

Proposition de loi, adoptée par le Sénat, après engagement de la procédure accélérée, visant à permettre l'élection du maire d'une commune nouvelle en cas de conseil municipal incomplet (n° 457)

Document faisant état de l'avancement des travaux du rapporteur,
M. Philippe Latombe

Mercredi 5 février 2025

Article unique

(art. L. 2113-8-1 A du code général des collectivités territoriales)

Élection du maire et des adjoints au maire d'une commune nouvelle par un conseil municipal incomplet

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Par dérogation au droit commun, l'**article unique** de la proposition de loi tend à autoriser l'élection du maire d'une commune nouvelle et de ses adjoints par un conseil municipal incomplet, 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.

Ce dispositif serait applicable aux communes nouvelles dont le conseil municipal n'a pas fait l'objet d'un renouvellement à la date de publication de la présente loi, sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Créé par l'article 3 de la loi n° 2019-809 du 1^{er} août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires, l'article L. 2113-8-1 A du code général des collectivités territoriales autorise l'élection du maire et des adjoints au maire d'une commune nouvelle par un conseil municipal incomplet jusqu'à la première réunion du conseil municipal suivant la création de cette commune, à moins qu'un tiers des sièges ou plus soient vacants.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Sur proposition de sa rapporteure, Mme Nadine Bellurot, la commission des Lois du Sénat a adopté un amendement rédactionnel.

1. L'état du droit

a. Les règles générales applicables aux communes

i. Le principe de complétude du conseil municipal

Aux termes de l'article L. 2122-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT), **le conseil municipal élit le maire et les adjoints parmi ses membres**, au scrutin secret.

L'article L. 2122-8 du même code dispose par ailleurs qu'avant la convocation de la séance du conseil municipal au cours de laquelle le maire et les adjoints doivent être élus, il est procédé aux élections qui peuvent être nécessaires lorsque le conseil municipal est incomplet.

Cet article pose ainsi le **principe de complétude du conseil municipal** : pour procéder à l'élection du maire et des adjoints, le conseil municipal doit être complet au moment de l'élection, sous peine d'annulation par le juge administratif⁽¹⁾.

Ce principe garantit que la commune soit administrée par un conseil municipal suffisamment nombreux, et que le maire, dont les pouvoirs propres sont importants, soit élu par un conseil qui reflète fidèlement la volonté des électeurs de la commune exprimée lors du dernier scrutin.

Une exception temporelle est néanmoins prévue : lorsqu'une vacance du maire ou des adjoints intervient après le 1^{er} janvier de l'année qui précède le renouvellement général des conseils municipaux, il n'est procédé aux élections nécessaires avant l'élection du maire ou des adjoints que si le conseil municipal a perdu le tiers ou plus de ses membres, ou s'il compte moins de quatre membres.

En dehors de cette situation, dès lors qu'un siège devient vacant au sein d'un conseil municipal avant l'élection d'un maire ou d'adjoints au maire (et sous réserve des exceptions qui seront présentées *infra*), le conseil municipal doit être complété.

Deux hypothèses doivent alors être distinguées, selon que la commune compte plus ou moins de 1 000 habitants.

- *Dans les communes de 1 000 habitants et plus*

Dans les communes 1 000 habitants et plus, dans lesquelles s'applique le scrutin proportionnel de liste⁽²⁾, il est fait appel au « **suivant de liste** » lorsqu'un siège devient vacant.

(1) Conseil d'État, 19 janvier 2007, Élection des adjoints au maire de Maurepas, n° 289431.

(2) Article L. 260 du code électoral.

L'article L. 270 du code électoral prévoit en effet que « *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* ».

Ce même article prévoit explicitement que lorsque la liste est épuisée, il est procédé au renouvellement intégral du conseil municipal dans deux situations :

– si le conseil municipal a perdu le tiers ou plus de ses membres : l'élection doit alors être organisée un délai de trois mois après la dernière vacance (sauf à partir du 1^{er} janvier de l'année qui précède le renouvellement général des conseils municipaux : dans ce cas, les élections complémentaires ne sont obligatoires qu'au cas où le conseil municipal a perdu la moitié ou plus de ses membres ou qu'il compte moins de quatre membres) ;

– ou s'il est nécessaire de compléter le conseil avant l'élection d'un nouveau maire.

- *Dans les communes de moins de 1 000 habitants*

Dans les communes de moins de 1 000 habitants, dans lesquelles s'applique le scrutin majoritaire plurinominal ⁽¹⁾, la pratique du « suivant de liste » n'est pas possible : une **élection partielle complémentaire** doit donc être organisée afin de pourvoir aux seuls sièges devenus vacants.

L'article L. 258 du code électoral prévoit qu'une telle élection est prévue lorsque le conseil municipal a perdu, par l'effet des vacances survenues, le tiers ou plus de ses membres, ou qu'il compte moins de cinq membres (sauf, là encore, à partir du 1^{er} janvier de l'année qui précède le renouvellement général des conseils municipaux : à partir de cette date, les élections complémentaires ne sont obligatoires qu'au cas où le conseil municipal a perdu la moitié ou plus de ses membres ou qu'il compte moins de quatre membres).

Une élection doit également être organisée lorsqu'il est nécessaire de compléter le conseil municipal avant l'élection d'un nouveau maire ⁽²⁾.

ii. Les exceptions au principe de complétude du conseil municipal

Le législateur a cependant prévu plusieurs dérogations à l'obligation de disposer d'un conseil municipal complet pour élire un maire ou des adjoints au maire, et ainsi éviter l'organisation d'élections complémentaires trop fréquentes.

(1) *Articles L. 252 et suivants du code électoral.*

(2) *Bien que l'article L. 258 du code électoral ne fasse pas explicitement référence à la nécessité de procéder au renouvellement du conseil municipal incomplet pour l'élection d'un nouveau maire (à l'inverse de l'article L. 270 du même code), la direction générale des collectivités locales (DGCL) a confirmé à votre rapporteur que l'article L. 2122-8 du CGCT a toujours été lu comme impliquant de compléter le conseil municipal des communes avant de procéder à l'élection du maire, sauf à compter du 1^{er} janvier de l'année qui précède les élections. Cette position n'a jamais été remise en cause par les juridictions. Voir notamment la réponse à la question écrite n° 12145 de Mme Esther Sittler, sénatrice, publiée le 26 décembre 2019.*

Certaines dérogations sont applicables à l'ensemble des communes, d'autres dépendent du nombre d'habitants de la commune (selon qu'elles comptent moins de 500 habitants, ou 1 000 habitants et plus).

- *Dans l'ensemble des communes*

L'article L. 2122-8 du CGCT prévoit deux dérogations applicables à l'ensemble des communes :

– si de nouvelles vacances se produisent après les élections, le conseil municipal procède à l'élection du maire et des adjoints, à moins qu'il n'ait perdu le tiers ou plus de ses membres, ou compte moins de cinq membres. Le juge administratif en a déduit que lorsque l'élection du maire et des adjoints suit immédiatement le renouvellement intégral du conseil municipal, il peut y être légalement procédé alors même que conseil ne serait pas au complet ⁽¹⁾ ;

– lorsqu'il n'y a lieu de procéder à l'élection que d'un seul adjoint, le conseil municipal peut décider, sur la proposition du maire, qu'il y sera procédé sans élections complémentaires préalables, sauf dans le cas où le conseil municipal a perdu le tiers ou plus de son effectif légal ou compte moins de cinq membres.

- *Dans les communes de 1 000 habitants et plus*

Par ailleurs, dans les communes de 1 000 habitants et plus, l'article L. 2122-9 du CGCT prévoit que, lorsqu'il y a lieu de procéder à l'élection d'un nouveau maire, le conseil municipal est réputé complet si les seules vacances qui existent en son sein sont la conséquence :

– soit de démissions données lorsque le maire a cessé ses fonctions et avant l'élection de son successeur ;

– soit d'une décision de la juridiction administrative devenue définitive annulant l'élection de conseillers municipaux sans proclamation concomitante d'autres élus.

- *Dans les communes de moins de 500 habitants*

Enfin, l'article L. 2121-2-1 du CGCT, créé par la loi « engagement et proximité » du 27 décembre 2019 ⁽²⁾, prévoit des dérogations concernant les communes de moins de 500 habitants :

– dans les communes de moins de 100 habitants, dont l'effectif légal est de sept membres, le conseil municipal est réputé complet dès lors qu'il compte au

(1) Conseil d'État, 19 janvier 1990, Élections dans la commune du Moule, nos 108778 et 109848.

(2) Article 38 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

moins cinq membres à l'issue du second tour du renouvellement général du conseil municipal ou d'une élection complémentaire ;

– dans les communes de 100 à 499 habitants, dont l'effectif légal est de onze membres, il en va de même dès lors que le conseil municipal compte au moins neuf membres.

b. Les spécificités applicables aux communes nouvelles

i. Les règles applicables à l'élection du maire et des adjoints dans les communes nouvelles

● *L'application aux communes nouvelles des règles générales relatives aux communes*

Aux termes de l'article L. 2113-1 du CGCT, **les communes nouvelles sont soumises aux règles générales applicables aux communes**, sous réserve des dispositions législatives qui leur sont propres.

En l'absence de dispositions législatives spécifiques en matière d'élection du maire dans les communes nouvelles, le cadre juridique applicable aux communes, présenté *supra*, l'est également aux communes nouvelles.

● *La mise en place de mesures transitoires pour accompagner la création d'une commune nouvelle*

Le législateur a néanmoins prévu un régime transitoire, qui permet une **diminution progressive de l'effectif du conseil municipal des communes nouvelles**, afin d'accompagner la réforme territoriale et de faciliter l'établissement de la commune nouvelle.

Selon l'exposé des motifs de la proposition ayant conduit à l'adoption de 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, cette mesure avait pour objectifs de « *permettre aux élus, qui portent le projet de regroupement, de participer à sa mise en œuvre et à son suivi technique et politique* » et de « *ne pas bouleverser la composition des conseils municipaux élus [...] et qui se seront impliqués dans le projet de regroupement* ».

Cette dérogation « *exceptionnelle, facultative et limitée dans le temps* » se justifiait par « *l'urgence et l'intérêt général de mener une réforme des structures communales dès le début du mandat prochain en y associant l'ensemble des conseillers municipaux* ».

Les articles L. 2113-7 et L. 2113-8 du CGCT précisent ainsi les règles applicables à la composition du conseil municipal d'une commune nouvelle après sa création et les modalités d'évolution du nombre de ses membres dans le temps.

Le conseil municipal d'une commune nouvelle est ainsi composé :

– **au moment de sa création, et jusqu'au prochain renouvellement suivant cette création**, de l'ensemble des membres en exercice des conseils municipaux des anciennes communes, si les conseils municipaux des communes concernées le décident par délibérations concordantes prises avant la création de la commune nouvelle (article L. 2113-7 du CGCT).

Cette possibilité reste facultative : en l'absence de délibérations concordantes, le préfet attribue à chaque ancienne commune un nombre de sièges en application de la représentation proportionnelle au plus fort reste des populations municipales ;

– **à partir du premier renouvellement suivant la création de la commune nouvelle, et jusqu'au deuxième renouvellement général des conseils municipaux**, d'un nombre de conseillers égal à celui prévu pour une commune appartenant à la strate démographique immédiatement supérieure (premier alinéa de l'article L. 2113-8 du CGCT) ;

– **à partir du deuxième renouvellement général suivant la création de la commune nouvelle**, de l'effectif légal correspondant à la strate démographique de la commune nouvelle (deuxième alinéa du même article L. 2113-8).

ii. L'existence de difficultés spécifiques aux communes nouvelles

Si les principes généraux qui régissent l'élection du maire et de ses adjoints dans les communes sont également applicables aux communes nouvelles, celles-ci sont néanmoins confrontées à deux difficultés particulières en cas de vacance du maire ou d'un ou plusieurs adjoints.

D'une part, **il n'est pas possible de faire appel aux « suivants de liste » dans les communes nouvelles de plus de 1 000 habitants** pendant la période allant de la création de la commune nouvelle au premier renouvellement du conseil municipal suivant cette création, ainsi que l'a explicitement jugé le Conseil d'État ⁽¹⁾.

D'autre part, **il n'est pas non plus possible de procéder à des élections complémentaires pour remplacer les conseillers élus dans les communes historiques de moins de 1 000 habitants**. Comme le rappelait

(1) *Conseil d'État, 24 avril 2019, n° 426468* : « 5. Il résulte des dispositions de l'article L. 2113-7 du code des collectivités territoriales que, si les anciens conseils municipaux l'ont décidé par délibérations concordantes, le conseil municipal d'une commune nouvelle issue de la fusion de plusieurs communes est composé, à titre transitoire jusqu'au premier renouvellement suivant la création de la commune nouvelle, des seuls conseillers municipaux en exercice lors de la fusion. Ces dispositions font obstacle, pendant la période allant de la création de la commune nouvelle au premier renouvellement du conseil municipal suivant cette création, à l'application des dispositions de l'article L. 270 du code électoral permettant, pour les communes de plus de 1 000 habitants, le remplacement des conseillers municipaux dont le siège devient vacant par les suivants de liste. 6. Il résulte de ce qui précède que lorsqu'un siège de conseiller municipal devient vacant après la création d'une commune nouvelle et avant le premier renouvellement du conseil municipal suivant cette création, il ne peut être pourvu au remplacement par le suivant de liste. »

Mme Agnès Canayer, rapporteure de la commission des Lois du Sénat sur la proposition de loi visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires, « *cela conduirait à organiser un scrutin sur une partie seulement du territoire communal, comme s'il s'agissait d'une section électorale* »⁽¹⁾.

Les communes nouvelles sont donc plus susceptibles que les autres communes de devoir procéder à un renouvellement intégral de leur conseil municipal en cas de vacance du maire ou d'un ou de plusieurs adjoints.

Surtout, dans les communes nouvelles qui ont été constituées récemment, le fait de devoir procéder à un tel renouvellement du conseil municipal a des **conséquences particulièrement importantes sur l'effectif de ce conseil municipal.**

En effet, le terme de « *renouvellement* », employé à l'article L. 2113-7 et au premier alinéa de L. 2113-8 du CGCT pour renvoyer au **premier renouvellement qui suit la création de la commune nouvelle**, fait référence à tout renouvellement du conseil municipal, qu'il intervienne dans le cadre d'une élection partielle ou d'élections générales, par opposition aux termes de « *renouvellement général* », mentionnés au deuxième alinéa du même article L. 2113-8⁽²⁾.

Ainsi, tout premier renouvellement du conseil municipal, qu'il s'agisse d'élections partielles ou générales, entraîne l'application des articles L. 2113-7 et L. 2113-8 du CGCT, et conduit mécaniquement à une **baisse immédiate du nombre de conseillers municipaux au sein du conseil municipal.**

Comme le rappelle la DGCL dans la contribution écrite transmise à votre rapporteur, cette baisse peut conduire à un renouvellement important au sein de l'équipe d'élus, et écarter rapidement les élus des anciennes communes qui ont pourtant porté le projet de création de la commune nouvelle.

Une telle évolution semble par ailleurs s'opposer à l'intention poursuivie par le législateur qui, en introduisant les dispositions de l'article L. 2113-8 du CGCT, souhaitait prévoir un retour progressif au droit commun afin d'assurer une transition harmonieuse au cours de la mise en œuvre de la réforme territoriale.

(1) *Rapport Mme Agnès Canayer fait au nom de la commission des Lois du Sénat sur la proposition de loi visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires, 5 décembre 2018, n° 179 (2018-2019).*

(2) *Les articles L. 2113-7 et L. 2113-8 du CGCT ont d'ailleurs été modifiés sur ce point lors de la commission mixte paritaire réunie sur la proposition de loi relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes. La rapporteure du texte à l'Assemblée nationale, Mme Christine Pirès Beaune, présentait les modifications apportées par la commission de la manière suivante : « une des modifications proposées permet de prévoir qu'en cas de dissolution du conseil municipal, la modification de la composition du conseil municipal intervient lors de son renouvellement et non lors du renouvellement général des conseils municipaux suivant ». Voir le rapport n° 248 (2014-2015) de M. Michel Mercier, sénateur et Mme Christine Pirès Beaune, députée, fait au nom de la commission mixte paritaire, déposé le 27 janvier 2015.*

Si l'on prend l'exemple d'une commune nouvelle de 1 800 habitants, issue de la fusion de trois communes de 400, 450 et 950 habitants chacune, une vacance soudaine du maire qui interviendrait après la création de la commune nouvelle conduirait, après application des mécanismes précités, à une baisse de près de 40 % de l'effectif du conseil municipal.

**EXEMPLE D'ÉVOLUTION DU NOMBRE DE MEMBRES DU CONSEIL MUNICIPAL
DANS UNE COMMUNE NOUVELLE DE 1 800 HABITANTS**

Effectif après la création de la commune nouvelle (et jusqu'au premier renouvellement)	Effectif après le premier renouvellement (et jusqu'au deuxième renouvellement général)	Effectif à partir du deuxième renouvellement général
37 conseillers municipaux (400 habitants : 11 conseillers + 450 habitants : 11 conseillers + 950 habitants : 15 conseillers)	23 conseillers municipaux (effectif légal d'une commune de 2 500 à 3 499 habitants)	19 conseillers municipaux (effectif légal d'une commune de 1 500 à 2 499 habitants)

Une difficulté supplémentaire a été portée à la connaissance de votre rapporteur au cours de l'audition qu'il a conduite : dans le cas d'une commune nouvelle de plus de 1 000 habitants issus du rapprochement de plusieurs communes de moins de 1 000 habitants, les nouvelles élections doivent avoir lieu au scrutin de liste paritaire, même si les anciennes communes étaient jusque-là élues au scrutin majoritaire, et alors que le caractère soudain et inattendu de la vacance peut rendre plus difficile le respect des obligations en matière de parité.

iii. L'introduction d'une exception en 2019, très encadrée

Afin d'éviter une baisse trop rapide du nombre de conseillers municipaux dans les communes nouvelles tout juste créées, la loi n° 2019-809 du 1^{er} août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires a prévu une **exception au principe de complétude du conseil municipal, lorsque la vacance d'un ou de plusieurs conseillers municipaux se produit juste après la création d'une commune nouvelle.**

Le nouvel article L. 2113-8-1 A du CGCT prévoit ainsi que, si le siège d'un ou de plusieurs conseillers municipaux devient vacant, pour quelque cause que ce soit, **entre la date de publication de l'arrêté du représentant de l'État dans le département prononçant la création de la commune nouvelle et la première réunion du conseil municipal**, celui-ci procède à l'élection du maire et des adjoints, sans que tous les sièges soient pourvus, à moins qu'un tiers des sièges ou plus soient vacants.

Cette dérogation, bienvenue, reste toutefois très encadrée, puisqu'elle reste limitée à la courte période qui s'étend de la création de la commune nouvelle à la première réunion de son conseil municipal.

Comme le relève la rapporteure de la présente proposition de loi au Sénat, Mme Nadine Bellurot, « *la dérogation introduite à l'article L. 2113-8-1 A du*

CGCT en 2019 ne permet pas de résoudre l'intégralité des difficultés liées à la diminution progressive de l'effectif du conseil municipal des communes nouvelles », notamment dans le cas où « une vacance surviendrait peu de temps après la première réunion du conseil municipal ».

Dans cette situation, si une élection du maire ou d'adjoints au maire devait être organisée, il serait nécessaire de procéder à un renouvellement intégral du conseil municipal, impliquant ainsi une baisse du nombre de conseillers municipaux.

Votre rapporteur rappelle que cette hypothèse n'est pas théorique, mais correspond très exactement à la situation dans laquelle s'est trouvée la commune nouvelle de Rives-du-Fougerais, située dans le département de la Vendée.

La création de la commune nouvelle de Rives-du-Fougerais

La commune nouvelle de Rives-du-Fougerais, située dans le département de la Vendée, a été créée le 1^{er} janvier 2024 à partir de la fusion de trois communes de moins de 1 000 habitants : Cezais (300 habitants), Saint-Sulpice-en-Pareds (440 habitants) et Thouarsais-Bouildroux (780 habitants).

En application des dispositions de l'article L. 2113-7 du CGCT, à la demande des anciens conseils municipaux, le conseil municipal de la commune nouvelle a réuni le 5 janvier 2024, date de la première réunion du conseil, l'ensemble des conseillers municipaux des anciennes communes.

Ces conseils étaient toutefois incomplets dans la mesure où les membres présents lors de la première réunion du conseil municipal ne correspondaient pas à la somme des effectifs légaux de l'ensemble des conseils municipaux, puisque deux démissions étaient intervenues avant la création de la commune nouvelle.

À l'occasion de cette première réunion, le conseil municipal a procédé à l'élection du maire sur le fondement de l'article L. 2113-8-1 A du CGCT, qui permet l'élection du maire et des adjoints malgré l'incomplétude du conseil entre la création de la commune nouvelle et la première réunion du conseil.

Toutefois, le maire nouvellement élu est décédé le 20 mars 2024. En application de l'article L. 2122-8 du CGCT, applicable aux communes nouvelles, le préfet a indiqué que l'organisation d'une élection partielle intégrale était nécessaire afin de compléter le conseil municipal avant de procéder à l'élection du nouveau maire : devant l'impossibilité de faire appel au « suivant de liste », l'article L. 270 du code électoral imposait l'organisation d'une élection intégrale.

Or, en application de l'article L. 2113-8 du CGCT, dès le premier renouvellement du conseil municipal de la commune nouvelle, le conseil doit comporter un nombre égal de membres correspondant à la strate démographique immédiatement supérieure, ce qui impliquait pour ce conseil municipal de passer de 37 à 23 membres.

L'arrêté portant convocation des électeurs de Rives-du-Fougerais pour des élections municipales les 9 et 16 juin a finalement été retiré par le Préfet le 3 mai 2024, dans l'attente de l'adoption de la présente proposition de loi par le Parlement. Malgré son examen par la commission des Lois du Sénat dès le 5 juin 2024, la dissolution de l'Assemblée nationale, puis la censure du précédent Gouvernement, a toutefois ralenti le calendrier d'examen du texte.

Source : DGCL.

2. Le dispositif proposé

L'**article unique** de la proposition de loi propose d'étendre la dérogation prévue à l'article L. 2113-8-1 A du CGCT précité.

Le **I** permet de procéder à l'élection du maire d'une commune nouvelle et de ses adjoints par un conseil municipal incomplet, et ce jusqu'au premier renouvellement général des conseils municipaux suivant la création de la commune nouvelle (et non plus jusqu'à la première réunion du conseil municipal comme c'est le cas actuellement), à moins qu'un tiers des sièges ou plus soient vacants.

Il complète pour cela l'article L. 2113-8-1 A du CGCT précité.

Le **II** prévoit que le I n'est applicable qu'aux communes nouvelles dont le conseil municipal n'a pas fait l'objet d'un renouvellement à la date de publication de la présente loi, sous réserve des décisions de justice ayant force de chose jugée.

3. Les modifications apportées par le Sénat

Considérant que « *cette mesure, bienvenue, garantirait une continuité dans la gouvernance des communes nouvelles en évitant l'organisation prématurée d'élections complémentaires et la diminution de l'effectif des conseils municipaux subséquente* », la commission des Lois du Sénat a approuvé l'extension de la dérogation actuellement prévue par l'article L. 2113-8-1 A du CGCT.

Sur proposition de sa rapporteure, elle a adopté un amendement rédactionnel ⁽¹⁾.

En séance publique, le Sénat a ensuite adopté le texte sans modification.

*

* *

(1) Amendement COM-2 de Mme Bellurot, rapporteure.