

N° 226

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 janvier 2018

PROPOSITION DE LOI

visant à rééquilibrer la représentation des communes associées pour les élections sénatoriales,

PRÉSENTÉE

Par MM. Bernard BONNE, Serge BABARY, Jean-Pierre BANSARD, Mme Annick BILLON, MM. François BONHOMME, Philippe BONNECARRÈRE, Jean-Marc BOYER, Max BRISSON, Mme Marie-Thérèse BRUGUIÈRE, MM. Jean-Noël CARDOUX, Patrick CHAIZE, Daniel CHASSEING, Mmes Marie-Christine CHAUVIN, Marta de CIDRAC, Cécile CUKIERMAN, Catherine DEROCHÉ, Jacky DEROMEDI, Catherine DI FOLCO, Nicole DURANTON, M. Bernard FOURNIER, Mmes Joëlle GARRIAUD-MAYLAM, Françoise GATEL, MM. Jordi GINESTA, François GROSDIDIER, Mme Pascale GRUNY, M. Joël GUERRIAU, Mme Jocelyne GUIDEZ, MM. Jean-François HUSSON, Claude KERN, Jean-Louis LAGOURGUE, Mmes Élisabeth LAMURE, Christine LANFRANCHI DORGAL, Florence LASSARADE, M. Antoine LEFÈVRE, Mme Brigitte LHERBIER, MM. Jean-François LONGEOT, Alain MARC, Frédéric MARCHAND, Mme Colette MÉLOT, MM. Alain MILON, Jean-Marie MIZZON, Jean-Marie MORISSET, Philippe MOUILLER, Louis-Jean de NICOLAÏ, Olivier PACCAUD, Philippe PAUL, Cyril PELLEVAT, Jackie PIERRE, Rémy POINTEREAU, Mme Frédérique PUISSAT, MM. Michel RAISON, Jean-François RAPIN, Charles REVET, Hugues SAURY, René-Paul SAVARY, Bruno SIDO, Jean Pierre VOGEL et Mme Michèle VULLIEN,

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.)

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La présente proposition de loi vise à rééquilibrer la représentation des communes associées pour les élections sénatoriales.

Depuis la loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, dite « loi Marcellin », des communes se sont regroupées au sein de « **communes associées** », à l’instar de Genilac dans la Loire, qui réunit depuis 1973 les anciennes communes de Saint-Genis Terrenoire et de La Cula.

Ce régime a été remplacé, depuis 2010, par celui des « communes nouvelles ».

Le statut juridique des communes « Marcellin » ayant fusionné avant cette date n’a toutefois pas été remis en cause : au 1^{er} janvier 2016, on dénombrait 402 communes qui, comme Génilac, étaient issues d’une « fusion-association » prévue par la loi du 16 juillet 1971 précitée.

Le législateur a d’ailleurs pris soin d’aménager le régime des communes associées afin de les préserver, y compris en cas de création de communes nouvelles¹.

De même, il a toujours pris en compte **les spécificités des communes associées, notamment en ce qui concerne la désignation des délégués sénatoriaux**.

Conformément aux articles L. 284 et L. 290-1 du code électoral, le nombre de délégués sénatoriaux d’une commune associée est « *égal à celui auquel les anciennes communes auraient eu droit avant la fusion* ». Concrètement, l’effectif du conseil municipal de ces anciennes communes (Saint-Genis Terrenoire et La Cula dans l’exemple de Genilac) est calculé

¹ 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.

de manière fictive (comme si l'association de communes n'avait jamais eu lieu) pour déterminer le nombre de délégués sénatoriaux.

Les débats parlementaires attestent de la volonté du législateur de préserver les spécificités des communes fusionnées de la loi « Marcellin » et d'accorder un « *bonus de délégués sénatoriaux pour les communes (...) associées* »².

Prenons l'exemple d'une **commune associée A (7 245 habitants), qui regroupe deux anciennes communes B (6 725 habitants) et C (520 habitants)** :

- sans association, le conseil municipal de l'ancienne commune B (6 725 habitants) serait composé de 29 membres, conformément au tableau de l'article L. 2121-2 du code général des collectivités territoriales. Cette ancienne commune dispose ainsi de 15 délégués sénatoriaux³, sur le fondement de l'article L. 284 du code électoral ;

- sans association, le conseil municipal de l'ancienne commune C (520 habitants) serait composé de 15 membres ; elle dispose donc de 3 délégués sénatoriaux.

Au total, la commune associée A désigne 18 délégués sénatoriaux (15 pour l'ancienne commune B et 3 pour l'ancienne commune C). **La commune A bénéficie donc d'un « bonus » de 3 délégués sénatoriaux** car, sans ce dispositif *ad hoc*, elle aurait désigné 15 délégués (pour une population totale de 7 245 habitants et un conseil municipal de 29 membres).

Dans certains cas, ce dispositif dérogatoire s'avère toutefois défavorable aux communes associées, du fait d'effets de seuil négatifs.

Prenons l'exemple d'une **commune associée D (4 000 habitants), qui regroupe deux anciennes communes E (3 045 habitants) et F (955 habitants)** :

- sans association, le conseil municipal de l'ancienne commune E (3 045 habitants) serait composé de 23 membres ; elle dispose ainsi de 7 délégués sénatoriaux ;

- sans association, le conseil municipal de l'ancienne commune F

² Compte rendu intégral de la séance du Sénat en date du 18 juin 2013.

³ Le nombre de délégués sénatoriaux étant fixé, pour les communes de moins de 9 000 habitants, en fonction de leur nombre de conseillers municipaux.

(955 habitants) serait composé de 15 membres ; elle dispose ainsi de 3 délégués sénatoriaux.

Au total, la commune associée D désigne 10 délégués sénatoriaux alors que, sans l'application du dispositif dérogatoire du code électoral, sa population (4 000 habitants) et son nombre de conseillers municipaux (27) lui auraient permis d'en désigner 15.

Cet effet de seuil négatif présente donc une sérieuse difficulté pour certaines communes associées et réduit de manière inéquitable leur poids dans les élections sénatoriales.

Il pourrait, en outre, poser un **problème d'ordre constitutionnel**, le Conseil constitutionnel ayant affirmé que les responsables publics devaient être élus sur des « *bases essentiellement démographiques* », sauf impératifs d'intérêt général (principe d'égalité devant le suffrage)⁴.

Dans ce contexte, l'article unique de la proposition de loi vise à **rééquilibrer la représentation des communes associées pour les élections sénatoriales**. Sans remettre en cause le dispositif dérogatoire prévu par le législateur⁵, elle tend à fixer un « **nombre plancher** » de **délégués sénatoriaux**. Concrètement, le nombre de délégués désignés par une « commune Marcellin » ne pourrait être inférieur à celui qui correspond à sa population globale (soit 15 délégués sénatoriaux dans l'exemple de la commune D de 4 000 habitants, ce qui représenterait 5 délégués de plus qu'aujourd'hui).

Par souci d'équité, ce plancher s'appliquerait :

- à l'ensemble des communes « Marcellin » ;
- aux communes associées incluses dans des communes de 20 000 à 30 000 habitants et devenues des communes déléguées en application de l'article 33 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.

⁴ Voir, à titre d'exemple, la décision suivante : Conseil constitutionnel, 16 mai 2013, *Loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral*, décision n° 2013-667 DC.

⁵ La proposition de loi maintient le principe selon lequel le nombre de délégués sénatoriaux d'une commune associée est « *égal à celui auquel les anciennes communes auraient eu droit avant la fusion* ».

Cette mesure s'inspire d'ailleurs d'une disposition que le législateur a adopté en 2016 pour les communes nouvelles : au moment de leur création, leur « *nombre de délégués (sénatoriaux) ne peut excéder le nombre total de délégués auquel les anciennes communes avaient droit avant la création de la commune nouvelle. Toutefois, ce nombre de délégués ne peut être inférieur à celui auquel aurait droit une commune comptant la même population* »⁶.

⁶ I de l'article L. 290-2 du code électoral, dans sa rédaction issue de 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.

PROPOSITION DE LOI

Article unique

- ① Le code électoral est ainsi modifié :
- ② 1° Le dernier alinéa de l'article L. 284 est complété par une phrase ainsi rédigée : « Toutefois, ce nombre de délégués ne peut être inférieur à celui auquel aurait droit une commune comptant la même population. » ;
- ③ 2° L'article L. 290-1 est ainsi modifié :
- ④ *a)* La première phrase du premier alinéa est ainsi rédigée : « Le nombre de délégués des communes associées, créées en application de l'article L. 2113-11 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, est fixé dans les conditions prévues au dernier alinéa de l'article L. 284 du présent code. » ;
- ⑤ *b)* La première phrase du second alinéa est ainsi rédigée : « Le nombre de délégués des communes déléguées qui ont été substituées aux communes associées, en application 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, est fixé dans les conditions prévues au dernier alinéa de l'article L. 284 du présent code. »