



...la proposition de loi visant à

PERMETTRE L'ÉLECTION DU MAIRE D'UNE COMMUNE NOUVELLE EN CAS DE CONSEIL MUNICIPAL INCOMPLET

La proposition de loi *visant à permettre l'élection du maire d'une commune nouvelle en cas de conseil municipal incomplet*, présentée par Annick Billon, Françoise Gatel, Bruno Retailleau et plusieurs de leurs collègues, vise à **étendre une dérogation, déjà existante, au principe de complétude du conseil municipal pour élire le maire et les adjoints au maire d'une commune nouvelle.**

Par dérogation au droit commun, le conseil municipal incomplet d'une commune nouvelle serait autorisé à élire le maire et les adjoints au maire, sans procéder au préalable à un renouvellement intégral de leur conseil municipal pour pourvoir les sièges vacants, **jusqu'au premier renouvellement général des conseils municipaux suivant la création de la commune nouvelle**, à moins qu'un tiers des sièges ou plus soient vacants.

L'objectif de cette initiative est **d'éviter l'organisation d'une élection complémentaire intégrale** dans le cas où un nouveau maire devrait être élu pour ne pas évincer trop vite les élus locaux à l'origine du projet de création de la commune nouvelle. L'organisation d'un renouvellement conduit en effet à une **baisse souvent brutale du nombre de conseillers municipaux** de la commune nouvelle, parfois très peu de temps après sa création.

Après avoir adopté un amendement de clarification rédactionnelle de sa rapporteure, la commission des lois **a adopté** cette proposition de loi, de nature à **assurer la continuité de la gouvernance des communes nouvelles et à garantir l'attractivité de leur modèle.**

1. L'APPLICATION DU PRINCIPE SELON LEQUEL LE MAIRE ET SES ADJOINTS SONT ÉLUS PAR UN CONSEIL MUNICIPAL COMPLET CRÉE DES DIFFICULTÉS DANS LES COMMUNES NOUVELLES

A. LE MAIRE ET SES ADJOINTS DOIVENT EN PRINCIPE ÊTRE ÉLUS PAR UN CONSEIL MUNICIPAL COMPLET

1. L'élection du maire et de ses adjoints requiert un conseil municipal complet

Le **principe de complétude du conseil municipal**, mentionné à l'article L. 2122-8 du code général des collectivités territoriales (CGCT), implique que le maire et les adjoints au maire d'une commune ne peuvent être élus par le conseil municipal que lorsque ce dernier est complet.

La procédure suivie pour pourvoir les sièges vacants au sein du conseil municipal, afin de pouvoir élire le maire ou les adjoints au maire, diffère selon la strate démographique à laquelle appartient la commune :

- **dans les communes de moins de 1 000 habitants**, où les conseillers municipaux sont élus au scrutin majoritaire et plurinominal, il est procédé à des élections partielles complémentaires afin de pourvoir les seuls sièges devenus vacants ;

- **dans les communes de plus de 1 000 habitants**, où les conseillers municipaux sont élus au scrutin de liste, il est fait appel au « suivant de liste ». Lorsque la liste est épuisée, il est procédé au renouvellement intégral du conseil municipal.

2. Des exceptions ont cependant été introduites par le législateur

Afin d'éviter l'organisation fréquente d'élections complémentaires, le législateur a introduit plusieurs dérogations à **l'obligation de disposer d'un conseil municipal complet pour élire un maire ou des adjoints** :

- Lorsque le conseil municipal est incomplet mais que **l'élection d'un seul adjoint** est prévue, le conseil municipal peut décider de procéder à cette élection, sur proposition du maire, sans élections complémentaires préalables ;
- Le conseil municipal peut également procéder à l'élection du maire et des adjoints si des vacances se produisent **juste après la tenue d'élections complémentaires partielles ou intégrales** ;
- Dans les communes de moins de 500 habitants, **le conseil municipal est « réputé complet »** si deux sièges ou moins sont vacants par rapport à l'effectif légal. Il est donc possible de procéder à l'élection du maire avec un conseil municipal comptant cinq membres pour un effectif légal de sept conseillers municipaux ou comptant neuf membres pour un effectif légal de onze conseillers municipaux.

Ces exceptions ne sont toutefois pas applicables si le conseil municipal a perdu le tiers ou plus de son effectif légal ou s'il compte moins de cinq membres.

B. L'APPLICATION DE CETTE RÈGLE PEUT CONDUIRE À RESTREINDRE BRUTALEMENT L'EFFECTIF DU CONSEIL MUNICIPAL D'UNE COMMUNE NOUVELLE RÉCEMMENT CRÉÉE, CE QUI A JUSTIFIÉ LA CRÉATION D'UNE DÉROGATION AU CHAMP LIMITÉ

Un conseil municipal complet est également requis pour permettre **l'élection du maire d'une commune nouvelle**.

Une dérogation à cette règle a cependant été introduite par la loi n° 2019-809 du 1er août 2019 *visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires* : l'exécutif d'une commune nouvelle récemment créée peut être élu par un conseil municipal incomplet **en cas de vacance de siège intervenant avant la première réunion du conseil municipal de la commune nouvelle suivant sa création**.

L'introduction de cette dérogation a été justifiée par **les difficultés spécifiques auxquelles sont confrontées les communes nouvelles**, lesquelles sont plus fréquemment concernées par un renouvellement intégral de leur conseil municipal, pour deux raisons :

- d'une part, il ressort de la jurisprudence du Conseil d'État¹ **qu'il n'est pas possible de faire appel aux « suivants de liste » pour compléter le conseil municipal d'une commune nouvelle** ;
- d'autre part, il n'est pas non plus possible de procéder à **des élections partielles complémentaires** dans les communes de moins de 1 000 habitants ayant fusionné, car cela conduirait à organiser un scrutin sur une partie seulement du territoire communal.

Or, l'organisation d'un renouvellement intégral crée **des difficultés particulières dans les communes nouvelles**. En effet, afin d'assurer une transition graduelle vers le droit commun, l'effectif du conseil municipal d'une commune nouvelle **décroit progressivement au gré des renouvellements**. Il est ainsi composé :

- de l'ensemble des conseillers municipaux des anciennes communes à compter de sa création et **jusqu'au premier renouvellement du conseil municipal** ;

¹ CE, 24 avril 2019, req. n° 426468.

- d'un nombre de conseillers municipaux égal à l'effectif prévu pour une commune appartenant à la strate démographique immédiatement supérieure **après le premier renouvellement du conseil municipal** ;
- de l'effectif de droit commun après le **deuxième renouvellement général des conseils municipaux**.

À titre d'exemple, l'évolution de l'effectif du conseil municipal d'une commune nouvelle de 1 300 habitants, issue de la fusion de deux communes comportant respectivement 1 000 habitants et 300 habitants, est décrite dans le tableau ci-dessous :

Effectif après la création de la commune nouvelle	Effectif après le premier renouvellement	Effectif après le deuxième renouvellement général
26 conseillers municipaux (11 + 15)	19 conseillers municipaux	15 conseillers municipaux

En cas de siège vacant, l'obligation de procéder à un renouvellement intégral du conseil municipal pour élire un maire entraîne donc **une baisse brutale de l'effectif de son conseil municipal**.

2. EN RÉPONSE À CE PROBLÈME, LA PROPOSITION DE LOI TEND À ÉLARGIR LA POSSIBILITÉ D'ÉLECTION DU MAIRE ET DES ADJOINTS AU MAIRE D'UNE COMMUNE NOUVELLE PAR UN CONSEIL MUNICIPAL INCOMPLET

A. MALGRÉ LA CRÉATION D'UNE DÉROGATION À DESTINATION DES COMMUNES NOUVELLES EN 2019, CELLES-CI DEMEURENT CONFRONTÉES À DES DIFFICULTÉS

Si la dérogation introduite en 2019 permet d'éviter de procéder à un renouvellement immédiat du conseil municipal, avant même sa première réunion, des difficultés subsistent dans le cas où **une vacance survient peu de temps après la première réunion du conseil municipal**.

Comme le souligne l'exposé des motifs de la présente proposition de loi, cette situation peut conduire à **écarter rapidement les élus des anciennes communes, qui ont pourtant initié la création de la nouvelle commune**, en raison de la baisse de l'effectif de la commune nouvelle provoquée par l'organisation d'élections complémentaires.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ TEND À ÉTENDRE LA DÉROGATION CRÉÉE EN 2019

L'article unique de la présente proposition de loi tend à élargir la dérogation déjà existante afin de permettre l'élection du maire d'une commune nouvelle par un conseil municipal incomplet **jusqu'au premier renouvellement général des conseils municipaux**, plutôt que jusqu'à la seule première réunion du conseil municipal.

Cette mesure vise à **prévenir une diminution soudaine du nombre de conseillers municipaux** en cas de démission ou de décès du maire d'une commune nouvelle récemment créée.

Similairement aux autres exceptions en matière de renouvellement du conseil municipal incomplet, ce régime dérogatoire **ne s'appliquerait pas lorsqu'un tiers ou plus des sièges du conseil municipal sont vacants**.

L'ensemble des communes nouvelles qui n'auraient pas encore connu une diminution du nombre de leurs conseillers municipaux seraient soumises ce nouveau régime. Autrement dit, il s'agit des communes nouvelles créées postérieurement au renouvellement général des conseils municipaux de 2020 et n'ayant pas encore procédé à des élections complémentaires.

3. LA POSITION DE LA COMMISSION : SOUTENIR UN DISPOSITIF QUI RENFORCERA L'ATTRACTIVITÉ DES COMMUNES NOUVELLES

La commission a **approuvé l'extension de la dérogation introduite en 2019** à laquelle procède la présente proposition de loi et n'a adopté qu'un amendement de clarification rédactionnelle de sa rapporteure.

Elle a estimé que cette mesure, bienvenue, assurerait **une continuité dans la gouvernance des communes nouvelles** en évitant la tenue prématurée d'élections complémentaires et la diminution subséquente du nombre de conseillers municipaux.

En prévenant l'éviction trop rapide des élus ayant participé à la construction du nouveau projet municipal, cette initiative contribuera en outre à **renforcer l'attractivité des communes nouvelles et à inciter les communes à fusionner**.

Réunie le mercredi 5 juin 2024, la commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

Le texte sera examiné en séance publique le jeudi 13 juin 2024.

POUR EN SAVOIR +

- [Rapport](#) n° 179 (2018-2019) d'Agnès Canayer sur la proposition de loi *visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires*, 5 décembre 2018
- [Rapport](#) de l'Inspection générale de l'administration, « Les communes nouvelles : un bilan décevant, des perspectives incertaines », juillet 2022



François-Noël Buffet

Président de la commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



Nadine Bellurot

Rapporteure

Sénatrice
(Apparentée au
groupe Les
Républicains)
de l'Indre

[Commission des lois](#)

Téléphone : 01.42.34.23.37

[Consulter le dossier législatif](#)