



N° 891

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 4 février 2025.

PROPOSITION DE LOI

visant à améliorer la représentation des communes déléguées au sein des communes nouvelles,

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

M. Stéphane DELAUTRETTE, Mme Stella DUPONT,
députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Il y a dix ans, lorsque M. Jacques Pélissard déposait à l'Assemblée nationale une proposition de loi destinée à encourager les regroupements de communes sous la forme de « communes nouvelles », il déclarait vouloir « promouvoir un cadre communal rénové, où, sur la base du volontariat, [les élus disposeront d'une] réelle opportunité d'organisation, synonyme de maintien des services, assurant ainsi la proximité à laquelle la population, à juste titre, est très attachée. »

Or, après une dynamique observée dans les années 2016-2019, le rythme de création des communes nouvelles s'est clairement essoufflé depuis. Les députés M. Stéphane Delautrette et Mme Stella Dupont, ont conduit une mission en 2023 au sein de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation et ont proposé quinze recommandations pour permettre de réenclencher une dynamique de création de communes nouvelles.

Certaines propositions ont trouvé une traduction législative dès la loi de finances 2024, c'est notamment le cas pour la création d'une dotation « garantie de dotation globale de fonctionnement (DGF) » en faveur des communes nouvelles, qui permet de maintenir un niveau de DGF au moins égal au total de ce que touchait chaque commune avant le regroupement.

Cette proposition de loi procède à la mise en œuvre de la recommandation n° 5 du rapport, qui vise à attribuer de manière permanente, et dans une certaine limite, un siège de conseiller municipal supplémentaire pour chaque commune déléguée, à compter du premier renouvellement du conseil municipal d'une commune nouvelle.

En effet, cette proposition répond à une forte attente des élus locaux qui s'engagent dans la création de communes nouvelles en permettant de représenter toutes les communes déléguées au sein du conseil municipal. En l'absence d'évolution législative, certaines communes nouvelles risquent en effet de voir leur nombre de conseillers municipaux réduit de moitié, menaçant ainsi la représentation des communes historiques dans la nouvelle assemblée et portant ainsi atteinte à la démocratie locale.

L'article L. 2113-8 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit actuellement une phase transitoire à compter du premier renouvellement suivant la création de la commune nouvelle, au cours de

laquelle le conseil municipal comporte un nombre de membres égal à l'effectif de la strate démographique immédiatement supérieure. Ainsi, le conseil municipal d'une commune nouvelle de 1 000 habitants peut théoriquement comporter 19 membres, soit l'effectif des communes de 1 500 habitants et plus, au lieu de 15 membres.

La loi n° 2019-809 du 1^{er} août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires, dite « loi Gatel », avait prévu en son article premier un plancher de conseillers municipaux correspondant au tiers de l'addition de l'ensemble des conseillers élus dans chacune des communes historiques avant la fusion, ainsi qu'un plafond de soixante-neuf membres.

L'**article 1^{er}** de la présente proposition de loi procède à la mise en œuvre de la **recommandation n° 5** du rapport de la mission « *flash* » sur les communes nouvelles présenté devant la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée le 4 octobre 2023, qui vise à **encourager les communes nouvelles à se former** sans que les habitants des communes historiques aient le sentiment de ne plus être représentés au sein du nouveau conseil municipal.

L'article L. 2113-8 du CGCT prévoit actuellement une phase transitoire **à compter du premier renouvellement** suivant la création de la commune nouvelle, au cours de laquelle le conseil municipal comporte un nombre de membres égal à l'effectif de la strate démographique **immédiatement supérieure**. Ainsi, le conseil municipal d'une commune nouvelle de 1 000 habitants peut théoriquement comporter 19 membres, soit l'effectif des communes de 1 500 habitants et plus, au lieu de 15 membres.

La loi n° 2019-809 du 1^{er} août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires, dite « loi Gatel », avait prévu en son article premier un **plancher de conseillers municipaux** correspondant au tiers de l'addition de l'ensemble des conseillers élus dans chacune des communes historiques avant la fusion, ainsi qu'un **plafond de soixante-neuf membres**.

La proposition de loi modifie le « bonus » de conseillers municipaux alloué au cours de la phase transitoire par le premier alinéa de l'article L. 2113-8 **en ajoutant un nombre de conseillers découlant directement du nombre de communes déléguées** créées en application de l'article L. 2113-10. Le plancher et le plafond instaurés par la loi « Gatel »

seraient maintenus afin de faciliter la fusion de nombreuses communes de petite taille.

Ainsi, par exemple, si cinq communes de 500 habitants décident de fusionner tout en se maintenant sous la forme de communes déléguées, **le nombre de conseillers municipaux** après le premier renouvellement général sera de **32, au lieu de 27** dans le régime actuel ⁽¹⁾.

Par ailleurs, alors que le droit en vigueur prévoit un retour à l'effectif légal à partir du deuxième renouvellement général, la présente proposition de loi instaure, au contraire, **la pérennisation d'un effectif légal dérogatoire au profit des seules communes nouvelles ayant créé des communes déléguées.**

Un nouvel alinéa est donc inséré à l'article L. 2113-8 du CGCT précité permettant à la commune nouvelle de bénéficier **de manière permanente**, par rapport aux communes de sa strate démographique, **d'un conseiller municipal supplémentaire par commune déléguée** à l'issue de la phase transitoire, c'est-à-dire à compter du deuxième renouvellement général.

Afin de tenir compte des contraintes fixées par la jurisprudence constitutionnelle ⁽²⁾, ce « bonus » serait **limité à l'effectif légal de la deuxième strate démographique immédiatement supérieure** à celle de la commune nouvelle. Ainsi, par exemple, le conseil municipal d'une commune nouvelle de 8 000 habitants ne pourrait avoir plus de **35 membres**, soit l'effectif des communes de 20 000 à 29 999 habitants, au lieu de **29 membres actuellement**. Cette limite, de 6 à 8 sièges selon le cas, devrait être peu contraignante dans la mesure où, selon un rapport de l'Inspection générale de l'administration (IGA) publié en 2022 ⁽³⁾, la grande majorité des communes nouvelles ne regroupent **qu'entre deux et quatre communes historiques.**

Par ailleurs, le « bonus » serait soumis à **un second plafond de 69 membres**, correspondant à l'effectif des communes de 300 000 habitants et plus.

(1) Soit l'effectif légal des communes de la strate supérieure à celle des communes de 3 000 habitants (27 membres), auquel on rajoute 1 conseiller par commune déléguée.

(2) L'organe délibérant d'une collectivité territoriale doit être élu sur une base « essentiellement démographique » (CC, 85-197 DC, 23 août 1985). Le législateur peut s'affranchir de ce principe, par exemple, pour accroître la représentativité des communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale, mais « dans une mesure limitée » (CC, 2014-405 QPC, 20 juin 2014).

(3) Les communes nouvelles : un bilan décevant, des perspectives incertaines (IGA - juillet 2022).

Le dernier alinéa de l'article L. 2113-8 est également modifié afin de préciser que, tant au cours de la phase transitoire qu'à partir du deuxième renouvellement général du conseil municipal de la commune nouvelle, l'enveloppe indemnitaire est calculée en **ajoutant** au montant maximal applicable aux communes relevant de la même strate géographique **le montant maximal susceptible d'être alloué aux maires délégués**. À cette occasion, il est rappelé que ce maximum est calculé par référence à la strate démographique de la commune déléguée en application de la première phrase du second alinéa de l'article L. 2113-19.

À titre de coordination, une référence au dispositif dérogatoire instauré au bénéfice des communes nouvelles à l'article L. 2113-8 est **insérée à l'article L. 2121-2** qui détaille l'effectif légal des conseils municipaux par strate démographique.

L'**article 2** instaure un gage de la charge découlant pour les communes et leurs groupements de l'attribution de cet effectif supplémentaire, l'enveloppe indemnitaire étant augmentée à due concurrence de chaque maire délégué.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 2113-8 est ainsi modifié :
- ③ a) Le premier alinéa est ainsi modifié :
- ④ – au début, est ajoutée la mention : « I. – » ;
- ⑤ – la première phrase est complétée par les mots : « , auquel il est ajouté, le cas échéant, un siège par commune déléguée créée en application de l'article L. 2113-10 » ;
- ⑥ b) Après le deuxième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ⑦ « II. – À compter du deuxième renouvellement général suivant la création de la commune nouvelle, le conseil municipal comporte de manière permanente un nombre de membres égal au nombre prévu à l'article L. 2121-2 pour une commune appartenant à la même strate géographique, auquel il est ajouté, le cas échéant, un siège par commune déléguée créée en application de l'article L. 2113-10. Ce nombre ne peut être supérieur à l'effectif prévu à l'article L. 2121-2 pour une commune appartenant à la deuxième strate démographique immédiatement supérieure. Il ne peut également être supérieur à soixante-neuf. » ;
- ⑧ c) Le dernier alinéa est ainsi modifié :
- ⑨ – après le mot : « nouvelle », sont insérés les mots : « , composé en application du I ou du II du présent article, » ;
- ⑩ – les mots : « auxquelles auraient droit les membres du conseil municipal » sont remplacés par les mots : « susceptibles d'être allouées au maire et aux adjoints » ;
- ⑪ – sont ajoutés les mots : « ainsi que, le cas échéant, des indemnités maximales susceptibles d'être allouées aux maires délégués et à leurs adjoints conformément au second alinéa de l'article L. 2113-19 » ;
- ⑫ 2° La seconde phrase du second alinéa de l'article L. 2113-19 est supprimée ;

- ⑬ 3° Au début du premier alinéa de l'article L. 2121-2, sont ajoutés les mots : « Sans préjudice du II de l'article L. 2113-8, ».

Article 2

La charge pour les collectivités territoriales est compensée à due concurrence par la majoration de la dotation globale de fonctionnement et, corrélativement pour l'État, par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.