

# ASSEMBLÉE NATIONALE

**JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016**

202<sup>e</sup> séance

## Compte rendu intégral

**2<sup>e</sup> séance du mercredi 1<sup>er</sup> juin 2016**

Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint



<http://www.assemblee-nationale.fr>

# SOMMAIRE

## PRÉSIDENCE DE MME CATHERINE VAUTRIN

### 1. Maintien des communes associées en cas de création de commune nouvelle (p. 3853)

PRÉSENTATION (p. 3853)

M. Jean-Michel Baylet, ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales

Mme Christine Pires Beaune, rapporteure de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 3856)

M. Jacques Pélissard

M. Michel Piron

M. Joël Giraud

M. Marc Dolez

M. Olivier Dussopt

Mme Françoise Descamps-Crosnier

M. Jean Grellier

M. Jean-René Marsac

M. Serge Bardy

DISCUSSION DES ARTICLES (p. 3865)

Article 1<sup>er</sup> (p. 3865)

M. Philippe Folliot

M. Éric Straumann

Amendement n° 27 et 30 rectifié

Après l'article 1<sup>er</sup> (p. 3866)

Amendement n° 36

Articles 1<sup>er</sup> *bis* et 1<sup>er</sup> *ter* (p. 3866)

Article 1<sup>er</sup> *quater* (p. 3866)

Amendement n° 21

Article 1<sup>er</sup> *quinquies* (p. 3867)

Article 1<sup>er</sup> *sexies* (p. 3867)

Amendement n° 28

Après l'article 1<sup>er</sup> *sexies* (p. 3867)

Amendement n° 37 rectifié

Article 1<sup>er</sup> *septies* (p. 3867)

Article 1<sup>er</sup> *octies* (p. 3867)

Amendement n° 31 rectifié

Article 1<sup>er</sup> *nonies* (p. 3867)

Amendements n°s 23, 39

Article 1<sup>er</sup> *decies* (p. 3869)

Amendements n°s 25, 26

Après l'article 1<sup>er</sup> *decies* (p. 3869)

Amendements n°s 20, 18, 19

Amendements n°s 38 rectifié, 9

Amendements n°s 32 et 33, 34 rectifié

Article 2 (p. 3872)

Après l'article 2 (p. 3872)

Amendements n°s 12, 11, 10

VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 3873)

### 2. Ordre du jour de la prochaine séance (p. 3873)

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENTICE DE MME CATHERINE VAUTRIN

### vice-présidente

**Mme la présidente.** La séance est ouverte.

*(La séance est ouverte à vingt et une heures trente.)*

1

## MAINTIEN DES COMMUNES ASSOCIÉES EN CAS DE CRÉATION DE COMMUNE NOUVELLE

### *Discussion d'une proposition de loi adoptée par le Sénat*

**Mme la présidente.** L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de loi, adoptée par le Sénat, tendant à permettre le maintien des communes associées, sous forme de communes déléguées, en cas de création d'une commune nouvelle (n<sup>os</sup> 3560, 3777).

### PRÉSENTATION

**Mme la présidente.** La parole est à M. le ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales.

**M. Jean-Michel Baylet, ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales.** Madame la présidente, madame la rapporteure, mesdames et messieurs les députés, nous le savons bien, la commune est l'échelon institutionnel préféré des Français, et elle est aussi le lieu privilégié d'expression de la démocratie de proximité: je le dis d'autant plus solennellement, à cette tribune, que les maires de France sont en ce moment même réunis en congrès à Paris, et que le Président de la République viendra demain conclure leurs travaux, signe de la reconnaissance de la République pour les territoires et ceux qui les servent.

Pour autant, la France compte 36 000 communes, dont plus de la moitié comptent moins de 500 habitants, et 86 %, moins de 2 000 habitants; et c'est justement dans un certain nombre de ces communes que, lors des dernières élections municipales, il n'a pas été possible d'organiser un premier tour de scrutin, faute de candidats. Pas moins de soixante-quatre communes se sont retrouvées dans cette situation, ce qui est une première.

La loi de mars 2015 a réformé le régime de la commune nouvelle, le rendant plus attractif sur le plan institutionnel et financier tout en préservant l'identité des communes fusion-

nées. C'est donc tout naturellement que le Gouvernement avait soutenu cette initiative des députés Christine Pires Beaune et Jacques Péliard.

Cette loi encourage et facilite les regroupements volontaires autour des communes nouvelles qui, là où elles existent, ont déjà permis d'améliorer la vie et l'action municipales. Depuis son entrée en vigueur, une véritable dynamique s'est enclenchée. Sur le fondement de la loi de décembre 2010, qui instaurait ce régime des communes nouvelles, seules 25 entités rassemblant 70 anciennes communes ont été créées entre 2011 et 2015. Or, entre la publication de la loi de mars 2015 et le 1<sup>er</sup> janvier dernier, 1 092 communes ont fusionné pour former 317 communes nouvelles. La France passe ainsi pour la première fois sous le seuil symbolique des 36 000 communes.

Au total, ces communes nouvelles regroupent plus de 1 million d'habitants, et 80 % d'entre elles sont issues de la fusion de quatre communes ou moins. Le Gouvernement, déterminé à accompagner ce mouvement de renforcement du maillage communal, a décidé de prolonger les dispositifs d'incitation financière jusqu'au 30 juin 2016, ce qui devrait permettre d'accroître encore la dynamique engagée; c'est aussi la raison pour laquelle il a souhaité inscrire le présent texte, après que celui-ci eut été adopté au Sénat, sur son ordre du jour réservé.

Dans le même esprit, certaines mesures d'amélioration du dispositif peuvent et doivent encore être examinées: c'est ce qui nous réunit ce soir. Comme vous le savez, le régime de la commune nouvelle reprend, rénove et modernise le celui de la loi Marcellin, en le rendant plus attractif et plus démocratique. La loi Marcellin prévoyait en effet des fusions autoritaires, alors que la loi de 2015 relative aux communes nouvelles se fonde, au contraire, sur l'initiative locale et sur la liberté des communes de se regrouper si elles le souhaitent.

Au total, 943 communes ont ainsi été créées, pour l'essentiel dans les quelques années qui ont suivi la publication de la loi Marcellin en juillet 1971. Celle-ci prévoyait, en outre, la possibilité de créer une commune associée, reprenant le périmètre et le nom des anciennes communes qui n'accueillaient pas le chef-lieu de l'entité fusionnée.

Dans les années soixante-dix, le nombre de communes associées avait d'ailleurs dépassé le millier; ce chiffre est aujourd'hui redescendu à 651, du fait de certaines « défusions » – donc de mariages malheureux – et de transformations en fusion simple – lorsque le mariage fut heureux. On retrouve ces communes associées sur tout le territoire national, avec une concentration plus forte dans l'Est de la France, notamment dans la Meuse, la Haute-Marne, la Moselle et le Bas-Rhin.

Or, si la loi de mars 2015 prévoit effectivement la création de communes déléguées au sein de communes nouvelles, elle ne prévoit pas, en revanche, le maintien des communes associées sous le régime de la loi Marcellin. La création d'une commune nouvelle entraîne par conséquent la disparition automatique et de plein droit des communes associées.

Ce point a, je le sais, fait l'objet de divergences d'interprétation, en particulier avec l'Association des maires de France, l'AMF. Cependant, mesdames et messieurs les députés, mes services sont clairs : il n'est pas possible, dans le cadre de la législation actuelle, de maintenir des communes associées lors de la création d'une commune nouvelle. La proposition de loi que vous examinez ce soir vise précisément à modifier ce point de droit. Lors de son examen par le Sénat, des articles additionnels sont venus la compléter, recueillant l'aval du Gouvernement.

Saisie à son tour, votre commission des lois a adopté seize amendements, à l'initiative de votre rapporteure, Mme la députée Christine Pires Beaune, dont je salue le travail. Douze de ces amendements, rédactionnels, apportent des clarifications bienvenues ; quatre autres portent sur le fond.

Le Gouvernement est favorable à l'esprit général du texte issu de vos travaux en commission. Néanmoins, certaines précisions rédactionnelles seraient opportunes afin de rendre le dispositif pleinement opérationnel ; c'est, je crois, le sens de plusieurs amendements qui vous seront proposés par la rapporteure et que le Gouvernement juge utiles. C'est également le sens d'un amendement qui, présenté par le Gouvernement, a créé un article additionnel après l'article 1<sup>er</sup>, afin de corriger une scorie législative.

Par ailleurs, deux modifications adoptées en commission prévoient la représentation de la commune nouvelle au sein du conseil communautaire et du comité syndical par un nombre de sièges correspondant à la somme des sièges détenus précédemment par chacune des communes historiques.

S'agissant des syndicats, le législateur peut mettre en place les règles qu'il souhaite dans la mesure où aucune jurisprudence constitutionnelle ne s'y oppose. Le Gouvernement n'est donc pas opposé à cette mesure.

Il en va différemment, en revanche, de la disposition relative à l'intercommunalité à fiscalité propre. L'amendement adopté par votre commission vise à ce que, en cas de fusion ou d'extension d'un établissement public de coopération intercommunale – EPCI – à fiscalité propre, le nombre de sièges dont disposait une commune nouvelle dans son conseil communautaire soit maintenu au sein de la nouvelle entité.

Or, ce qui est possible lorsque le périmètre reste identique ne l'est pas en cas de fusion ou d'extension. En effet, comme vous le savez, la jurisprudence du Conseil constitutionnel a strictement encadré les règles de répartition des sièges au sein des intercommunalités par sa décision du 20 juin 2014, dite « commune de Salbris ».

Certes, la loi prévoit que, si une commune nouvelle est créée entre deux renouvellements généraux des conseils municipaux, il n'est pas procédé à une nouvelle répartition des sièges jusqu'aux prochaines élections. Ainsi, durant cette phase transitoire, la commune nouvelle dispose du même nombre de sièges que les anciennes communes. Cette disposition présente, par rapport à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, un caractère dérogoratoire évident. Pour autant, elle se justifie pour trois raisons : premièrement, la situation relative des différentes communes au sein de l'EPCI n'est pas modifiée ; deuxièmement, le nombre de sièges de l'EPCI demeure le même ; troisièmement, enfin, le nombre de sièges alloués aux autres communes est inchangé. Les équilibres internes à l'EPCI sont ainsi préservés.

Il en va tout autrement en cas de fusion ou d'extension d'EPCI. D'une part, dans ce cas, le nombre des sièges n'est pas constant : il est calculé en fonction de la population du nouvel EPCI – par exemple, en cas de fusion, il n'est pas forcément égal à la somme des sièges des anciennes communes.

D'autre part, les sièges sont répartis entre les communes sur de nouvelles bases, ce qui est inévitable dès lors que cette répartition s'inscrit dans le contexte d'un nouveau périmètre, donc d'équilibres démographiques nouveaux. Par conséquent, garantir un nombre de sièges à la commune nouvelle se ferait au détriment des autres communes et créerait une distorsion dans la répartition. Pour ces raisons, une telle disposition n'est pas conforme à la Constitution : il est de mon rôle de le signaler à la représentation nationale. De plus, si la proposition de loi qui vous est soumise ne fait pas l'objet d'une saisine du Conseil constitutionnel avant sa promulgation, ce point risque d'être soulevé dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité.

Dans un tel cas, vous le savez, les délais et les circonstances de la saisine du Conseil constitutionnel sont impossibles à prévoir ; or de nombreuses situations acquises se seront établies entre-temps. Une censure, dans ces conditions, aurait des conséquences très difficiles à gérer, puisqu'il faudrait remettre en cause des répartitions déjà entrées en vigueur. Une telle insécurité juridique ne paraît pas souhaitable, et je suis sûr que vous partagez, sur ce sujet, le point de vue du Gouvernement, qui vous proposera donc la suppression de la disposition concernée.

Néanmoins, je sais que Mme la rapporteure a pleinement conscience des limites juridiques de cette rédaction. Elle proposera donc plusieurs précisions que nous évoquerons plus en détail lors de l'examen des amendements.

Mesdames et messieurs les députés, encore une fois, la commune est un échelon pertinent, un point de repère ; c'est celui auquel l'ensemble de nos concitoyens s'identifient, et c'est à son niveau que sont résolus les problèmes du quotidien. Ce sont autant de raisons qui nous conduisent à vouloir préserver les communes, cette spécificité bien française. Pour ce faire, il nous faut également répondre à certaines difficultés liées en grande partie à leur émiettement. En effet, leur dispersion ne permet pas à toutes les communes de faire face aux obligations qui sont les leurs, ni de développer les projets et les services publics nécessaires à la population locale.

De plus, les mutations de nos territoires appellent une action publique repensée, et pour les communes, sans aucun doute, des rapprochements. Si la procédure de fusion n'offre pas encore toutes les facilités ou tous les leviers qui permettraient aux élus locaux de s'en saisir pleinement – malgré les avancées considérables de la loi de 2015 –, il peut être opportun d'apporter, ici ou là, les aménagements nécessaires, tout en respectant évidemment le cadre général fixé par les textes récemment votés.

**M. Gérard Manuel.** Très bien.

**M. Jean-Michel Baylet,** *ministre*. Sous réserve que soient levés les risques d'inconstitutionnalité que je viens d'évoquer, le Gouvernement est donc favorable à cette proposition de loi. (*Applaudissements sur les bancs du groupe radical, républicain, démocrate et progressiste et sur plusieurs bancs du groupe socialiste, écologiste et républicain.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Christine Pires Beaune, rapporteure de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

**Mme Christine Pires Beaune, rapporteure de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.** Madame la présidente, monsieur le ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales, mes chers collègues, notre assemblée est saisie d'une proposition de loi adoptée par le Sénat et tendant à permettre, en cas de création d'une commune nouvelle, le maintien des communes associées sous le régime Marcellin.

La France compte désormais 35 885 communes : nous sommes donc passés, à bas bruit, en-deçà du seuil des 36 000 communes qui constituait une particularité française.

Cette petite révolution, opérée en toute discrétion, résulte de la loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes. Pourquoi ce succès, après les échecs de la loi Marcellin et de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales créant les communes nouvelles ?

Il tient principalement au fait qu'une proposition de loi – conçue par les élus et pour leurs territoires où la commune nouvelle se construit, sur la base du volontariat – est à l'origine de la loi de 2015.

Cette proposition de loi est le fruit de nombreuses discussions initiées à l'AMF : j'en profite pour rendre hommage, en plein congrès des maires, à son ancien président, Jacques Péliard, qui a accepté, en 2014, que nous cheminions ensemble afin de faire aboutir cette proposition de loi dans des délais très courts.

**M. Jacques Péliard.** Merci.

**M. Michel Piron et M. Joël Giraud.** Très bien.

**Mme Christine Pires Beaune, rapporteure.** Avec la loi du 16 mars 2015, nous avons assoupli le statut des communes nouvelles pour faciliter la transition entre les communes historiques – qui peuvent subsister sous forme de communes déléguées – et la commune nouvelle issue de leur regroupement.

Depuis la promulgation de cette loi, une certaine dynamique s'est – sans aucune contrainte – enclenchée : près de 15 000 élus locaux ont décidé de regrouper leurs communes pour leur redonner de la force et de la vie. 1 092 communes se sont ainsi regroupées, formant 317 communes nouvelles regroupant 1,1 million d'habitants, soit 3 500 habitants en moyenne par commune nouvelle.

Compte tenu de la souplesse de la loi, aucune commune nouvelle ne ressemble à une autre et chacune a sa particularité : ceci prouve que le système est très souple et fortement adaptable et que les communes nouvelles peuvent continuer à se développer.

Cependant, lors du vote de la loi de 2015, nous avons omis de nous intéresser aux anciennes communes dites Marcellin. En effet, la loi Marcellin du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes a mis en place le régime des fusions de communes. Celui-ci prévoyait, notamment, la possibilité de créer, au sein de la commune fusionnée, des communes associées, reprenant le périmètre et le nom des anciennes communes historiques.

943 communes ont été créées dans le cadre de ce dispositif, pour l'essentiel dans les quelques années qui ont suivi la promulgation de cette loi. Or il existe aujourd'hui des incertitudes sur leur devenir en cas de création d'une commune nouvelle.

En effet, l'article 25 de la loi du 16 décembre 2010 a laissé la possibilité à ces communes de demeurer régies par les dispositions de la loi du 16 juillet 1971. Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, il existe encore 745 communes dites Marcellin, dont 343 fusions simples – qui ne posent pas de problème particulier – et 402 fusions-association, qui totalisent 619 communes associées.

Que deviennent ces communes associées au moment de la création ou de l'extension d'une commune nouvelle ? La direction générale des collectivités locales, comme vous l'avez rappelé, monsieur le ministre, considère que la création d'une commune nouvelle entraîne de fait, de plein droit, la disparition des communes associées, sans qu'il soit nécessaire de prononcer leur dissolution.

L'Association des maires de France ne partage pas cette analyse et considère qu'il est possible de transformer les communes associées en communes déléguées, par délibération expresse du conseil municipal, afin qu'elles puissent se maintenir dans la future commune nouvelle. Votre rapporteure partage cette analyse : pourquoi pénaliser celles qui ont été précurseurs en matière de regroupement ?

**M. Jean Grellier.** La question se pose.

**Mme Christine Pires Beaune, rapporteure.** La proposition de loi dont nous allons débattre permet le maintien des communes associées sous forme de communes déléguées en cas de création ou d'extension d'une commune nouvelle.

Par ailleurs, la proposition de loi prévoit quelques ajustements rendus nécessaires par la création, par la loi du 16 mars 2015, d'une période transitoire. Durant la première phase de cette période, c'est-à-dire jusqu'aux premières élections municipales que connaît la commune nouvelle, le conseil municipal est composé de l'ensemble des conseillers municipaux des anciennes communes. Cette disposition est également un des éléments expliquant le succès des communes nouvelles.

Durant la seconde phase de cette période transitoire, c'est-à-dire entre les premières et les deuxièmes élections municipales que connaît la commune nouvelle, le conseil municipal comporte un nombre de membres égal à celui prévu pour une commune appartenant à la strate démographique immédiatement supérieure.

Plusieurs articles additionnels résultent d'amendements adoptés par le Sénat. L'article 1<sup>er</sup> *bis*, tout d'abord, permet – au cours de la première phase de cette période transitoire – aux communes nouvelles de plus de 1 000 habitants, mais composées uniquement de communes de moins de 1 000 habitants, de désigner leurs adjoints au scrutin uninominal, et non au scrutin de liste respectant la parité.

L'article 1<sup>er</sup> *ter* prévoit des règles spécifiques de fixation de l'ordre du tableau des conseils municipaux pendant la même période transitoire. Les articles 1<sup>er</sup> *quater* et 1<sup>er</sup> *quinquies* traitent du montant des indemnités de maire délégué et du pourvoi d'un siège vacant de conseiller communautaire d'un EPCI dont la commune nouvelle est membre pendant cette même période transitoire.

Enfin, l'article 2 vise à préciser les règles de détermination du nombre de délégués des conseils municipaux pour les élections sénatoriales durant les deux phases transitoires.

La commission des lois a complété ces dispositions afin que les communes déléguées soient mieux prises en compte durant cette période transitoire et qu'elles ne soient pas dissuadées de créer une commune nouvelle, surtout au moment où les intercommunalités sont appelés à grandir dans le cadre des nouveaux schémas intercommunaux.

Afin de ne pas pénaliser ces communes qui créent une commune nouvelle au moment de la fusion de l'EPCI auquel elle est rattachée avec un autre EPCI, ou en cas d'extension du périmètre d'un EPCI à cette commune nouvelle, un amendement a été adopté afin que les communes déléguées conservent le même nombre de représentants au sein du conseil communautaire pendant la période transitoire.

Vous l'avez dit, monsieur le ministre : cet amendement pourrait être inconstitutionnel. Aussi vous proposerai-je, au cours de notre séance, de retenir une autre formule : attribuer – au-delà de l'effectif de droit commun de l'EPCI et pendant la période transitoire – au moins un siège à chaque ancienne commune.

De même, en cas de création d'une commune nouvelle en lieu et place de plusieurs communes membres d'un même syndicat de communes, les communes déléguées conserveront, pendant la période transitoire, le même nombre de représentants au sein du comité syndical.

Deux amendements techniques ont également été adoptés à l'unanimité par la commission des lois. Le premier concerne le délai de rattachement d'une commune nouvelle à un futur EPCI. Lorsque des communes élaborent un projet de commune nouvelle, la question du rattachement à un EPCI se pose évidemment très vite et est discutée bien en amont.

Un amendement, adopté à l'unanimité par la commission, propose aux conseils municipaux des communes fondatrices de choisir l'EPCI auquel la commune nouvelle serait rattachée au moment de sa création et par la même délibération, sans attendre le délai d'un mois prévu par l'article L. 2113-5 du code général des collectivités territoriales. Il s'agit d'une possibilité qui leur est offerte.

Le second amendement prévoit les modalités d'harmonisation de la redevance pour enlèvement des ordures ménagères en cas de création d'une commune nouvelle : à défaut d'harmonisation dès la première année, le régime applicable sur le territoire des communes est maintenu pour une durée maximale de cinq années.

De nouveaux amendements vont vous être soumis en séance. L'organisation des communes de Paris, de Lyon et de Marseille est applicable aux communes nouvelles. Or, les modalités de cette organisation ne sont, semble-t-il, pas adaptées aux communes nouvelles de moins de 5 000 habitants, c'est-à-dire l'essentiel d'entre elles.

Aussi est-il envisagé de supprimer certains renvois aux dispositions de la loi du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale, dite loi PLM.

Un amendement vous proposera par ailleurs d'accorder un délai supplémentaire d'un an aux communes nouvelles afin d'harmoniser la participation au financement de l'assainissement collectif.

Je voudrais pour conclure, monsieur le ministre, mes chers collègues, rappeler l'impact positif de la création de la commune nouvelle pour les communes fondatrices. Dans

leur rapport du 28 avril 2016, nos collègues sénateurs, Christian Manable et Françoise Gatel, indiquent « que les premiers retours sur le fonctionnement des communes nouvelles, qu'elles aient été créées avant ou après la loi de 2015, sont particulièrement positifs ».

À titre d'exemple, la commune nouvelle de Chambaron-sur-Morge, dans le Puy-de-Dôme, mise en place par les communes de la Moutade et de Cellule au 1<sup>er</sup> janvier 2016, a voté cette année un budget en augmentation de 50 000 euros, sans augmentation des taux d'imposition, alors que ce même budget aurait, en l'absence de création d'une commune nouvelle, nécessité une augmentation de 10 % des impôts dans chacune des communes historiques.

S'agissant des marges de manœuvre dégagées grâce à cette commune nouvelle, 15 000 euros d'économie ont d'ores et déjà été réalisées en matière d'assurance et d'abonnements.

De même, la création de cette commune nouvelle a permis aux agents municipaux des deux communes de bénéficier d'un meilleur régime indemnitaire alors que les horaires de mairie ont été élargis, offrant ainsi aux habitants concernés un meilleur service. L'impact de la commune nouvelle est également très positif en matière d'investissement, et ce dès cette année.

Comme le montre cet exemple puydômois pris dans un contexte financier particulièrement contraint, le statut de la commune nouvelle paraît être une réponse adaptée à l'organisation des services de proximité. Il permet, en outre, le maintien de l'identité de chaque commune.

La proposition de loi que nous examinons ce soir permettra à beaucoup de nouvelles communes, en clarifiant la situation des communes associées sous le régime de la loi Marcellin et en facilitant la transition, de s'engager vers des communes nouvelles. : des communes issues du terrain, créées par et pour le terrain et qui apparaissent comme une vraie solution d'avenir. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, écologiste et républicain, du groupe radical, républicain, démocrate et progressiste et du groupe de l'Union des démocrates et indépendants.*)

#### DISCUSSION GÉNÉRALE

**Mme la présidente.** Dans la discussion générale, la parole est à M. Jacques Pélissard.

**M. Jacques Pélissard.** Madame la présidente, monsieur le ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales, madame la rapporteure, mes chers collègues, lorsque ce dossier des communes nouvelles a été présenté lors du congrès des maires de France en novembre 2013, l'accueil qui a lui été réservé a été favorable mais pas totalement enthousiaste.

Dans les semaines qui ont suivi, plusieurs maires m'ont écrit pour me dire : voulez-vous la mort des communes ? Voulez-vous que certaines d'entre elles disparaissent ? Je leur ai répondu que je voulais simplement que les communes soient vivantes et fortes et qu'elles ne soient pas des coquilles vides. C'est dans ce contexte, effectivement, que nous avons déposé la proposition de loi qui est devenue la loi du 16 mars 2015.

La proposition de loi que nous examinons est intéressante, car elle a été déposée par le groupe Les Républicains du Sénat et qu'elle a ensuite été défendue, à l'Assemblée nationale, par le groupe socialiste, écologiste et républicain : les deux démar-

ches ont cheminé conjointement pour aboutir à un dispositif commun qui a été adopté, tant au Sénat qu'en commission ici-même, à une très large majorité.

Elle est intéressante car c'est la première fois – je parle bien entendu sous le contrôle de Mme Christine Pires Beaune – que la réforme vient du terrain. Elle ne découle pas, en effet, d'un schéma national prescriptif émanant de l'État ou d'un préfet, et aucun seuil national, comprenant telle ou telle dérogation, n'a été imposé.

C'est, au contraire, l'intelligence des territoires, tout comme les idées et la volonté des élus qui se sont imposées pour faire émerger cette réforme qui, aujourd'hui, démontre son efficacité.

Après les lettres de contestation que j'avais reçues, je dois dire, monsieur le ministre, que j'en ai reçu d'autres, écrites par les mêmes personnes, me disant : finalement, vous aviez raison ! L'une d'entre elles, que vous connaissez et qui contestait auparavant le nouveau dispositif, m'a même confié qu'elle était désormais maire d'une commune nouvelle.

Cette approche qualitative, complétée par une approche quantitative importante, a permis la création, d'après les statistiques de l'AMF, de 317 communes nouvelles, regroupant plus de 1 000 communes anciennes, et l'on compte actuellement 400 projets en gestation, même si tous n'aboutiront pas. Un phénomène nouveau et une culture nouvelle, autour de ces collectivités d'un type nouveau, se sont donc développés.

Ce matin, lors du congrès des maires de France, un atelier traitant de l'avenir des communes était organisé. Beaucoup de maires de communes nouvelles sont venus dire : même si les choses ne sont pas faciles, et que beaucoup d'écueils doivent être surmontés, nous sommes heureux du travail accompli et de cette coproduction avec la population, nos collègues élus ainsi qu'avec le personnel, qui a été intelligemment conduite.

**M. Gérard Menuel.** C'est vrai.

**M. Jacques Péliard.** Celle-ci permet de maîtriser la dépense publique et de l'orienter vers des démarches d'investissement améliorant la qualité des services offerts à la population.

À titre d'exemple, dans le département de la Dordogne, qui est situé non loin de chez vous, monsieur le ministre, dix projets de communes nouvelles ont abouti, et, aujourd'hui, quarante sont en route. Un vent nouveau s'est donc réellement levé en faveur des communes nouvelles afin d'en assurer la pérennité.

La commune nouvelle ne doit pas être vue par les maires comme un obstacle, mais, au contraire, comme un élément permettant d'assurer la pérennité de leurs communes. La mise en place de ces communes nouvelles se passe donc dans de bonnes conditions, tant sur le plan quantitatif que qualitatif.

Ceci étant dit, il nous faut améliorer les choses, car si nous avons, mes chers collègues, défriché ensemble la voie nouvelle d'une commune regroupée sur la base du volontariat, elle n'est pas toujours facile.

La proposition de loi de notre collègue sénateur Bruno Sido évoque donc des points importants. La commission des lois de notre assemblée, qui l'a adoptée, y a apporté des compléments. J'adhère, madame la rapporteure, et en totalité, aux propos que vous avez tenus à ce sujet : il me semble en effet que, avec les ajustements que vous proposez d'apporter au texte, nous allons dans le bon sens.

En revanche, je vais développer trois éléments qui seront matérialisés chacun par un amendement. Le premier concerne la souplesse que vous avez évoqué en rapport avec la loi PLM. Il faut effectivement que, dans les petites communes nouvelles, le dispositif puisse être ajusté et qu'elles puissent se doter d'un règlement intérieur et d'états spéciaux facultatifs et non obligatoires. En bref, il faut injecter de la souplesse dans ce dispositif : j'y reviendrai lors de l'examen de mon amendement.

Le deuxième élément concerne les gens du voyage. Que les choses soient claires : une commune nouvelle a un seuil de population qui, à terme, lui impose de respecter la loi relativement à l'accueil de ces gens du voyage et aux aires qui doivent leur être réservées.

En revanche, il faut laisser un peu de temps au temps : un lissage est nécessaire. C'est pourquoi je propose qu'effectivement leurs obligations en la matière ne s'appliquent qu'à compter du prochain renouvellement des conseils municipaux.

C'est nécessaire afin que les choses soient claires, et que les communes concernées aient matériellement, financièrement et techniquement le temps de mettre en place ces aires d'accueil. Elles le feront, mais en mettant à profit le laps de temps que je sollicite pour leur compte.

Troisième élément, la loi SRU. Mme la rapporteure l'a déjà évoqué, un rapport tout à fait intéressant, bipartisan, d'un sénateur socialiste et d'un sénateur républicain, fait apparaître que, pour la mise en œuvre de l'article 55 de la loi SRU, l'actuel délai de trois ans est un peu court. Je vous propose de le prolonger pour le porter à six ans. On ne peut pas en quelques mois, quelques années, respecter cet impératif du logement social au profit de l'ensemble de nos concitoyens. Laissons un peu de temps au temps pour que la loi s'applique de façon responsable, raisonnable pour l'ensemble des communes relevant de l'article 55 de la loi SRU.

Nous avons créé ensemble un dispositif intéressant. Notre démarche, intellectuelle et même culturelle, permet de changer le paysage des communes de France, pour qu'elles soient plus fortes, plus vivantes. Je n'utilise pas ces termes au hasard, ce sont ceux de la loi du 16 mars 2015, qui prévoyait des communes nouvelles fortes et vivantes.

Il nous appartient à tous de les mettre en œuvre, d'ouvrir des perspectives pour compléter la boîte à outils des communes nouvelles : loi du 13 décembre 2010, loi du 16 mars 2015. Nous aurons ainsi un ensemble de textes qui permettront aux communes nouvelles de s'épanouir, ce qui est nécessaire à la vitalité territoriale de notre pays. *(Applaudissements sur de nombreux bancs.)*

**Mme la présidente.** La parole est à M. Michel Piron.

**M. Michel Piron.** Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, la fragmentation bien connue du paysage communal français, même si le seuil symbolique des 36 000 communes a été franchi à la baisse, constitue à la fois une richesse et une difficulté, une richesse parce que les communes demeurent des lieux privilégiés de démocratie concrète en raison de la proximité des intervenants, une difficulté parce que cette organisation a aussi un coût incontestable, celui de la dispersion des moyens et de la redondance des équipements, qui ne sont pas toujours à la hauteur des services attendus de la collectivité.

Afin de compenser les insuffisances de l'émiettement communal français, voire d'y remédier, de nombreuses réponses, ont été proposées depuis déjà longtemps, au-delà

même des diverses formes de l'intercommunalité, qui sont bien entendu au premier rang des réponses aux besoins d'aujourd'hui.

Parmi ces dernières, la loi du 16 juillet 1971, dite loi Marcellin, a voulu organiser la fusion de communes. Son impact, reconnaissons-le, fut très limité, et la loi du 16 décembre 2010 lui a substitué une procédure rénovée de regroupement : autre tentative, couronnée, hélas, du même insuccès puisque, en quatre ans, seules treize communes nouvelles, regroupant au total trente-cinq communes, ont vu le jour.

Ce régime a donc été récemment assoupli par la loi du 16 mars 2015 visant à améliorer le régime de la commune nouvelle, afin de répondre à un certain nombre de situations fort différentes, et le résultat a été manifestement plus convaincant.

Cependant, aucune disposition spécifique précisant le devenir des communes associées en cas de création d'une commune nouvelle n'a été prévue. Il existe donc des incertitudes sur le devenir de ces communes encore régies par la loi Marcellin, incertitudes qui ont donné lieu à diverses interprétations.

Comme l'a indiqué l'auteur de la proposition de loi du Sénat, M. Sido, une telle situation « contribue à dissuader les communes issues du régime de fusion-association de la loi Marcellin de s'engager dans un projet de commune nouvelle, alors qu'elles sont les plus coutumières des démarches de fusion, et souvent désireuses de bénéficier d'un cadre juridique rénové ».

L'Association des maires de France a considéré à juste titre qu'il était possible de les transformer en communes déléguées, par délibération expresse du conseil municipal, afin qu'elles puissent se maintenir dans la future commune nouvelle. À l'inverse, la Direction générale des collectivités territoriales a estimé que la création d'une commune nouvelle entraînait, de plein droit, la disparition des communes associées, sans qu'il soit nécessaire de prononcer leur dissolution. Si tel était le cas, les communes associées se retrouveraient, après passage en commune nouvelle, effacées. La présente proposition de loi veut donc combler un vide juridique et mettre fin aux ambiguïtés, voire aux oppositions.

L'article 1<sup>er</sup> maintient d'abord les communes associées sous forme de communes déléguées en cas de création d'une commune nouvelle. Les maires délégués seraient en place jusqu'au renouvellement du conseil municipal. Il en irait de même pour les maires des anciennes communes associées. Je ne saurais trop insister sur la nécessité de respecter les transitions. Le tout ou rien, c'est quelque chose qui fonctionne rarement bien. Aménager des transitions me paraît ici particulièrement important.

L'examen de cette proposition au Sénat puis en commission à l'Assemblée nationale a permis de compléter le texte. A notamment été évoqué le problème lié à la détermination du collège électoral sénatorial.

Une autre incertitude devait être levée sur la détermination du nombre de grands électeurs pour les périodes transitoires qui suivent la mise en place d'une commune nouvelle. C'est l'objet de l'article 2, qui modifie les règles de détermination du nombre de délégués des conseils municipaux pour les élections sénatoriales durant les phases transitoires de création d'une commune nouvelle.

Vous comprendrez, mes chers collègues que le groupe UDI soutienne ce texte, qui vient combler utilement un vide juridique et répond aux interrogations venues de nombreux départements.

Nous n'oublions pas pour autant le contexte actuel et les réformes engagées, qui interrogent pour le moins de très nombreuses communes. Le maillage territorial au niveau communal conditionne, en effet, la réussite de toute réforme territoriale. Intégrer la réflexion sur l'avenir des communes à celle sur la décentralisation reste un chantier largement ouvert.

Si, en dépit des incertitudes actuelles, le groupe UDI se prononce en faveur de cette proposition de loi visant à offrir aux communes associées la faculté d'être maintenues en tant que communes déléguées dans le cadre d'une commune nouvelle, c'est d'abord dans cette perspective. (*Applaudissements sur de nombreux bancs.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Joël Giraud.

**M. Joël Giraud.** Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous l'avons tous dit, le mouvement en faveur des communes nouvelles commence à porter ses fruits. Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, 1 090 communes avaient fusionné pour former 317 communes nouvelles. Ce phénomène devrait encore se poursuivre au cours de l'année 2016. Le prolongement, à notre initiative, des mesures financières incitatives voté à l'unanimité par la commission des finances dans le dernier projet de loi de finances n'y est sans doute pas étranger.

D'ores et déjà, vous l'avez tous souligné, le seuil de 36 000 communes a été franchi pour la première fois à la baisse. Ce mouvement doit s'accélérer alors qu'il se concentre aujourd'hui principalement dans le Nord-Ouest de l'hexagone.

En parallèle, demeurent quelque 745 communes fusionnées, dont 402 dans le cadre d'une fusion-association, comptabilisant quelque 619 communes associées.

Afin d'encourager les collectivités à se regrouper en communes nouvelles, la présente proposition de loi présentée par le sénateur Sido tend à permettre le maintien des communes associées en cas de création d'une commune nouvelle.

L'article 1<sup>er</sup> propose de conférer, en cas de création ou d'extension des communes nouvelles, le statut de commune déléguée aux anciennes communes associées issues d'une fusion en application de la loi Marcellin. En l'état actuel de la législation, comme vous l'avez rappelé, monsieur le ministre, les communes associées ne pouvaient pas être maintenues en cas de création d'une commune nouvelle. L'article 1<sup>er</sup> précise que le conseil municipal de la commune nouvelle peut décider avant la fin de la période transitoire, soit avant le prochain renouvellement du conseil municipal, la suppression des communes déléguées.

Pour inciter les petites communes à se regrouper, l'article 1<sup>er</sup> *bis* prévoit de plus que les communes nouvelles de plus de 1 000 habitants mais composées uniquement de communes de moins de 1 000 habitants peuvent désigner leurs adjoints au scrutin uninominal pendant la période transitoire. C'est un dispositif intéressant et incitatif pour les communes rurales ou les communes de montagne, territoires auxquels je suis, comme vous, particulièrement attaché.

Les radicaux de gauche ont, à de nombreuses reprises, affirmé leur attachement à l'échelon local et à la clarification des compétences dans le but d'améliorer l'efficacité de

l'action publique locale, mais cette défense des échelons locaux ne nous fait pas perdre de vue le besoin de rationaliser les échelons, ce qui permet aussi d'améliorer l'efficacité des politiques publiques menées par les collectivités locales. *Small is beautiful*, mais pas toujours totalement.

Une disposition intéressante concernant le risque de coûts générés par cette proposition de loi a été introduite par l'article 1<sup>er</sup> *quater* du texte. Ce dispositif permet au conseil municipal de fixer une indemnité pour les maires délégués d'une commune nouvelle qui en font la demande à un niveau inférieur au barème prévu par la loi.

L'article 1<sup>er</sup> *septies*, ajouté à l'initiative de la rapporteure Christine Pires-Beaune, précise d'ailleurs que le conseil municipal de la commune nouvelle est composé des membres en exercice des conseils municipaux des anciennes communes.

L'article 2 prévoit pour sa part les règles de détermination du nombre de délégués des conseils municipaux pour les élections sénatoriales.

Enfin, de nombreux éléments ont été ajoutés par la commission des lois de l'assemblée nationale.

Ainsi, une délibération concordante des conseils municipaux des communes fondatrices de la commune nouvelle pourra déterminer l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre auquel la commune nouvelle souhaite être rattachée. Cet article complète l'article L.5213-5 du code général des collectivités territoriales, aux termes duquel la commune nouvelle choisit dans le mois de sa création l'établissement public auquel elle souhaitait appartenir.

Par ailleurs, en cas de création d'une commune nouvelle au sein d'un EPCL, celle-ci sera représentée au sein du conseil communautaire par un nombre de sièges correspondant à la somme des sièges détenus précédemment par chacune des anciennes communes. L'article 1<sup>er</sup> *decies* prévoit le même dispositif en cas d'adhésion des anciennes communes à un même syndicat.

De plus, la commission a adopté des mesures en matière de redevances durant une période transitoire après la création d'une commune nouvelle.

Pour toutes ces raisons, vous l'aurez compris, le groupe radical, républicain, démocrate et progressiste votera la proposition de loi que nous examinons aujourd'hui. (*Applaudissements sur de nombreux bancs.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Marc Dolez.

**M. Marc Dolez.** Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, personne ne s'étonnera dans cet hémicycle que, dans le consensus ambiant, je fasse entendre une voix dissonante.

**M. Michel Piron.** Oh !

**M. Marc Dolez.** Les députés du Front de gauche sont en désaccord avec la philosophie même de cette proposition de loi, qui s'inscrit dans la lignée de la réforme de 2010 et du processus de disparition des communes.

**M. Jacques Péliissard.** Non !

**M. Marc Dolez.** Après l'échec de la loi Marcellin de 1971, la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 a en effet mis en place un nouveau dispositif de fusion de communes, alors présenté comme plus simple et plus incitatif, en donnant la possibilité à plusieurs communes de se regrouper en une commune nouvelle.

Dans le même esprit, la loi du 16 mars 2015 a assoupli ces dispositions afin de favoriser les fusions. La proposition de loi que nous examinons ce soir entend encore assouplir le dispositif.

Nous ne sommes pas opposés par principe aux regroupements de communes,...

**M. Michel Piron.** Ah !

**M. Marc Dolez.** ...mais nous considérons que ce choix doit d'abord être celui des citoyens par la voix référendaire et non celui d'élus qui n'ont pas reçu de mandat en ce sens.

Chaque commune doit aussi pouvoir se prononcer sur son devenir. Or, faut-il le rappeler, la règle majoritaire rend possible la fusion de communes contre leur gré, ce qui est contraire au principe de libre administration des collectivités territoriales.

C'est pourquoi, le processus de création des communes nouvelles ne répondant pas à cette double exigence, nous ne soutenons aucun texte tendant à favoriser leur développement.

Par ailleurs, au regard de la baisse de la DGF, qui, en cumulé, ampute les budgets des collectivités territoriales de 28 milliards d'euros sur trois ans, l'avantage financier accordé aux communes nouvelles constitue plus qu'une incitation financière, il y a un risque d'intégration forcée des petites communes.

Les nouvelles dispositions fiscales et incitations financières pour encourager le processus de fusion ne garantissent nullement le maintien des dotations au-delà de la période transitoire et vont conduire mécaniquement à une baisse des dotations des communes qui ne s'inscrivent pas dans ce processus.

Plus le processus de la commune nouvelle rencontrera de succès, plus la dotation des autres collectivités diminuera, puisque le montant de l'enveloppe demeurera le même.

**M. Éric Straumann.** C'est vrai !

**M. Marc Dolez.** C'est donc l'État qui incite financièrement les communes à se regrouper, mais ce sont les collectivités territoriales et leurs contribuables qui paieront la facture, les maires étant contraints soit d'augmenter la fiscalité pesant sur les ménages ou les entreprises, soit de baisser le niveau des services rendus aux habitants ou d'en augmenter le coût. C'est une raison supplémentaire pour fonder notre opposition au renforcement de ces dispositions.

Nous sommes totalement opposés à un dispositif dont l'objectif, à terme, est limpide : supprimer des milliers de communes et mettre fin à ce qui est appelé l'émiettement communal, comme si nos presque 36 000 communes étaient un handicap pour la République, alors qu'elles sont un atout et une chance.

En réalité, cela n'aboutira qu'à accroître les inégalités territoriales...

**M. Gérard Menuel.** Vous mélangez tout !

**M. Marc Dolez.** ...et à éloigner les centres de décision des citoyens. C'est pourquoi nous refusons cette proposition de loi qui poursuit ce mouvement, avec l'ambition de supprimer les derniers freins à la création à marche forcée...

**M. Gérard Menuel.** Mais non !

**M. Marc Dolez.** ...des communes nouvelles. Nous pensons, au contraire, que la commune doit être confortée comme la cellule de base de la démocratie. Cette volonté est très large-

ment partagée par nos concitoyens. Un sondage IPSOS publié avant-hier rappelle en effet que trois Français sur quatre sont toujours fortement attachés à leur commune, quelle qu'en soit la taille. Selon cette enquête, les municipalités sont clairement perçues par les Français comme le dernier espace fort de la capacité d'action publique. Voilà un lien qui devrait interpeller, dans l'inquiétante crise démocratique que connaît aujourd'hui le pays.

J'ajoute que nous sommes bien sûr favorables à une coopération intercommunale, volontaire et utile, qui aboutisse à un approfondissement de la démocratie locale et respecte la libre administration des communes. Pour toutes les raisons que j'ai données, les députés du Front de gauche voteront résolument contre cette proposition de loi.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Olivier Dusopt.

**M. Olivier Dusopt.** Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, chers collègues, vous l'avez rappelé tout à l'heure, madame la rapporteure, c'est une révolution silencieuse qui se déroule actuellement, avec le succès de la loi adoptée l'année dernière, à votre initiative, madame Pires Beaune, et à celle de Jacques Péliassard, pour améliorer le régime des communes nouvelles.

Il a aussi été rappelé que ni la loi Marcellin de 1971, ni celle de 2010, n'ont donné les résultats escomptés en matière de fusion de communes, puisque, s'agissant de la première, la fusion simple concerne 343 communes aujourd'hui et la fusion-association n'en concerne que 402, comprenant ainsi 619 communes associées. Nous pouvons tous mesurer combien les effets attendus de cette loi n'ont pas été au rendez-vous.

De la même manière, la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010 avait mis en place des dispositifs d'incitation plus forts, notamment financiers. Mais entre 2011 et 2015, ce sont seulement treize communes nouvelles qui ont été créées, concernant trente-cinq communes préexistantes, montrant là les limites du modèle proposé. La loi du 16 mars 2015 rencontre, elle, un succès inédit, puisque, au 1<sup>er</sup> janvier 2016, ce sont déjà 1 090 communes qui ont fusionné pour former 317 communes nouvelles. Pour la première fois de son histoire, notre pays est passé sous le seuil symbolique des 36 000 communes, sans la moindre coercition.

Pour la résumer rapidement, cette loi permet aux conseils municipaux, sur la seule base du volontariat, de décider par délibération concordante du maintien de l'ensemble des élus issus des anciennes communes pendant la période transitoire. Elle donne également à chaque maire délégué la qualité d'adjoint au maire de la commune nouvelle. Les communes intégrant la commune nouvelle ont désormais la possibilité d'acquiescer le statut de commune déléguée, sauf si le conseil municipal s'y oppose à la majorité des deux tiers.

Enfin, mais pas seulement, la loi met en place un pacte financier garantissant pendant trois ans le niveau des dotations de l'État aux communes qui ont fusionné entre 2015 et 2016, au sein de communes nouvelles de moins de 10 000 habitants. Sur ce sujet, je veux toutefois m'inscrire en faux face à l'idée qui voudrait que le succès de la loi du 16 mars 2015 ne s'explique que par ses aspects financiers. D'autres raisons justifient le succès du régime renoué de la commune nouvelle : la volonté des élus de peser plus fortement au sein des intercommunalités qui voient, pour certaines, leur périmètre s'élargir, mais également la nécessité pour certaines petites communes de se réunir autour d'un

projet de territoire pour être en mesure de maintenir leur action publique et les politiques qu'elles veulent mettre en œuvre.

La proposition de loi que nous examinons aujourd'hui a le mérite de rendre encore plus attractif le régime de la commune nouvelle, en particulier pour les communes issues de la fusion-association, qui avait fait ses preuves, malgré le succès limité, dans le passé, des regroupements effectués dans le cadre de la loi Marcellin.

L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi permet ainsi le maintien des communes associées sous forme de communes déléguées, en cas de création de commune nouvelle, et dissipe le flou juridique qui existait sur cette question, entre le sentiment de la direction générale des collectivités territoriales qui estimait que la création d'une commune nouvelle entraînait de plein droit la disparition des communes associées, sans qu'il ne soit nécessaire de prononcer leur dissolution, et l'avis porté par l'association des maires de France et les autres associations de communes, considérant qu'il était possible de transformer les communes associées en communes déléguées.

Le maintien des communes associées sous forme de communes déléguées est désormais possible, en cas d'élargissement d'une commune nouvelle. C'est une bonne chose. Après les travaux de la commission, le conseil municipal de la commune nouvelle pourra aussi décider de la suppression des communes déléguées ou du remplacement de l'ensemble des communes déléguées, résultant du maintien proposé par cette proposition de loi, par une seule commune déléguée.

Nous avons ajouté d'autres articles, à l'initiative de notre rapporteure, sur la possibilité de désigner les adjoints au scrutin uninominal pendant la période transitoire pour les communes nouvelles composées de communes historiques de moins de 1 000 habitants. De même, nous avons prévu des modifications et des précisions sur l'ordre du tableau des conseillers municipaux ou encore sur le régime juridique relatif aux indemnités des maires délégués.

D'autres précisions utiles ont également été apportées. La première visait à répondre à un vide juridique sur les possibilités de remplacement d'un conseiller communautaire, lorsque son siège devenait vacant, jusqu'au premier renouvellement du conseil de la commune nouvelle. Nous avons adopté un article proposé par notre rapporteure pour maintenir la représentation des communes nouvelles dans les conseils syndicaux comme dans les conseils communautaires. Comme M. le secrétaire d'État l'a dit tout à l'heure, cela ne pose pas de difficulté aux conseils syndicaux, mais il existe certaines interrogations ou réserves d'ordre constitutionnel pour la question des conseils communautaires.

Je ne partage pas cet avis pour une raison particulière : le dispositif prévu par notre rapporteure et adopté par la commission des lois insiste sur le fait qu'il s'agit de maintenir cette représentation uniquement pendant la première période transitoire,...

**M. Michel Piron.** Eh oui !

**M. Olivier Dusopt.** ...c'est-à-dire jusqu'en 2020. En considérant la décision rendue le 20 juin 2014, à propos de la question prioritaire de constitutionnalité dite Salbris, sur le principe d'égalité des suffrages, mais aussi celles rendues tant sur les projets de loi MAPTAM que NOTRE, dont j'avais eu l'honneur d'être le rapporteur, nous constatons que le Conseil constitutionnel a autorisé certains dispositifs dérogatoires pendant une période transitoire au motif de l'intérêt

général. Je pense notamment au fait que le conseil de la communauté urbaine de Lyon soit devenu *de facto* le conseil de la métropole,...

**M. Michel Piron.** Il n'y a donc pas de problème !

**M. Olivier Dussopt.** ...sans qu'il n'y ait eu lieu de procéder à de nouvelles élections, alors même que nous sommes passés d'un EPCI à une collectivité à statut particulier. Cela s'applique aussi aux considérations relatives au cumul des mandats et des fonctions dans la même métropole.

C'est la raison pour laquelle je considère, à l'image du groupe socialiste, écologiste et républicain, que, grâce aux précisions que Mme la rapporteure aura l'occasion d'apporter dans les amendements déposés pour la séance, ce dispositif transitoire est utile pour favoriser la création de communes nouvelles et que s'il nous paraît opportun, il semble aussi pouvoir être acceptable, y compris aux yeux du Conseil constitutionnel. Mais peut-être que c'est à lui que la décision reviendra... (*Sourires. – Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, écologiste et républicain.*)

**M. Michel Piron.** Très bien !

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Françoise Descamps-Crosnier.

**Mme Françoise Descamps-Crosnier.** Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, madame la rapporteure, chers collègues, nous sommes saisis d'une proposition de loi d'origine sénatoriale abordant le sujet du devenir des communes associées, en cas de création d'une commune nouvelle.

Comme plusieurs d'entre vous l'ont déjà exprimé, à l'initiative de plusieurs de nos collègues, dont Christine Pires Beaune et Jacques Pélissard, nous avons profondément rénové le régime de la commune nouvelle par le biais de la loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes. Cette initiative faisait suite au constat de l'échec de la loi dite « Marcellin » de 1971 et de l'absence de dynamique engendrée par le cadre, pourtant renouvelé, de la loi de 2010. L'incitation nettement plus forte créée l'année dernière semble rencontrer un écho certain dans nos territoires.

Il s'agit donc de conforter ce mouvement qui nous permet de corriger cette anomalie française du grand nombre de communes. Si le développement de l'intercommunalité a permis ces dernières années de pallier l'émiettement communal en termes d'organisation et de moyens, notamment via la mutualisation, cette solution seule ne suffit pas et il nous faut organiser la réforme des structures institutionnelles mêmes. C'est la solution de la fusion.

En créant un cadre incitatif et non contraignant, la loi de 2015 a fait le pari des intelligences locales dans le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales. Il est payant puisqu'une nouvelle dynamique de fusion de communes est lancée. Plusieurs d'entre vous ont rappelé les chiffres, qui ont permis au pays de passer sous le seuil symbolique des 36 000 communes. Cette loi n'a cependant pas tout réglé. La question des communes associées, dépendant du cadre normatif, aujourd'hui supprimé, de la loi Marcellin, n'est pas couverte par la loi de 2015.

Nous sommes généralement partisans, à la commission des lois, d'une certaine sobriété législative. Chacun partage l'idée, aujourd'hui, qu'il n'est pas bon que la loi soit trop bavarde. La loi ne pouvant pas tout prévoir, son silence ouvre aussi la

voie de l'innovation et de l'imagination locales. C'est souvent des territoires que nous viennent les meilleures pratiques et les idées les plus intéressantes.

En l'occurrence, le silence des textes semble avoir été source de complications, en autorisant deux interprétations concurrentes à émerger sur la question du devenir des communes associées en cas de création d'une commune nouvelle. La proposition de loi dont nous débattons aujourd'hui a donc vocation à lever le doute qui est ainsi apparu. Il s'agit de répondre à la question : la création d'une commune nouvelle implique-t-elle la disparition des communes associées ou peuvent-elles évoluer en communes déléguées ?

Le caractère incertain de la réponse à cette question a pu être un frein à l'engagement de certaines communes dans de nouveaux processus de fusion : il y avait donc lieu de lever l'incertitude. La proposition de loi choisit clairement de permettre aux communes associées de pouvoir se maintenir comme communes déléguées au sein de la commune nouvelle.

Je tiens particulièrement à saluer les dispositions contenues dans l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi qui relèvent du même esprit que la loi de 2015, à savoir laisser le maximum de choix aux élus locaux pour transformer leur organisation territoriale. Chaque territoire est différent. Il nous faut pouvoir articuler une logique d'ensemble, une logique nationale, compatible avec le principe de libre administration des collectivités territoriales et la diversité territoriale de notre pays. Les collectivités auront ainsi le choix de se transformer soit en une collectivité unique, dès l'origine ou par la suite, soit en commune nouvelle dotée de communes déléguées qui correspondront aux anciennes communes associées.

Je ne reviendrai pas sur les autres dispositions contenues dans la proposition de loi ni sur l'articulation, en deux temps, induite par l'article 1<sup>er</sup>, puisque Mme la rapporteure a été très claire sur ces aspects. Je veux simplement saluer, parmi les amendements présentés par la rapporteure en commission des lois, que nous avons adoptés, celui relatif au maintien des taux, pour chaque ancienne commune associée, de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères et ce, pour une durée maximale de cinq ans.

Alors que les réformes institutionnelles visent à produire plus d'efficacité dans l'action publique et des économies d'échelle, il serait difficilement compréhensible que leur premier effet soit un alourdissement de la feuille des impôts locaux. Par ce type d'amendement, nous laissons aux territoires le temps de s'organiser administrativement et d'acquiescer une meilleure visibilité sur le plan budgétaire avant d'être amenés à prendre toute décision d'ordre fiscal.

Une fois la proposition de loi ainsi amendée et adoptée par notre assemblée, nous aurons véritablement un cadre global et exhaustif en matière de création de communes nouvelles. Mais il ne s'agit pas pour autant que notre réflexion en matière de rationalisation territoriale s'arrête. Au-delà des prochaines échéances électorales, qui verront probablement plusieurs propositions dans ce domaine, la représentation nationale doit poursuivre sa réflexion et faire éventuellement des propositions. Je sais que, parmi nos collègues, Christine Pires Beaune et Olivier Dussopt seront aux avant-postes de ces réflexions prospectives.

En cette période de congrès des maires, nous envoyons, par l'intermédiaire de cette proposition de loi, un message de confiance aux élus locaux. Il leur appartient de se saisir des outils que la législation leur offre déjà et que, grâce à cette nouvelle proposition, elle offrira demain aux communes associées. Je voterai naturellement cette proposition de loi

et j'encourage chacun à en faire autant, dans la droite ligne du travail accompli en commission, qui a fait l'unanimité. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, écologiste et républicain.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean Grellier.

**M. Jean Grellier.** Madame la présidente, monsieur le ministre, madame la rapporteure, mes chers collègues, en février dernier, lors d'une séance de questions orales sans débat, j'avais interpellé Mme la secrétaire d'État chargée des collectivités territoriales sur la possibilité de maintenir des communes associées au sein de communes nouvelles issues de la loi du 16 mars 2015. En effet, jusqu'à présent, la législation ne le permettait pas aux communes associées, issues de la loi Marcellin de 1971, qui souhaitaient participer à la constitution d'une commune nouvelle et dont au moins une demandait à conserver ce statut. Il se trouve que dans la troisième circonscription des Deux-Sèvres dont je suis l'élu, plusieurs communes se sont regroupées sous le statut de la fusion-association. Certaines sont dorénavant concernées par la création de communes nouvelles et souhaitent conserver leur statut de communes associées, devenues déléguées, condition que plusieurs d'entre elles avaient posée avant de s'engager dans le processus de création d'une commune nouvelle.

À ce moment-là, la réponse qui m'avait été faite par le Gouvernement confirmait l'impossibilité pour des communes associées, issues de la loi Marcellin, de voir leur statut maintenu en cas de création d'une commune nouvelle. Ni la loi du 16 décembre 2010, ni celle du 16 mars 2015 n'avaient pris en compte le statut des communes en fusion-association lorsqu'un projet de commune nouvelle était engagé sur un territoire doté de communes régies par la loi Marcellin de 1971. La volonté des élus de la commune de conserver leur identité propre dans le cadre d'une commune nouvelle avait alors été vraisemblablement sous-estimée.

De plus, rappelons que des divergences juridiques se faisaient jour entre l'Association des maires de France, AMF, et l'administration quant au maintien ou non de ces communes sous forme de communes déléguées au sein d'une commune nouvelle créée *ex nihilo*. Aussi cette proposition de loi du Sénat vient-elle clarifier cette situation et apporter une réponse claire aux communes en fusion-association souhaitant s'engager dans un processus collectif de création d'une commune nouvelle tout en sécurisant ce dispositif juridique. C'est donc un texte qui encourage au développement du regroupement communal. L'article 1<sup>er</sup> vient ainsi compléter l'article L. 2113-10 du code général des collectivités territoriales et permet qu'à la demande du conseil municipal de l'ancienne commune, résultant d'une fusion régie par la loi Marcellin, des communes déléguées puissent être instituées au sein de la commune nouvelle. Cet article permettra la création d'autant de communes déléguées que de communes associées, auxquelles s'ajoutera la commune chef-lieu.

Cette proposition de loi est aussi l'occasion de préciser les modalités de rattachement de la commune nouvelle à un établissement public de coopération intercommunale, EPCI, ainsi que le nombre de sièges attribués aux élus de la commune nouvelle au sein du conseil communautaire ou du syndicat mixte dont elle est membre.

Avec ce troisième texte de loi relatif aux communes nouvelles, il s'agit donc bien d'encourager le regroupement de communes afin que le service public de proximité s'organise de manière plus efficace, et que la démocratie locale continue à s'exercer sur nos territoires de la manière la plus partagée possible. Toutefois, le développement de

communes nouvelles, en fonction des spécificités d'organisation des territoires, nécessitera peut-être de légiférer à nouveau pour en améliorer le fonctionnement. D'ores et déjà, même si ce texte n'était pas le plus adapté pour plaider le point que je vais développer, d'autres applications législatives et réglementaires peuvent poser question lorsqu'elles s'appliquent aux communes associées.

Il en est ainsi de l'application de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, SRU, et de son article 55 dont les effets induits posent problème lorsque l'article s'applique à une commune associée dans le cadre d'une commune nouvelle ou issue de la fusion-association de la loi Marcellin. En effet, les mécanismes de calcul de la loi SRU, qui se basent sur la circonscription électorale communale plutôt que sur l'échelle des communes déléguées ou associées à titre individuel, font basculer ces communes à statut particulier dans une forme d'irrégularité, dès lors qu'elles sont intégrées dans un EPCI de plus de 50 000 habitants, comprenant au moins une ville de 15 000 habitants.

Elles sont alors considérées comme des collectivités n'assurant pas leurs engagements en matière de construction de logements sociaux sur le territoire communal pris dans son ensemble, bien que la commune chef-lieu de la commune nouvelle applique le taux en vigueur et que les communes associées prises individuellement ne soient pas dans l'obligation de souscrire à la loi compte tenu du nombre de leurs habitants. L'exonération de trois ans pour les nouvelles collectivités ayant été intégrées dans le dispositif SRU à la suite de l'application de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, NOTRe, a permis de prendre en compte les collectivités nouvellement concernées. Toutefois, la spécificité des communes associées est, me semble-t-il, oubliée. Il s'agirait de proposer une exonération des lois de 2010 et de 2015 pour les communes déléguées ou associées, au sein des communes nouvelles, ainsi que pour celles issues de la loi Marcellin, lorsqu'elles sont situées dans un EPCI de plus de 50 000 habitants.

Cette exonération viserait à ne pas les condamner à verser une amende au titre de l'article 55 de la loi SRU lorsque chaque commune déléguée ou associée, prise à titre individuel, qu'elle soit chef-lieu de la commune ou non, au sein de cette circonscription électorale, ne dépasse pas 3 500 habitants, et lorsque la commune chef-lieu qui compte plus de 3 500 habitants respecte bien, individuellement, les obligations légales quant au taux de logements sociaux locatifs par rapport à son parc de résidences principales.

L'exemple que je viens de citer montre qu'il sera nécessaire de clarifier à nouveau certains aspects législatifs, ce qui pourra vraisemblablement se faire dans le cadre de l'examen du projet de loi « égalité et citoyenneté », bientôt en débat dans notre assemblée. En effet, il serait paradoxal d'obliger ces regroupements communaux à construire des logements sociaux alors qu'aucun besoin n'est répertorié sur le territoire en question, et de demander aux organismes HLM de répondre à une demande injustifiée. Il serait tout aussi injuste d'appliquer à des communes en règle individuellement des pénalités lorsqu'elles sont régies par un cadre juridique à l'échelon d'une circonscription électorale.

Durant cette législature, l'Assemblée nationale a été très impliquée dans l'examen de textes tendant à restructurer les collectivités territoriales. Je plaide pour continuer les ajustements nécessaires à la réalité des situations territoriales au fur et à mesure des opportunités législatives, comme celle qui se présente à nous aujourd'hui. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, écologiste et républicain.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-René Marsac.

**M. Jean-René Marsac.** Monsieur le ministre, madame la rapporteure, chers collègues, la proposition de loi permettant le maintien des anciennes communes associées sous forme de communes déléguées en cas de création d'une commune nouvelle contribue au mouvement de fusion de communes en cours. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier, la France des 36 000 communes n'est plus. Sous l'impulsion de la loi du 16 mars 2015, un millier de communes ont fusionné. La loi dont nous débattons permettra d'améliorer encore l'attractivité du dispositif de création de communes nouvelles. Ce dispositif doit en effet tenir compte des situations et des évolutions antérieures. C'est le cas pour les communes associées dont nous parlons. D'autres situations particulières devraient aussi être prises en compte ; c'est le cas des agglomérations à cheval sur plusieurs départements, voire plusieurs régions, qui subissent depuis plus de 200 ans une organisation administrative complètement inadaptée à leur réalité, qui freine aujourd'hui leur évolution.

Face aux difficultés pour regrouper les communes, la France a d'abord fait le choix de favoriser l'intercommunalité, au risque de créer des confusions. Ainsi, depuis quelques décennies, il y a confusion entre la nécessité de construire des intercommunalités, pour porter le développement économique et les grands équipements, et l'objectif de réduire le nombre de communes. Or les objectifs et les fonctions de ces différents échelons sont de nature différente.

Il est heureux que nous ayons poussé au regroupement d'intercommunalités autour d'une ville centre : cela permet de mieux structurer les compétences et de mieux organiser les territoires hors des grandes agglomérations. Mais contrairement à ce que je lis assez souvent sous la plume d'élus ruraux, l'agrandissement des intercommunalités ne pousse pas à la disparition des communes, bien au contraire. Agrandissement des communautés de communes et encouragement à la création de communes nouvelles vont de pair : l'un et l'autre représentent de nouvelles opportunités pour l'affirmation d'un niveau communal pertinent, en mesure de faire vivre, en particulier, une école publique. Je pense d'ailleurs que le niveau de regroupement de communes pourrait avoir comme objectif minimum, clairement affiché, de faire vivre une école.

En revanche, il manque dans notre travail législatif récent un volet qui précise les compétences communales ; cela contribue sans doute à créer le trouble. Nous avons transféré vers l'intercommunalité des compétences importantes comme celle de l'urbanisme, mais nous n'avons pas redit explicitement ce que nous attendions désormais du niveau communal, de la mobilisation des conseillers municipaux et des maires. Sans doute aussi, une partie de la technocratie française continue à parier sur la disparition des communes ; nous, législateurs, ainsi que le Gouvernement devons dire beaucoup plus explicitement notre engagement en faveur du maintien du niveau communal.

Certes la mise en œuvre du temps d'activités périscolaires, TAP, réaffirme la fonction majeure du niveau communal dans l'objectif de l'éducation partagée entre différents acteurs – éducation nationale, territoires, familles et communes. Mais peut-être, faute d'explication suffisante et de moyens financiers, cela n'a pas été perçu de cette manière. En matière de sécurité, y compris civile – question d'actualité en cette période d'inondations –, la responsabilité communale doit être apparente et sans doute renforcée pour que nos concitoyens aient toujours le sentiment d'être protégés face aux risques de la vie et de la nature. La loi « égalité et citoyenneté » qui sera en débat très prochainement devrait

également être une occasion de muscler les responsabilités communales, ce que le texte en l'état ne fait pas suffisamment, me semble-t-il.

Il serait très paradoxal en effet de disserter sur la démocratie participative et de rechercher des espaces nouveaux d'expression et d'engagement citoyen, mais de ne pas tenir compte des 520 000 conseillers municipaux bénévoles, et de tous ceux, beaucoup plus nombreux encore, qui font vivre le débat démocratique en se présentant devant les électeurs. La démocratie participative n'est pas l'addition de monologues, le forum permanent sans aucune portée décisionnelle. La démocratie municipale permet de déboucher sur la décision collective et sur l'action. Nous serions bien inspirés de travailler à la modernisation et à la pérennité de cette démocratie de proximité, pour éviter que les citoyens aient un sentiment d'abandon, d'éloignement, voire de technocratisation de la vie publique locale.

Cette proposition de loi contribue à faciliter l'engagement des communes issues du régime de fusion-association de la loi Marcellin dans un projet de commune nouvelle. Je souhaite que nous profitions de ce texte pour avancer également sur les communes nouvelles interdépartementales. Il me semble indispensable de faciliter la vie de ces communes, victimes d'un découpage administratif très artificiel qui date de 1790. D'ores et déjà, des intercommunalités sont organisées de façon interdépartementale, parfois depuis fort longtemps. Ainsi, le pays de Redon, situé à cheval sur trois départements et deux régions, est organisé de cette façon depuis quarante ans. Il nous semble qu'il est possible de prolonger cette démarche intercommunale au niveau interdépartemental en abordant les communes nouvelles au sein d'une agglomération existante. Il s'agit de prendre en compte une réalité vécue par la population et de donner à un territoire la capacité de contractualiser et d'aller plus loin dans ses projets de développement. Je reviendrai à cette idée dans le cadre d'un amendement. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, écologiste et républicain.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Serge Bardy.

**M. Serge Bardy.** Madame la présidente, monsieur le ministre, madame la rapporteure, chers collègues, après avoir déjà débattu des fusions de communes à plusieurs reprises dans le cadre de cette législature, notamment autour de la loi NOTRe et de la loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, nous sommes à nouveau réunis pour nous pencher sur cette question. La présente proposition de loi est nécessaire ; elle vise à clarifier le statut juridique des communes associées issues de la loi Marcellin. L'insécurité juridique qui prévaut actuellement est en effet de nature à dissuader ces dernières de s'engager dans un projet de commune nouvelle.

Or, et j'espère que nous serons tous d'accord sur ce point dans cet hémicycle, nous devons tout faire pour encourager le dynamisme territorial en promouvant la création de communes nouvelles. À ce propos, j'aimerais éclairer nos débats d'un témoignage issu du territoire des Mayennes, où j'ai la chance et l'honneur d'être élu. Avant 2013, le Maine-et-Loire comptait déjà douze communes associées issues de la loi Marcellin de 1971. Confortant ce statut précurseur, le Maine-et-Loire a fourni à lui seul près de 10 % des communes nouvelles de France. Au 1<sup>er</sup> janvier 2015, le département comptait 357 communes. Un an plus tard, au 1<sup>er</sup> janvier 2016, on n'en recensait plus que 250, dont vingt-cinq communes nouvelles regroupant 133 communes

déléguées. Sont ainsi nées les communes de Beaupreau-en-Mauges, de Montrevault-sur-Evre, de Mauges-sur-Loire ou encore d'Orée-d'Anjou.

Oui : « La métropole rurale s'invente dans les Mauges », titrait sur une page *Ouest-France* dans son édition du 16 janvier. De soixante-quatre communes dans le territoire des Mauges, il en reste six. Comment expliquer ce succès quasi inégalé ? Plusieurs observateurs et chercheurs spécialistes des dynamiques territoriales ont mis en avant la tradition de coopération communale présente de longue date. Impulsée il y a déjà quarante ans par le syndicat mixte, une réflexion sur ce territoire était en cours depuis 2008, et le schéma de cohérence territoriale, SCOT, adopté en 2013 donnait le cap pour vingt ans. L'architecture est solide.

**M. Michel Piron.** Cela date des années 1950.

**M. Serge Bardy.** Tout cela est vrai, et j'ajouterais à ces explications un grand volontarisme des élus locaux qui se sont personnellement investis dans ces projets de fusion. Cela ne veut pas dire que tout se soit fait sans encombre.

Le principal reproche qu'adressent certains citoyens aux projets de communes nouvelles tenait à l'absence de débat sur ce sujet lors des élections municipales de 2014.

Pour les prochaines élections municipales, en 2020, les élus et les citoyens des Mauges sont inquiets. Les conseils municipaux des communes nouvelles issus des élections de 2014 sont constitués de 150 à plus de 200 conseillers municipaux. En 2020, si l'on applique froidement les règles en vigueur pour les villes ayant le même nombre d'habitants, ils ne compteront plus que 35 conseillers municipaux, soit quatre à six fois moins – à cette différence près que la majorité des communes ayant le même nombre d'habitants est située en zone urbaine ou périurbaine, avec une densité généralement supérieure à 500 habitants au kilomètre carré.

Prenons l'exemple de La Chapelle-sur-Erdre en Loire-Atlantique – une commune comparable à celles des Mauges –, qui compte environ 18 000 habitants, pour une superficie de 33 kilomètres carrés, soit une densité de 550 habitants au kilomètre carré. Par comparaison, les communes nouvelles des Mauges sont situées en zone rurale, s'étalent sur de vastes superficies, et comptent moins de 100 habitants au kilomètre carré. Ces communes s'étalent désormais sur plus de 30 kilomètres, avec un nombre d'élus identique à des communes de quelques kilomètres carrés seulement !

Cette inadéquation entre le nombre d'élus municipaux et l'étendue du territoire sera préjudiciable à une démocratie de proximité, et pourra entraîner un surcoût, puisque les élus ne pourront pas assumer seuls une telle charge de travail et risquent de devoir recruter pour assurer la pérennité des actions municipales. Même si ce n'est pas directement l'objet de la proposition de loi que nous examinons aujourd'hui, je tenais à témoigner devant vous des inquiétudes des élus et des citoyens des Mauges, qui ont été précurseurs et sont très engagés en faveur des communes nouvelles.

Peut-être aurons-nous bientôt l'occasion d'aborder à nouveau cette question – j'y serais, pour ma part, très favorable. Après ce témoignage directement venu des Mauges, et que je vous remercie d'avoir écouté, je vous invite à adopter cette proposition de loi. Tout ce qui peut faciliter la création de communes nouvelles, et améliorer leur fonctionnement, contribuera à étendre la dynamique observée dans le Maine-et-Loire ailleurs sur le territoire. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, écologiste et républicain.)*

**Mme la présidente.** La parole est à M. Paul Molac.

**M. Paul Molac.** La loi du 16 mars 2015 a permis de faciliter les fusions de communes en mettant en place plusieurs dispositifs incitatifs, tant sur le plan de la gouvernance que sur le plan financier. Quasiment à l'arrêt jusque-là, la création de communes nouvelles connaît un regain d'intérêt depuis l'adoption de cette proposition de loi, puisque 317 d'entre elles ont été créées à partir de 1092 communes. Ainsi, dans ma circonscription, une commune nouvelle a vu le jour : celle du Val-d'Oust, fusion des communes de La Chapelle-Caro, Le Roc-Saint-André et Quily. Plusieurs autres fusions sont sur les rails.

Le but de cette nouvelle proposition de loi est principalement de préserver, sous la forme de commune déléguée, les anciennes communes associées issues de la loi du 16 juillet 1971 dite loi Marcellin, et le maintien en fonction temporaire des maires délégués. De nombreuses autres mesures d'amélioration du régime de la commune, ou d'introduction des dispositifs non prévus jusqu'à présent, ont été ajoutées en commission des lois, et d'autres encore devraient être adoptés en séance ce soir grâce au travail méticuleux de la rapporteure, Mme Christine Pires-Beaune.

Je note toutefois deux oublis principaux dans cette loi. Premièrement, concernant le nom de la commune nouvelle, qui remplacera les anciens noms de commune : je défendrai tout à l'heure un amendement sur ce point. C'est loin d'être anodin, car les noms des communes, la toponymie locale, sont dans bien des cas les fruits d'une histoire plus que millénaire. Cette histoire n'est pas celle des grands personnages, mais tout simplement du peuple, et de la langue parlée par ce peuple.

Par bien des aspects, parfois linguistique, le nom de ces communes relève du patrimoine du territoire sur lequel elle se trouve. Les nouveaux noms de commune font donc craindre une rupture de ces territoires avec leur histoire, une banalisation. En l'état actuel, la loi ne prévoit aucune consultation d'une tierce instance pour le choix d'un nouveau nom. Les communes dont le périmètre n'évolue pas doivent, au contraire, consulter pour avis le conseil départemental – le changement de nom définitif étant décidé par décret en Conseil d'État.

Cette différence de traitement est difficile à comprendre. C'est pourquoi, afin d'accompagner un tant soit peu les élus des communes nouvelles dans la recherche d'un nom ne prêtant pas à polémique, je proposerai que le conseil régional soit consulté pour avis. Celui-ci est en effet le mieux à même de donner un avis éclairé sur cette question, la protection du patrimoine – notamment culturel et immatériel – faisant partie de ses compétences obligatoires. Il s'agirait d'un avis simple, afin de conseiller la commune, à laquelle revient naturellement le choix définitif.

Un exemple proche de ma circonscription illustre les difficultés, reconnues par le maire lui-même, que cette absence d'avis extérieur peut causer. La commune nouvelle issue de la fusion des communes de Plémet et de La Ferrière dans les Côtes-d'Armor, a choisi dans un premier temps le nom Les Moulins. Quelques mois après, face à l'incompréhension des citoyens et des élus de tous bords, cette commune a décidé de faire marche arrière et de conserver le nom de Plémet, fruit d'une longue histoire, et dans lequel la population se reconnaissait.

Un exemple encore plus récent : en avril dernier, la commune nouvelle issue de la fusion des communes de Mûr-de-Bretagne et de Saint-Guen, toujours dans les Côtes-d'Armor, décida de se nommer Guerlédan. Cela a suscité une véritable levée de boucliers chez les habitants et les élus des autres communes riveraines du plus grand lac artificiel de Bretagne, qui porte précisément le nom de Guerlédan. Ceux-ci estiment faire face à un accaparement égoïste et totalement anti-historique de ce toponyme.

**M. Michel Piron.** Ça fleure bon le genêt !

**M. Paul Molac.** Les différentes réformes portant sur les communes nouvelles ont oublié un deuxième point – que j'ai déjà soulevé lors de l'examen de la loi de 2015 – : le cas très problématique des intercommunalités à cheval sur plusieurs départements ou régions et qui souhaiteraient fusionner. Mon collègue Jean-René Marsac a fait état de ce problème à l'instant. J'ai cosigné, avec lui, un amendement à ce sujet. Ce cas se retrouve en effet dans la communauté de communes du pays de Redon, situé à cheval sur l'Ille-et-Vilaine, le Morbihan, et la Loire-Atlantique, soit trois départements et deux régions administratives – comme quoi, quand on veut, on peut faire compliqué.

Dans ce cas précis – je vous dis cela avec facétie – il existe une solution innovante et efficace : la fusion des départements avec la région au sein d'une assemblée unique de Bretagne, à laquelle serait réintégré le département de Loire-Atlantique.

**M. Jean Grellier.** Avec Notre-Dame-des-Landes !

**M. Michel Piron.** C'est une obsession !

**M. Paul Molac.** Ce territoire fait partie de la Bretagne depuis le V<sup>e</sup> siècle ; les frontières de cette région sont stabilisées depuis 840 ; elles sont restées les mêmes jusqu'en 1940, bien que le duché de Bretagne fût intégré au royaume de France en 1532. Une telle permanence historique est rare : vous savez qu'en général, les frontières évoluent. C'est le cas pour notre beau pays, dont les frontières n'ont été définitivement fixées qu'en 1860, et qui a commencé à se déconstruire en 1962. Vous voyez que les choses changent !

Je tiens à dire à M. Piron que nous partageons le genêt avec le Maine-et-Loire.

**M. Michel Piron.** Mais oui !

**M. Paul Molac.** Vous aurez compris que l'histoire est un élément important pour la constitution des communes aussi bien que pour celle des régions. Je note donc avec intérêt toute la subtilité dont a fait preuve Mme la rapporteure pour conserver les anciennes communes associées, et je voterai pour cette proposition de loi qui me semble aller dans le bon sens – sous réserve des quelques incohérences que j'ai évoquées. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, écologiste et républicain.*)

**Mme la présidente.** La discussion générale est close.

#### DISCUSSION DES ARTICLES

**Mme la présidente.** J'appelle maintenant, dans le texte de la commission, les articles de la proposition de loi.

#### Article 1<sup>er</sup>

**Mme la présidente.** La parole est à M. Philippe Folliot, inscrit sur l'article.

**M. Philippe Folliot.** La création d'une commune nouvelle n'est pas quelque chose d'anodin, pour une bonne et simple raison : les communes sont multiséculaires. Créées sous la Révolution, issues pour l'essentiel des paroisses de l'Ancien Régime, ce sont des éléments constitutifs de notre démocratie. Fontrieu est le nom d'une commune nouvelle du département du Tarn, issue des communes de Castelnaud-Brassac, de Ferrières et de Le Margnès ; Bellegarde-Marsal est le nom d'une autre commune nouvelle dans le même département. Elles témoignent que notre département n'est pas en retard en matière de fusion de communes !

Ce texte – que je voterai, bien entendu – contient des éléments très positifs, comme la reconstitution des sections électorales, qui permettent aux communes historiques d'élire directement un certain nombre d'élus. Malgré tout, certains points font encore débat ; ne serait-ce qu'à cause du fait que les communes nouvelles de moins de 1 000 habitants n'auront pas des dotations financières égales aux autres. Cette question mériterait d'être étudiée avec beaucoup de responsabilité. Beaucoup de procédures ont été mises en place afin d'encourager les communes à se rapprocher, voire à fusionner. Les plus petites communautés de communes ont ainsi tendance à disparaître. Dans une même région, ou dans un même département, des situations très dissemblables peuvent coexister. Il est donc important, pour les traiter, de tenir compte de la réalité de terrain, notamment le rapport entre la taille de la commune et sa population.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Éric Straumann.

**M. Éric Straumann.** Vous avez entendu beaucoup de témoignages concernant des communes nouvelles qui ont bien fonctionné. Pour ma part, j'ai à l'esprit l'échec retentissant de la commune de Kaysersberg-Vignoble, en Alsace. À peine créée, des dissensions très fortes ont conduit un tiers du conseil municipal à démissionner ; des élections seront donc organisées au mois de juin. Cet exemple refroidit tout le monde dans la région !

Une fois que le processus de fusion est engagé, il est irréversible. Pourrions-nous réfléchir, non pas à une possibilité de divorce, mais à une sorte de période d'essai ? Cette mauvaise expérience, en tout cas, nous a beaucoup marqués, car nous avons pris conscience que la démission d'un tiers du conseil municipal pouvait entraîner la dissolution de l'ensemble de ce conseil municipal. Cela cause une certaine forme d'instabilité : je constate que dans certains conseils municipaux, ça grenouille ; l'on cherche à savoir si l'on ne pourrait pas inciter à un tiers des conseillers à démissionner, afin de provoquer de nouvelles élections. Ce n'est pas ainsi que nos collectivités seront bien administrées !

Je suis tout à fait d'accord avec ce qu'a dit M. Molac à propos des noms des communes. Cette préoccupation passe souvent au second plan, alors qu'elle touche à l'histoire profonde de ces communes – c'est la même chose pour nos régions, avec des noms tels que Grand Est ou Hauts-de-France. Cela me fait penser à une époque de l'histoire européenne au cours de laquelle les noms des villes et des régions étaient changés sans scrupule : l'époque soviétique !

**M. Paul Molac.** Très bien !

**Mme la présidente.** Je suis saisie de deux amendements, n<sup>os</sup> 27 et 30 rectifié, qui peuvent faire l'objet d'une présentation groupée.

La parole est à Mme la rapporteure, pour les soutenir.

**Mme Christine Pires Beaune, rapporteure.** Ils sont rédactionnels.

*(Les amendements n<sup>os</sup> 27 et 30 rectifié, acceptés par le Gouvernement, sont successivement adoptés.)*

*(L'article 1<sup>er</sup>, amendé, est adopté.)*

#### Après l'article 1<sup>er</sup>

**Mme la présidente.** La parole est à M. le ministre, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 36.

**M. Jean-Michel Baylet, ministre.** Le Gouvernement vous propose, par cet amendement, de rétablir l'effectif de référence du conseil municipal de la commune nouvelle. Initialement fixé à soixante-neuf, ce chiffre a été supprimé – m'a-t-on dit – par inadvertance lors des débats ayant abouti à la loi du 16 mars 2015. Nous vous proposons de corriger cette erreur afin d'assurer une totale sécurité juridique.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**Mme Christine Pires Beaune, rapporteure.** La commission n'a pas examiné cet amendement. À titre personnel, puisqu'il s'agit d'un ajustement technique, j'y suis favorable.

*(L'amendement n<sup>o</sup> 36 est adopté.)*

#### Articles 1<sup>er</sup> bis et 1<sup>er</sup> ter

*(Les articles 1<sup>er</sup> bis et 1<sup>er</sup> ter sont successivement adoptés.)*

#### Article 1<sup>er</sup> quater

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Valérie Rabault, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 21.

**Mme Valérie Rabault.** Cet amendement tend à modifier une mesure adoptée dans la loi du 31 mars 2015 visant, entre autres avancées, à faciliter l'exercice de leur mandat par les élus locaux. En effet, elle prévoit l'obligation d'indemniser les maires, y compris ceux des communes de moins de 1 000 habitants, sans possibilité d'annuler cette indemnisation ou d'en revoir le montant s'ils le souhaitent. Or un certain nombre de maires de mon département – que M. le ministre connaît bien – ont exprimé leur désaccord, notamment au regard de la liberté qu'ils veulent pouvoir exercer à cet égard au sein de leur conseil municipal, en particulier ceux qui ne souhaitent pas recevoir d'indemnité alors qu'ils n'en ont jamais demandé, y compris des maires élus depuis de nombreuses années.

L'amendement propose donc de supprimer cette obligation d'indemnisation, mais uniquement, j'insiste sur ce point, dans les communes de moins de 1 000 habitants – libres évidemment de maintenir cette indemnité pour ceux qui le souhaitent.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**Mme Christine Pires Beaune, rapporteure.** L'amendement a été examiné au titre de l'article 88, et j'ai émis un avis de sagesse. Je comprends la philosophie de la disposition proposée par les sénateurs, qui ont voulu que le successeur d'un maire qui n'avait pas perçu d'indemnité – pour des raisons diverses –, ne se retrouve de ce fait dans une position

inconfortable s'il en reçoit une de droit, même si celle-ci pourrait dorénavant être inférieure au barème fixé par la loi. Mais un maire qui voudrait renoncer totalement à son indemnité pour en laisser le montant au budget communal me paraît pouvoir être autorisé à le faire. Au passage, je note que ce que propose Mme Rabault est une position intermédiaire entre le droit existant et la disposition votée par le Sénat, et je rappelle que le renoncement à l'indemnité ne serait possible qu'à l'initiative du maire.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Jean-Michel Baylet, ministre.** La loi promulguée le 31 mars 2015 est l'aboutissement de la proposition de loi suggérée par l'Association des maires de France et présentée de manière transpartisane par Mme la sénatrice Jacqueline Gourault et par M. le sénateur Jean-Pierre Sueur ; elle a été adoptée par le Sénat sur le fondement de la nécessité de protéger les maires des petites communes qui pourraient être parfois l'objet de pressions de leur conseil municipal pour renoncer à leur indemnité. Le seuil des communes concernées était de 3 500 habitants dans la proposition du Sénat, l'Assemblée nationale l'a ramené à 1 000 habitants et la CMP s'est mise d'accord sur ce dernier.

L'examen au Sénat de la proposition de loi de M. Bruno Sido a remis le sujet sur la table, et la Chambre Haute est apparue très partagée. Madame la rapporteure, puisque vous vous intéressez à l'opinion des sénateurs, je peux vous l'assurer.

Le Gouvernement quant à lui, madame Rabault, est sur la même position que Mme la rapporteure. En effet, dès lors que c'est à l'initiative du maire, je ne vois pas ce qui empêcherait l'adoption de cet amendement. Mais comme la mesure proposée ne modifie pas une disposition d'origine gouvernementale, je m'en remets à la sagesse bien connue du Parlement, en l'occurrence de l'Assemblée nationale.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Philippe Folliot.

**M. Philippe Folliot.** Je suis tout à fait favorable à cet amendement, ayant été de plus, en tant que maire, concerné par cette situation puisque je ne prenais pas d'indemnité dans le cadre de cette fonction. Il est important de prévoir un peu de souplesse parce que, pour tout un tas de raisons, des maires considèrent que leur mandat se rapproche de certaines fonctions bénévoles dans une association. Par conséquent, la possibilité qu'ils puissent renoncer à une indemnisation me paraît sage, d'autant plus que, comme l'a souligné M. le ministre, ce serait à la demande du maire, lui assurant ainsi une protection sur ce point. Si le principe même que les élus municipaux soient indemnisés est essentiel et qu'il est fondamental de le préserver pour ne pas dériver un jour vers une forme de démocratie censitaire qui réserverait aux personnes qui en auraient les moyens la possibilité d'exercer un mandat local, il faut aussi pouvoir tenir compte de situations spécifiques, et je crois que cet amendement y pourvoira. C'est donc pourquoi, je le répète, j'y suis tout à fait favorable.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Olivier Dussopt.

**M. Olivier Dussopt.** La disposition obligeant les maires des communes de moins de 1 000 habitants à percevoir la totalité de leur indemnité est en effet issue de la loi du 31 mars 2015, à l'initiative du Sénat, complétée par les propositions du rapport de nos collègues Philippe Gosselin et Philippe Doucet, l'Assemblée ramenant à 1 000 habitants le seuil fixé par le Sénat à 3 500 habitants.

Le fond de ma pensée sur cette question, c'est que toucher à l'indemnité des élus est toujours un sujet compliqué, faisant parfois aussi l'objet de discours populistes, de caricatures. Il ne faut jamais négliger le fait que certains élus qui succèdent à des élus qui, en raison de leur situation sociale ou de leur retraite, avaient choisi de ne pas demander d'indemnité, peuvent être confrontés à une forme de pression à cet égard alors qu'ils en auraient pourtant besoin, et ce d'autant plus que le cumul des mandats va devenir impossible. On ne peut pas leur demander de se consacrer à leur collectivité et donc de délaisser d'autant leur emploi, voire de devoir le quitter, sans leur assurer les moyens de vivre correctement. Le mieux aurait été de classer par strates l'ensemble des communes et que, comme pour les départements et pour les régions, les indemnités soient arrêtées par la loi de manière à ce que chacun sache ce qu'il va percevoir et qu'on épargne aux élus ce sempiternel débat en début de mandat sur le montant de leur indemnité ou sur le pourcentage maximum de celle-ci que le conseil municipal veut bien leur octroyer.

Mais comme l'amendement de Mme Rabault précise bien que ce serait à l'initiative du maire, et qu'à défaut, les dispositions de la loi du 31 mars 2015 s'appliqueraient, je me range évidemment à l'avis de sagesse, que je qualifierai de positif, de la commission et du Gouvernement, tout en souhaitant que ne soit pas ainsi évacuée la question du statut de l'élu dans sa réalité car, derrière la question de l'indemnisation, il faudra aussi se pencher sur la question de son statut et de sa protection sociale.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Éric Straumann.

**M. Éric Straumann.** Je suis contre cet amendement parce qu'il remettrait les maires sous pression. Dès la première réunion du conseil municipal, on va dire au maire : « Est-ce que tu prends tes indemnités ou pas ? » Sous la pression, il va répondre qu'il y renonce. Je rappelle que s'il ne veut pas être indemnisé, il lui suffit chaque mois de ne pas signer le mandat lui permettant de les encaisser. Il peut donc y renoncer de fait pour la durée qu'il souhaite. Cet amendement est tout simplement contraire à la volonté initiale du législateur qui était d'éviter que les maires des petites communes soient sous la pression de leur conseil municipal.

*(L'amendement n° 21 est adopté.)*

*(L'article 1<sup>er</sup> quater, amendé, est adopté.)*

#### **Article 1<sup>er</sup> quinquies**

*(L'article 1<sup>er</sup> quinquies est adopté.)*

#### **Article 1<sup>er</sup> sexies**

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Christine Pires Beaune, pour soutenir l'amendement n° 28.

**Mme Christine Pires Beaune, rapporteure.** Cet amendement vise à permettre aux communes nouvelles de déterminer en amont leur EPCI de rattachement. Une telle mesure a été votée à l'unanimité en commission des lois, et il n'en propose qu'une réécriture plus précise.

*(L'amendement n° 28, accepté par le Gouvernement, est adopté.)*

*(L'article 1<sup>er</sup> sexies, amendé, est adopté.)*

#### **Après l'article 1<sup>er</sup> sexies**

**Mme la présidente.** La parole est à M. le ministre, pour soutenir l'amendement, n° 37 rectifié, portant article additionnel après l'article 1<sup>er</sup> sexies.

**M. Jean-Michel Baylet, ministre.** Cet amendement vise à maintenir le bénéfice du régime des aides au titre du fonds d'amortissement des charges d'électrification attribuées aux communes rurales sur le territoire des anciennes communes qui s'en trouvent exclues du fait de la création d'une commune nouvelle. Cette disposition dérogatoire me semble importante.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**Mme Christine Pires Beaune, rapporteure.** La commission ne l'a pas examiné, mais j'en avais proposé un quasi-identique qui n'a pu être examiné puisqu'il est tombé sous le couperet de l'article 40. Je ne peux donc qu'être favorable à l'amendement du Gouvernement qui va lever un frein à la constitution de communes nouvelles.

*(L'amendement n° 37 rectifié est adopté.)*

#### **Article 1<sup>er</sup> septies**

*(L'article 1<sup>er</sup> septies est adopté.)*

#### **Article 1<sup>er</sup> octies**

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Christine Pires Beaune, pour soutenir l'amendement n° 31 rectifié.

**Mme Christine Pires Beaune, rapporteure.** Il s'agit de permettre une harmonisation en matière de régime applicable à la redevance d'enlèvement des ordures ménagères jusqu'au dernier jour du mois de février de l'année suivant la création de la commune nouvelle.

*(L'amendement n° 31 rectifié, accepté par le Gouvernement, est adopté et l'article 1<sup>er</sup> octies est ainsi rédigé.)*

#### **Article 1<sup>er</sup> nonies**

**Mme la présidente.** La parole est à M. le ministre, pour soutenir l'amendement, n° 23, tendant à supprimer l'article 1<sup>er</sup> nonies.

**M. Jean-Michel Baylet, ministre.** Il s'agit en effet d'un amendement de suppression d'une disposition manifestement inconstitutionnelle puisqu'elle permettrait une surreprésentation des communes nouvelles au sein des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre. J'ai déjà eu l'occasion au début de notre débat d'en développer largement les raisons. La censure du conseil constitutionnel serait en l'occurrence certaine, ce qui placerait les communes nouvelles concernées dans une situation semblable à celle à laquelle ont été confrontés les EPCI aux lendemains de la censure des dispositions relatives à l'accord local – je renvoie à la jurisprudence dite « Commune de Salbris » que j'ai évoquée.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**Mme Christine Pires Beaune, rapporteure.** Elle est évidemment très défavorable à la suppression de cet article et donc à l'amendement du Gouvernement même si j'ai entendu les arguments de M. le ministre, car il ferait tomber celui de la

commission que je vais défendre juste après et qui tient compte de ses observations puisqu'il a une portée beaucoup moins large que l'article initial en termes de représentation de la commune nouvelle au sein de l'EPCI.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Olivier Dussopt.

**M. Olivier Dussopt.** En écho à ce que j'ai dit lors de la discussion générale, ni M. le ministre ni Mme la rapporteure ne seront surpris que je sois, moi aussi, défavorable à cet amendement, considérant que la possibilité d'une censure par le Conseil constitutionnel au titre du principe d'égalité des suffrages comme dans sa décision de juin 2014 relative à la commune de Salbris, doit aussi être appréciée eu égard aux motifs d'intérêt général évoqués par le Conseil lui-même lors de ses décisions sur la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles – dite « MAPAM » – et sur la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République – dite « NOTRe ».

Je voudrais ajouter non pas un argument mais une suggestion. Lorsque le Conseil constitutionnel a rendu sa décision, le 20 juin 2014, concernant la commune de Salbris, nous avons été saisis peu de temps après d'une proposition de loi, présentée par notre collègue sénateur Alain Richard, et que nous avons adoptée – j'avais le privilège d'en être le rapporteur. Ce texte prévoyait la possibilité de reconstituer des accords locaux dans des conditions plus restrictives que celles prévues dans la proposition de loi de M. Sueur et Mme Gourault de décembre 2012 qui, elle, en avait élargi la possibilité.

En mars 2015, lorsque nous avons adopté cette proposition de loi, le Gouvernement a lui-même saisi le Conseil constitutionnel de manière à ce qu'il se prononce sur l'intégralité du texte. C'est ainsi que les dispositions que nous avons adoptées ont été sécurisées, mettant tous les cas de figure et tous celles et tous ceux qui souhaitaient y avoir recours à l'abri d'une éventuelle question prioritaire de constitutionnalité.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Joaquim Pueyo.

**M. Joaquim Pueyo.** Au-delà des arguments avancés par le Gouvernement pour illustrer les problèmes constitutionnels engendrés par une telle mesure, il me semble important de regarder l'incidence que pourrait avoir cet article issu de la discussion en commission des lois.

Il pourrait avoir des conséquences très importantes, comme celle d'instaurer des disproportions fortes en matière de représentativité démographique, notamment au détriment des villes moyennes. Nous constaterions rapidement, à mon avis, une rupture d'équité dans la représentation démocratique des EPCI.

L'amendement que va nous présenter Mme la rapporteure me semble plus adapté puisqu'il précise que si, en vertu de cette règle, la commune nouvelle bénéficie de sièges supplémentaires, ceux-ci seront attribués au-delà de l'effectif prévu. Car dans les cas de communes nouvelles ayant cinq ou six délégués, l'extension du périmètre obligera à supprimer des délégués dans les villes moyennes.

Les élus ne le comprennent pas. Garder le même nombre d'élus communautaires et ajouter, dans le cadre d'une extension du périmètre, de nouveaux délégués ne poserait pas de problème. Mais nous n'en ajoutons pas, nous en supprimons. Ce qui veut dire que dans des communes de cinq mille habitants qui avaient trois délégués, le fait d'intégrer une

commune nouvelle obligera à supprimer deux ou trois délégués. Dans la communauté urbaine que je préside, les maires ne comprennent plus. Il est vrai que nous sommes responsables puisque la loi NOTRe avait prévu un calcul dont nous n'avons peut-être pas suffisamment étudié les impacts.

Je demande au Gouvernement de revoir ce point parce que nous sommes en train de créer des ruptures d'égalité en termes de population. Il est indispensable que nous tenions compte de la démographie.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jacques Pélissard.

**M. Jacques Pélissard.** Je comprends la préoccupation de M. le ministre, s'agissant du respect du critère démographique mis en lumière dans la décision « Salbris », mais il s'agit en l'espèce d'une démarche transitoire et non définitive.

Dans l'intérêt général et avec une approche purement transitoire, je propose d'appliquer le dispositif prévu par l'amendement qui nous a été présenté en commission par Mme la rapporteure.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Michel Piron.

**M. Michel Piron.** Je suis quelque peu étonné par cet argument péremptoire qu'est l'anticonstitutionnalité, car elle n'est pas avérée. Comme cela vient d'être dit, l'argument du caractère transitoire de cette disposition est loin d'être négligeable, d'ailleurs il a déjà servi.

La question de fond est celle d'une représentativité qui, encore une fois, ne peut pas être rayée d'un trait pendant cette période qui n'est que transitoire. Évoquer l'intérêt général, c'est aussi appeler l'attention sur une certaine représentativité.

Enfin, je voudrais rappeler, après l'excellente explication de M. Dussopt, le traitement particulier, parfaitement constitutionnel, de Lyon et de l'agglomération lyonnaise.

Monsieur le ministre, compte tenu de votre implantation géographique très ancienne dans une région qui n'est pas très éloignée des Pyrénées, j'ai envie de vous dire, en paraphrasant un auteur fort célèbre, qu'une chose ce ne peut être une vérité en-deçà du Rhône et une erreur au-delà... Il me paraît plus raisonnable de suivre l'exemple lyonnais.

*(L'amendement n° 23 n'est pas adopté.)*

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Christine Pires Beaune, rapporteure, pour soutenir l'amendement n° 39.

**Mme Christine Pires Beaune, rapporteure.** Nous avons vu qu'il était difficile de créer une commune nouvelle et M. Straumann nous a rappelé le divorce qui s'est produit en Alsace.

**M. Éric Straumann.** Ce n'est pour l'instant qu'une scène de ménage!

**Mme Christine Pires Beaune, rapporteure.** Il est difficile de créer une commune nouvelle et l'un des arguments qui a présidé à la création de certaines d'entre elles, comme cela a été rappelé tout à l'heure à la tribune, est de dire qu'en se regroupant, on pèse plus lourd au sein de l'EPCI. C'est pour cette raison que la loi actuelle prévoit que la commune nouvelle conserve ses représentants, les délégués de chaque commune historique venant s'y additionner.

Nous n'allons pas changer les règles du jeu en cours. L'amendement que je vous propose vise à ce que les communes historiques aient au moins un représentant au sein de la commune nouvelle, dans le cadre d'un élargissement ou de la fusion des EPCI liée au nouveau schéma.

Cette position permet de répondre aux inquiétudes de M. Pueyo. Effectivement, dans le cas de communes nouvelles nées de l'agrégat d'un grand nombre de petites communes autour d'une ville-centre, si nous maintenons la disposition adoptée par la commission, la ville-centre pourrait rencontrer des difficultés liées au nombre pléthorique de délégués des petites communes.

Je vous propose donc par cet amendement raisonnable de prévoir que si la commune historique n'a aucun représentant, on lui en attribue un.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Jean-Michel Baylet, ministre.** Incontestablement, la rédaction proposée dans cet amendement diminue les risques constitutionnels puisqu'elle encadre davantage le dispositif initial, mais elle ne les fait pas disparaître totalement. Le Gouvernement s'en remet à la sagesse de l'Assemblée.

*(L'amendement n° 39 est adopté. L'article 1<sup>er</sup> nonies est ainsi rédigé)*

#### Article 1<sup>er</sup> *decies*

**Mme la présidente.** Je suis saisie de l'amendement rédactionnel, n° 25, Mme Christine Pires Beaune, rapporteure.

*(L'amendement n° 25, accepté par le Gouvernement, est adopté.)*

**Mme la présidente.** Je suis saisie de l'amendement n° 26, également rédactionnel, de Mme Christine Pires Beaune, rapporteure.

*(L'amendement n° 26, accepté par le Gouvernement, est adopté.)*

*(L'article 1<sup>er</sup> *decies*, amendé, est adopté.)*

#### Après l'article 1<sup>er</sup> *decies*

**Mme la présidente.** La parole est à M. Paul Molac, pour soutenir l'amendement n° 20 portant article additionnel après l'article 1<sup>er</sup> *decies*.

**M. Paul Molac.** Les noms des communes ne doivent pas être choisis au hasard. C'est pourquoi nous proposons, à travers cet amendement, que la région donne son avis.

Si le périmètre de la commune devait changer, on demanderait l'avis du département et en outre il faudrait que le Conseil d'État statue. Or le nom de certaines nouvelles communes est le résultat d'un choix contestable. Il me semble que prendre plus de temps et demander certains avis empêcherait les reculs, comme celui qui s'est produit dans les Côtes d'Armor. Il faut mettre en place des conditions pour éviter, par exemple, que des communes portent un nom qui gomme leur patrimoine historique.

C'est un point relativement important. Il convient de rechercher un certain parallélisme, même si ce n'est pas rigoureusement la même chose, entre les communes nouvelles et celles dont le périmètre ne change pas.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**Mme Christine Pires Beaune, rapporteure.** Avis défavorable. M. Molac a rappelé la procédure actuelle : lorsqu'une commune souhaite changer de nom, cela nécessite effectivement un décret en Conseil d'État après consultation du conseil départemental.

Dans la plupart des cas de création d'une commune nouvelle, l'attribution du nom n'a pas posé de problème. Je propose que nous fassions confiance aux élus que d'ailleurs rien n'empêche, dans le cas d'une création de commune nouvelle, de mettre en place une consultation s'ils le souhaitent.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Jean-Michel Baylet, ministre.** Comme la commission, le Gouvernement émet un avis défavorable à cet amendement, pour les mêmes raisons que celles exposées par Mme la rapporteure.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Éric Straumann.

**M. Éric Straumann.** Il peut paraître incompréhensible que lorsqu'une commune change de nom, il soit nécessaire de consulter le département, alors que lorsque son nom est créé pour la première fois ce n'est pas nécessaire. Le premier acte devrait être le plus important.

Je ne suis pas d'accord, en revanche, sur un point : notre collègue propose que soit demandé l'avis de la région : je vois mal un élu alsacien donner son avis sur une commune située en Champagne ou dans les Ardennes... *(Rires.)* Laissons donc faire les élus départementaux !

*(L'amendement n° 20 n'est pas adopté.)*

**Mme la présidente.** La parole est à M. Guy Bailliart, pour soutenir l'amendement n° 18.

**M. Guy Bailliart.** Cet amendement porte sur la continuité territoriale.

Dans le cas d'un projet de création d'une commune nouvelle, notamment lorsqu'elle se substitue à l'ensemble des communes membres d'un EPCI à fiscalité propre, il peut se trouver une commune dont la localisation crée un effet bouchon qui empêche les communes situées de part et d'autre de se regrouper en commune nouvelle. La volonté de ces communes est mise en échec par le refus de la commune qui interrompt la continuité géographique.

L'objet de cet amendement est de permettre à des communes qui souhaitent s'associer mais ne le peuvent pas, du fait du refus d'une commune de se réunir en commune nouvelle, de le faire, et ce malgré l'absence de continuité territoriale.

Plusieurs cas de non-continuité existent déjà aujourd'hui, à plusieurs niveaux territoriaux – je pense notamment au canton de Valréas, qui est une partie du Vaucluse enclavée dans la Drôme, à la commune de Pont-d'Ouilly, dans le Calvados, qui possède une enclave dans l'Orne, ou encore à la commune de Séron qui forme une enclave des Hautes-Pyrénées dans les Pyrénées-Atlantiques.

Pour résumer, il ne s'agit nullement de supprimer la règle de continuité territoriale mais seulement de lui donner un peu de souplesse pour tenir compte de la volonté des communes évoquées de se réunir.

Pour ce faire, ces communes devront satisfaire à quatre conditions : premièrement, des délibérations concordantes ; deuxièmement, le fait qu'un membre de la commission départementale de la coopération intercommunale porte leur demande ; troisièmement, un vote favorable de la CDCI à la majorité des deux-tiers ; quatrièmement, la validation de la démarche par le représentant de l'État dans le département.

Ces précautions encadrent suffisamment le dispositif pour éviter et la généralisation et les démarches irréflechies.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**Mme Christine Pires Beaune, rapporteure.** La commission a émis un avis défavorable, au motif, d'une part, que la continuité territoriale est primordiale pour constituer une commune nouvelle, et d'autre part parce qu'il est déjà possible de contourner une commune qui bloquerait le processus de création de la commune nouvelle en procédant à la consultation référendaire.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Jean-Michel Baylet, ministre.** Le principe de continuité territoriale, qui s'applique sans aucune possibilité de dérogation aux structures intercommunales à fiscalité propre, ne peut bien sûr pas être assoupli s'agissant d'une commune nouvelle car c'est un principe intangible du droit des collectivités locales. L'avis du Gouvernement est défavorable.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Frédéric Reiss.

**M. Frédéric Reiss.** Je regrette l'avis de la commission et du Gouvernement, même si l'on peut comprendre leurs arguments. Je suis confronté dans ma circonscription à un exemple très concret d'une ancienne communauté de communes de 8 000 habitants – soit moins de 15 000 – qui a été obligée, pour garder son identité, de créer une commune nouvelle. Malheureusement, plusieurs communes auraient bien voulu rejoindre cette commune nouvelle mais n'ont pu le faire à cause de ce fameux effet bouchon. Je trouve cela dommage. Il serait intéressant d'assouplir les règles en la matière car les communes dont les élus en place sont opposés à la création d'une commune nouvelle – alors même que d'autres y sont tout à fait favorables – sont bloquées dans leur développement. C'est pourquoi je soutiens cet amendement de bon sens.

*(L'amendement n° 18 n'est pas adopté.)*

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-René Marsac, pour soutenir l'amendement n° 19.

**M. Jean-René Marsac.** Je reviens sur le cas des agglomérations, qui possèdent une réalité urbaine regroupant plusieurs communes, mais qui sont à cheval sur plusieurs départements ou régions. C'est le cas de Redon, qui se trouve dans ma circonscription, d'Alençon, que connaissent bien collègues ici présents, ou encore du Tréport, cher à Mme Le Vern, cosignataire de l'amendement.

Si certaines agglomérations découpées par des limites départementales ou régionales veulent acquérir le statut de commune nouvelle, ce qui est pertinent, compte tenu de leur géographie, de leur organisation, de leur réalité quotidienne,

il faut qu'elles changent de région. Une démarche aussi contraignante est décourageante, et fait échec à la création de communes nouvelles.

À mon sens, de tels obstacles ne sont pas justifiés, puisque l'intercommunalité interdépartementale ou interrégionale existe déjà. Je note en particulier qu'il n'existe aucune difficulté administrative, quelle qu'elle soit : le contrôle de légalité s'effectuant au siège de l'intercommunalité, c'est au siège de la commune nouvelle que le préfet doit assurer cette mission.

Dans mon territoire, les communautés de communes interdépartementales ou interrégionales procèdent à des investissements dans les trois départements, sans que cela pose aucune difficulté.

La loi met deux conditions à la création d'une commune nouvelle interdépartementale : l'existence pour chacune des anciennes communes d'un maire délégué afin d'assurer leur représentation, et le maintien des sections électorales, que la loi ne prévoit de conserver que dans les communes de plus de 20 000 habitants. Il ne me semble pas difficile de les assouplir.

Il est temps de reconnaître la réalité de ces agglomérations.

**M. Michel Piron.** Intéressant !

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**Mme Christine Pires Beaune, rapporteure.** Avis défavorable. Des communes nouvelles ont déjà été créées sur des départements différents : Ingrandes, dans le Maine-et-Loire, ou Le Fresne-sur-Loire, en Loire-Atlantique, ont fusionné le 1<sup>er</sup> janvier.

Cependant, si nous votions l'amendement, nous serions amenés à créer de nouveau des sections électorales, que nous avons supprimées cette année.

Dans les deux cas que j'ai cités, et il en existe d'autres, il n'y a pas été difficile de modifier des périmètres départementaux.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Jean-Michel Baylet, ministre.** Je préside moi-même une intercommunalité à cheval sur trois départements et deux régions. Cependant, au nom du Gouvernement, je suis défavorable à l'amendement.

La création de communes nouvelles vise avant tout à simplifier notre paysage institutionnel. Or l'amendement me semble aller à l'encontre de cet objectif. En permettant qu'une commune nouvelle soit située sur le territoire de plusieurs départements ou régions, il créerait une exception qui n'est ni justifiée ni souhaitée.

En outre, il aurait des conséquences négatives sur le plan électoral, la loi de mai 2013 ayant supprimé les sections électorales de la loi Marcellin.

Enfin, il pourrait conduire à créer une commune nouvelle de moins de 3 500 habitants située sur plusieurs cantons, situation qui contreviendrait au droit actuel. Celui-ci dispose en effet qu'est entièrement comprise dans le même canton toute commune de moins de 3 500 habitants. Seul un impératif d'intérêt général justifierait que l'on déroge à ce principe.

La problématique serait la même pour l'articulation entre la création d'une commune nouvelle interdépartementale de moins de 5 000 habitants et la loi de janvier 2009 sur l'élec-

tion des députés. Ce texte prévoit en effet que, sauf exception justifiée par des raisons géographiques ou démographiques, les circonscriptions sont constituées par un territoire continu, et que « sont entièrement compris dans la même circonscription pour l'élection d'un député d'un département toute commune dont la population est inférieure à 5 000 habitants ainsi que tout canton constitué par un territoire continu ».

Autant de raisons qui justifient l'avis défavorable du Gouvernement.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Joaquim Pueyo.

**M. Joaquim Pueyo.** J'ai compris la position de la rapporteure et du ministre, qui ont raison sur le plan juridique. Cependant, je reste attentif aux arguments de M. Marsac, car j'ai rencontré le cas de figure qu'il évoque.

Des communes sarthoises qui ont voulu créer des communes nouvelles ont dû y renoncer, tant la démarche était compliquée. Il aurait fallu que des communes changent de département et de région, ce qui ne se fait pas du jour au lendemain.

Dans ma circonscription, nous avons souhaité transformer toute une communauté urbaine en commune nouvelle. Nous n'avons pas pu.

Peut-être faudrait-il assouplir davantage la procédure permettant aux communes de changer de département, laquelle reste compliquée.

Les arguments juridiques sont imparables, je le répète, mais, dans les villes « frontière », la situation est difficile. On pourrait même imaginer que, dans une communauté d'agglomération, une commune prenne quasiment toutes les compétences, sans que la communauté d'agglomération cesse de fonctionner.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-René Marsac.

**M. Jean-René Marsac.** L'amendement ne complique rien. C'est la réalité qui est compliquée. Monsieur le ministre, je ne connais pas l'intercommunalité interdépartementale et interrégionale que vous présidez. Cependant, l'amendement porte sur les agglomérations interdépartementales et interrégionales, non sur l'intercommunalité elle-même. C'est non la totalité de l'intercommunalité que je voudrais faire passer en commune nouvelle, mais l'agglomération existante.

J'aimerais que nous réfléchissions au moyen de faire vivre des agglomérations interdépartementales et interrégionales, dont la situation actuelle est une véritable galère.

J'accepte que l'on retoque la démarche que je propose, mais quelle est l'alternative ?

*(L'amendement n° 19 n'est pas adopté.)*

**Mme la présidente.** Je suis saisie de quatre amendements, n° 38 rectifié, 9, 32 et 33, pouvant être soumis à une discussion commune.

La parole est à M. le ministre, pour soutenir l'amendement n° 38 rectifié.

**M. Jean-Michel Baylet, ministre.** Dans un souci de simplification, l'amendement n° 38 rectifié tend à supprimer certains renvois aux dispositions de la loi PLM, principale-

ment en ce qui concerne les relations financières entre la commune nouvelle et ses communes déléguées. La commune nouvelle pourra ainsi s'organiser librement.

L'amendement, qui tend à alléger un dispositif jugé trop lourd, reprend les propositions émanant de l'Assemblée. Il propose de supprimer l'avis obligatoire sur les subventions attribuées sur le territoire de la commune déléguée et le débat obligatoire avec les associations.

Il vise aussi à supprimer l'obligation d'instituer une dotation de fonctionnement et un état spécial, pour les rendre facultatifs. La délégation des équipements de proximité serait également facultative.

Ces dispositions sont les vôtres. Cependant, je souhaite améliorer la rédaction de l'article en précisant que la création d'une dotation de fonctionnement au profit des communes déléguées devient facultative mais que, si cette dotation est créée, il faut un état spécial.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jacques Pélissard, pour soutenir l'amendement n° 9.

**M. Jacques Pélissard.** Je suis satisfait par l'amendement du Gouvernement, qui reprend largement nos propositions. L'amendement n° 38 rectifié assouplit le dispositif, puisqu'il tend à adapter des obligations créées par la loi PLM, à rendre l'existence d'états spéciaux facultative et à créer un règlement intérieur pouvant organiser le fonctionnement de la commune nouvelle par rapport aux communes déléguées.

Bref, je suis favorable à l'amendement du Gouvernement, qui fera tomber le mien.

**Mme la présidente.** Est-ce à dire que vous retirez d'ores et déjà l'amendement n° 9 ?

**M. Jacques Pélissard.** Votons plutôt celui du Gouvernement !

**Mme la présidente.** La parole est à la rapporteure, pour présenter les amendements n° 32 et 33.

**Mme Christine Pires Beaune, rapporteure.** Ces amendements adoptés en commission poursuivent le même objectif que l'amendement n° 38 rectifié. Mais à titre personnel, je préfère la rédaction du Gouvernement, qui va plus loin.

Dans tous les cas, il s'agit de bonnes dispositions, qui assouplissent les règles auxquelles la loi PLM astreint les plus petites communes nouvelles.

**Mme la présidente.** Sans prétendre lire dans vos pensées, je comprends que vous préférez l'amendement n° 38 rectifié non seulement aux amendements n° 32 et 33, mais à l'amendement n° 9.

Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Jean-Michel Baylet, ministre.** Même avis.

*(L'amendement n° 9 est retiré, ainsi que les amendements n° 32 et 33.)*

*(L'amendement n° 38 rectifié est adopté.)*

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Christine Pires Beaune, rapporteure, pour soutenir l'amendement n° 34 rectifié.

**Mme Christine Pires Beaune, rapporteure.** L'amendement n° 34 rectifié, identique à un amendement n° 14 rectifié de M. Saddier, propose qu'en cas de création d'une commune nouvelle, les modalités de calcul de la participation au financement de l'assainissement collectif en vigueur sur le territoire soient maintenues au titre de l'année de création. Nous octroierons ainsi un délai supplémentaire.

*(L'amendement n° 34 rectifié, accepté par le Gouvernement, est adopté.)*

## Article 2

**Mme la présidente.** L'article 2 ne fait l'objet d'aucun amendement.

*(L'article 2 est adopté.)*

## Après l'article 2

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jacques Pélissard, pour soutenir l'amendement n° 12.

**M. Jacques Pélissard.** J'ai évoqué cet amendement dans la discussion générale. Il tend à prévoir un délai supplémentaire pour l'application de l'article 55 de la loi SRU. La loi NOTRe prévoit pour sa part un délai de trois ans, que deux sénateurs ayant publié récemment un guide pluraliste, jugent un peu court.

Mieux vaudrait le porter à six ans, pour laisser aux communes le temps de construire des logements sociaux qui les mettront à terme en conformité avec la loi SRU. Il n'est pas possible qu'elles le fassent en trois ans.

**M. Éric Straumann.** Très bien !

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**Mme Christine Pires Beaune, rapporteure.** La commission a émis un avis défavorable, parce que le projet de loi égalité et citoyenneté, qui traite du logement social, arrivera bientôt en discussion. Ce véhicule législatif conviendrait mieux à une telle disposition.

Toutefois, sur le fond, je suis favorable à l'amendement. Ce matin, nous avons entendu des représentants de l'association régionale des HLM, issus de plusieurs régions. Ce n'est pas parce que deux communes rurales s'associeront que les besoins de logement social augmenteront.

**Mme la présidente.** La parole est à M. le ministre.

**M. Jean-Michel Baylet, ministre.** Même position : avis défavorable. La discussion du projet de loi égalité et citoyenneté permettra d'aborder le problème.

J'ajoute, monsieur Pélissard, que l'amendement repose à mon sens sur une fausse bonne idée.

L'application de la loi SRU s'étend non sur trois ou six ans, mais sur neuf. En 2025, il faudra quand même que les communes soient en conformité avec la loi.

Or on sait comment procèdent nombre de communes : elles croient toujours avoir du temps. Quand on remet à demain la mise en œuvre d'une obligation, on ne leur

rend pas service. En 2022, lorsqu'elles n'auront plus que deux ans pour réagir, elles auront le plus grand mal à atteindre leur objectif.

Ma position est constante à cet égard. Il n'y a pas si longtemps, j'ai tenu le même raisonnement lors de l'examen d'une proposition de loi proposant de repousser d'un an la date d'application de la mesure. Quand les problèmes sont délicats, mieux vaut s'en emparer rapidement, que de s'imaginer qu'on les réglera en donnant du temps au temps.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la rapporteure.

**Mme Christine Pires Beaune, rapporteure.** Il nous faudra avoir une discussion sur la loi SRU et les pénalités dans le cadre du projet de loi égalité et citoyenneté. En effet, le seuil ne me semble pas le bon critère. Aujourd'hui, la situation du logement social est tendue dans certains territoires et ne l'est pas dans d'autres.

**M. Michel Piron.** Tout à fait !

**Mme Christine Pires Beaune, rapporteure.** À mon sens, c'est ce critère-là qui doit guider notre discussion – non pas aujourd'hui, je le répète, mais prochainement.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Olivier Dussopt.

**M. Olivier Dussopt.** Je partage la position et les arguments de la rapporteure. Il y a une autre raison pour laquelle cette discussion devrait se tenir au moment de l'examen du projet de loi égalité et citoyenneté, monsieur Pélissard : le Gouvernement a indiqué à plusieurs reprises, notamment par la voix de M. le ministre lors des Assises des petites villes de France, que ce projet de loi serait le cadre le plus adapté pour examiner non seulement cette question-là, mais aussi les conditions dans lesquelles organiser, en cas de fusion d'intercommunalités, la convergence des plans locaux d'urbanisme intercommunaux, voire la persistance de plans locaux d'urbanisme non intercommunaux lorsque des communautés de communes sont appelées à fusionner sans avoir établi les mêmes règles. Il me paraît donc plus opportun d'avoir une discussion qui concerne à la fois la question du logement social et les documents d'urbanisme et les documents de planification sur les territoires.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Michel Piron.

**M. Michel Piron.** Je suis moi aussi en parfait accord avec Mme la rapporteure : dès lors qu'il y a plusieurs aspects au sujet, le bon véhicule législatif sera celui qui nous permettra de discuter à la fois de la ville et du logement. Car ce n'est pas seulement la question du délai qui est posée, mais celle de l'applicabilité du seuil de 25 % de logements sociaux de la loi SRU modifiée – contre 20 % à l'origine – à un certain nombre de communes nouvelles. Ce n'est pas parce qu'une commune nouvelle agréant dix ou douze communes de moins de 1000 habitants dépassera le seuil des 3500 que le besoin de logements sociaux se fera nécessairement sentir. Dans bien des régions, que ce soit au fin fond de la Champagne-Ardenne, du Limousin, j'en passe et des meilleures, le problème tient aujourd'hui bien plus à la vacance des logements qu'au manque de logements que l'on peut observer par exemple en Île-de-France. Il ne s'agit donc pas d'appliquer aveuglément la loi SRU revue et corrigée. L'approche doit être double : la question du délai est certainement réelle, mais celle de l'applicabilité ou du bien-fondé de l'application à des communes nouvelles constituées de communes qui comptent toutes moins de 1000 habitants l'est tout autant. Il faudra y réfléchir. J'ai l'intention

de préparer un amendement sur ce sujet, mais je le répète, il nous faudra regarder cela de près : là où il n'y a pas une seule commune dépassant 1000, voire 800 habitants, la question mérite d'être posée.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean Grellier.

**M. Jean Grellier.** Le problème existe déjà dans les communes ex-associées devenues déléguées, qui se sont vu infliger des pénalités. Il y a donc nécessité de régler très vite cette situation.

*(L'amendement n° 12 n'est pas adopté.)*

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jacques Pélissard, pour soutenir l'amendement n° 11.

**M. Jacques Pélissard.** Il s'agit cette fois des gens du voyage. Nous sommes ici pour essayer de lever certains obstacles à la constitution de communes nouvelles. Or en zone rurale, l'investissement nécessaire à la mise en place d'une aire d'accueil des gens du voyage est souvent très lourd, tant sur le plan financier que sur le plan psychologique. Rappelons que la loi de juillet 2000 prévoit que les communes de plus de 5000 habitants ont l'obligation de disposer d'une telle aire d'accueil. Je propose donc de reporter le délai d'application de cette disposition au prochain renouvellement électoral, c'est-à-dire à 2020. Mettre immédiatement en place ces aires d'accueil n'est pas possible, que ce soit techniquement, financièrement ou psychologiquement.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**Mme Christine Pires Beaune, rapporteure.** La commission a donné un avis défavorable à cet amendement : en vertu de la loi NOTRe, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage seront une compétence des EPCI à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017. Or les communes qui vont se créer aujourd'hui auront quasiment toutes une date d'application au 1<sup>er</sup> janvier 2017. Le fait de passer le seuil des 5000 en créant une commune nouvelle n'aura donc pas d'impact sur les obligations de celle-ci.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Jean-Michel Baylet, ministre.** Même avis, madame la présidente.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Frédéric Reiss.

**M. Frédéric Reiss.** Puisque nous approchons de la fin de ce débat, permettez-moi de dire quelques mots. Nous avons évoqué à l'occasion de ce texte sur les communes nouvelles la représentativité au niveau des EPCI, qui est un sujet très important. Nous avons parlé ordures ménagères, logements sociaux, aires d'accueil des gens du voyage. Mais nous avons aussi évoqué, au cours de la discussion générale, le problème des circonscriptions électorales.

**Mme la présidente.** Votre intervention ne porte pas sur l'amendement, monsieur Reiss.

**M. Frédéric Reiss.** Mais comme nous terminons l'examen du texte...

**Mme la présidente.** Détrompez-vous : il nous reste d'autres amendements à examiner.

**M. Frédéric Reiss.** Un seul, madame la présidente.

Je voulais juste dire que si l'on peut comprendre qu'il y ait plusieurs sections électorales dans une commune de 300 000 habitants, c'est plus difficile dans une commune de 2000 ou 3000 habitants. Ce sera peut-être une question à poser dans le cadre du projet de loi égalité et citoyenneté. Où les habitants d'une commune nouvelle, et éventuellement des communes associées devenues déléguées, pourront-ils voter de manière cohérente ?

*(L'amendement n° 11 n'est pas adopté.)*

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jacques Pélissard, pour soutenir l'amendement n° 10.

**M. Jacques Pélissard.** Il est défendu, madame la présidente.

*(L'amendement n° 10, repoussé par la commission et par le Gouvernement, n'est pas adopté.)*

#### VOTE SUR L'ENSEMBLE

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'ensemble de la proposition de loi.

*(La proposition de loi est adoptée.)*

2

#### ORDRE DU JOUR DE LA PROCHAINE SÉANCE

**Mme la présidente.** Prochaine séance, lundi 6 juin, à dix-sept heures :

Discussion du projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique ;

Discussion de la proposition de loi organique relative à la compétence du Défenseur des droits pour la protection des lanceurs d'alerte.

La séance est levée.

*(La séance est levée à vingt-trois heures cinquante.)*

*La Directrice du service du compte rendu de la séance de l'Assemblée nationale*

CATHERINE JOLY

