



N° 3777

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 mai 2016.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA
LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE, SUR
LA PROPOSITION DE LOI (n° 3560)
*tendant à **permettre le maintien des communes associées,***
*sous forme de **communes déléguées, en cas***
*de **création d'une commune nouvelle***

PAR Mme CHRISTINE PIRES BEAUNE,
Députée

Voir les numéros :

Sénat :

181, 432, 433 et T.A. **104** (2015-2016).

SOMMAIRE

PAGES

PRINCIPAUX APPORTS DE LA COMMISSION	5
INTRODUCTION	7
I. FAVORISER LE REGROUPEMENT DE COMMUNES	9
A. LA CRÉATION DES COMMUNES NOUVELLES	9
B. UNE NOUVELLE IMPULSION POUR LES COMMUNES NOUVELLES.....	10
C. UN BILAN POSITIF.....	11
II. SUPPRIMER LES DERNIERS FREINS À LA CRÉATION DE COMMUNES NOUVELLES	12
DISCUSSION GÉNÉRALE	15
EXAMEN DES ARTICLES	23
<i>Article 1^{er}</i> (art. L. 2113–10 et L. 2113–12–2 du code général des collectivités territoriales) : Maintien des communes associées en cas de création d’une commune nouvelle	23
<i>Article 1^{er} bis</i> (art. L. 2113–8–1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Mesures transitoires relatives à l’élection des adjoints	28
<i>Article 1^{er} ter</i> (art. L. 2113–8–2 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Mesures transitoires relatives à l’élection des adjoints	30
<i>Article 1^{er} quater</i> (art. L. 2123–21 du code général des collectivités territoriales) : Indemnité de fonction du maire délégué.....	31
<i>Article 1^{er} quinquies</i> (art. L. 5211–6–2 du code général des collectivités territoriales) : Mesures transitoires relatives au pourvoi d’un siège de conseiller communautaire vacant	32
<i>Article 1^{er} sexies (nouveau)</i> (art. L. 2113–5 du code général des collectivités territoriales) : Délai de rattachement d’une commune nouvelle à un établissement public de coopération intercommunale	33
<i>Article 1^{er} septies (nouveau)</i> (art. L. 2113–7 du code général des collectivités territoriales) : Mesures transitoires relatives à la composition du conseil municipal de la commune nouvelle.....	34

<i>Article 1^{er} octies (nouveau)</i> (art. L. 2333-76 du code général des collectivités territoriales) : Modalités d’harmonisation de la redevance pour enlèvement d’ordure ménagères	34
<i>Article 1^{er} nonies (nouveau)</i> (art. L. 5211-6-2 du code général des collectivités territoriales) : Mesures transitoires relatives à la représentation de la commune nouvelle au conseil communautaire d’un établissement public de coopération intercommunale.....	35
<i>Article 1^{er} decies (nouveau)</i> (art. L. 5212-7 du code général des collectivités territoriales) : Mesures transitoires relatives à la représentation de la commune nouvelle au comité syndical d’un syndicat de commune	38
<i>Article 2</i> (art. L. 290–2 [nouveau] du code électoral) : Modalités d’élection des délégués des conseils municipaux pour les élections sénatoriales	38
TABLEAU COMPARATIF	43

PRINCIPAUX APPORTS DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion du mardi 24 mai 2016, la commission des Lois a adopté la proposition de loi tendant à permettre le maintien des communes associées, sous forme de communes déléguées, en cas de création d'une commune nouvelle en lui apportant les principales modifications présentées ci-après.

- À l'initiative de la rapporteure, la Commission a amélioré le régime transitoire des communes nouvelles en prévoyant que les communes déléguées conservent le même nombre de représentants au sein du conseil communautaire 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, et ce jusqu'aux prochaines élections municipales (article 1^{er} *nonies*).

- Dans le même esprit, la Commission a prévu que pendant cette période transitoire, les communes déléguées conservent le même nombre de représentants au sein du comité syndical en cas de création d'une commune nouvelle en lieu et place de plusieurs communes membres d'un même syndicat de communes (article 1^{er} *decies*).

- À l'initiative de la rapporteure, la Commission a ouvert la possibilité aux communes fondatrices de la commune nouvelle de choisir l'EPCI auquel la commune nouvelle est rattachée au moment de sa création, sans attendre le délai d'un mois prévu par l'article L. 2113-5 du code général des collectivités territoriales (article 1^{er} *sexies*).

- À l'initiative de la rapporteure, la Commission a précisé les modalités d'harmonisation de la redevance pour enlèvement des ordures ménagères en cas de création d'une commune nouvelle (article 1^{er} *octies*).

MESDAMES, MESSIEURS,

L'Assemblée nationale est saisie d'une proposition de loi, adoptée par le Sénat le 8 mars 2016, visant à permettre le maintien des communes associées, sous forme de communes déléguées, en cas de création d'une commune nouvelle (n° 3560).

La France compte aujourd'hui un peu moins de 36 000 communes : la moitié d'entre elles ont moins de 500 habitants et 86 % moins de 2 000 habitants. Dans certaines campagnes isolées, les élus municipaux ont du mal à faire vivre leur collectivité, non seulement financièrement, mais aussi sur le plan démocratique. Lors des dernières élections municipales, au mois de mars 2014, 64 communes n'ont pas participé au premier tour du scrutin, faute de candidats. Or la mise en place d'intercommunalités ne répond pas toujours à ces préoccupations.

Les pouvoirs publics ont, à diverses reprises, tenté de remédier à l'émiettement communal qui caractérise la France par le regroupement des communes afin de constituer des collectivités mieux armées pour exercer leurs compétences. La loi du 16 juillet 1971, dite « loi Marcellin », sur les fusions et regroupements de communes ⁽¹⁾ a ainsi organisé la fusion de communes. Son impact étant restant limité, la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales ⁽²⁾ a substitué au régime des fusions de communes celui de la commune nouvelle. Ce régime a été assoupli par la loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes ⁽³⁾, afin d'assurer une meilleure représentation des communes « fondatrices », cette loi ayant, par ailleurs, mis en place un dispositif financier incitatif d'une durée de trois ans.

La commune nouvelle est un outil supplémentaire au service du regroupement communal, venant s'ajouter – sans prétendre s'y substituer – aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) : comme le remarquait le rapporteur à l'Assemblée nationale du projet de loi de 2010 : « la

(1) Loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes.

(2) Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

(3) Loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes.

commune nouvelle ne doit être conçue ni comme un mécanisme concurrent de l'intercommunalité, ni même comme un aboutissement de la démarche intercommunale. Loin de s'opposer à cette dernière, les dispositions relatives aux communes nouvelles apparaissent plutôt comme son complément nécessaire : elles pourraient par exemple permettre de réduire le nombre de communes d'un EPCI dans le but, non de se substituer à l'établissement, mais d'améliorer son fonctionnement. » ⁽¹⁾.

Au 1^{er} janvier 2016, avec 1 090 communes ayant fusionné pour former 317 communes nouvelles, la France est passée, pour la première fois, sous le seuil des 36 000 communes.

La présente proposition de loi poursuit ce mouvement en supprimant les derniers freins à la création de communes nouvelles, notamment en permettant à des communes « associées » régies par la loi du 16 juillet 1971 de se maintenir en tant que communes déléguées en cas de création ou d'extension de communes nouvelles.

*

* *

(1) Rapport n° 2516 fait par M. Dominique Perben au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales, 14 mai 2010.

I. FAVORISER LE REGROUPEMENT DE COMMUNES

La loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes avait eu pour objectif de permettre une simplification de la carte communale. Deux types de fusion pouvaient être retenus : la fusion simple, ayant pour conséquence une disparition complète des anciennes communes et la fusion-association, prévoyant la création de communes associées.

Cette loi avait prévu deux incitations financières à la fusion des communes : pendant cinq ans à compter de la fusion, les subventions d'équipement attribuées par l'État pour des opérations déjà engagées par les communes fusionnées étaient majorées de 50 %. Par ailleurs, l'État compensait le manque à gagner résultant, pour la nouvelle commune, de l'égalisation des charges fiscales.

En dépit de ces incitations, les fusions, aussi bien simples qu'associées, furent peu nombreuses. Si l'on dénombre 528 fusions en 1972 (concernant 1 336 communes), la diminution du nombre annuel de fusions est ensuite rapide : 193 fusions en 1973 (concernant 466 communes) ; 76 en 1974 (154 communes) ; 9 en 1975 (19 communes) et 9 en 1976 (20 communes). Par ailleurs, certaines communes ont procédé à ce qu'il est convenu d'appeler une « défusion » ⁽¹⁾.

A. LA CRÉATION DES COMMUNES NOUVELLES

Devant le constat d'un bilan mitigé de la loi « Marcellin », la loi précitée du 16 décembre 2010 a réécrit le chapitre III du titre I^{er} du livre I^{er} de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales afin de substituer au régime des fusions de communes celui de la commune nouvelle.

En vertu de l'article L. 2113-2 du code général des collectivités territoriales, la création d'une commune nouvelle peut être mise en œuvre à l'initiative :

- de tous les conseils municipaux des communes concernées, par délibérations concordantes ;

- à la demande des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, représentant plus des deux tiers de la population totale de celles-ci ;

(1) Selon les chiffres communiqués par la direction générale des collectivités locales, cinq « défusions » ont eu lieu depuis 2010, et vingt-deux depuis 2000.

– à la demande de l’organe délibérant d’un EPCI à fiscalité propre, en vue de la création d’une commune nouvelle en lieu et place de toutes ses communes membres. Dans ce cas, la poursuite du processus de création est subordonnée à l’accord des conseils municipaux des communes concernées dans les conditions de majorité qualifiée prévue dans le cas de l’hypothèse précédente ;

– par le préfet : dans ce cas également, la poursuite du projet de création est subordonnée à l’accord de la majorité qualifiée des deux tiers des conseils municipaux.

Lorsque la demande est soutenue par un nombre de conseils municipaux atteignant la majorité qualifiée, mais qu’elle n’a pas fait l’objet de délibérations concordantes – c’est-à-dire lorsqu’au moins une commune a émis un avis défavorable – une consultation référendaire est organisée dans toutes les communes concernées sur l’opportunité de la création de la commune nouvelle ⁽¹⁾.

L’article L. 2113-4 du code général des collectivités territoriales précise que lorsque les communes concernées par une demande de création d’une commune nouvelle ne sont pas situées dans le même département voire dans la même région, la décision de création ne peut être prise qu’après modification des limites territoriales des départements ou régions concernés par décret en Conseil d’État pris après accord des conseils départementaux et des conseils régionaux concernés.

Enfin, dans un délai de six mois à compter de la création de la commune nouvelle, des communes déléguées reprenant le nom et les limites territoriales de l’ensemble des anciennes communes dont la commune nouvelle est issue sont instituées au sein de celle-ci, sauf délibération contraire du conseil municipal de la commune nouvelle (article L. 2113-10 du code général des collectivités territoriales). À l’instar des « communes associées » de la loi « Marcellin », les communes déléguées sont dépourvues de personnalité morale et seule la commune nouvelle a la qualité de collectivité territoriale.

B. UNE NOUVELLE IMPULSION POUR LES COMMUNES NOUVELLES

Durant les premières années de sa mise en œuvre, le bilan de la loi du 16 décembre 2010 est resté modeste : entre 2011 et 2015, seules 13 communes nouvelles ont été créées et concernaient 35 communes préexistantes.

(1) La création ne peut être décidée par arrêté préfectoral que si cette consultation recueille l’accord des électeurs selon une triple condition : la participation au scrutin doit être supérieure à la moitié des électeurs inscrits ; le projet doit recueillir, dans chacune des communes concernées, l’accord de la majorité absolue des suffrages exprimés ; cette majorité doit regrouper, dans chaque commune, un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits.

C'est pourquoi, afin de donner une véritable impulsion à la création de communes nouvelles, la loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle pour des communes fortes et vivantes⁽¹⁾ a ajusté le dispositif des communes nouvelles afin de le rendre plus incitatif pour les communes.

Ainsi, pour assurer une meilleure représentation de chaque ancienne commune et permettre aux élus qui portent le projet de regroupement de participer à sa mise en œuvre et à son suivi technique et politique, la loi du 16 mars 2015 a accordé aux conseils municipaux la possibilité de décider, par délibérations concordantes, le maintien de l'ensemble des élus issus des anciennes communes pendant une période transitoire allant de la création de la commune nouvelle jusqu'au renouvellement général de son conseil municipal.

Désormais chaque maire délégué a la qualité d'adjoint au maire de la commune nouvelle et les communes intégrant la commune nouvelle ont la possibilité d'acquérir le statut de commune déléguée, sauf opposition renforcée du conseil municipal à la majorité des deux tiers et non plus à la majorité simple comme le prévoyait la loi du 16 décembre 2010. Enfin, a été mis en place un pacte financier garantissant pendant trois ans le niveau des dotations de l'État aux communes fusionnant en 2015 ou 2016 au sein de communes nouvelles de moins de 10 000 habitants.

C. UN BILAN POSITIF

La loi du 16 mars 2015 a accéléré le mouvement de création des communes nouvelles. **Au 1^{er} janvier 2016, 1 090 communes ont fusionné pour former 317 communes nouvelles.** La France, qui compte aujourd'hui 35 885 communes, est donc passée sous le seuil symbolique des 36 000 collectivités municipales.

La création des communes nouvelles se concentre principalement dans la partie nord-ouest du territoire. Si 67 départements ont vu la naissance d'au moins une commune nouvelle, près de 36 % de ces dernières sont concentrées sur cinq départements : la Manche, le Maine-et-Loire, l'Orne, l'Eure et le Calvados. Dans ces départements, 531 communes ont fusionné pour former 114 communes nouvelles.

Les 317 communes nouvelles rassemblent une population totale de 1,2 million d'habitants, **soit 3 500 habitants en moyenne par commune nouvelle.**

(1) Loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle pour des communes fortes et vivantes.

Les communes nouvelles au 1^{er} janvier 2016

Au 1^{er} janvier 2016, 1 090 communes ont fusionné pour former 317 communes nouvelles. 21 % de ces communes nouvelles ont moins de 1 000 habitants, 28 % ont entre 1 000 et 2 000 habitants et 3 % d'entre elles ont plus de 10 000 habitants.

Par ailleurs, 19 communes nouvelles résultent de la fusion de toutes les communes d'un EPCI à fiscalité propre.

Certaines communes nouvelles résultent de la fusion de communes qui étaient situées sur le périmètre de plusieurs départements, arrondissements ou cantons. Ainsi, les communes d'Ingrandes (Maine-et-Loire) et du Fresne-sur-Loire (Loire-Atlantique) ont fusionné au 1^{er} janvier 2016. Cette commune nouvelle se trouvait ainsi sur deux départements, deux arrondissements et deux cantons. Le décret du 23 décembre 2015 a donc porté modification des limites territoriales de canton, d'arrondissement et de département dans les départements de Loire-Atlantique et de Maine-et-Loire. Cette commune nouvelle est maintenant intégrée dans le département du Maine-et-Loire.

Source : « Les communes nouvelles au 1^{er} janvier 2016 », bulletin d'information statistique de la DGCL, n° 108, mars 2016.

Le mouvement de création de communes nouvelles devrait se poursuivre au cours de l'année 2016. En effet, l'article 150 de la loi de finances pour 2016 ⁽¹⁾ a prolongé les mesures d'incitation financière pour les communes nouvelles de moins de 10 000 habitants ou pour les communes nouvelles de moins de 15 000 habitants issues de la fusion de toutes les communes membres d'un ou de plusieurs EPCI à fiscalité propre, dont la création a fait l'objet de délibérations concordantes prises avant le 30 juin 2016, et qui auront fait l'objet d'arrêtés de création pris avant le 30 septembre 2016.

II. SUPPRIMER LES DERNIERS FREINS À LA CRÉATION DE COMMUNES NOUVELLES

L'article 25 de la loi du 16 décembre 2010 précitée a laissé la possibilité aux communes qui ont fusionné avant la publication de la loi de demeurer régies par les dispositions de la loi du 16 juillet 1971. Ainsi, il existe encore aujourd'hui 745 communes « Marcellin », dont 402 fusions-association comptabilisant 619 communes associées.

Cependant, des incertitudes demeurent sur le devenir de ces communes associées en cas de création d'une commune nouvelle.

La proposition de loi propose donc de permettre le maintien des communes associées sous forme de communes déléguées, en cas de création ou d'extension d'une commune nouvelle.

Par ailleurs, elle prévoit quelques ajustements rendus nécessaires par la création, par la loi du 16 mars 2015, d'une période transitoire pendant laquelle la

(1) Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

composition du conseil municipal connaît une évolution progressive du nombre de conseillers municipaux entre les communes « historiques » et la commune nouvelle :

– **l'article 1^{er} bis** de la proposition de loi permet aux communes nouvelles de plus de 1 000 habitants, mais composées uniquement de communes « historiques » de moins de 1 000 habitants, de désigner leurs adjoints au scrutin uninominal – et non par scrutin de liste respectant la parité – pendant la période transitoire ;

– **l'article 1^{er} ter** prévoit des règles spécifiques de fixation de l'ordre du tableau des conseils municipaux pendant la même période transitoire ;

– **les articles 1^{er} quater** et **1^{er} quinquies** traitent du montant des indemnités des maires délégués et du pourvoi d'un siège vacant de conseiller communautaire d'un EPCI dont la commune nouvelle est membre pendant cette 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 de création d'une commune nouvelle.

À l'initiative de votre Rapporteuse, 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.

Ainsi, **l'article 1^{er} nonies** propose que les communes déléguées conservent le même nombre de représentants au sein du conseil communautaire pendant la période transitoire 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. **L'article 1^{er} decies** propose le même dispositif de maintien du nombre de représentants des communes déléguées dans le comité syndical en cas de création d'une commune nouvelle en lieu et place de plusieurs communes membres d'un même syndicat de communes.

Par ailleurs, afin de simplifier le processus de création des communes nouvelles, **l'article 1^{er} sexies** propose que les conseils municipaux des communes fondatrices puissent choisir l'EPCI auquel la commune nouvelle est rattachée au moment de sa création, sans attendre le délai d'un mois prévu par l'article L. 2113-5 du code général des collectivités territoriales. **L'article 1^{er} octies** précise les modalités d'harmonisation de la redevance pour enlèvement des ordures ménagères en cas de création d'une commune nouvelle.

DISCUSSION GÉNÉRALE

Lors de sa réunion du mardi 24 mai 2016, la commission des Lois procède à l'examen 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° 3560) (Mme Christine Pires Beaune, rapporteure).

M. le président Dominique Raimbourg, rapporteur. Nous examinons aujourd'hui une 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.

Mme Christine Pires Beaune, rapporteure. La moitié des 36 000 communes françaises comptent moins de 500 habitants et 86 % d'entre elles moins de 2 000 habitants. Lors des dernières élections municipales, au mois de mars 2014, 64 communes n'ont pas participé au premier tour du scrutin faute de candidats.

Les pouvoirs publics ont tenté à diverses reprises de remédier à cet émiettement communal par le regroupement des communes, afin de constituer des collectivités mieux armées pour exercer leurs compétences. La loi dite « Marcellin » du 16 juillet 1971 a ainsi mis en place le régime des fusions de communes. Elle 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 années qui ont suivi la publication de cette loi.

Tirant les leçons du bilan mitigé de la loi Marcellin, la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 a mis en place un nouveau régime, celui de la commune nouvelle, remplaçant plusieurs anciennes communes sur le fondement d'un consensus local, exprimé par les conseils municipaux ou par une consultation référendaire. En outre, le législateur a prévu la faculté pour l'ensemble des communes membres d'un même établissement public de coopération intercommunale (EPCI) de se transformer en commune nouvelle.

Dans le même esprit, le statut des communes nouvelles a été assoupli par la loi du 16 mars 2015 pour faciliter la transition entre les communes préexistantes – qui peuvent subsister sous forme de communes déléguées – et la commune nouvelle issue de leur regroupement.

Depuis l'entrée en vigueur de cette loi, et sans qu'aucune contrainte n'existe, une dynamique s'est enclenchée, puisque près de 15 000 élus locaux ont décidé de regrouper leurs communes pour leur redonner de la force et de la vie. Dans ce cadre, 1 092 communes forment désormais 317 communes nouvelles. Le

nombre de collectivités municipales est ainsi passé sous le seuil symbolique de 36 000 pour la première fois en France.

Ces 317 communes nouvelles regroupent 1,1 million d'habitants, soit 3 500 habitants en moyenne. Compte tenu de la souplesse de la loi, ces communes sont uniques en termes de périmètre, d'organisation budgétaire ou de représentation des élus.

Cependant, il existe aujourd'hui des incertitudes sur le devenir des communes associées, encore régies par la loi Marcellin, en cas de création d'une commune nouvelle. En effet, l'article 25 de la loi du 16 décembre 2010 a laissé la possibilité aux communes qui ont fusionné avant la publication de la loi de demeurer régies par les dispositions de celle du 16 juillet 1971. Au 1^{er} janvier 2016, il demeurerait 745 communes « Marcellin », dont 343 résultaient de fusions simples et 402 de fusions d'association. Ces dernières totalisent 619 communes associées, qui font l'objet de cette proposition de loi.

Que deviennent ces communes associées au moment de la création ou de l'extension d'une commune nouvelle ?

La direction générale des collectivités locale (DGCL) considère que la création d'une commune nouvelle entraîne de plein droit la disparition des communes associées, sans qu'il soit nécessaire de prononcer leur dissolution ; l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) 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.

C'est pourquoi la présente proposition de loi permet de maintenir des communes associées sous forme de communes déléguées. Elle procède également à quelques ajustements, rendus nécessaires par la création, par la loi du 16 mars 2015, de deux périodes transitoires.

Durant la première phase de la période transitoire, c'est-à-dire jusqu'aux premières élections municipales de la commune nouvelle, le conseil municipal est composé de l'ensemble des conseillers municipaux des anciennes communes ; au cours de la seconde phase, qui court entre les premières et les deuxièmes élections municipales de la commune nouvelle, le conseil municipal compte 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^{er} *bis* de la proposition de loi permet aux communes nouvelles de plus de 1 000 habitants, mais composées uniquement de communes « historiques » de moins de 1 000 habitants, de désigner leurs adjoints au scrutin uninominal – et non par scrutin de liste respectant la parité – pendant la première phase de la période transitoire.

L'article 1^{er} *ter* fixe des règles spécifiques pour l'ordre du tableau des conseils municipaux pendant la même période transitoire ; les articles 1^{er} *quater* et 1^{er} *quinquies* traitent du montant des indemnités des maires délégués et du pourvoi d'un siège vacant de conseiller communautaire d'un EPCI auquel la commune nouvelle appartient pendant cette période.

Enfin, l'article 2 précise les règles de détermination du nombre de délégués des conseils municipaux pour les élections sénatoriales durant les deux phases transitoires de création d'une commune nouvelle.

Je souhaite compléter ces dispositions afin de mieux prendre en compte, au sein du futur EPCI issu des nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale et durant la période transitoire, les communes déléguées pour qu'elles ne soient pas dissuadées de créer une commune nouvelle. Afin de ne pas pénaliser les 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, je propose que les communes déléguées conservent le même nombre de représentants au sein du conseil communautaire pendant la période transitoire. De même, en cas de création d'une commune nouvelle en lieu et place de plusieurs communes membres d'un même syndicat de communes, il serait opportun que les communes déléguées conservent le même nombre de représentants au sein du comité syndical pendant la période transitoire.

J'ai déposé deux autres amendements, de nature technique. Le premier concerne le délai de rattachement d'une commune nouvelle à un EPCI. Lorsque des communes construisent un projet de commune nouvelle, elles savent à quel EPCI cette commune nouvelle sera rattachée ; je propose donc que les conseils municipaux des communes fondatrices puissent choisir l'EPCI de rattachement au moment de sa création, sans attendre le délai d'un mois prévu par l'article L. 2113-5 du code général des collectivités territoriales. 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 maximum de cinq années.

Pour conclure, je voudrais rappeler l'impact positif de la création de la commune nouvelle pour les communes fondatrices. 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^{er} janvier 2016, a voté cette année un budget en augmentation de 50 000 euros sans hausse des impôts locaux, alors qu'un accroissement de 10 % des impôts dans chacune des communes « historiques » aurait été nécessaire sans la commune nouvelle. En outre, 15 000 euros ont été économisés en matière d'assurances et d'abonnements. De même, cette création de commune nouvelle a permis de mettre en place un meilleur régime indemnitaire pour les agents municipaux des deux communes et des horaires d'ouverture des services de la mairie élargis. L'impact de la commune

nouvelle s'avère également très positif en matière d'investissement dans ces communes.

Le statut de la commune nouvelle constitue une réponse adaptée à l'émiettement communal, en mutualisant les moyens et les institutions, tout en permettant de maintenir l'identité de chaque commune. Cette proposition de loi clarifie la situation des communes associées – dites « Marcellin » – et facilite la transition, ce qui incitera beaucoup de communes à oser créer des communes nouvelles.

M. Jean-Luc Warsmann. Je fais partie des parlementaires qui ont beaucoup milité pour l'instauration des communes nouvelles et qui soutiennent les améliorations de son régime législatif ; j'ai d'ailleurs participé à une quarantaine de réunions dans ma circonscription pour impulser la création de six communes nouvelles.

Madame la rapporteure, que se passe-t-il lorsque la commune nouvelle est déjà créée ? Dans ma circonscription, Blaise est devenue une commune associée de celle de Vouziers, celle-ci devenant une commune nouvelle le 1^{er} juin prochain, soit avant la promulgation de la loi. Le conseil municipal de la commune nouvelle pourra-t-il prendre une délibération visant à demander le rétablissement de la commune de Blaise comme commune déléguée ?

Le conseil de la commune nouvelle choisit, dans les trente jours suivant sa création, son EPCI de rattachement. Je soutiens votre démarche ouvrant la faculté d'avancer ce choix au jour de la création de la commune nouvelle, mais subsiste le problème posé par le pouvoir du préfet de s'opposer au rattachement. Cette menace peut freiner la création d'une commune nouvelle, car le choix de son rattachement à un EPCI s'avère essentiel. Comptez-vous modifier ce dispositif ?

M. Philippe Gosselin. Madame la rapporteure, je me félicite de ce texte qui arrive au bon moment, puisque de nombreuses interrogations se font jour sur l'avenir des communes déléguées et sur le maintien des communes associées. Dans le département de la Manche, en pointe en la matière, des blocages étaient apparus car les textes n'avaient pas évolué.

Je soutiens également votre amendement, le CL3, visant à assurer une meilleure représentation des anciennes communes déléguées au sein d'EPCI fusionnés.

Il me semble donc que nous pourrions obtenir un consensus sur ce texte sans difficulté majeure. Je m'en réjouis, dans l'intérêt de nos collectivités, car les communes se développeront dans l'unité et non dans la dispersion.

M. Olivier Dussopt. Je salue le succès de la loi portant possibilité de créer des communes nouvelles, qui, rapportée par Mme Christine Pires Beaune, avait été initiée par elle-même et par M. Jacques Pélissard.

Pour la première fois, le nombre de communes françaises est passé sous la barre symbolique de 36 000, et ce mouvement de diminution s'est opéré dans le cadre d'un régime incitatif. Comme député, maire et président d'une association de petites communes, je peux assurer que le caractère incitatif s'avère très important. Il n'existe en effet aucune obligation de se regrouper, contrairement au régime de la loi Marcellin, et les élus peuvent, s'ils le souhaitent, se rassembler autour d'un projet de territoire, mutualiser leurs services et atteindre une taille critique.

Cette proposition de loi permet également aux communes associées du régime Marcellin de se maintenir en communes déléguées. Les amendements adoptés par le Sénat vont dans le bon sens, notamment celui suggérant que le choix de maintenir les communes associées en communes déléguées ne soit pas irréversible, le conseil municipal de la commune nouvelle pouvant revenir sur cette décision si l'organisation de son territoire s'y prêtait. De la même manière, on a précisé le rôle du maire délégué dans l'ordre du tableau des conseillers municipaux, afin de tenir compte du nombre de voix obtenues par chacun des conseillers dans leur commune d'élection par rapport à la population totale. On a par ailleurs clarifié les modalités de remplacement des conseillers communautaires, ainsi que le mode d'élection des délégués des conseils municipaux des communes composées de communes « historiques » de moins de 1 000 habitants.

Nous devons soutenir les amendements déposés par Mme la rapporteure, car ils améliorent la situation actuelle. Je pense notamment aux deux propositions visant à maintenir la représentation des communes déléguées dans les conseils communautaires et les comités des syndicats de communes. Ces amendements portent des dispositions applicables à la période transitoire. Mme la rapporteure a précisé avec raison que le nombre de délégués au conseil communautaire sera fixé uniquement pour la période transitoire – comme il l'était précédemment par addition des délégués des communes historiques. J'insiste sur ce point, car certains représentants des directions centrales de l'administration affirment que le maintien d'une telle disposition pourrait être contraire au principe d'égalité des suffrages et recréer ainsi la situation ayant suivi la décision du Conseil constitutionnel du 20 juin 2014, *Commune de Salbris*. Or le Conseil a arrêté des décisions – relatives à la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et à la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) – dans lesquelles il a reconnu que l'intérêt général exigeait de ménager des dérogations dans les périodes transitoires. Ainsi, la composition de l'assemblée délibérante et le régime en matière de cumul des fonctions exécutives de la métropole du Grand Lyon, collectivité à statut particulier, s'avèrent dérogatoires pendant une période transitoire.

Une seconde série d'amendements, concernant le calendrier relatif à l'harmonisation des régimes de redevance des ordures ménagères et le choix de l'EPCI de rattachement, vont également dans le bon sens, et j'invite l'ensemble de nos collègues à les soutenir. Toutes les modifications apportées au texte, au Sénat

comme dans les amendements portés par Mme la rapporteure, améliorent le texte en donnant davantage d'outils aux communes nouvelles.

Le projet de territoire et les facilités techniques comptent davantage que les bonus financiers dans la décision de créer une commune nouvelle.

M. Paul Molac. Ce texte est positif, mais je souhaiterais souligner un paradoxe : dans notre imaginaire, à droite comme à gauche, on perçoit dans la commune le fondement de la démocratie. Or il existe des communes de vingt habitants qui ne peuvent évidemment pas fonctionner ; la création des intercommunalités s'avère également optionnelle, quand d'autres pays n'hésitent pas à fixer autoritairement un seuil minimal d'habitants pour une commune. Je ne suis pas forcément un partisan de cette dernière méthode, mais ce respect pour la liberté des communes contraste avec le traitement réservé aux régions. On a regroupé des régions disparates et trop grandes, comme celle allant des frontières de l'Île-de-France au Rhin. La prévenance à l'égard des communes disparaît lorsqu'il s'agit de décider pour les régions.

Mme Cécile Untermaier. Je vois dans le caractère incitatif la clef du succès ; dès que l'on a voulu imposer, on a échoué, si bien qu'il faut saluer la sagesse du législateur.

Monsieur Molac, la commune représente un patrimoine millénaire, car ce sont les habitants qui l'ont formée. Elle diffère en cela du département, circonscription créée il y a 200 ans. Ce lien vivant et historique nous dépasse. Le caractère incitatif et la confiance faite aux élus et aux habitants permettent d'entreprendre dans le consensus les évolutions vers des structures plus grandes ; cela ne signifie pas que ces transitions soient simples, et les créations de communes nouvelles engendrent des difficultés, que l'on arrive à surmonter grâce au caractère libre de l'adhésion des communes.

Je dresse le même constat que M. Olivier Dussopt sur le rôle non déterminant de l'aspect financier dans le projet de création d'une commune nouvelle. Les territoires s'entendent, parfois, pour répondre à une évidence imposée par la proximité, et cette loi facilitera ces entreprises.

Mme la rapporteure. Mes chers collègues, je vous remercie du soutien que vous apportez à ce texte. Son succès repose sur la promotion d'une démarche de volontariat. Monsieur Molac, je ne partage pas vos propos, et aucun gouvernement n'ira à l'encontre de l'Histoire de France en fixant un seuil minimal d'habitants pour l'existence des communes. Le volontariat, le bon sens et le travail sur le terrain stimulent la création de communes nouvelles, et non l'aspect financier d'un tel projet.

Monsieur Dussopt, je vous sais gré de votre défense argumentée des amendements que j'ai déposés. On doit dissiper les risques d'inconstitutionnalité, pointés par la DGCL et le cabinet du ministre de l'intérieur ; la période transitoire sera brève car les prochaines communes nouvelles seront créées au 1^{er} janvier

2017 et les élections municipales auront lieu en 2020, et je ne crois pas au risque de censure du Conseil constitutionnel. Il convient d'adopter ces amendements en Commission pour les petites communes nouvelles qui se créent. Il importe que les communes gardent leur représentation au sein des EPCI dans la période de transition, cet argument ayant permis de dissiper les craintes de certaines localités sur les communes nouvelles.

Monsieur Warsmann, les débats au Sénat laissaient entendre que le texte s'appliquerait aux communes déjà associées, mais nous vérifierons ce point et adapterons le texte d'ici à la séance si cela s'avérait nécessaire. Par ailleurs, ce texte ne modifie pas les pouvoirs du préfet relatifs au rattachement des communes aux EPCI, qu'il s'agisse du délai de contestation comme de l'opportunité du choix opéré par les localités.

L'auteur de cette proposition de loi, le sénateur Bruno Sido, m'a affirmé être favorable à l'adoption de l'ensemble des amendements que nous allons examiner.

La Commission en vient à l'examen des articles.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

(art. L. 2113-10 et L. 2113-12-2 du code général des collectivités territoriales)

Maintien des communes associées en cas de création d'une commune nouvelle

Le présent article propose de permettre le maintien des communes associées – fusionnées sous l'empire de la loi du 16 juillet 1971 dite loi « Marcellin » ⁽¹⁾ – sous forme de communes déléguées, en cas de création d'une commune nouvelle dans le cadre de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales ⁽²⁾.

1. La survivance des communes associées créées par la loi « Marcellin »

Dans le cadre de la loi du 16 juillet 1971 précitée, deux types de fusion de communes pouvaient être mis en œuvre :

– **la fusion simple** (anciens articles L. 2113-1 à L. 2113-10 du code général des collectivités territoriales), ayant pour conséquence une disparition complète des anciennes communes ;

– **la fusion-association** (anciens articles L. 2113-11 à L. 2113-26 du même code), prévoyant la création de communes associées.

La notion de commune associée est définie dans l'ancien article L. 2113-11 du code général des collectivités territoriales, qui disposait que *« lorsqu'une fusion est envisagée, le conseil municipal d'une ou de plusieurs des communes concernées, à l'exception de celle sur le territoire de laquelle doit être fixé le chef-lieu de la nouvelle commune, peut demander que le territoire correspondant à sa commune soit maintenu en qualité de commune associée et conserve son nom »*.

Ainsi, dans le cadre d'une fusion-association, les communes fusionnées ont pu conserver une existence sous la forme de « communes associées », dotées chacune d'un maire délégué, d'une annexe de la mairie et d'une section du centre d'action sociale. Le maire délégué est officier d'état-civil et officier de police judiciaire et il peut être investi de délégations.

Dans le cas d'une fusion concernant plus de 100 000 habitants, un conseil consultatif demeure élu en même temps que le conseil municipal. Les dispositions régissant les mairies d'arrondissement de Paris, Lyon et Marseille, sont applicables aux communes associées.

(1) Loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes.

(2) Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

La création de communes associées entraînait, par ailleurs, de plein droit la création de sections électorales correspondant au périmètre des anciennes communes, en application de l'article L. 255-1 du code électoral. Cette singularité a été effacée par la loi du 17 mai 2013⁽¹⁾ qui a supprimé le sectionnement électoral dans les communes de moins de 20 000 habitants. Les sections ne subsistent plus aujourd'hui que dans les communes de 20 000 à 30 000 habitants (au nombre de quatre à ce jour).

2. Le devenir des communes associées dans le cadre de la loi du 16 décembre 2010

Dans l'optique d'inciter au regroupement de communes, la loi du 16 décembre 2010 a mis en place un nouveau régime permettant la création d'une « commune nouvelle » en lieu et place de plusieurs anciennes communes.

La loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle pour des communes fortes et vivantes⁽²⁾ a assoupli leur statut notamment afin de faciliter la transition entre les communes préexistantes, qui peuvent subsister sous forme de « communes déléguées », et la commune nouvelle issue de leur regroupement.

Le régime juridique des communes déléguées dans le cadre des communes nouvelles

Aux termes de l'article L. 2113-10 du code général des collectivités territoriales, des communes déléguées reprenant le nom et les limites territoriales de l'ensemble des anciennes communes dont la commune nouvelle est issue sont instituées au sein de celle-ci, sauf lorsque les délibérations concordantes des conseils municipaux ont exclu leur création⁽³⁾. Le conseil municipal de la commune nouvelle peut décider la suppression des communes déléguées dans un délai qu'il détermine.

La création au sein d'une commune nouvelle de communes déléguées entraîne de plein droit pour chacune d'entre elles :

- l'institution d'un maire délégué ;
- la création d'une annexe de la mairie dans laquelle sont établis les actes de l'état civil concernant les habitants de la commune déléguée.

En outre, le conseil municipal d'une commune nouvelle peut décider, à la majorité des deux tiers de ses membres, la création dans une ou plusieurs communes déléguées d'un conseil de la commune déléguée, composé d'un maire délégué et de conseillers communaux, dont il fixe le nombre, désignés par le conseil municipal parmi ses membres (article L. 2113-13 du code général des collectivités territoriales).

(1) Article 27 de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral.

(2) Loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle pour des communes fortes et vivantes.

(3) Ces délibérations sont prises en application de l'article L. 2113-2 du code général des collectivités territoriales.

Le maire délégué est officier d'état-civil et officier de police judiciaire. Il exerce également les fonctions d'adjoint au maire de la commune nouvelle mais n'est pas comptabilisé au titre du plafond légal des adjoints de 30 % de l'effectif légal du conseil municipal. Les fonctions de maire délégué sont incompatibles avec celles de maire de la commune nouvelle.

L'article L. 2113-17 applique aux communes déléguées la plupart des dispositions relatives aux arrondissements de Paris, Marseille et Lyon. Il s'agit d'une différence notable avec les communes associées mises en place sous l'empire de la loi « Marcellin », qui ne bénéficient de plein droit de ce régime que si la commune issue de la fusion compte plus de 100 000 habitants.

L'article 25 de la loi du 16 décembre 2010 précitée a organisé l'articulation entre les communes régies par le dispositif « Marcellin » et le dispositif des communes nouvelles. En effet, il prévoit que les communes associées des communes fusionnées avant la publication de la loi peuvent, par délibération du conseil municipal, être soumises au nouveau régime de la commune déléguée.

Ce même article a néanmoins laissé la possibilité aux communes qui ont fusionné avant la publication de la loi de 2010 de demeurer régies par les dispositions de la loi du 16 juillet 1971 (c'est-à-dire les articles L. 2113-11 à L. 2113-26 du code général des collectivités territoriales dans leur version antérieure au 18 décembre 2010).

Selon la direction générale des collectivités territoriales, cinq communes ont mis en œuvre la première possibilité : Bressuire (Deux-Sèvres ; 8 communes associées) ; Chaumont (Haute-Marne ; 1 commune associée) ; Dole (Jura ; 1 commune associée) ; La Forêt-sur-Sèvre (Deux-Sèvres ; 4 communes associées) ; Saumur (Maine-et-Loire ; 4 communes associées).

Au 1^{er} janvier 2016, 745 communes demeurent régies par la loi du 16 juillet 1971, dont 343 fusions simples et 402 fusions-association. Ces dernières totalisent 619 communes associées.

Comme le montre le rapport de la commission des Lois du Sénat sur la présente proposition de loi ⁽¹⁾, la grande majorité des communes issues d'une fusion-association réalisée sous l'empire de la loi « Marcellin » est située dans le quart nord-est du territoire métropolitain. Elles sont au nombre de 219, inégalement réparties dans les trois régions Hauts-de-France, Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine et Bourgogne-Franche-Comté : les effectifs les plus élevés sont implantés en Haute-Marne (50), dans la Meuse (39), le Bas-Rhin (20), le Doubs

(1) *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la proposition tendant à permettre le maintien des communes associées en cas de création d'une commune nouvelle, par M. François Grosdidier (n° 432, 2 mars 2016), page 9.*

(19), la Haute-Saône (17), la Somme et l'Yonne (14). Pour le reste, on recense notamment 17 fusions-association dans le Calvados.

3. La nécessaire clarification du régime juridique des communes associées en cas de création d'une commune nouvelle

Il existe aujourd'hui des incertitudes sur le devenir de ces communes associées, encore régies par la loi « Marcellin », en cas de création d'une commune nouvelle.

Dans une « foire aux questions » sur la loi du 16 mars 2015 précitée ⁽¹⁾, la direction générale des collectivités territoriales considère que la création d'une commune nouvelle **entraîne, de plein droit, la disparition des communes associées** sans qu'il soit nécessaire de prononcer leur dissolution : *« Même si les communes associées se sont vues conférer le régime des communes déléguées en application de l'article 25 de la loi du 16 décembre 2010 dite RCT, elles ne pourront être maintenues après création d'une commune nouvelle, au titre de l'article L. 2113-10 du CGCT, puisqu'elles ne sont pas issues d'une commune nouvelle préexistante. »*

L'association des maires de France ne partage pas cette analyse juridique. Dans une question écrite adressée au ministère de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales du 22 octobre 2015 ⁽²⁾, M. François Baroin, sénateur et président de l'association des maires de France, indique que *« l'association des maires de France défend l'analyse selon laquelle il est possible de les transformer en communes déléguées, par délibération expresse du conseil municipal, afin qu'elles puissent se maintenir dans la future commune nouvelle. »* Il considère par ailleurs que l'analyse de la DGCL *« apparaît contraire à l'esprit de la loi qui est de respecter l'identité des communes fondatrices, celles-ci devenant automatiquement des communes déléguées, à moins d'en avoir décidé autrement par délibération »* et conclut que si, dans le silence de la loi, cette analyse prévalait, *« elle dissuaderait les communes issues du régime de fusion-association à s'inscrire dans le cadre de ce dispositif, dont l'objet essentiel est d'incliner l'émiettement communal actuel. »*

Le ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales, M. Jean-Michel Baylet, a confirmé lors des débats sur la présente proposition de loi au Sénat l'analyse de la direction générale des collectivités territoriales sur ce sujet : *« si la loi (...) prévoit effectivement la création de communes déléguées au sein de communes nouvelles, elle ne prévoit en revanche pas le maintien des communes associées sous le régime de la loi Marcellin. La création d'une commune nouvelle entraîne par conséquent la*

(1) Foire aux questions sur la loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle pour des communes fortes et vivantes, <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/faq-sur-loi-ndeq-2015-292-16-mars-2015-relative-a-lamelioration-regime-commune-nouvelle-pour-des#creationfusionassociation>

(2) Question écrite n° 18397 de M. François Baroin publiée au JO Sénat du 22 octobre 2015, page 2471.

disparition automatique et de plein droit des communes associées. Ce point a certes fait l'objet de divergences d'interprétation, en particulier avec l'Association des maires de France. Cependant 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. »⁽¹⁾

Or, comme l'a souligné le rapporteur de la commission des Lois du Sénat M. François Grosdidier en séance publique, il est particulièrement peu incitatif pour des communes associées de devenir une seule commune déléguée en cas de création d'une commune nouvelle : *« Ce résultat, pardonnez-moi, est totalement paradoxal. En effet, ce statut de commune déléguée est particulièrement intéressant dans des territoires diffus et parfois accidentés, au peuplement dispersé : les maires délégués assurent une présence municipale dans des communes associées souvent éloignées de plusieurs kilomètres du bourg-centre. Au moment même où de nouvelles communes peuvent bénéficier à leur tour de cette organisation particulièrement appropriée à leur situation, celles qui en bénéficiaient jusqu'alors en vertu de la loi Marcellin en seraient précisément privées ? Elles adhèrent pourtant à une commune nouvelle dont le régime prévoit justement, pour les communes qui fusionnent, ce type d'organisation ! »⁽²⁾*

C'est pourquoi, le présent article propose de compléter l'article L. 2113-10 du code général des collectivités territoriales afin de permettre le **maintien des communes associées sous forme de communes déléguées, en cas de création d'une commune nouvelle.**

La commission des Lois du Sénat a adopté un amendement du rapporteur ouvrant cette possibilité aux cas **d'élargissement d'une commune nouvelle à une commune associée.**

Elle a aussi adopté un amendement du même auteur précisant que le conseil municipal de la commune nouvelle peut décider la suppression des communes déléguées ou le remplacement de l'ensemble des communes déléguées résultant du maintien proposé par la présente proposition de loi par une seule commune déléguée.

Enfin, les deux derniers alinéas du présent article complètent l'article L. 2113-12-2 du code général des collectivités territoriales afin de préciser que les maires délégués des communes associées devenues communes déléguées restent en fonction au moment de la création de la commune nouvelle jusqu'au prochain renouvellement du conseil municipal.

La commission des Lois du Sénat a adopté un amendement du rapporteur modifiant la rédaction de ces alinéas afin de prévoir cette possibilité non seulement en cas de création d'une commune nouvelle mais aussi en cas d'élargissement d'une commune nouvelle à une commune associée.

(1) Séance du 8 mars 2016.

(2) Ibid.

*

* *

*La Commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels CL7, CL17, CL8, CL9 et CL 10 de la rapporteure.*

*Puis elle **adopte** l'article 1^{er} **modifié**.*

Article 1^{er} bis

(art. L. 2113-8-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Mesures transitoires relatives à l'élection des adjoints

Le présent article, qui résulte de l'adoption en séance publique par le Sénat d'un amendement de M. Charles Guéné après un avis défavorable du Gouvernement, permet aux communes nouvelles de plus de 1 000 habitants, mais composées uniquement de communes « historiques » de moins de 1 000 habitants, de désigner leurs adjoints au scrutin uninominal, pendant la période transitoire allant jusqu'au renouvellement du conseil municipal.

L'article L. 2122-7-2 du code général des collectivités territoriales prévoit, lorsque la population totale d'une commune excède 1 000 habitants, que ses conseillers municipaux soient élus par un scrutin de liste avec application de la parité : ainsi, sur chacune des listes, l'écart entre le nombre total de candidats de chaque sexe ne peut être supérieur à un. Les listes doivent donc comporter autant d'hommes que de femmes en cas d'élection d'un nombre pair d'adjoints ou un écart égal à un entre le nombre d'hommes et de femmes en cas d'élection d'un nombre impair d'adjoints ⁽¹⁾.

Or, l'application de cet article peut être source de difficultés pour les communes nouvelles pendant la période transitoire instituée par la loi du 16 mars 2015 ⁽²⁾. Cette dernière a, en effet, assoupli les conditions de composition du conseil municipal de la commune nouvelle afin de permettre une évolution progressive du nombre de conseillers municipaux entre les communes « historiques » et la commune nouvelle :

– **durant la première phase de la période transitoire**, c'est-à-dire jusqu'aux premières élections municipales que connaît la commune nouvelle, l'article L. 2113-7 du code général des collectivités territoriales dispose que le conseil municipal est composé de l'ensemble des conseillers municipaux des anciennes communes, si les conseils municipaux des communes concernées le

(1) En revanche, cette obligation de parité ne s'applique pas aux communes de moins de 1 000 habitants non concernées par le scrutin de liste.

(2) Loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes.

décident par délibérations concordantes prises avant la création de la commune nouvelle ⁽¹⁾ ;

– **durant la seconde phase de la période transitoire**, c'est-à-dire entre les premières et les deuxième 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 (article L. 2113-8 du code général des collectivités territoriales).

Bien souvent, les communes « historiques » qui constituent une commune nouvelle ont moins de 1 000 habitants et ont fait l'objet d'une élection au scrutin uninominal sans application de la parité. L'objectif de parité est donc difficilement réalisable durant la période transitoire, les conseils initiaux pouvant être conservés – et bien souvent, les adjoints conservant leur fonction initiale.

Dans une « foire aux questions » sur la loi du 16 mars 2015 précitée ⁽²⁾, la direction générale des collectivités territoriales rappelle que cette règle de parité dans la désignation des adjoints s'applique à la totalité des communes de plus de 1 000 habitants, y compris les communes nouvelles constituées pour tout ou partie à partir de communes anciennes de moins de 1 000 habitants, en précisant que : *« si le nombre de conseillers municipaux de chaque sexe est insuffisant pour former une liste complète respectant les règles de parité pour l'élection des adjoints de la commune nouvelle, aucune disposition législative n'interdit la présentation de listes incomplètes »*.

Cependant, compte tenu de ces difficultés, le présent article permet aux communes nouvelles de plus de 1 000 habitants de conserver le scrutin uninominal comme mode de désignation des adjoints municipaux pendant la période transitoire allant jusqu'au premier renouvellement du conseil municipal. Cette possibilité n'est ouverte qu'aux communes nouvelles composées uniquement de communes « historiques » de moins de 1 000 habitants.

*

* *

La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL11 de la rapporteure.

Puis elle **adopte** l'article 1^{er} bis **modifié**.

(1) À défaut, le conseil comprend les maires, les adjoints et des conseillers municipaux des anciennes communes proportionnellement à leurs populations respectives, dans la limite de soixante-neuf membres, sauf si la désignation des maires et adjoints des anciennes communes rend nécessaire l'attribution de sièges supplémentaires.

(2) Foire aux questions sur la loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle pour des communes fortes et vivantes, <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/faq-sur-loi-ndeg-2015-292-16-mars-2015-relative-a-lamelioration-regime-commune-nouvelle-pour-des#creationfusionassociation>.

Article 1^{er} ter

(art. L. 2113-8-2 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Mesures transitoires relatives à l'élection des adjoints

Le présent article, adopté en séance publique par le Sénat sur l'initiative de M. Charles Guéné après un avis défavorable du Gouvernement, prévoit des règles spécifiques de fixation de l'ordre du tableau des conseils municipaux pour la période s'étendant de la création d'une commune au premier renouvellement de son assemblée délibérante.

L'ordre du tableau d'un conseil municipal est fixé par l'article L. 2121-1 du code général des collectivités territoriales. Le critère retenu, après l'ancienneté de l'élection, est le nombre de suffrages obtenus.

Article L. 2121-1 du code général des collectivités territoriales

I. – Le corps municipal de chaque commune se compose du conseil municipal, du maire et d'un ou plusieurs adjoints.

II. – Les membres du conseil municipal sont classés dans l'ordre du tableau selon les modalités suivantes.

Après le maire, prennent rang les adjoints puis les conseillers municipaux.

Sous réserve du dernier alinéa de l'article L. 2122-10, les adjoints prennent rang selon l'ordre de leur élection et, entre adjoints élus sur la même liste, selon l'ordre de présentation sur la liste.

En ce qui concerne les conseillers municipaux, l'ordre du tableau est déterminé, même quand il y a des sections électorales :

1° Par ancienneté de leur élection, depuis le dernier renouvellement intégral du conseil municipal ;

2° Entre conseillers élus le même jour, par le plus grand nombre de suffrages obtenus ;

3° Et, à égalité de voix, par priorité d'âge.

En revanche, aucune règle particulière n'est prévue pour les communes nouvelles pour la période s'étendant de la création jusqu'au premier renouvellement de leur conseil municipal. Or, si les textes en vigueur permettent de prévoir l'ordre du maire et des adjoints, puisqu'il procède d'une nouvelle élection, il est difficile de classer au nombre de voix obtenues des conseillers municipaux de communes différentes qui ont été élus sur la base d'un nombre de suffrages exprimés différents.

Le présent article propose donc d'insérer, au sein du code général des collectivités territoriales, un nouvel article L. 2113-8-2 prévoyant que jusqu'au premier renouvellement du conseil municipal suivant la création de la commune nouvelle, l'ordre n'est pas établi en fonction du nombre de suffrages obtenus mais selon « *le rapport entre le nombre de voix obtenu par chacun d'entre eux et le*

nombre de suffrages exprimés lors du dernier renouvellement du conseil municipal de leur ancienne commune ».

*

* *

*La Commission **adopte** l'article 1^{er} ter sans modification.*

Article 1^{er} quater

(art. L. 2123-21 du code général des collectivités territoriales)

Indemnité de fonction du maire délégué

Le présent article résulte de l'adoption en séance publique par le Sénat d'un amendement de M. Charles Guéné avec l'avis favorable du Gouvernement. Il propose que le conseil municipal puisse fixer le montant de l'indemnité des maires délégués d'une ville nouvelle à un niveau inférieur au barème fixé par l'article L. 2123-23 du code général des collectivités territoriales.

En effet, depuis le 1^{er} janvier 2016 et en application de l'article L. 2123-23 du code général des collectivités territoriales, les communes de moins de 1 000 habitants sont tenues d'allouer à leur maire une indemnité au taux maximal prévu par la loi, sauf si le conseil municipal en décide autrement.

Cette obligation s'impose aux communes nouvelles et aux communes déléguées même si ces communes appartiennent à un ensemble regroupant plus de 1 000 habitants, alors même que les communes nouvelles peuvent perdre, lors de leur formation, la dotation d'élus local⁽¹⁾ dont leurs communes « historiques » pouvaient bénéficier.

C'est pourquoi cet article complète l'article L. 2123-21 du code général des collectivités territoriales afin de prévoir que le conseil municipal peut fixer, pour les maires délégués d'une commune nouvelle, une indemnité de fonction inférieure au barème fixé par l'article L. 2123-23 du même code. Il est néanmoins précisé que cette délibération ne peut intervenir que lorsque le maire délégué en fait la demande.

Par coordination avec l'article 1^{er} de la présente proposition de loi, le dernier alinéa du présent article précise que les dispositions de l'article L. 2123-21 relatives aux indemnités des maires délégués sont applicables aux maires des communes associées devenues des communes déléguées en application de l'article 1^{er} précité.

(1) Cette dotation sert à financer les indemnités des élus dans les petites communes.

*

* *

La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL12 de la rapporteure.

Puis elle **adopte** l'article 1^{er} quater **modifié**.

Article 1^{er} quinquies

(art. L. 5211-6-2 du code général des collectivités territoriales)

**Mesures transitoires relatives au pourvoi d'un siège de conseiller
communautaire vacant**

Le présent article, qui résulte de l'adoption par le Sénat en séance publique d'un amendement de M. Charles Guéné avec l'avis favorable du Gouvernement, précise les modalités de remplacement d'un siège de conseiller communautaire devenu vacant jusqu'au premier renouvellement du conseil de la commune nouvelle, créée par la fusion de plusieurs communes membres d'un même établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

L'auteur de l'amendement a indiqué, en séance publique, que cet amendement visait à « *combler un vide juridique* », le ministère de l'Intérieur estimant que les sièges de conseillers communautaires d'une commune nouvelle devenus vacants ne pouvaient être remplacés ⁽¹⁾.

C'est pourquoi le présent article propose de compléter l'article L. 5211-6 du code général des collectivités territoriale en précisant que jusqu'au premier renouvellement des conseils municipaux de la commune nouvelle, le siège d'un conseiller communautaire devenu vacant est pourvu dans les conditions fixées au b du 1° de l'article L. 5211-6 précité, y compris dans les communes nouvelles de moins de 1 000 habitants. Les conseillers concernés sont élus : « *par le conseil municipal parmi ses membres et, le cas échéant, parmi les conseillers d'arrondissement au scrutin de liste à un tour, sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation, chaque liste étant composée alternativement d'un candidat de chaque sexe.* » La répartition des sièges entre les listes est opérée à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. Si le nombre de candidats figurant sur une liste est inférieur au nombre de sièges qui lui reviennent, le ou les sièges non pourvus sont attribués à la ou aux plus fortes moyennes suivantes.

*

* *

La Commission **adopte** l'article 1^{er} quinquies sans modification.

(1) Séance du 8 mars 2016.

Article 1^{er} sexies (nouveau)

(art. L. 2113-5 du code général des collectivités territoriales)

**Délai de rattachement d'une commune nouvelle
à un établissement public de coopération intercommunale**

Le présent article, adopté par la commission des Lois à l'initiative de votre Rapporteure, propose de donner la possibilité aux communes « fondatrices » d'une commune nouvelle de délibérer sur celui des EPCI auquel elles souhaitent rattacher la commune nouvelle dès sa création.

En effet, le II de l'article L. 2113-5 du code général des collectivités territoriales prévoit que *« lorsque la commune nouvelle est issue de communes contiguës membres d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre distincts, le conseil municipal de la commune nouvelle délibère dans le mois de sa création sur l'établissement public dont elle souhaite être membre. »*

Or, ce décalage d'un mois entre la création de la commune nouvelle et son rattachement à un EPCI à fiscalité propre est source de complexité notamment pour la perception des impôts intercommunaux et la répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des intercommunalités concernées.

Lorsque des communes construisent un projet de commune nouvelle, elles savent, dans la majorité des cas, à quel EPCI cette commune nouvelle sera rattachée.

Le présent article propose donc de compléter le II de l'article L. 2113-5 du code général des collectivités territoriales afin de donner la possibilité aux conseils municipaux des communes fondatrices de choisir l'EPCI auquel la commune nouvelle sera rattachée au moment de sa création, sans attendre un délai d'un mois. Notons qu'il ne s'agit que d'une possibilité offerte aux communes : le II de l'article L. 2113-5 précité offre toujours la possibilité aux communes qui ne sont pas d'accord sur l'EPCI de rattachement et qui ne peuvent trancher au moment de la création de la commune nouvelle de disposer d'un délai d'un mois pour prendre cette décision.

En outre, cette possibilité est sans conséquence sur une éventuelle intervention du représentant de l'État dans le département en cas de désaccord : il dispose d'un délai d'un mois à compter de la délibération pour saisir la commission départementale de la coopération intercommunale d'un projet de rattachement de la commune nouvelle à un autre EPCI auquel appartenait une des communes dont la commune nouvelle est issue.

*

* *

La Commission examine l'amendement CL5 rectifié de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Lorsqu'une commune nouvelle est issue de communes membres d'EPCI distincts, elle dispose d'un mois pour choisir sa communauté de rattachement. Nous souhaitons conserver ce délai, tout en ouvrant à ces communes la faculté de se prononcer sur cette question au moment de la délibération donnant lieu à la création de la commune nouvelle. L'installation de celle-ci ayant lieu le 1^{er} janvier, l'ensemble du nouveau système pourra prendre effet ce jour-là.

*La Commission **adopte** l'amendement. L'article 1^{er} sexies est ainsi rédigé.*

Article 1^{er} septies (nouveau)

(art. L. 2113-7 du code général des collectivités territoriales)

Mesures transitoires relatives à la composition du conseil municipal de la commune nouvelle

L'article L. 2113-7 du code général des collectivités territoriales dispose que, jusqu'aux premières élections municipales que connaît la commune nouvelle, le conseil municipal est composé de l'ensemble des conseillers municipaux des anciennes communes, si les conseils municipaux des communes concernées le décident par délibérations concordantes prises avant la création de la commune nouvelle.

Le présent article, adopté par la commission des Lois à l'initiative de votre Rapporteure, précise que sont membres du conseil municipal de la commune nouvelle les conseillers municipaux qui étaient « en exercice » dans les communes « historiques ».

*

* *

*La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL18 rectifié de la rapporteure précisant que font partie du conseil municipal de la commune nouvelle pendant la première période transitoire, les conseillers municipaux des anciennes communes qui sont en exercice. L'article 1^{er} septies est ainsi rédigé.*

Article 1^{er} octies (nouveau)

(art. L. 2333-76 du code général des collectivités territoriales)

Modalités d'harmonisation de la redevance pour enlèvement d'ordure ménagères

Le présent article, adopté par la commission des Lois à l'initiative de votre Rapporteure, vise à prévoir qu'à défaut d'harmonisation dès la première année de la redevance pour enlèvement des ordures ménagères – en cas de création d'une commune nouvelle – le régime applicable pour cette redevance sur le territoire des communes est maintenu pour une durée maximale de cinq années.

Cette durée de 5 ans est la même que celle prévue, en cas de fusion d'EPCI, pour l'harmonisation de la redevance (article L. 2333-76 du code général des collectivités territoriales) et de la taxe pour enlèvement des ordures ménagères (article L. 1639 A *bis* du code général des impôts).

*
* *

La Commission étudie l'amendement CL6 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Cet amendement prévoit les modalités d'harmonisation de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères pour la création d'une commune nouvelle ; ce régime est calqué sur celui de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. À défaut de délibération de la commune nouvelle sur cette taxe, les régimes applicables dans chaque commune « historique » sont maintenus pour une durée maximale de cinq années.

*La Commission **adopte** l'amendement. L'article 1^{er} octies est ainsi rédigé.*

Article 1^{er} nonies (nouveau)

(art. L. 5211-6-2 du code général des collectivités territoriales)

Mesures transitoires relatives à la représentation de la commune nouvelle au conseil communautaire d'un établissement public de coopération intercommunale

Le présent article, adopté par la commission des Lois à l'initiative de votre Rapporteure, propose de garantir la représentation d'une commune nouvelle au sein du conseil communautaire de l'EPCI dont elle fait partie en cas de fusion de cet EPCI ou en cas d'extension du périmètre d'un EPCI à une commune nouvelle.

En effet, lorsqu'une commune nouvelle est créée au sein d'un même EPCI à fiscalité propre, le 3^o de l'article L. 5211-6-2 du code général des collectivités territoriales prévoit qu'elle est représentée au sein du conseil communautaire par un nombre de sièges correspondant à la somme des sièges détenus précédemment par chacune de ses communes « historiques » pendant la première période transitoire courant jusqu'aux prochaines élections municipales.

Le présent article prévoit la même règle pour les communes nouvelles qui font partie d'un EPCI qui fusionne avec un autre EPCI ou en cas d'extension du périmètre d'un EPCI à une commune nouvelle.

Dans ce cas, afin de ne pas pénaliser les communes qui créent une commune nouvelle, il est proposé que, pendant la même période transitoire, la commune nouvelle soit représentée au sein du conseil communautaire par un nombre de sièges correspondant à la somme des sièges détenus précédemment par chacune de ses communes « historiques ».

Des interrogations ont pu être soulevées sur la conformité d'un tel dispositif avec la décision « Commune de Salbris » du 20 juin 2014 du Conseil constitutionnel ⁽¹⁾.

En effet, dans le cadre de ce contentieux, le Conseil constitutionnel a censuré la possibilité pour les communes membres d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération de négocier entre elles une répartition des sièges de conseillers communautaires. Sans remettre en cause le droit pour toute commune de disposer, au sein du conseil communautaire, d'au moins un siège quelle que soit sa population, le Conseil constitutionnel a considéré que les dispositions légales qui prévoyaient cette répartition négociée permettaient « *qu'il soit dérogé au principe général de proportionnalité par rapport à la population de chaque commune membre de l'établissement public de coopération intercommunale dans une mesure qui [était] manifestement disproportionnée* », et méconnaissaient, par suite, le principe d'égalité devant le suffrage.

Se pose donc la question de la conformité à la Constitution de cet article qui garantit le maintien du nombre de représentants des communes déléguées au sein du conseil communautaire pour les communes nouvelles qui font partie d'un EPCI qui fusionne avec un autre EPCI ou en cas d'extension du périmètre d'un EPCI à une commune nouvelle.

Cependant, votre Rapporteur rappelle que ce dispositif n'est mis en place que pour une période très transitoire, c'est-à-dire jusqu'au premier renouvellement du conseil municipal de la commune nouvelle.

Or, le Conseil constitutionnel a reconnu, dans des décisions rendues sur la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ⁽²⁾ et la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République ⁽³⁾, que l'intérêt général pouvait conduire à ménager des dérogations dans les périodes transitoires. Ainsi, il n'a pas considéré comme contraires à la Constitution des règles dérogatoires sur la composition de l'assemblée délibérante et le régime en matière de cumul des fonctions exécutives de la métropole du Grand Lyon, compte tenu de leur caractère transitoire et de l'objectif d'intérêt général recherché.

Le dispositif proposé par le présent article s'inscrit donc dans le cadre de la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui admet certaines dérogations aux principes constitutionnels – dans le cas présent, le principe d'égalité devant le suffrage – pour des périodes transitoires et compte tenu de l'objectif d'intérêt général recherché – dans le cas présent, garantir une représentation des communes déléguées au sein des EPCI.

(1) Décision n° 2014-405 QPC du 20 juin 2014, Commune de Salbris.

(2) Décision n° 2013-687 DC du 23 janvier 2014, Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

(3) Décision n° 2015-717 DC du 6 août 2015, Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République.

*

* *

La Commission examine l'amendement CL3 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Grâce à cet amendement, les communes déléguées conserveront le même nombre de représentants au sein du conseil communautaire pendant la première période transitoire.

Dans le cas où deux communes se sont regroupées pour former une commune nouvelle au 1^{er} janvier 2016, elles sont représentées par une voix chacune au sein de l'EPCI. Si une fusion avec un plus grand EPCI s'opère, la loi prévoit qu'elles perdent une voix et n'en aient plus qu'une ; cet amendement a pour objet de leur laisser deux voix pendant la période transitoire.

M. Olivier Dussopt. La proposition avancée par Mme la rapporteure présente l'avantage de ne pas modifier la composition du conseil communautaire et donc de son exécutif. En outre, il conviendra peut-être, d'ici à la séance, d'élargir cette disposition aux EPCI qui font l'objet d'une extension de leur périmètre en intégrant une commune nouvelle.

Mme la rapporteure. C'est déjà prévu.

M. Olivier Dussopt. C'est parfait.

M. Philippe Gosselin. La première période de transition débute-t-elle bien en 2020 ?

Mme la rapporteure. Sauf en cas de démission et d'organisation d'une nouvelle élection, la première période de transition débute avec la création de la commune nouvelle et prend fin au moment des premières élections municipales.

M. Philippe Gosselin. Madame la rapporteure, pourrait-on élaborer des amendements portant non sur des EPCI à fiscalité propre, mais sur des syndicats mixtes ? En effet, ceux-ci subissent fortement l'impact des regroupements de communes et la fusion des EPCI, qui leur causent des difficultés de représentation et de gouvernance – des délégués, maires ou adjoints, perdent ainsi le mandat pour lequel ils avaient été désignés et ne peuvent plus siéger dans le syndicat mixte du nouvel EPCI du fait de la création d'une commune nouvelle.

Mme la rapporteure. J'ai déposé un amendement, mais il ne répond que partiellement à votre préoccupation. Il prévoit que les communes déléguées conservent le même nombre de sièges au sein des syndicats.

La Commission adopte l'amendement. L'article 1^{er} nonies est ainsi rédigé.

Article 1^{er} decies (nouveau)

(art. L. 5212-7 du code général des collectivités territoriales)

Mesures transitoires relatives à la représentation de la commune nouvelle au comité syndical d'un syndicat de commune

Dans la même philosophie que l'article 1^{er} *nonies*, le présent article, adopté par la commission des Lois à l'initiative de votre Rapporteure, propose qu'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 conservent le même nombre de représentants au sein du comité syndical pendant la période transitoire courant jusqu'aux premières élections municipales de la commune nouvelle.

*

* *

La Commission examine l'amendement CL4 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Il s'agit de l'amendement auquel je viens de faire allusion, qui assure le parallélisme des formes dans le syndicat.

*La Commission **adopte** l'amendement. L'article 1^{er} decies est ainsi rédigé.*

Article 2

(art. L. 290-2 [nouveau] du code électoral)

Modalités d'élection des délégués des conseils municipaux pour les élections sénatoriales

Le présent article, adopté par la commission des Lois du Sénat à l'initiative de son rapporteur François Grosdidier et modifié en séance par un amendement du Gouvernement, vise à modifier les règles de détermination du nombre de délégués des conseils municipaux pour les élections sénatoriales durant les deux phases transitoires de création d'une commune nouvelle.

1. Une difficile application aux communes nouvelles des règles de détermination de délégués des conseils municipaux pour les élections sénatoriales

La fixation du nombre de délégués des conseils municipaux pour les élections sénatoriales dépend de la taille de la commune :

– **dans les communes de moins de 9 000 habitants**, l'article L. 284 du code électoral dispose que les conseils municipaux élisent parmi leurs membres : un délégué pour les conseils municipaux de neuf et onze membres, trois délégués pour les conseils municipaux de quinze membres, cinq délégués pour les conseils municipaux de dix-neuf membres, sept délégués pour les conseils municipaux de vingt-trois membres et quinze délégués pour les conseils municipaux de vingt-sept et vingt-neuf membres ;

– **dans les communes de 9 000 habitants et plus**, l'article L. 285 du code précité prévoit que tous les conseillers municipaux sont délégués de droit ;

– en outre, **dans les communes de plus de 30 000 habitants**, les conseils municipaux élisent des délégués supplémentaires à raison de 1 pour 800 habitants en sus de 30 000 (article L. 285 du code précité).

Or, comme il a été vu précédemment, la loi du 16 mars 2015 a assoupli les conditions de composition du conseil municipal de la commune nouvelle afin de permettre une évolution progressive du nombre de conseillers municipaux entre les communes « historiques » et la commune nouvelle :

– durant la première phase de la période transitoire, c'est-à-dire jusqu'au premier renouvellement du conseil de la commune nouvelle, le conseil municipal peut être composé de l'ensemble des conseillers municipaux des anciennes communes ;

– durant la seconde phase transitoire, c'est-à-dire après le premier renouvellement du conseil municipal de la commune nouvelle, le conseil municipal comporte alors un nombre de membres égal à celui prévu pour une commune appartenant à la strate démographique immédiatement supérieure.

Or l'effectif des conseillers municipaux de la commune nouvelle durant ces deux phases transitoires ne correspond à aucune des occurrences du tableau de l'article L. 2121-2 du code général des collectivités territoriales qui fixe le nombre de conseillers municipaux en fonction de la population d'une commune.

Le rapporteur de la commission des Lois du Sénat cite, dans l'exposé des motifs de son amendement, l'exemple du conseil municipal de la commune nouvelle de Condé-en-Normandie (Calvados) qui comprend 84 membres, alors que l'effectif de ce conseil municipal pour une population de 7 505 habitants devrait être de 29 membres.

Les articles L. 284 et L. 285 du code électoral qui fixent le nombre de délégués des conseils municipaux pour les élections sénatoriales en fonction du nombre de conseillers municipaux ne peuvent donc pas être appliqués.

2. Une nécessaire adaptation pendant la période transitoire

Pour répondre à cette difficulté, le texte adopté par la commission des Lois du Sénat a prévu de fixer des règles particulières pour cette période transitoire, par l'insertion dans le code électoral d'un nouvel article L. 290-2. Le dispositif adopté était le suivant :

– durant la première étape de la période transitoire, le conseil municipal élit parmi ses membres le nombre de délégués correspondant en application de l'article L. 284 du code électoral à celui de la catégorie dont l'effectif du conseil municipal est égal ou immédiatement supérieur au sien ;

– durant la seconde étape de la période transitoire, le conseil municipal élit le nombre de délégués correspondant à celui fixé par l'article L. 284 pour son sur-classement ;

– dans tous les cas, lorsque le conseil municipal d'une commune nouvelle de moins de 9 000 habitants comprendrait au moins 30 membres, tous les conseillers municipaux seraient délégués de droit, dans la limite du nombre de délégués pour les élections sénatoriales auxquels avaient droit les anciennes communes avant la fusion sans qu'il puisse être inférieur à celui attribué à des communes de même importance démographique.

Ce dispositif ayant été modifié en séance publique par un amendement du Gouvernement, le présent article prévoit que :

– **dans les communes de moins de 9 000 habitants, durant la première étape de la période transitoire** (article L. 2113-7 du code général des collectivités territoriales), le conseil municipal élit parmi ses membres un nombre de délégués déterminé dans les conditions prévues à l'article L. 284 précité du code électoral pour une commune dont l'effectif du conseil municipal est immédiatement supérieur ;

– **dans les communes de moins de 9 000 habitants, durant la seconde étape de la période transitoire** (article L. 2113-8 du code général des collectivités territoriales), le conseil municipal élit parmi ses membres un nombre de délégués dans les conditions fixées par l'article L. 284 précité.

Dans ces deux cas, le nombre de délégués ne peut excéder le nombre total de délégués auquel les anciennes communes avaient droit avant la fusion. Toutefois, ce nombre de délégués ne peut être inférieur à celui auquel aurait droit une commune comptant la même population.

Le II de l'article L. 290-2 précité propose que pour **les communes de moins de 9 000 habitants – dont le conseil municipal est composé de plus de 30 membres – et pour celles de 9 000 habitants et plus**, lorsque le conseil municipal est composé selon les modalités fixées pendant la première et la seconde période transitoire, tous les conseillers municipaux soient désignés délégués, dans les conditions fixées par l'article L. 285 du code électoral.

Les deux derniers alinéas du présent article précisent que dans ces deux derniers cas :

– le nombre de délégués ne peut excéder le nombre total de délégués auquel les anciennes communes avaient droit avant la fusion ni être inférieur à celui auquel aurait droit une commune comptant la même population ;

– le conseil municipal élit parmi ses membres ses délégués si, en application du II de l'article L. 290-2, l'ensemble des conseillers ne peut être désigné délégués.

*

* *

*La Commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels CL13, CL14, CL15, et CL 16 de la rapporteure.*

*Puis elle **adopte** l'article 2 **modifié**.*

*La Commission **adopte** à l'unanimité l'ensemble de la proposition de loi **modifiée**.*

*

* *

*En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'**adopter** la proposition de loi tendant à permettre le maintien des communes associées, sous forme de communes déléguées, en cas de création d'une commune nouvelle (n° 3777) dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.*

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi adoptée en première lecture par le Sénat	Texte adopté par la Commission
Code général des collectivités territoriales <i>Art. L. 2113-10.</i> – Des communes déléguées reprenant le nom et les limites territoriales de l'ensemble des anciennes communes dont la commune nouvelle est issue sont instituées au sein de celle-ci, sauf lorsque les délibérations concordantes des conseils municipaux prises en application de l'article L. 2113-2 ont exclu leur création. Le conseil municipal de la commune nouvelle peut décider la suppression des communes déléguées dans un délai qu'il détermine.	Proposition de loi tendant à permettre le maintien des communes associées, sous forme de communes déléguées, en cas de création d'une commune nouvelle Article 1^{er} Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié : 1° L'article L. 2113-10 est ainsi modifié : <i>aa) (nouveau)</i> La seconde phrase du premier alinéa est supprimée ; <i>a)</i> Après le même premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé : « Toutefois, à la demande du conseil municipal d'une commune issue d'une fusion de communes, prévue à la section 3 du présent chapitre, dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, des communes déléguées reprenant le nom et les limites territoriales de l'ancienne commune chef-lieu et des anciennes communes associées sont instituées. Dans ce cas, il n'est pas créé de commune déléguée reprenant le nom et les limites territoriales de la commune mentionnée à la première phrase du	Proposition de loi tendant à permettre le maintien des communes associées, sous forme de communes déléguées, en cas de création d'une commune nouvelle Article 1^{er} <i>(Alinéa sans modification)</i> 1° <i>(Alinéa sans modification)</i> <i>aa) (Sans modification)</i> <i>a) (Alinéa sans modification)</i> « Toutefois, à la demande du conseil municipal d'une commune issue d'une fusion de communes, en application de la section 3 du présent chapitre, dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, des communes déléguées reprenant le nom et les limites territoriales de l'ancienne commune chef-lieu et des anciennes communes associées sont instituées. Dans ce cas, il n'est pas créé de commune déléguée reprenant le nom et les limites territoriales de la commune <u>issue d'une</u>

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi
adoptée en première lecture
par le Sénat

Texte adopté par la Commission

présent alinéa. » ;

fusion de communes mentionnée à la première phrase du présent alinéa. » ;

amendement CL7

Lors de l'extension d'une commune nouvelle à une ou plusieurs communes, les communes déléguées préexistantes sont maintenues, sauf décision contraire des conseils municipaux ou du conseil municipal de la commune nouvelle dans les conditions prévues au premier alinéa du présent article.

ba) (nouveau) Au deuxième alinéa, la référence : « au premier alinéa » est remplacée par les références : « aux premier et avant dernier alinéas » ;

amendement CL17

b) (nouveau) Le deuxième alinéa est complété par deux phrases ainsi rédigées :

b) (Sans modification)

« Il en va de même lors de l'extension d'une commune nouvelle à une ou plusieurs commune régies par le présent chapitre, dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 précitée. Dans ce cas, l'ancienne commune chef-lieu et les communes associées sont remplacées par des communes déléguées soumises à la présente section. » ;

c) (nouveau) Après le deuxième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

c) (Alinéa sans modification)

« Le conseil municipal de la commune nouvelle peut décider la suppression des communes déléguées dans un délai qu'il détermine. Dans les mêmes conditions, il peut décider le remplacement de l'ensemble des communes déléguées mentionnées au deuxième alinéa par une commune déléguée reprenant le nom et les limites territoriales de la commune mentionnée à la première phrase du même deuxième alinéa. » ;

« Le conseil municipal de la commune nouvelle peut décider la suppression des communes déléguées dans un délai qu'il détermine. Dans les mêmes conditions, il peut décider le remplacement de l'ensemble des communes déléguées mentionnées au deuxième alinéa par une commune déléguée reprenant le nom et les limites territoriales de la commune issue d'une fusion de communes mentionnée au même deuxième alinéa. » ;

amendements CL8 et CL9

La commune nouvelle a seule la

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi adoptée en première lecture par le Sénat	Texte adopté par la Commission
qualité de collectivité territoriale. <i>Art. L. 2113-12-2.</i> – Le maire délégué est élu par le conseil municipal de la commune nouvelle parmi ses membres, dans les conditions fixées à l'article L. 2122-7. Par dérogation, le maire de l'ancienne commune en fonction au moment de la création de la commune nouvelle devient de droit maire délégué jusqu'au prochain renouvellement du conseil municipal. Les fonctions de maire de la commune nouvelle et de maire délégué sont incompatibles, sauf lorsqu'il est fait application du deuxième alinéa du présent article.	2° Le deuxième alinéa de l'article L. 2113-12-2 est complété par une phrase ainsi rédigée : « Il en va de même, dans les cas prévus aux deuxième et troisième alinéas de l'article L. 2113-10, pour les maires délégués en fonction au moment de la création de la commune nouvelle ainsi que pour le maire de l'ancienne commune en fonction au moment de ladite création qui devient de droit maire délégué de la commune déléguée reprenant le nom et les limites territoriales de l'ancienne commune chef-lieu. » Article 1^{er} bis (nouveau) Après l'article L. 2113-8 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 2113-8-1 ainsi rédigé : « <i>Art. L. 2113-8-1.</i> – Jusqu'au premier renouvellement du conseil municipal suivant la création de la commune nouvelle, lorsque la totalité des anciennes communes comptaient moins de 1 000 habitants, les adjoints sont élus dans les conditions fixées à l'article L. 2122-7. » Article 1^{er} ter (nouveau) Après l'article L. 2113-8 du code	2° (Alinéa sans modification) « Il en va de même, dans les cas prévus aux deuxième et troisième alinéas de l'article L. 2113-10, <u>pour le maire de l'ancienne commune chef-lieu et pour les maires des communes associées, en fonction au moment de la création de la commune nouvelle.</u> » amendement CL10 rect. Article 1^{er} bis (Alinéa sans modification) « <i>Art. L. 2113-8-1.</i> – Jusqu'au premier renouvellement du conseil municipal suivant la création de la commune nouvelle, lorsque <u>chacune</u> des anciennes communes <u>comptait</u> moins de 1 000 habitants, les adjoints sont élus dans les conditions fixées à l'article L. 2122-7. » amendement CL11 Article 1^{er} ter (Sans modification)

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi adoptée en première lecture par le Sénat	Texte adopté par la Commission
	général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 2113-8-2 ainsi rédigé : « Art. L. 2113-8-2. – Pour l'application du 2° du II de l'article L. 2121-1, jusqu'au premier renouvellement du conseil municipal suivant la création de la commune nouvelle, l'ordre des conseillers municipaux est établi selon le rapport entre le nombre de voix obtenu par chacun d'entre eux et le nombre de suffrages exprimés lors du dernier renouvellement du conseil municipal de leur ancienne commune. »	
	Article 1^{er} <i>quater</i> (nouveau) L'article L. 2123-21 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :	Article 1^{er} <i>quater</i> (Alinéa sans modification)
Art. L. 2123-21. – Le maire délégué, visé à l'article L. 2113-13, perçoit l'indemnité correspondant à l'exercice effectif des fonctions de maire, fixée conformément aux articles L. 2123-20 et L. 2123-23 en fonction de la population de la commune associée. :	1° Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé : « Par dérogation au dernier alinéa de l'article L. 2123-23, le conseil municipal peut, par délibération, fixer, pour le maire délégué qui en fait la demande, une indemnité de fonction inférieure au barème fixé au même article. » ;	1° (Alinéa sans modification)
Les adjoints au maire délégué perçoivent l'indemnité correspondant à l'exercice effectif des fonctions d'adjoint, fixée conformément au I de l'article L. 2123-24 en fonction de la population de la commune associée.	2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé : « Le deuxième alinéa du présent article est applicable aux maires délégués des communes issues d'une fusion de communes, prévue à la	« Par dérogation au dernier alinéa de l'article L. 2123-23, le conseil municipal peut, par délibération, fixer, pour le maire délégué qui en fait la demande, une indemnité de fonction inférieure au barème fixé au même article L. <u>2123-23, quelle que soit la population de la commune associée</u> » ; amendement CL12 2° (Sans modification)

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi adoptée en première lecture par le Sénat	Texte adopté par la Commission
—	section 3 du chapitre III du titre I^{er} du présent livre, dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. »	—
Art. L. 5211-6-2. – Par dérogation aux articles L. 5211-6 et L. 5211-6-1, entre deux renouvellements généraux des conseils municipaux :	Article 1^{er} <i>quinquies</i> (nouveau) L'article L. 5211-6-2 du code général des collectivités territoriales est complété par un 4° ainsi rédigé :	Article 1^{er} <i>quinquies</i> (Sans modification)
1° En cas de création d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, de fusion entre plusieurs établissements publics de coopération intercommunale dont au moins l'un d'entre eux est à fiscalité propre, d'extension du périmètre d'un tel établissement par l'intégration d'une ou de plusieurs communes ou la modification des limites territoriales d'une commune membre ou d'annulation par la juridiction administrative de la répartition des sièges de conseiller communautaire, il est procédé à la détermination du nombre et à la répartition des sièges de conseiller communautaire dans les conditions prévues à l'article L. 5211-6-1.		
Dans les communes dont le conseil municipal est élu selon les modalités prévues au chapitre II du titre IV du livre I^{er} du code électoral, les conseillers communautaires sont désignés en application du chapitre III du titre V du même livre I^{er}.		
Dans les communes dont le conseil municipal est élu selon les modalités prévues au chapitre III du titre IV dudit livre I^{er} :		
a) Si le nombre de sièges attribués à la commune est supérieur ou égal au nombre de conseillers communautaires élus à l'occasion du précédent renouvellement général du conseil municipal, les conseillers communautaires précédemment élus font partie du nouvel organe délibérant ;		

Dispositions en vigueur

**Texte de la proposition de loi
adoptée en première lecture
par le Sénat**

Texte adopté par la Commission

le cas échéant, les sièges supplémentaires sont pourvus par élection dans les conditions prévues au *b* ;

b) S'il n'a pas été procédé à l'élection de conseillers communautaires lors du précédent renouvellement général du conseil municipal ou s'il est nécessaire de pourvoir des sièges supplémentaires, les conseillers concernés sont élus par le conseil municipal parmi ses membres et, le cas échéant, parmi les conseillers d'arrondissement au scrutin de liste à un tour, sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation, chaque liste étant composée alternativement d'un candidat de chaque sexe. La répartition des sièges entre les listes est opérée à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. Si le nombre de candidats figurant sur une liste est inférieur au nombre de sièges qui lui reviennent, le ou les sièges non pourvus sont attribués à la ou aux plus fortes moyennes suivantes ;

c) Si le nombre de sièges attribués à la commune est inférieur au nombre de conseillers communautaires élus à l'occasion du précédent renouvellement général du conseil municipal, les membres du nouvel organe délibérant sont élus par le conseil municipal parmi les conseillers communautaires sortants au scrutin de liste à un tour, sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation. La répartition des sièges entre les listes est opérée à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. Si le nombre de candidats figurant sur une liste est inférieur au nombre de sièges qui lui reviennent, le ou les sièges non pourvus sont attribués à la ou aux plus fortes moyennes suivantes.

Dans les communautés de communes et dans les communautés d'agglomération, pour l'application des *b* et *c*, lorsqu'une commune dispose d'un seul siège, la liste des candidats au siège de conseiller communautaire

Dispositions en vigueur

**Texte de la proposition de loi
adoptée en première lecture
par le Sénat**

Texte adopté par la Commission

comporte deux noms. Le second candidat de la liste qui a été élu devient conseiller communautaire suppléant pour l'application du dernier alinéa de l'article L. 5211-6.

Le mandat des conseillers communautaires précédemment élus et non membres du nouvel organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre prend fin à compter de la date de la première réunion de ce nouvel organe délibérant.

En cas de vacance pour quelque cause que ce soit, d'un siège de conseiller communautaire pourvu en application des *b* et *c*, il est procédé à une nouvelle élection dans les conditions prévues au *b*.

La constatation, par la juridiction administrative, de l'inéligibilité d'un ou plusieurs candidats à l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre n'entraîne l'annulation de l'élection que du ou des élus inéligibles. La juridiction saisie proclame en conséquence l'élection du ou des candidats suivants dans l'ordre de la liste ;

2° En cas de retrait d'une ou plusieurs communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, il n'est pas procédé à une nouvelle répartition des sièges ;

3° En cas de création d'une commune nouvelle en lieu et place de plusieurs communes membres d'un même établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, il est procédé, au bénéfice de la commune nouvelle, à l'attribution d'un nombre de sièges égal à la somme des sièges détenus précédemment par chacune des communes concernées. Si, par application de ces modalités, la commune nouvelle obtient plus de la moitié des sièges de l'organe délibérant, ou si elle obtient un nombre de sièges supérieur à celui de ses conseillers municipaux, les procédures prévues

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi adoptée en première lecture par le Sénat	Texte adopté par la Commission
— respectivement aux 3° et 4° du IV de l'article L. 5211-6-1 s'appliquent. Les conseillers communautaires représentant la commune nouvelle sont désignés dans les conditions prévues au 1° du présent article. <i>Art. L. 2113-5. – I. – En cas de création d'une commune nouvelle regroupant toutes les communes membres d'un ou de plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, l'arrêté portant création de ladite commune nouvelle emporte également suppression de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont étaient membres les communes intéressées.</i> L'ensemble des biens, droits et obligations du ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre supprimés et des communes dont est issue la commune nouvelle est transféré à cette dernière. La création de la commune nouvelle entraîne sa substitution dans toutes les délibérations et dans tous les actes pris par le ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre supprimés et par les communes qui en étaient membres. Les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur	— « 4° Jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux suivant la création de la commune nouvelle, lorsque le siège d'un conseiller communautaire devient vacant, il est pourvu dans les conditions fixées au b du 1° du présent article, y compris dans les communes nouvelles de moins de 1 000 habitants. »	— <u>Article 1^{er} <i>sexies</i> (nouveau)</u> <u>Le premier alinéa du II de l'article L. 2113-5 du même code est complété par une phrase ainsi rédigée :</u>

Dispositions en vigueur

**Texte de la proposition de loi
adoptée en première lecture
par le Sénat**

Texte adopté par la Commission

—

échéance, sauf accord contraire des parties. Les cocontractants sont informés de la substitution de personne morale par la commune nouvelle. La substitution de personne morale dans les contrats conclus par le ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre supprimés et les communes n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour le cocontractant.

L'ensemble des personnels du ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre supprimés et des communes dont est issue la commune nouvelle est réputé relever de cette dernière dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les siennes. L'article L. 5111-7 est applicable.

La commune nouvelle est substituée à le ou les établissements publics de coopération intercommunale supprimés et aux communes dont elle est issue dans les syndicats dont ils étaient membres.

II. – Lorsque la commune nouvelle est issue de communes contiguës membres d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre distincts, le conseil municipal de la commune nouvelle délibère dans le mois de sa création sur l'établissement public dont elle souhaite être membre.

En cas de désaccord du représentant de l'État dans le département, dans un délai d'un mois à compter de la délibération, celui-ci saisit la commission départementale de la coopération intercommunale d'un projet de rattachement de la commune nouvelle à un autre établissement public de coopération intercommunale à

« Néanmoins, une délibération concordante des conseils municipaux des communes fondatrices peut déterminer l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre auquel est rattachée la commune nouvelle au moment de sa création. »

amendement CL5 rect.

Dispositions en vigueur

**Texte de la proposition de loi
adoptée en première lecture
par le Sénat**

Texte adopté par la Commission

fiscalité propre auquel appartenait une des communes dont la commune nouvelle est issue. La commission dispose d'un délai de trois mois à compter de sa saisine pour se prononcer. A défaut de délibération, celle-ci est réputée favorable à la proposition du représentant de l'État dans le département. La commune nouvelle ne devient membre de l'établissement public en faveur duquel elle a délibéré que si la commission départementale s'est prononcée en ce sens à la majorité des deux tiers de ses membres. En l'absence d'une telle décision, elle devient membre de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre désigné par le représentant de l'État dans le département.

Un arrêté du représentant de l'État dans le département prononce le rattachement de la commune nouvelle à un établissement public. Jusqu'à l'entrée en vigueur de cet arrêté, par dérogation à l'article L. 5210-2, la commune nouvelle reste membre de chacun des établissements publics auxquels les communes appartenaient dans la limite du territoire de celles-ci. Jusqu'à l'entrée en vigueur de cet arrêté, les conseillers communautaires représentant les anciennes communes en fonction à la date de la création de la commune nouvelle restent membres de l'organe délibérant de l'établissement public et les taux de fiscalité votés par les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre auxquels les anciennes communes appartenaient continuent de s'appliquer sur le territoire de celles-ci.

Le retrait du ou des autres établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre s'effectue dans les conditions prévues à l'article L. 5211-25-1. Il vaut réduction du périmètre des syndicats mixtes dont le ou les établissements publics précités sont membres, dans les conditions fixées au troisième alinéa de l'article L. 5211-19.

Dispositions en vigueur

**Texte de la proposition de loi
adoptée en première lecture
par le Sénat**

Texte adopté par la Commission

III. – Par dérogation au II, si l'une des communes contiguës dont est issue la commune nouvelle est membre d'une communauté urbaine ou d'une métropole, un arrêté du représentant de l'État dans le département prononce le rattachement de la commune nouvelle à cette communauté urbaine ou à cette métropole. Jusqu'à l'entrée en vigueur de cet arrêté, par dérogation à l'article L. 5210-2, la commune nouvelle reste membre de chacun des établissements publics de coopération intercommunale auxquels les communes appartenaient dans la limite du territoire de celles-ci. Jusqu'à l'entrée en vigueur de cet arrêté, les conseillers communautaires représentant les anciennes communes en fonction à la date de la création de la commune nouvelle restent membres de l'organe délibérant de l'établissement public et les taux de fiscalité votés par les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre auxquels les anciennes communes appartenaient continuent de s'appliquer sur le territoire de celles-ci.

Le retrait du ou des autres établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre s'effectue dans les conditions prévues à l'article L. 5211-25-1. Il vaut réduction du périmètre des syndicats mixtes dont le ou les établissements publics précités sont membres, dans les conditions fixées au troisième alinéa de l'article L. 5211-19.

IV. – L'arrêté du représentant de l'État dans le département prononçant la création de la commune nouvelle peut prévoir que sera opérée une nouvelle dévolution de tout ou partie des biens ou des droits distincts de ceux de la commune nouvelle, y compris l'excédent disponible.

V. – La création de la commune nouvelle est effectuée à titre gratuit et ne donne lieu au paiement d'aucune indemnité, ni d'aucuns droit, taxe, salaire ou honoraires.

Dispositions en vigueur

**Texte de la proposition de loi
adoptée en première lecture
par le Sénat**

Texte adopté par la Commission

Art. L. 2113-7. – I. – Jusqu’au prochain renouvellement suivant la création de la commune nouvelle, le conseil municipal est composé :

1° De l'ensemble des membres des conseils municipaux des anciennes communes, si les conseils municipaux des communes concernées le décident par délibérations concordantes prises avant la création de la commune nouvelle ;

2° À défaut, des maires, des adjoints, ainsi que de conseillers municipaux des anciennes communes, dans les conditions prévues au II du présent article.

L’arrêté du représentant de l’État dans le département prononçant la création de la commune nouvelle détermine la composition du conseil municipal, le cas échéant en attribuant les sièges aux membres des anciens conseils municipaux dans l'ordre du tableau fixé à l'article L. 2121-1.

Dans tous les cas, le montant cumulé des indemnités des membres du conseil municipal de la commune nouvelle ne peut excéder le montant cumulé des indemnités maximales auxquelles auraient droit les membres du conseil municipal composé dans les conditions prévues au II du présent article.

II. – Lorsqu’il est fait application du 2° du I, l'arrêté du représentant de l’État dans le département attribue à chaque ancienne commune un nombre de sièges en application de la représentation proportionnelle au plus fort reste des populations municipales.

Il ne peut être attribué à une ancienne commune un nombre de sièges supérieur au nombre de ses conseillers municipaux en exercice et inférieur au nombre de son maire et de ses adjoints en exercice.

Article 1^{er} septies (nouveau)

Au 1° du I de l'article L. 2113-7 du même code, après le mot : « membres », sont insérés les mots : « en exercice ».

amendement CL18 rect.

Dispositions en vigueur

—

L'effectif total du conseil ne peut dépasser soixante-neuf membres, sauf dans le cas où la désignation des maires et adjoints des anciennes communes rend nécessaire l'attribution de sièges supplémentaires.

Art. L. 2333-76. – Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes qui bénéficient de la compétence prévue à l'article L. 2224-13 peuvent instituer une redevance d'enlèvement des ordures ménagères calculée en fonction du service rendu dès lors qu'ils assurent au moins la collecte des déchets des ménages. Lorsque les communes assurent au moins la collecte et ont transféré le reste de la compétence d'élimination à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, elles pourront, par délibérations concordantes avec ce dernier, établir un reversement partiel du produit de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères au profit de ce dernier.

L'établissement public de coopération intercommunale issu de la fusion en application de l'article L. 5211-41-3 ou le syndicat mixte issu de la fusion en application de l'article L. 5711-2 doit prendre la délibération afférente à la redevance d'enlèvement des ordures ménagères avant le 1er mars de la quatrième année qui suit celle de la fusion.

À défaut de délibération, le régime applicable en matière de redevance d'enlèvement des ordures ménagères sur le territoire des établissements publics de coopération intercommunale ou des syndicats mixtes ayant fait l'objet de la fusion ou sur le territoire des communes incluses dans le périmètre de l'établissement public issu de la fusion est maintenu pour une durée qui ne peut excéder les cinq années. Pour l'application de ces dispositions, l'établissement public de coopération intercommunale ou le syndicat mixte issu de la fusion perçoit la redevance en lieu et place des établissements publics de coopération intercommunale ou des

**Texte de la proposition de loi
adoptée en première lecture
par le Sénat**

Texte adopté par la Commission

—

Article 1^{er} octies (nouveau)

L'article L. 2333-76 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :

Dispositions en vigueur

**Texte de la proposition de loi
adoptée en première lecture
par le Sénat**

Texte adopté par la Commission

syndicats mixtes ayant fait l'objet de la fusion.

Les deuxième et troisième alinéas sont également applicables en cas de rattachement d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou en cas d'adhésion d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à un syndicat mixte.

Par dérogation aux dispositions précédentes, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre disposant de l'ensemble de la compétence prévue à l'article L. 2224-13 et qui adhèrent, pour l'ensemble de cette compétence, à un syndicat mixte peuvent décider :

– soit d'instituer et de percevoir la redevance pour leur propre compte, en fixant eux-mêmes les modalités de tarification, dans le cas où le syndicat mixte ne l'aurait pas instituée avant le 1er juillet d'une année pour être applicable à compter de l'année suivante ; lorsque le syndicat mixte décide postérieurement d'instituer la redevance ou la taxe prévue à l'article 1520 du code général des impôts, la délibération prise par le syndicat ne s'applique pas sur le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale sauf si ce dernier rapporte sa délibération ;

– soit de percevoir la redevance en lieu et place du syndicat mixte qui l'aurait instituée sur l'ensemble du périmètre syndical.

Par dérogation aux dispositions du premier alinéa du présent article, les communes qui adhèrent, pour l'ensemble de la compétence prévue à l'article L. 2224-13, à un syndicat mixte peuvent décider d'instituer et de percevoir la redevance pour leur propre compte, en fixant elles-mêmes les modalités de tarification, dans le cas où le syndicat mixte ne l'aurait pas instituée avant le 1er juillet d'une année pour être applicable à compter de

Dispositions en vigueur

**Texte de la proposition de loi
adoptée en première lecture
par le Sénat**

Texte adopté par la Commission

l'année suivante ; lorsque le syndicat mixte décide postérieurement d'instituer la redevance ou la taxe prévue à l'article 1520 du code général des impôts, la délibération prise par le syndicat ne s'applique pas sur le territoire de la commune, sauf si cette dernière rapporte sa délibération.

La redevance est instituée par l'assemblée délibérante de la collectivité locale ou de l'établissement public qui en fixe le tarif.

Ce tarif peut, en raison des caractéristiques de l'habitat, inclure une part fixe qui n'excède pas les coûts non proportionnels et prévoir, pour les résidences constituées en habitat vertical ou pavillonnaire, une redevance globale calculée en fonction du nombre de résidents ou de la masse des déchets produits exprimée en volume ou en poids. La personne morale ou physique chargée de la gestion de la résidence est alors considérée comme l'usager du service public et procède à la répartition de la redevance globale entre les foyers.

Elle est recouvrée par cette collectivité, cet établissement ou, par délégation de l'assemblée délibérante, par le concessionnaire du service.

Par exception à l'article L. 2333-79, lorsque les communes transfèrent la collecte des déchets des ménages à une communauté d'agglomération issue d'un syndicat d'agglomération nouvelle qui assurait antérieurement le traitement des déchets des ménages, cette dernière peut percevoir la redevance d'enlèvement des ordures ménagères et prélever la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, sur les différentes parties de son territoire où elles avaient été instituées préalablement au transfert, en lieu et place des communes.

« À défaut de délibération de la commune nouvelle sur le régime de la redevance mentionnée au premier alinéa, les régimes de cette redevance applicables dans les anciennes

Dispositions en vigueur

**Texte de la proposition de loi
adoptée en première lecture
par le Sénat**

Texte adopté par la Commission

Art. L. 5211-6-2. – Par
dérogation aux articles L. 5211-6 et
L. 5211-6-1, entre deux
renouvellements généraux des conseils
municipaux :

1° En cas de création d'un
établissement public de coopération
intercommunale à fiscalité propre, de
fusion entre plusieurs établissements
publics de coopération intercommunale
dont au moins l'un d'entre eux est à
fiscalité propre, d'extension du
périmètre d'un tel établissement par
l'intégration d'une ou de plusieurs
communes ou la modification des
limites territoriales d'une commune
membre ou d'annulation par la
juridiction administrative de la
répartition des sièges de conseiller
communautaire, il est procédé à la
détermination du nombre et à la
répartition des sièges de conseiller
communautaire dans les conditions
prévues à l'article L. 5211-6-1.

Dans les communes dont le
conseil municipal est élu selon les
modalités prévues au chapitre II du
titre IV du livre I^{er} du code électoral, les
conseillers communautaires sont
désignés en application du chapitre III
du titre V du même livre I^{er}.

Dans les communes dont le
conseil municipal est élu selon les
modalités prévues au chapitre III du
titre IV dudit livre I^{er} :

a) Si le nombre de sièges
attribués à la commune est supérieur ou
égal au nombre de conseillers
communautaires élus à l'occasion du
précédent renouvellement général du

communes sont maintenus dans chacune
d'elles pour une durée qui ne peut
excéder cinq années à compter de
l'année de création de la commune
nouvelle. »

amendement CL6

Article 1^{er} nonies (nouveau)

L'article L. 5211-6-2 du même
code est complété par un alinéa ainsi
rédigé :

Dispositions en vigueur

**Texte de la proposition de loi
adoptée en première lecture
par le Sénat**

Texte adopté par la Commission

conseil municipal, les conseillers communautaires précédemment élus font partie du nouvel organe délibérant ; le cas échéant, les sièges supplémentaires sont pourvus par élection dans les conditions prévues au b ;

b) S'il n'a pas été procédé à l'élection de conseillers communautaires lors du précédent renouvellement général du conseil municipal ou s'il est nécessaire de pourvoir des sièges supplémentaires, les conseillers concernés sont élus par le conseil municipal parmi ses membres et, le cas échéant, parmi les conseillers d'arrondissement au scrutin de liste à un tour, sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation, chaque liste étant composée alternativement d'un candidat de chaque sexe. La répartition des sièges entre les listes est opérée à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. Si le nombre de candidats figurant sur une liste est inférieur au nombre de sièges qui lui reviennent, le ou les sièges non pourvus sont attribués à la ou aux plus fortes moyennes suivantes ;

c) Si le nombre de sièges attribués à la commune est inférieur au nombre de conseillers communautaires élus à l'occasion du précédent renouvellement général du conseil municipal, les membres du nouvel organe délibérant sont élus par le conseil municipal parmi les conseillers communautaires sortants au scrutin de liste à un tour, sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation. La répartition des sièges entre les listes est opérée à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. Si le nombre de candidats figurant sur une liste est inférieur au nombre de sièges qui lui reviennent, le ou les sièges non pourvus sont attribués à la ou aux plus fortes moyennes suivantes.

Dans les communautés de communes et dans les communautés

Dispositions en vigueur

**Texte de la proposition de loi
adoptée en première lecture
par le Sénat**

Texte adopté par la Commission

d'agglomération, pour l'application des *b* et *c*, lorsqu'une commune dispose d'un seul siège, la liste des candidats au siège de conseiller communautaire comporte deux noms. Le second candidat de la liste qui a été élue devient conseiller communautaire suppléant pour l'application du dernier alinéa de l'article L. 5211-6.

Le mandat des conseillers communautaires précédemment élus et non membres du nouvel organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre prend fin à compter de la date de la première réunion de ce nouvel organe délibérant.

En cas de vacance pour quelque cause que ce soit, d'un siège de conseiller communautaire pourvu en application des *b* et *c*, il est procédé à une nouvelle élection dans les conditions prévues au *b*.

La constatation, par la juridiction administrative, de l'inéligibilité d'un ou plusieurs candidats à l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre n'entraîne l'annulation de l'élection que du ou des élus inéligibles. La juridiction saisie proclame en conséquence l'élection du ou des candidats suivants dans l'ordre de la liste ;

2° En cas de retrait d'une ou plusieurs communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, il n'est pas procédé à une nouvelle répartition des sièges ;

3° En cas de création d'une commune nouvelle en lieu et place de plusieurs communes membres d'un même établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, il est procédé, au bénéfice de la commune nouvelle, à l'attribution d'un nombre de sièges égal à la somme des sièges détenus précédemment par chacune des communes concernées. Si, par application de ces modalités, la commune nouvelle obtient plus de la

Dispositions en vigueur

moitié des sièges de l'organe délibérant, ou si elle obtient un nombre de sièges supérieur à celui de ses conseillers municipaux, les procédures prévues respectivement aux 3° et 4° du IV de l'article L. 5211-6-1 s'appliquent.

Les conseillers communautaires représentant la commune nouvelle sont désignés dans les conditions prévues au 1° du présent article.

Art. L. 5212-7. – Chaque commune est représentée dans le comité par deux délégués titulaires. Les fonctions de délégué sont exercées à titre bénévole.

La décision d'institution ou une décision modificative peut prévoir la désignation d'un ou plusieurs délégués suppléants, appelés à siéger au comité avec voix délibérative, en cas d'empêchement du ou des délégués titulaires.

Le choix du conseil municipal peut porter sur tout citoyen réunissant les conditions requises pour faire partie d'un conseil municipal, sous réserve des dispositions du deuxième alinéa du II de l'article L. 5211-7.

En cas de fusion de plusieurs communes sur la base des articles L. 2113-1 et suivants dans leur rédaction antérieure à la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de

**Texte de la proposition de loi
adoptée en première lecture
par le Sénat**

Texte adopté par la Commission

« En cas de fusions entre plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont une commune nouvelle est membre, ou d'extension du périmètre d'un tel établissement à une commune nouvelle, il est procédé, au bénéfice de la commune nouvelle, à l'attribution d'un nombre de sièges égal à la somme des sièges détenus précédemment par chacune des communes déléguées. »

amendement CL3

Article 1^{er} *decies* (nouveau)

L'article L. 5212-7 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :

Dispositions en vigueur

**Texte de la proposition de loi
adoptée en première lecture
par le Sénat**

Texte adopté par la Commission

réforme des collectivités territoriales, lorsque l'une des communes associées dépasse en nombre d'habitants la moitié de la population de la commune principale, elle est représentée de plein droit par un délégué au sein du comité syndical auquel appartient la commune fusionnée lorsque cette dernière dispose de plusieurs sièges.

Si le conseil municipal de la commune associée est élu au scrutin de liste, le représentant siégeant au nom de cette dernière est désigné sur les listes soumises à l'élection municipale.

Dans les autres cas, le siège est occupé par le maire délégué.

Toute commune déléguée créée en application de l'article L. 2113-10 est représentée au sein du comité syndical, avec voix consultative, par le maire délégué ou, le cas échéant, par un représentant qu'il désigne au sein du conseil de la commune déléguée.

« En cas de création d'une commune nouvelle en lieu et place de plusieurs communes membres d'un même syndicat et jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux, il est procédé, au bénéfice de la commune nouvelle, à l'attribution d'un nombre de sièges au sein du comité syndical au moins égal à la somme des sièges détenus précédemment par chacune des communes concernées, sauf si le règlement du syndicat exclut l'application de cette règle. »

amendement CL4

Article 2 (nouveau)

Après l'article L. 290-1 du code électoral, il est inséré un article L. 290-2 ainsi rédigé :

« Art. L. 290-2. – I. – Dans les communes de moins de 9 000 habitants, lorsque le conseil municipal est composé selon les modalités fixées à

Article 2

(Alinéa sans modification)

« Art. L. 290-2. – I. – Dans les communes de moins de 9 000 habitants, lorsque le conseil municipal est composé selon les modalités fixées à

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi
adoptée en première lecture
par le Sénat

Texte adopté par la Commission

l'article L. 2113-7 du code général des collectivités territoriales, il élit parmi ses membres un nombre de délégués déterminé dans les conditions prévues à l'article L. 284 du présent code pour une commune dont l'effectif du conseil municipal est immédiatement supérieur.

l'article L. 2113-7 du code général des collectivités territoriales, il élit parmi ses membres un nombre de délégués déterminé dans les conditions prévues à l'article L. 284 du présent code pour une commune appartenant à la strate démographique immédiatement supérieure.

amendement CL13

(Alinéa sans modification)

« Dans les communes de moins de 9 000 habitants, lorsque le conseil municipal est composé selon les modalités fixées à l'article L. 2113-8 du code général des collectivités territoriales, il élit parmi ses membres un nombre de délégués dans les conditions fixées à l'article L. 284 du présent code.

« Dans les communes mentionnées aux deux premiers alinéas du présent I, le nombre de délégués ne peut excéder le nombre total de délégués auquel les anciennes communes avaient droit avant la fusion. Toutefois, ce nombre de délégués ne peut être inférieur à celui auquel aurait droit une commune comptant la même population.

« Dans les communes mentionnées aux deux premiers alinéas du présent I, le nombre de délégués ne peut excéder le nombre total de délégués auquel les anciennes communes avaient droit avant la création de la commune nouvelle. Toutefois, ce nombre de délégués ne peut être inférieur à celui auquel aurait droit une commune comptant la même population.

amendement CL14

« II. – Dans les communes de moins de 9 000 habitants dont le conseil municipal est composé de plus de 30 membres et dans celles de 9 000 habitants et plus, lorsque le conseil municipal est composé selon les modalités fixées aux articles L. 2113-7 et L. 2113-8 du code général des collectivités territoriales, tous les conseillers municipaux sont désignés délégués, dans les conditions fixées à l'article L. 285 du présent code.

« II. – Dans les communes de moins de 9 000 habitants dont le conseil municipal est composé de plus de 30 membres et dans celles de 9 000 habitants et plus, lorsque le conseil municipal est composé selon les modalités fixées aux articles L. 2113-7 ou L. 2113-8 du code général des collectivités territoriales, tous les conseillers municipaux sont désignés délégués, dans les conditions fixées à l'article L. 285 du présent code.

amendement CL15

« Toutefois, le nombre de délégués ne peut excéder le nombre total de délégués auquel les anciennes communes avaient droit avant la fusion

« Toutefois, le nombre de délégués ne peut excéder le nombre total de délégués auquel les anciennes communes avaient droit avant la

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi
adoptée en première lecture
par le Sénat

Texte adopté par la Commission

ni être inférieur à celui auquel aurait droit une commune comptant la même population.

création de la commune nouvelle ni être inférieur à celui auquel aurait droit une commune comptant la même population.

amendement CL14

« Si, en application des deux premiers alinéas du présent II, ~~l'ensemble des conseillers ne peut être désigné délégués, le conseil municipal élit parmi ses membres ses délégués.~~ »

« Si, en application des deux premiers alinéas du présent II, tous les conseillers municipaux ne peuvent être désignés délégués, le conseil municipal élit ses délégués parmi ses membres. »

amendement CL16