir la représentation des communes déléguées au sein des communes nouvelles</p> <p data-bbox="715 1193 879 1223">Article unique</p> <p data-bbox="577 1256 1015 1317">I. – Le code électoral est ainsi modifié :</p> <p data-bbox="577 1413 1015 1503">1° Après le premier alinéa de l'article L. 264, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p> <p data-bbox="577 1599 1015 1839">« Dans les communes nouvelles régies par le chapitre III du titre 1^{er} du livre I^{er} de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales, la liste est composée de candidats résidant dans chacune des communes déléguées selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État. » ;</p>	<p data-bbox="1029 454 1485 752"><i>Réunie le mercredi 8 novembre 2017, la commission a décidé de déposer une motion tendant au renvoi en commission de la proposition de loi n° 620 (2016-2017) tendant à garantir la représentation des communes déléguées au sein des communes nouvelles.</i></p> <p data-bbox="1029 790 1485 851"><i>En conséquence, elle n'a pas adopté de texte.</i></p> <p data-bbox="1029 889 1485 1084"><i>En application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte de la proposition de loi déposée sur le Bureau du Sénat.</i></p>

Dispositions en vigueur

réserve que celles-ci ne se présentent pas au second tour et qu'elles aient obtenu au premier tour au moins 5 % des suffrages exprimés. En cas de modification de la composition d'une liste, l'ordre de présentation des candidats peut également être modifié.

Les candidats ayant figuré sur une même liste au premier tour ne peuvent figurer au second tour que sur une liste. Le choix de la liste sur laquelle ils sont candidats au second tour est notifié à la préfecture ou à la sous-préfecture par la personne ayant eu la qualité de responsable de la liste constituée par ces candidats au premier tour.

Art. L. 270. – Le candidat venant sur une liste immédiatement après le dernier élu est appelé à remplacer le conseiller municipal élu sur cette liste dont le siège devient vacant pour quelque cause que ce soit. La constatation, par la juridiction administrative, de l'inéligibilité d'un ou plusieurs candidats n'entraîne l'annulation de l'élection que du ou des élus inéligibles. La juridiction saisie proclame en conséquence l'élection du ou des suivants de liste.

Si le candidat ainsi appelé à remplacer le conseiller municipal se trouve de ce fait dans l'un des cas d'incompatibilité mentionnés à l'article L. 46-1, il dispose d'un délai de trente jours à compter de la date de la vacance pour faire cesser l'incompatibilité en démissionnant de l'un des mandats visés par ces dispositions. A défaut d'option dans le délai imparti, le remplacement est assuré par le candidat suivant dans l'ordre de la liste.

Lorsque les dispositions des alinéas précédents ne peuvent plus être appliquées, il est procédé au renouvellement du conseil municipal :

1° Dans les trois mois de la

Texte de la proposition de loi

2° Après le premier alinéa de l'article L. 270, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Dans les communes nouvelles régies par le chapitre III du titre I^{er} du livre I^{er} de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales, le candidat ainsi appelé à remplacer le conseiller municipal réside dans la même commune déléguée que ce dernier. La résidence s'apprécie au moment de l'élection. »

Dispositions en vigueur

dernière vacance, si le conseil municipal a perdu le tiers de ses membres, et sous réserve de l'application du deuxième alinéa de l'article L. 258 ;

2° Dans les conditions prévues aux articles L. 2122-8 et L. 2122-14 du code général des collectivités territoriales, s'il est nécessaire de compléter le conseil avant l'élection d'un nouveau maire.

Code général des collectivités territoriales

Art. L. 2113-12-2. – Le maire délégué est élu par le conseil municipal de la commune nouvelle parmi ses membres, dans les conditions fixées à l'article L. 2122-7.

Par dérogation, le maire de l'ancienne commune en fonction au moment de la création de la commune nouvelle devient de droit maire délégué jusqu'au prochain renouvellement du conseil municipal. Il en va de même, dans les cas prévus aux deuxième et troisième alinéas de l'article L. 2113-10, pour le maire de l'ancienne commune chef-lieu, pour les maires des communes associées et pour les maires des communes déléguées en fonction au moment de la création de la commune nouvelle.

Les fonctions de maire de la commune nouvelle et de maire délégué sont incompatibles, sauf lorsqu'il est fait application du deuxième alinéa du présent article.

Texte de la proposition de loi

II. – Après le deuxième alinéa de l'article L. 2113-12-2 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« En outre, dans les communes nouvelles de plus de 1 000 habitants, le maire délégué est élu par le conseil municipal de la commune nouvelle parmi ses membres résidant dans la commune déléguée ou, à défaut, parmi ses membres. »

Examen en commission

AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

ARTICLE UNIQUE

Amendement n° COM-1 présenté par
MM. LEROUX et CHAIZE

Alinéa 4

I. Alinéa 4

Remplacer les mots :

« un alinéa ainsi rédigé »

Par les mots :

« deux alinéas ainsi rédigés »

II. Après l'alinéa 5

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

2° Au dernier alinéa, les mots : « s'il est nécessaire de compléter le conseil avant l'élection d'un nouveau maire » sont remplacés par les mots : « s'il y a lieu de procéder à l'élection d'un nouveau maire ou de remplacer un adjoint et que le conseil municipal a perdu le dixième de ses membres, arrondi à l'entier supérieur »

III. Alinéa 5

En conséquence, faire précéder cet alinéa de la référence : « 1° »

OBJET

Cet amendement procède à une coordination, au sein du code électoral, avec celui déposé par les mêmes signataires pour modifier le code général des collectivités territoriales afin de favoriser la stabilité des conseils municipaux.

Amendement n° COM-2 présenté par
MM. LEROUX et CHAIZE

Alinéa 6

I. Alinéa 6

Rédiger ainsi cet alinéa :

Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

II. Après l'alinéa 6

Insérer six alinéas ainsi rédigés :

1° À la fin du troisième alinéa de l'article L. 2122-8, les mots : « est incomplet » sont remplacés par les mots : « a perdu le dixième de ses membres, arrondi à l'entier supérieur » ;

2° L'article L. 2122-9 est ainsi modifié :

Au premier alinéa, les mots : « , le conseil municipal est réputé complet si les seules vacances qui existent en son sein sont » sont remplacés par les mots : « ou de remplacer un adjoint, sont réputés pourvus les sièges du conseil municipal dont la vacance est » ;

Au deuxième alinéa, après le mot : « maire » sont ajoutés les mots : « ou l'adjoint » et après le mot : « successeur » sont ajoutés les mots : « ou de son remplaçant » ;

Après le deuxième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« 2° bis : des démissions données à compter de la veille du dernier jour imparti pour déposer une candidature à une élection à l'Assemblée nationale, au Sénat ou au Parlement européen à laquelle le maire ou un adjoint en exercice est candidat jusqu'à, selon le cas, la proclamation des résultats constatant qu'il n'a pas été élu ou la date à laquelle il a fait cesser l'incompatibilité résultant de son élection ; »

III. Alinéa 7

En conséquence, faire précéder cet alinéa de la référence : « 3° »

OBJET

Cet amendement reprend le dispositif de la proposition de loi n° 41 (2017-2018) afin de favoriser la stabilité des conseils municipaux.

Il s'agit de remédier à une conséquence négative des deux lois du 14 février 2014 (une organique, une ordinaire) interdisant de cumuler des fonctions exécutives locales et un mandat de parlementaire national ou européen.

En effet, lorsque, pour se mettre en conformité avec les nouvelles exigences légales, un maire ou un adjoint se démet de cette fonction, la désignation de son remplaçant par le conseil municipal implique, selon le troisième alinéa de l'article L. 2122-8 du code général des collectivités territoriales, que le conseil municipal soit complet. A défaut il y a lieu de convoquer les électeurs pour procéder au renouvellement intégral du conseil municipal.

En d'autres termes, un seul siège vous manque et tout est renouvelé... fût-ce un siège sur plusieurs dizaines.

L'article L. 2122-8 instaure donc une sorte de « clause de caducité » mettant brutalement fin au mandat de l'ensemble des membres d'un conseil municipal pour des raisons qui leur sont pourtant totalement étrangères et conduisant à convoquer les électeurs sans que ceux-ci en comprennent la justification... avec les conséquences qui s'ensuivent en termes de participation au nouveau scrutin et, partant, au niveau de l'assise électorale du nouveau conseil municipal, de fait bien moindre que celle du conseil « dissous ».

Pire : cette « clause de caducité », désormais conjuguée avec les incompatibilités édictées en 2014, ouvre la porte à des manœuvres en conférant aux membres de l'opposition un véritable pouvoir de « dissolution par la bande » du conseil municipal : il leur suffit de démissionner en bloc lors de l'élection (ou juste avant) du maire ou d'un adjoint comme parlementaire pour provoquer de nouvelles élections municipales.

L'amendement vise à prévenir ces conséquences qui n'ont manifestement pas été souhaitées par le législateur de 2014 :

- d'une part, il modifie le troisième alinéa de l'article L. 2122-8 du code général des collectivités territoriales pour permettre l'élection du maire ou des adjoints dès lors que le conseil municipal n'a pas perdu plus de 10 % de ses membres ;

- d'autre part, il modifie l'article L. 2122-9 du même code afin de mettre fin au pouvoir de « dissolution par la bande » de l'opposition municipale en élargissant les circonstances dans lesquelles le conseil municipal est réputé complet pour l'élection d'un nouveau maire (il est notamment prévu que la candidature d'un maire ou d'un adjoint « cristallise » l'effet des démissions sur la complétude du conseil municipal jusqu'à la proclamation des résultats ou, en cas d'élection, jusqu'à ce que l'intéressé ait mis fin à l'incompatibilité en résultant).

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE UNIQUE

Amendement n° COM-3 présenté par

M. de BELENET

Après l'article unique

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article 7 de la loi n° 90-1103 du 11 décembre 1990 organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux est ainsi rédigé :

« Il ne peut être procédé à aucun redécoupage des circonscriptions électorales dans l'année précédant l'échéance normale de renouvellement des assemblées concernées sauf lorsque le redécoupage électoral a été décidé par un arrêté prévu au deuxième alinéa de l'article L 2113-6 du code général des collectivités territoriales pris avant l'année précédant l'échéance normale de renouvellement des assemblées concernées par ledit arrêté.

Le présent article est applicable à Mayotte. »

OBJET

L'interdiction prévue à l'article 7 de la loi n° 90-1103 du 11 décembre 1990 organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils implique qu'aucune commune nouvelle ne pourra être créée à compter de mars 2019. Or, si la décision de modification de la circonscription prise par arrêté en vertu de l'article L 2113-6 du CGCT intervient antérieurement à l'année précédant l'élection, il n'apparaît pas que l'intention du législateur de préserver les conditions d'une bonne pratique des règles démocratiques en évitant les redécoupages « pour accommodement » tardifs soit entamée.

En prenant en compte la date de prise de l'arrêté plutôt que sa date d'effet, il serait ainsi possible de créer une commune nouvelle au 1^{er} janvier 2020, dès lors que l'arrêté a été pris avant mars 2019. La volonté du législateur d'aider et d'inciter la création de communes nouvelles ne doit pas être entravée par des contraintes de délais qui ne remettent pas en cause le bon fonctionnement démocratique local.

Amendement n° COM-4 présenté par
M. de BELENET

Après l'article unique

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Après la première phrase du huitième alinéa de l'article L 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales, est ajoutée une phrase ainsi rédigée :

« sauf lorsque la part de siège attribué à chaque commune s'écarte de plus de 20% de la proportion de sa population dans la population globale des communes membres. »

2° Au neuvième alinéa de l'article L 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales, les mots « et d » sont supprimés.

OBJET

Cet amendement vise à rétablir le principe posé par le juge constitutionnel dans sa décision du 5 mars 2015 visant à faire respecter une représentativité strictement proportionnée aux populations communales dans le cas d'un EPCI comprenant 2 communes membres et dont l'écart en terme de population municipale est supérieur à 20%. Le principe actuel ne permet pas le bon fonctionnement de l'EPCI et donne un pouvoir de blocage démesuré à la commune la moins peuplée. Il convient donc de le changer pour adopter un modèle plus représentatif des équilibres territoriaux.