

N° 503

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 mai 2018

PROPOSITION DE LOI

visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires,

PRÉSENTÉE

Par Mme Françoise GATEL, M. Philippe BONNECARRÈRE, Mmes Élisabeth DOINEAU, Michèle VULLIEN, M. Joël GUERRIAU, Mmes Sylvie VERMEILLET, Sonia de la PROVÔTÉ, Annick BILLON, MM. Arnaud de BELENET, André VALLINI, Michel LAUGIER, Mme Nassimah DINDAR, MM. Jean-Marie MORISSET, Philippe DALLIER, Antoine LEFÈVRE, François BONHOMME, Mme Jacky DEROMEDI, M. Jean Pierre VOGEL, Mme Marta de CIDRAC, MM. Laurent LAFON, Loïc HERVÉ, Mmes Claudine KAUFFMANN, Agnès CANAYER, MM. Marc-Philippe DAUBRESSE, Bernard LALANDE, Mme Françoise FÉRAT, M. Jean-Marie BOCKEL, Mme Joëlle GARRIAUD-MAYLAM, MM. Jean-François LONGEOT, Vincent CAPO-CANELLAS, René DANESI, Jean-Marie VANLERENBERGHE, Ladislav PONIATOWSKI, Cédric PERRIN, Michel RAISON, Mme Frédérique GERBAUD, MM. Mathieu DARNAUD, Daniel CHASSEING, Mmes Catherine MORIN-DESAILLY, Pascale BORIES, Marie MERCIER, MM. Christian MANABLE, Benoît HURÉ, Olivier HENNO, Jean-Pierre CORBISEZ, Mme Marie-Françoise PEROL-DUMONT, M. Marc DAUNIS, Mme Corinne FÉRET, MM. Hervé MAUREY, Emmanuel CAPUS, Alain CAZABONNE, Yves DAUDIGNY, Mmes Martine BERTHET, Anne-Catherine LOISIER, MM. Franck MENONVILLE, Pierre LOUAULT, Mme Catherine DEROUCHE, MM. Olivier PACCAUD, Philippe MOULLER, Jacques LE NAY, Daniel DUBOIS, Jean-Marie MIZZON, Yannick VAUGRENARD, Mmes Colette MÉLOT, Véronique GUILLOTIN, MM. Jean-Pierre MOGA, Ronan DANTEC, Michel CANEVET, Mmes Sophie JOISSAINS, Fabienne KELLER, MM. Jacques GENEST, Dany WATTEBLED, Philippe PAUL, Stéphane PIEDNOIR, Jean-Marc GABOUTY et Mme Jocelyne GUIDEZ,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La dynamique des communes nouvelles qui vient du terrain est réelle et, en trois ans seulement, près de 1 900 communes se sont regroupées pour faire face aux enjeux de leur développement et apporter une réponse adaptée aux besoins des habitants et des entreprises dans une période de forte contraction financière.

Depuis quelques années, de nombreux dispositifs accompagnent et facilitent la mise en place des communes nouvelles, dans le cadre d'une démarche libre et volontaire des élus. Il s'agit d'un principe majeur de la libre administration communale mais aussi d'un facteur essentiel de leur réussite.

Ce mouvement important – 560 communes nouvelles au 1^{er} janvier 2018 – témoigne de la vitalité du fait communal et d'une démarche qui repose sur la construction du projet au plus près des habitants. La commune nouvelle offre de réelles souplesses et une multitude de configurations sont possibles. En effet, la liberté d'agir et l'adaptabilité locale des textes permettent tout autant à des territoires ruraux, des bourgs-centres ou des communes plus urbaines ou péri-urbaines de s'unir pour renforcer leurs actions, aller au bout des logiques de mutualisation, dépasser les fractures territoriales ou encore chercher un positionnement au sein de leur intercommunalité, de l'espace départemental ou régional.

Les communes nouvelles existantes ou dont les projets de création sont en cours s'inscrivent dans un processus de modernisation de l'institution communale, qui mérite d'être conforté et facilité. Ainsi, au regard des attentes des élus des communes nouvelles existantes ou en projet, un nouveau texte paraît opportun afin de faciliter leur adaptation aux diverses réalités des territoires, qu'il s'agisse de leur mode de gouvernance (composition du conseil municipal après 2020), de leur fonctionnement pendant la période transitoire (problème du remplacement des sièges vacants, commission permanente dans certains cas), et de leur organisation avec l'intercommunalité (communes-communautés).

Tel est l'objet de la présente proposition de loi.

L'article 1^{er} adapte, pour un mandat, l'effectif de certains conseils municipaux afin de tenir compte de la spécificité territoriale de la commune nouvelle.

On estime à ce jour que la diminution des effectifs des conseils municipaux des communes nouvelles existantes sera de l'ordre de 49 % en 2020 (par rapport à 2014) et d'environ 56,5 % en 2026 (sur la base des dernières populations municipales connues). Cette réduction pose des difficultés dans les communes nouvelles regroupant de nombreuses communes fondatrices, les élus craignant que le conseil municipal ne dispose pas de représentants en nombre suffisant pour assurer la représentation des communes déléguées existantes.

Ainsi, il est proposé de fixer, à compter du premier renouvellement du conseil municipal et pour une durée limitée, l'effectif du conseil municipal de la commune nouvelle à un minimum égal à trois fois le nombre de communes déléguées lorsque l'application de la strate démographique supérieure ne suffit pas. Cette mesure s'appliquerait lors du premier renouvellement des conseils municipaux – de manière temporaire – et, en pratique, jouerait essentiellement pour les communes nouvelles issues d'une intercommunalité.

Pour faciliter une meilleure efficacité de l'action publique, **l'article 2** prévoit la création facultative d'une commission permanente dans les plus grandes communes nouvelles issues d'une intercommunalité, à l'instar du bureau dans les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Cette dernière, composée d'élus désignés au scrutin proportionnel par le conseil municipal en son sein, statuerait sur les affaires courantes alors que le conseil municipal délibérerait sur toutes les questions liées aux projets d'investissement, aux contrats ou encore au budget. Sa création serait possible uniquement jusqu'au premier renouvellement du conseil municipal de la commune nouvelle après sa création.

L'article 3 confirme la possibilité de non remplacement des sièges de conseillers municipaux vacants en cours de mandat, sauf application des règles de droit commun en cas de perte du tiers des sièges. Cette interprétation des textes doit être inscrite dans la loi pour une harmonisation des pratiques et une meilleure sécurité juridique. De même, il apparaît essentiel de sécuriser le principe de continuité du conseil municipal transitoire lors de l'élection d'un nouveau maire en cours de

mandat et de prévoir, dans le cas de vacance de sièges, une adaptation à la règle de complétude du conseil.

Le développement de communes nouvelles fortes ne peut plus être déconnecté de l'organisation des intercommunalités. Il ne s'agit aucunement d'opposer les communes nouvelles et les intercommunalités à fiscalité propre mais de mettre en synergie les deux mouvements de regroupement et de repenser l'intercommunalité en s'appuyant sur la création libre et volontaire de communes nouvelles qui peut en être l'aboutissement.

L'article 4 offre ainsi la possibilité de créer une « commune-communauté », c'est-à-dire une commune nouvelle à l'échelle d'une intercommunalité répondant aux critères de la loi (15 000 habitants ou critères dérogatoires dans les schémas départementaux de coopération intercommunale), laquelle pourrait décider d'adhérer ou non à une autre intercommunalité dans un souci de simplification des organisations territoriales, sans rompre avec le principe de regroupement des communes. En effet, il s'agit à travers une organisation nouvelle – menée dans le cadre d'une démarche volontaire – d'aller au bout des logiques intercommunales, notamment celles d'intégration des compétences et des services et de consolidation des ressources entre communes et communautés.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

Le premier alinéa de l'article L. 2113-8 du code général des collectivités territoriales est complété par une phrase ainsi rédigée : « Ce nombre ne peut être inférieur à trois fois le nombre de communes déléguées, lorsqu'elles existent, augmenté d'une unité en cas d'effectif pair. »

Article 2

- ① Après l'article L. 2113-8-2 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 2113-8-3 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 2113-8-3.* – Dans les communes nouvelles regroupant toutes les communes membres d'un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, le conseil municipal peut décider d'instituer, entre la création de la commune nouvelle et le premier renouvellement du conseil municipal, une commission permanente à laquelle il peut confier une partie de ses attributions à l'exception :
- ③ « 1° Du vote du budget, de l'institution et de la fixation des taux ou tarifs des taxes ou redevances ;
- ④ « 2° De l'approbation du compte administratif ;
- ⑤ « 3° Des dispositions à caractère budgétaire à la suite d'une mise en demeure intervenue en application de l'article L. 1612-15 ;
- ⑥ « 4° Des décisions relatives aux modifications des conditions initiales de fonctionnement de la commune nouvelle ;
- ⑦ « 5° De l'adhésion de la commune nouvelle à un établissement public ;
- ⑧ « 6° De la délégation de la gestion d'un service public.
- ⑨ « Le conseil municipal en fixe la composition dans la limite de 30 % de l'effectif du conseil municipal, arrondi à l'entier supérieur, et désigne les conseillers municipaux membres au scrutin proportionnel. Le maire de la commune nouvelle la préside de droit. Les membres de la commission permanente sont nommés pour la même durée que le maire. »

Article 3

- ① L'article L. 2113-7 du code général des collectivités territoriales est complété par un III ainsi rédigé :
- ② « III – Jusqu'au prochain renouvellement du conseil municipal suivant la création de la commune nouvelle, les dispositions des articles L. 258 et L. 270 du code électoral ne sont pas applicables.
- ③ « En conséquence, les troisième et avant-dernier alinéas de l'article L. 2122-8 du présent code ne s'appliquent pas pendant cette période.
- ④ « Lorsque le conseil municipal a perdu, par l'effet des vacances survenues depuis la création de la commune nouvelle, le tiers de ses membres, il est dans le délai de trois mois à dater de la dernière vacance, procédé à un renouvellement intégral du conseil municipal. »

Article 4

- ① Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° Le I de l'article L. 2113-5 est complété par deux alinéas ainsi rédigés :
- ③ « À compter du 1^{er} janvier 2019, en cas de création d'une commune nouvelle regroupant toutes les communes membres d'un ou de plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou créée à partir de toutes les communes membres d'un établissement public de coopération à fiscalité propre et d'une ou plusieurs communes non précédemment membres de ces établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, les dispositions des articles L. 5210-1-1 et L. 5210-1-2 ne sont pas applicables.
- ④ « Toutefois, le conseil municipal de la commune nouvelle peut décider d'adhérer à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dans les conditions de l'article L. 5211-18. » ;
- ⑤ 2° L'article L. 2113-9 est abrogé ;
- ⑥ 3° À la première phrase du *I bis* de l'article L. 5741-1, les mots : « jusqu'à son adhésion à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dans les conditions prévues à l'article L. 2113-9 » sont supprimés ;

- ⑦ 4° À la première phrase du I de l'article L. 5210-1-2, les mots : « de l'article L. 2113-9 et » sont supprimés.
- ⑧ 5° L'article L. 5731-1 est ainsi modifié :
- ⑨ a) Au premier alinéa, après les mots : « la métropole de Lyon, », sont insérés les mots : « et une ou des communes nouvelles mentionnées au I de l'article L. 2113-5 » ;
- ⑩ b) Au second alinéa, après les mots : « les conseils départementaux », sont insérés les mots : « , les conseils municipaux des communes nouvelles mentionnées au I de l'article L. 2113-5 ».