

N° 2100

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 Juillet 2019

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

AU NOM DE LA DÉLÉGATION AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
ET À LA DÉCENTRALISATION

SUR LA PROPOSITION DE LOI, ADOPTÉE PAR LE SÉNAT,
visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires
(n° 1491).

PAR Mme CATHERINE KAMOWSKI

Députée

Voir les numéros :

Sénat : **503** (2017-2018), **179** et **180** (2018-2019).

Assemblée nationale : **1491**

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI	15
Article 1 ^{er} – Relèvement de l’effectif transitoire du conseil municipal des communes nouvelles	15
Article 2 – Possibilité pour le conseil municipal de la commune nouvelle de déléguer certaines attributions au collège formé par le maire et les adjoints.....	18
Article 3 – Dérogation au principe de complétude du conseil municipal pour la première élection du maire et des adjoints d’une commune nouvelle ; garantie contre les effets du renouvellement anticipé du conseil municipal sur l’effectif de celui-ci	19
Article 4 – Possibilité de constituer une « commune-communauté ».....	21
Articles 4 <i>bis</i> et 4 <i>ter</i> – Exigence d’un rapport financier préalable aux fusions de communes	28
Article 5 – Place des maires délégués dans l’ordre du tableau du conseil municipal.....	29
Article 6 – Lissage des effets de seuil subis par les communes nouvelles	29
Articles 7 et 10 – Possibilité de supprimer une partie des annexes de la mairie et des communes déléguées	34
Article 8 – Procédure de rattachement de la commune nouvelle à un nouvel EPCI..	34
Article 9 – Accès au statut de commune déléguée des communes fusionnées avant 2010	35
Article 11 – Possibilité de tenir des conseils municipaux délocalisés dans les annexes de la mairie	35
Article 12 – Rattachement au département de la Charente-Maritime d’une commune du département de la Charente pour permettre sa fusion avec une autre commune du département de la Charente-Maritime.....	36
Article additionnel – Présentation par le maire d’une commune nouvelle d’un rapport au conseil municipal sur le fonctionnement de la commune.....	37
LISTE DES PROPOSITIONS DE LA RAPPORTEURE	39

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA RAPPORTEURE ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES REÇUES	41
DÉPLACEMENT EFFECTUÉ PAR LA RAPPORTEURE.....	43
TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION.....	45

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

La proposition de loi visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires, que le Sénat a adoptée le 11 décembre 2018 et qui fait l'objet du présent rapport, répond à une nécessité pour notre pays et nos territoires : faciliter les regroupements de communes dans des communes nouvelles et inciter les communes à se regrouper, tout en assurant l'acceptabilité de ces regroupements par les habitants et les élus.

Déposée au Sénat en mai 2018 par Mme Françoise Gatel, sénatrice d'Ille-et-Vilaine, et par des sénateurs des groupes Union centriste et Les Républicains, cette proposition de loi a été adoptée par le Sénat le 11 décembre 2018. Son objectif général est d'accompagner et d'encourager les fusions de communes, en cherchant à assouplir les conséquences des fusions pour les communes concernées et à assurer une période de transition plus longue et plus favorable aux communes fusionnées.

La Délégation aux collectivités territoriales a décidé de se saisir de l'ensemble des articles de la proposition de loi, en raison de ses implications sur le dispositif des communes nouvelles et, plus largement, de son impact potentiel sur l'organisation du bloc communal.

*

* *

Composée de quatre articles dans son texte initial, la proposition de loi en comporte quatorze dans le texte adopté par le Sénat et soumis à l'examen de l'Assemblée nationale. La proposition de loi comporte **diverses dispositions bienvenues visant à renforcer encore l'incitation à la création de communes nouvelles**. Néanmoins, sa **disposition centrale, qui est aussi la plus délicate**, est celle prévue à l'**article 4**, qui vise à **permettre à une commune nouvelle créée sur le périmètre d'un établissement public intercommunal (EPCI) préexistant de ne pas rejoindre un nouvel EPCI et de constituer une « commune-communauté »**, c'est-à-dire une commune exerçant elle-même les compétences qui sont ailleurs, de droit ou facultativement, exercées par l'EPCI.

La question de savoir si la possibilité pour une commune nouvelle de se maintenir sous forme de « commune-communauté » est une bonne mesure est délicate. Au-delà des aspects purement techniques, et notamment des questions budgétaires et fiscales, la « commune-communauté » pose la **question du but poursuivi par le législateur dans le mouvement de coopération intercommunale et de regroupement communal qu'il a souhaité amorcer depuis dix ans**. L'objectif final de ce mouvement est-il de **développer l'intercommunalité** et de faire en sorte que les communes coopèrent obligatoirement au sein d'un EPCI ? Dans ce cas, la « commune-communauté » n'est pas un objet légitime et le dispositif proposé par le Sénat ne peut être accepté. Au contraire, l'objectif qu'entend poursuivre le législateur est-il de **s'assurer que les compétences relevant du bloc communal sont exercées par une « entité » d'une taille suffisante** ? Si l'on estime que l'objectif est celui-là, peu importe, alors, que cette « entité » soit un EPCI constitué de communes formant un ensemble de 15 000 habitants ou une commune nouvelle créée sur le périmètre d'un ancien EPCI.

Votre rapporteure, pour sa part, estime que la « commune-communauté », pour peu qu'elle soit suffisamment encadrée et n'aboutisse pas à un recul de la rationalisation de l'organisation du bloc communal, est un dispositif qui peut être approuvé.

Les auditions que votre rapporteure a menées, conjointement avec la rapporteure de la commission des Lois, Mme Nicole Dubré-Chirat, ainsi que le déplacement qu'elle a effectué dans l'Orne pour rencontrer les élus de quatre communes nouvelles, accompagnée par Mme Véronique Louwagie, ont conforté le soutien qu'elle apportera à la commune-communauté, perçue par la très grande majorité des élus et des autres personnes rencontrés comme un assouplissement bienvenu d'une disposition excessivement contraignante de la loi NOTRE et un frein au développement des communes nouvelles.

*

* *

Les Français, pour des raisons historiques et par attachement à leurs racines et à la proximité, tiennent à « leur » commune et à « leur » maire. Le Grand débat national organisé dans notre pays de janvier à avril 2019 est venu rappeler, s'il en était besoin, cet attachement. Pour autant, le nombre de communes françaises qui fut longtemps de 36 000, la très petite taille d'un certain nombre d'entre elles, en un mot l'« **émiettement communal** » qui caractérise la France ont fait l'objet, de longue date, de critiques et de remises en cause.

Pour répondre aux difficultés engendrées par cet émiettement, deux voies ont été suivies : celle du **regroupement de communes** au sein de communes que l'on a successivement appelées « fusionnées » puis « nouvelles », d'une part ; celle de la **coopération intercommunale**, d'autre part.

À partir des années 1970, avec la loi du 16 juillet 1971 dite « Marcellin » sur les fusions de communes ⁽¹⁾, les pouvoirs publics ont d'abord cherché à **encourager les fusions**. Mais, malgré un dispositif se voulant incitatif sur le plan financier et un démarrage encourageant, avec 528 fusions en 1972, la source s'est rapidement tarie et celles-ci sont devenues très rares dès 1975, avec même quelques cas de « défusion ».

Les fusions de communes permises par la loi « Marcellin » ⁽²⁾

La loi Marcellin du 16 juillet 1971 avait eu pour objectif de permettre une simplification de la carte communale. Elle prévoyait deux types de fusion des communes :

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

La fusion association se distinguait de la fusion simple dans la mesure où elle permettait aux communes fusionnées de 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. Chacune des anciennes communes pouvait conserver une section électorale distincte pour l'élection des membres du conseil municipal. En outre, la fusion association, lorsque la commune issue de la fusion comptait plus de 100 000 habitants, entraînait de plein droit la création d'un conseil consultatif dans chaque commune associée, élu à la même date que le conseil municipal et dans les mêmes conditions et selon le même mode de scrutin que le conseil municipal d'une commune de même importance que la commune associée. Ce conseil consultatif exerçait la plupart des compétences confiées au conseil d'arrondissement à Paris, Lyon et Marseille.

La loi Marcellin 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 % ; 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 de fusions annuelles 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). Après cette date, les fusions ont été ponctuelles, et un certain nombre de communes fusionnées ont procédé à une « défusion ».

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

(2) Voir, pour une présentation plus détaillée de la loi « Marcellin », le rapport d'information (n° 1153, XIII^e législature) de MM. Jean-Luc Warsmann, Didier Quentin et Jean-Jacques Urvoas, au nom de la commission des lois, « Pour un big-bang territorial. Dix principes pour clarifier l'organiser territoriale française », octobre 2008, p. 103.

Pour relancer le processus de regroupements de communes, la **loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales**, dite « RCT » ⁽¹⁾, a remplacé ce dispositif par un nouveau mécanisme aboutissant à la création de **communes nouvelles** soumises aux règles applicables aux communes. Mais face au peu d'engouement suscité par ce nouveau dispositif, avec seulement douze communes nouvelles créées entre 2011 et 2014, la **loi n° 2015-292 du 16 mars 2015, dite « loi Pélissard »** ⁽²⁾, a complété et modifié le régime des communes nouvelles.

Les dispositions de la loi « Pélissard » visant à inciter à la création de communes nouvelles

La loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 a prévu que, sauf délibérations concordantes contraires des conseils municipaux, 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. Le conseil municipal de la commune nouvelle peut décider de 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, d'une part, l'institution d'un **maire délégué**, désigné par le conseil municipal de la commune nouvelle (le maire de l'ancienne commune en fonction lors de la création de la commune nouvelle devenant, à titre transitoire et jusqu'au prochain renouvellement du conseil municipal suivant la création de la commune nouvelle, maire délégué de droit), et d'autre part, 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.

La loi a également fait en sorte de conserver **plus de place pour les conseillers municipaux des anciennes communes** : pendant la période transitoire allant de la mise en place de la nouvelle collectivité territoriale au renouvellement de son conseil municipal, le nouveau conseil municipal peut être composé, au choix des communes composant la commune nouvelle, *soit* de l'ensemble des conseillers municipaux des communes fusionnées si leurs conseils le décident par délibérations concordantes avant la fusion, *soit* de 69 sièges répartis entre les anciennes communes à proportion de leur population et avec un mécanisme de nombre plancher et plafond de conseillers par commune.

La loi de 2015 a également prévu de **mieux prendre en compte les spécificités des anciennes communes**, en particulier en matière d'urbanisme, notamment en prévoyant que les règles relatives aux communes littorales s'appliquent au seul territoire des anciennes communes la composant qui étaient précédemment considérées comme communes littorales ⁽³⁾ ou encore que le projet d'aménagement et de développement durables « *peut prendre en compte les spécificités des anciennes communes, notamment paysagères, architecturales, patrimoniales et environnementales* » ⁽⁴⁾.

(1) [Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.](#)

(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) [Article L. 321-2 du code de l'environnement.](#)

(4) [Article L. 123-1-3 du code de l'urbanisme.](#)

Enfin, **diverses incitations fiscales et financières** ont été prévues, en particulier au travers d'un **pacte financier** garantissant aux communes fusionnant en 2015 ou 2016 au sein de communes nouvelles de moins de 10 000 habitants un maintien, pendant trois ans, du niveau des dotations versées par l'État.

Ces nouvelles dispositions incitatives prises en 2015 ont, à la différence de celles les ayant précédées en 1971 et 2010, été couronnées de succès, puisqu'**un mouvement conséquent de création de communes nouvelles a été enregistré depuis 2016**, comme le montre le tableau ci-après.

Au total, **depuis 2010** et en neutralisant le phénomène des « surfusions » ⁽¹⁾, ce sont **2 508 communes qui se sont regroupées pour créer 774 communes nouvelles**, en grande majorité à partir du 1^{er} janvier 2016. L'impact de ces fusions de communes sur le nombre total de communes de la France est, si ce n'est considérable, du moins non négligeable : **au 1^{er} janvier 2019, la France compte 34 970 communes, soit 5 % de moins qu'en 2010.**

CRÉATIONS DE COMMUNES NOUVELLES ENTRE 2010 ET 2019

Au 1 ^{er} janvier TITRE TABLEAU Sous-titre tableau (*)	Nombre (unités) de communes regroupées	Nombre de communes nouvelles
2010	0	0
2011	0	0
2012	2	1
2013	29	10
2014	2	1
2015	37	13
2016	1 085	317
2017	661	200
2018	96	37
2019	626	239
Ensemble	2 538	818
Ensemble hors "surfusions"	2 508	774

Source : Direction générale des collectivités locales, [Bulletin d'information statistique, n° 130, mars 2019.](#)

Cette **dynamique**, bien qu'elle concerne aussi bien des territoires ruraux que d'autres plus urbains, n'est cependant **pas uniforme**. Elle est d'abord **plus ou**

(1) Le terme « surfusion » désigne le cas où une commune nouvelle déjà constituée se regroupe avec une ou plusieurs autres communes (le cas échéant, également nouvelles) pour donner naissance à une autre commune nouvelle, plus étendue.

moins forte selon les régions : c'est dans le **quart Nord-Ouest de la France** que l'on compte le plus grand nombre de communes nouvelles. Les départements du Calvados, de l'Eure, du Maine-et-Loire et de la Manche comptent ainsi, chacun, plus de trente communes nouvelles créées depuis 2010. À l'inverse, **dix-huit départements**, principalement dans l'arc méditerranéen (Ardèche, Alpes-Maritimes, Vaucluse) mais aussi dans les départements de la petite couronne parisienne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne) et d'outre-mer, **n'en dénombrent aucune** ⁽¹⁾. Cette répartition inégale des créations montre qu'il y a, de façon certaine, encore un **vivier pour la création de futures communes nouvelles**.

Ensuite, la population des communes nouvelles peut-être extrêmement variable, pouvant aller de 114 habitants à Saligos (Hautes-Pyrénées) à près de 130 000 à Annecy (Haute-Savoie). De façon plus globale, on peut relever que si **les communes qui ont été regroupées au sein d'une commune nouvelle entre 2010 et 2019 étaient généralement un peu moins peuplées que la moyenne des communes françaises** (avec une surreprésentation parmi les communes de moins de 500 habitants et une sous-représentation parmi celles de plus de 5 000 habitants), **les communes nouvelles issues de ces fusions sont quant à elles plus peuplées que la moyenne**. Conformément à l'un de ses objectifs, la loi de 2015 a donc permis que des communes plus petites que la moyenne se regroupent pour constituer des communes plus grandes que la moyenne ⁽²⁾.

Enfin, si **les trois-quarts des communes nouvelles sont issues du regroupement de deux ou trois communes** et si **moins de 1 % des fusions concerne plus de quinze communes** ⁽³⁾, on compte deux cas de fusions de plus de vingt communes : Livarot-Pays d'Auge et Souleuvre en Bocage, toutes deux situées dans le Calvados et créées en 2016, ont regroupé respectivement vingt-deux et vingt communes.

Comme le relève notre collègue sénatrice Agnès Canayer dans son rapport sur la proposition de loi, le succès du nouveau dispositif de fusion de communes tient à plusieurs facteurs : d'abord, le fait que « *le régime des communes nouvelles laisse une large place à l'initiative des élus locaux et de la population* » ; ensuite, le fait que le législateur soit parvenu, avec la loi de 2010 mais plus encore avec celle de 2015, à « *définir un juste équilibre entre la création d'une nouvelle commune de plein exercice et la préservation de l'identité des communes historiques, grâce notamment à l'institution de "communes déléguées"* » ; enfin, le fait que le regroupement de plusieurs communes a été « *un moyen de retrouver*

(1) Voir la carte et le tableau publiés par la direction générale des collectivités locales dans le [Bulletin d'information statistique, n° 130, mars 2019](#) (pp. 2 et 6).

(2) Voir, dans le bulletin statistique de la Direction générale des collectivités locales précité, le graphique p. 4.

(3) Les fusions à deux communes représentent 56 % des fusions intervenues entre 2010 et 2019, et les fusions à trois communes 20 % (bulletin statistique de la Direction générale des collectivités locales précité, p. 3).

des marges de manœuvre et de maintenir, voire de développer l'offre de services aux habitants, malgré la baisse des dotations de l'État »⁽¹⁾.

Mais la création de communes nouvelles a pu aussi, dans certains cas, s'inscrire dans une logique plus « défensive », fondée moins sur le souhait des élus des anciennes communes de se regrouper pour « mieux faire ensemble » que sur le désir de résister à un mouvement de regroupement intercommunal perçu comme menaçant. Ainsi, comme le note toujours Mme Canayer, « la création d'une commune nouvelle, dans le contexte de l'agrandissement du périmètre des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre imposé par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi « NOTRe », est souvent apparue aux élus locaux comme le moyen de préserver les habitudes de travail en commun acquises au sein d'anciennes communautés de communes, voire de continuer à exercer en commun des compétences que les nouveaux EPCI à fiscalité propre ont dû restituer à leurs communes membres »⁽²⁾.

L'autre voie explorée pour réduire les effets de l'émiettement communal a été, en effet, celle de la **coopération intercommunale** qui permet, en maintenant les communes dans leur statut plein et entier de collectivité territoriale, de mutualiser leurs moyens pour exercer ensemble, de façon plus efficace, certaines de leurs compétences. Mais si le développement de la coopération intercommunale s'est fait, au départ, sur la base du **volontariat** et à l'aide de **mécanismes incitatifs**, la loi « NOTRe » a constitué un tournant en rendant **obligatoire pour toutes les communes** (hormis les communes insulaires) **l'appartenance à un EPCI et en fixant un seuil minimal de création des EPCI à 15 000 habitants** (ou, à titre dérogatoire dans les zones de montagne ou sous-denses, 5 000 habitants).

Le mouvement de regroupement intercommunal enclenché à partir de 2016, perçu dans nombre de territoires comme contraint et source d'une perte d'autonomie pour les communes et leurs élus, a donc pu jouer en faveur de la création de communes nouvelles : **pour prévenir, ou contrecarrer, une perte d'influence au sein d'un EPCI, des communes ont fait le choix de la création d'une commune nouvelle, avec l'objectif de disposer d'une influence accrue au sein du conseil communautaire.**

Cependant dans un certain nombre de cas, c'est une autre logique qui a présidé à la création de la commune nouvelle : dans des EPCI fonctionnant bien, a été fait le choix de constituer, sur le périmètre de l'EPCI, une commune nouvelle regroupant toutes ses communes membres. Mais cette commune nouvelle, dont la population dépasse, par construction, le seuil exigé par la loi pour constituer un EPCI (15 000 ou 5 000 habitants selon les cas), se

(1) [Rapport \(n° 179, session ordinaire de 2018-2019\) de Mme Agnès Canayer au nom de la commission des Lois du Sénat sur la proposition de loi visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires](#), p. 9.

(2) Ibid.

retrouve alors dans une situation paradoxale : alors qu'elle a répondu à l'incitation du législateur à réduire le nombre de communes, elle se retrouve contrainte, du fait de l'obligation légale d'appartenir à un EPCI, d'adhérer à un nouvel EPCI dans un délai maximal de deux ans ⁽¹⁾. Ainsi, des communes qui pouvaient constituer seules un EPCI atteignant le seuil minimal de population requis par la loi n'ont pas la possibilité, si elles décident de se regrouper en une seule commune, de demeurer autonomes, mais ont l'obligation de rejoindre un nouvel EPCI.

On voit, avec cette situation qui s'est produite, d'après les informations communiquées à votre rapporteure par l'Association des maires de France (AMF), dans une trentaine de cas depuis 2016, que **les deux logiques de regroupement communal encouragées par le législateur se percutent**. En promouvant, d'un côté, la création de communes nouvelles, et en rendant obligatoire, de l'autre côté, la coopération intercommunale, le législateur poursuivait en réalité un seul et même objectif : faire en sorte soit de réduire le phénomène d'émiettement communal, soit d'en atténuer les effets, afin que les communes ou leurs groupements puissent disposer d'une taille suffisante pour mener à bien leurs missions de service public. Mais **l'obligation d'adhésion à un nouvel EPCI peut avoir pour effet, contreproductif, de dissuader la création d'une commune nouvelle sur le périmètre d'un EPCI existant qui peut, pourtant, s'avérer être le périmètre pertinent**.

En proposant, avec l'article 4 de la proposition de loi, de permettre à une commune nouvelle créée sur le périmètre d'un établissement public intercommunal (EPCI) préexistant de ne pas rejoindre un nouvel EPCI et de constituer une « commune-communauté », le Sénat propose d'apporter une **réponse originale** à cette difficulté.

Pour votre rapporteure, cette réponse mérite d'être approuvée. L'intercommunalité ne saurait être considérée comme une fin en soi mais doit être bien perçue comme un moyen parmi d'autres de rationaliser l'organisation du bloc communal. L'émiettement communal français et la difficulté, jusque récemment, à constituer des communes nouvelles, ont conduit le législateur à utiliser cet outil de l'intercommunalité, d'abord par la voie de l'incitation puis par celle de l'obligation, en vue de permettre la mutualisation des compétences ne pouvant pas être correctement exercées par de petites communes isolées. Mais dès lors qu'une commune se crée en regroupant plusieurs communes et en épousant le périmètre de l'EPCI auquel elle appartenait, l'objectif final poursuivi par le législateur n'est pas remis en cause, bien au contraire. Comme l'a souligné l'Association des maires de France (AMF) dans la contribution écrite qu'elle a adressée à votre rapporteure, **la commune-communauté peut même être regardée comme un aboutissement de la coopération intercommunale, degré ultime de l'intégration.**

(1) Obligation introduite, par la loi du 16 mars 2015, à l'[article L. 2113-9 du code général des collectivités territoriales](#).

Pour ces raisons, votre rapporteure vous proposera d'approuver l'article 4 de la proposition de loi, ainsi que l'ensemble de cette proposition, sous réserve de quelques ajustements ou précisions.

*

* *

ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er} – Relèvement de l’effectif transitoire du conseil municipal des communes nouvelles

L’article 1^{er} modifie les règles relatives à la **composition du conseil municipal dans la période transitoire** instituée après la création de la commune nouvelle, pour amortir davantage que ne le fait le droit actuel la baisse du nombre de conseillers municipaux.

Difficultés soulevées par le droit actuel et objectif poursuivi

Actuellement, après la création d’une commune nouvelle, le nouveau conseil municipal peut être composé *soit* de l’ensemble des conseillers municipaux des communes fusionnées si leurs conseils le décident par délibérations concordantes avant la fusion, *soit* de 69 sièges répartis entre les anciennes communes à proportion de leur population et avec un mécanisme de nombre plancher et plafond de conseillers par commune ⁽¹⁾. En pratique 95 % des communes nouvelles optent pour la première formule, ce qui aboutit à des conseils municipaux pléthoriques.

Une période transitoire est prévue par le code général des collectivités territoriales (CGCT) pour le mandat suivant le premier renouvellement du conseil municipal : le conseil municipal de la commune nouvelle comprend alors le nombre de conseillers correspondant à la strate démographique immédiatement supérieure. En pratique, cela aboutit à une augmentation de 2 à 4 conseillers municipaux ⁽²⁾. Après le deuxième renouvellement, la composition du conseil municipal devient celle de droit commun, correspondant à la strate démographique de la commune nouvelle.

Selon la commission des Lois du Sénat, ce mécanisme va aboutir en 2020 à des diminutions du nombre de conseillers municipaux de 40 % dans la plupart des cas, voire de 70 % dans une quarantaine de cas et même de 85 % dans un cas.

Tout en conservant la règle de principe selon laquelle, durant la période transitoire, le nombre de conseillers municipaux est réduit au niveau de la strate démographique supérieure, l’article 1^{er} de la proposition de loi a pour objet d’apporter un correctif à cette baisse, jugée trop brutale, afin d’assurer une meilleure représentation des communes fusionnées pendant cette période transitoire.

(1) Les sièges sont prioritairement attribués aux maires, à leurs adjoints et, le cas échéant, à des conseillers municipaux des anciennes communes. Le nombre de sièges attribués à une ancienne commune ne peut être supérieur au nombre de ses conseillers municipaux en exercice, ni être inférieur au nombre formé par l’addition du maire et de ses adjoints en exercice.

(2) Voir, dans le rapport de Mme Canayer, le tableau p. 19.

Texte adopté par le Sénat

Le correctif apporté par le **texte initial de la proposition de loi** consistait à prévoir que l'effectif du conseil municipal ne pourrait pas être inférieur à trois fois le nombre de communes déléguées. Cependant les travaux de la commission des Lois ont mis en évidence que ce correctif ne concernerait que les communes nouvelles peu peuplées et ayant regroupé de nombreuses communes, soit en pratique une trentaine de communes.

Le **texte adopté par le Sénat** à l'initiative de la rapporteure de la commission des Lois prévoit que **l'effectif du nouveau conseil municipal dans la période transitoire ne pourra pas être inférieur au tiers de l'effectif du conseil municipal en exercice**. Selon le rapport de la commission des Lois, cette disposition s'appliquerait à une cinquantaine de communes.

À l'initiative de la commission des Lois, le Sénat a complété l'article 1^{er} par un **II visant à « neutraliser » l'effet de cette augmentation temporaire du nombre de conseillers municipaux des communes nouvelles sur la composition du corps électoral sénatorial**. Le nombre de délégués pour les élections sénatoriales est fixé en fonction du nombre de conseillers municipaux. Or l'application des dispositions de l'article 1^{er} aura pour effet de majorer significativement le nombre de conseillers municipaux des communes nouvelles par rapport à leur poids démographique. Pour ne pas aboutir à une surreprésentation des populations des communes nouvelles dans le corps électoral sénatorial, le texte adopté prévoit que le nombre de délégués des communes nouvelles restera celui correspondant à la strate démographique supérieure, soit le nombre de délégués qu'elles auraient si le droit aujourd'hui en vigueur n'était pas modifié. Comme l'écrit la rapporteure de la commission des Lois du Sénat, cela aboutit à « *conserver les avantages actuels sans les accroître* »⁽¹⁾.

Propositions de la rapporteure

Votre rapporteure propose deux modifications au dispositif adopté par le Sénat.

En premier lieu, elle propose de **clarifier les modalités de calcul de l'effectif du conseil municipal qui seront appliquées à certaines communes nouvelles en 2020**. Le texte adopté par le Sénat prévoit que l'effectif du conseil municipal de la commune nouvelle ne pourra, pour le mandat dit de « transition » suivant sa création, être inférieur au tiers de l'effectif du conseil municipal « *en exercice* » lors de la création de la commune nouvelle. Or cette notion de conseil municipal « *en exercice* » est ambiguë et susceptible de poser des difficultés concrètes de définition de l'effectif du conseil municipal pour les élections municipales à venir.

(1) Voir le tableau de la page 26 du rapport de la commission des Lois du Sénat.

En effet, les arrêtés préfectoraux portant création de commune nouvelle ne mentionnent que rarement le nombre de conseillers municipaux « *en exercice au moment de la création de la commune nouvelle* », si bien qu'il existe une grande diversité des situations entre les communes nouvelles. Dès lors, nul ne sait clairement sur quel chiffre il convient de se baser pour calculer le tiers de l'effectif, certaines communes nouvelles ayant décidé de pondérer le nombre de conseillers municipaux tandis que d'autres ont procédé à une agrégation.

Pour ces raisons, il est proposé de **substituer à la notion d'effectif du conseil municipal en exercice celle, indiscutable, de l'addition des conseillers municipaux élus lors du précédent renouvellement général des conseils municipaux dans chaque commune regroupée en application des dispositions du CGCT.**

Proposition n° 1 : Clarifier les modalités de calcul de l'effectif du conseil municipal qui seront appliquées en 2020, en substituant à la notion d'effectif du conseil municipal en exercice celle de l'addition des conseillers municipaux élus lors du précédent renouvellement général des conseils municipaux dans chaque commune regroupée.

En second lieu, votre rapporteure propose d'apporter un **correctif au dispositif d'aménagement du nombre des conseillers municipaux qui siègeront au conseil municipal des communes nouvelles pendant le mandat dit « de transition » qui suit celui de leur création, en fixant un plafond maximal à 69.**

En effet le dispositif introduit par le Sénat, consistant à prévoir que le nombre de conseillers municipaux ne peut être inférieur au tiers du nombre de conseillers du conseil municipal sortant, risque d'aboutir, dans le cas des communes nouvelles issues de la fusion de communes nombreuses et dotées de conseils municipaux de plus de 210 membres, au maintien de conseils municipaux de plus de 69 membres, qui est le nombre maximal prévu par l'article L. 2121-2 du CGCT, applicable pour les communes de plus de 300 000 habitants.

Dans un souci d'une limitation raisonnable du nombre de conseillers municipaux des communes nouvelles, mais aussi pour maintenir une certaine corrélation entre la population de ces communes et les effectifs de leurs conseils municipaux, il est donc proposé de compléter le dispositif adopté par le Sénat par l'introduction d'un plafond du nombre de conseillers municipaux de 69.

Ainsi pourront se présenter 3 cas de figure :

— si le nombre de conseillers municipaux correspondant à la strate démographique immédiatement supérieure est *supérieur à un tiers* de l'effectif du conseil sortant, c'est ce nombre qui s'appliquera ; si l'on prend l'exemple d'une commune nouvelle qui avait un conseil municipal de 81 membres au moment de

sa création, si l'application de la règle de la strate immédiatement supérieure aboutit à un conseil municipal de 27 membres ou plus, c'est ce nombre qui sera retenu ;

— si le nombre de conseillers municipaux correspondant à la strate démographique immédiatement supérieure est *inférieur à un tiers* de l'effectif du conseil sortant, alors le nombre de conseillers municipaux sera ramené au tiers de cet effectif ; par exemple, pour une autre commune nouvelle ayant un conseil de 81 membres, si l'application la règle de la strate immédiatement supérieure aboutit à un conseil municipal de moins de 27 membres, alors le nombre de conseillers municipaux sera porté à 27 membres ;

— enfin, si le nombre de conseillers municipaux correspondant à la strate démographique immédiatement supérieure est *inférieur à un tiers* de l'effectif du conseil sortant mais que *le tiers de cet effectif dépasse 69*, alors le nombre de conseillers municipaux sera fixé à 69 ; dans le cas d'une commune nouvelle ayant un conseil de 235 membres, l'application de la règle du tiers aboutirait à un conseil municipal de plus de 69 membres : dans ce cas le conseil municipal de la période transitoire sera donc ramené à 69 membres.

Proposition n° 2 : Instituer, pour la période transitoire suivant la création de la commune nouvelle, un plafond du nombre de conseillers municipaux fixé à 69.

Article 2 – Possibilité pour le conseil municipal de la commune nouvelle de déléguer certaines attributions au collège formé par le maire et les adjoints

Difficultés soulevées par le droit actuel et objectif poursuivi

95 % des communes nouvelles créées depuis 2015 ont opté pour un conseil municipal composé de l'addition de l'ensemble des anciens conseils municipaux. Comme indiqué précédemment à propos de l'article 1^{er}, cela aboutit à des conseils municipaux pléthoriques, pouvant aller, par exemple, jusqu'à 249 membres à La Hague, ce qui occasionne des difficultés de gouvernance.

L'article 2 vise à résoudre ces difficultés de gouvernance en intercalant entre le maire et le conseil municipal un organe collégial plus resserré.

Texte adopté par le Sénat

Dans le **texte initial** l'article 2 prévoyait, pour les communes nouvelles ayant regroupé toutes les communes membres d'un ou plusieurs EPCI, la faculté pour le conseil municipal d'instituer une commission permanente auquel il aurait pu déléguer certaines attributions énumérées par le texte. Cette faculté n'aurait été applicable que pendant la période transitoire du mandat suivant le premier renouvellement général.

Ce texte présentait un double inconvénient : celui de ne s'appliquer qu'au cas particulier des très grandes communes nouvelles ayant épousé les contours de l'EPCI ou des EPCI dont les communes fusionnées étaient membres, sans régler celui des communes nouvelles comprenant de nombreuses communes mais créées sans épouser les contours intercommunaux antérieurs ; et celui d'instituer un organe susceptible de priver les conseils municipaux d'un trop grand nombre de leurs attributions, en créant un cadre inapproprié au fonctionnement communal. **La commission des Lois avait donc supprimé cet article.**

En séance le Sénat a rétabli l'article 2 dans une version modifiée, à l'initiative du groupe Union centriste et avec avis favorable du Gouvernement et de la commission des Lois. Le **texte adopté par le Sénat** prévoit que **le conseil municipal pourra, pendant la période transitoire du mandat suivant le premier renouvellement général, déléguer au collège formé par le maire et ses adjoints tout ou partie des attributions déléguables au maire que le conseil municipal n'a pas effectivement déléguées à ce dernier.**

Article 3 – Dérogation au principe de complétude du conseil municipal pour la première élection du maire et des adjoints d'une commune nouvelle ; garantie contre les effets du renouvellement anticipé du conseil municipal sur l'effectif de celui-ci

Difficultés soulevées par le droit actuel et objectif poursuivi

Les règles de droit commun applicables en cas de vacances de sièges au sein d'un conseil municipal soulèvent des difficultés particulières dans les communes nouvelles. Ces règles, variables selon que la commune a plus ou moins de 1 000 habitants, reposent sur deux grands principes :

1° le conseil municipal doit être renouvelé dès lors qu'il a perdu le tiers de ses membres (sauf dans l'année qui précède le renouvellement général, auquel cas le conseil n'est renouvelé que s'il a perdu la moitié de ses membres) ;

2° sauf exceptions, le conseil municipal doit être complété avant de procéder à l'élection d'un nouveau maire ou de ses adjoints. Lorsqu'il y a lieu de compléter le conseil municipal, il est procédé de la façon suivante : dans les communes de moins de 1 000 habitants (où les conseillers sont élus au scrutin majoritaire), des élections complémentaires sont organisées pour pourvoir les seuls sièges devenus vacants ; dans les communes de 1 000 habitants ou plus (où les conseillers sont élus au scrutin de liste), il est procédé au renouvellement intégral du conseil municipal.

Dans les communes nouvelles, l'application de ces règles aboutit à des inconvénients importants :

— à défaut de possibilité d'organiser des élections complémentaires sur une partie seulement du territoire de la nouvelle commune et faute de suivants de

liste susceptibles d'être désignés, il est plus fréquemment nécessaire de recourir à un renouvellement intégral anticipé ;

— cette rigidité des règles de comblement des vacances rend possible, pour les opposants à la création de la commune nouvelle, de provoquer des élections anticipées par des démissions collectives ;

— l'obligation plus fréquente de renouvellement intégral a pour effet d'accélérer le processus de réduction progressive du nombre de conseillers municipaux.

La proposition de loi cherche à remédier à ces inconvénients.

Texte adopté par le Sénat

Le **texte initial** de la proposition de loi prévoyait que les règles de droit commun décrites ci-dessus ne seraient pas applicables pendant la période allant de la création de la commune nouvelle au premier renouvellement général des conseils municipaux.

La commission des Lois du Sénat a estimé que cette entorse aux règles de complétude des conseils municipaux était excessive, car elle aurait permis de façon trop systématique et pendant une période trop longue l'élection d'un maire par un conseil municipal incomplet.

Le **texte adopté par le Sénat** à l'initiative de la rapporteure de la commission des Lois a donc réécrit cet article pour prévoir :

— d'une part, qu'**il sera dérogé au principe de complétude du conseil municipal uniquement pour la première élection du maire et de ses adjoints** (c'est-à-dire pour les vacances survenant entre la création de la commune nouvelle et cette élection) ;

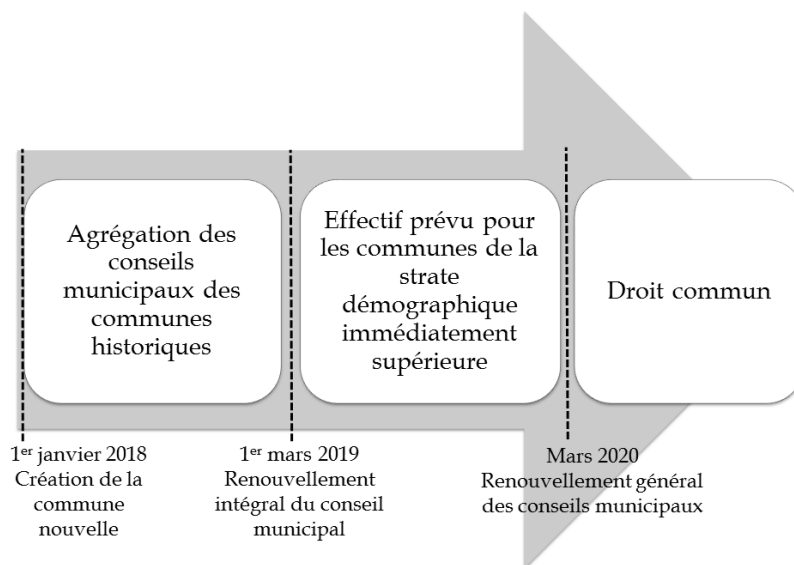
— d'autre part, que **l'effectif du conseil municipal restera identique jusqu'au deuxième renouvellement général suivant la création de la commune nouvelle** (et ce afin, dans le cas où un renouvellement intégral serait nécessaire malgré la dérogation autorisée par la première disposition, de « *ne pas accélérer le retour à la composition de droit commun* »).

Un schéma figurant dans le rapport de la commission des Lois du Sénat explicite les dispositions adoptées par la commission⁽¹⁾, lesquelles ont été adoptées en séance sans modification ni débat.

(1) Rapport précité, p. 35.

L'effectif du conseil municipal d'une commune nouvelle selon le droit en vigueur

(exemple d'une commune nouvelle créée le 1^{er} janvier 2018,
dont le conseil municipal doit être renouvelé par anticipation le 1^{er} mars 2019)



Source : [Rapport \(n° 179, session ordinaire de 2018-2019\) de Mme Agnès Canayer au nom de la commission des Lois du Sénat sur la proposition de loi visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires](#), p. 35.

Article 4 – Possibilité de constituer une « commune-communauté »

Difficultés soulevées par le droit actuel et objectif poursuivi

Aujourd'hui, compte tenu des règles issues de la loi NOTRe, toute commune est tenue d'appartenir à un EPCI (la seule exception prévue étant le cas des îles qui ne comportent qu'une seule commune, qui sont au nombre de 4). Lorsqu'une commune nouvelle est issue de la fusion de toutes les communes membres d'un ou plusieurs EPCI, celle-ci est obligée, dans un délai maximal de deux ans, d'adhérer à un nouvel EPCI. À défaut, le préfet a l'obligation d'en prendre lui-même l'initiative ⁽¹⁾.

D'après les informations communiquées par l'AMF, **30 communes nouvelles se sont constituées, entre 2015 et 2017, sur le périmètre exact de l'EPCI dont elles étaient membres. Toutes ces communes nouvelles ont, dans les deux ans de leur création conformément à l'article L. 2113-9 du CGCT, rejoint un nouvel EPCI.** Les derniers cas de création de communes nouvelles épousant parfaitement les limites d'EPCI préexistants se sont produits en 2017.

Le tableau ci-après dresse la liste de ces communes nouvelles, par ordre croissant de population, en indiquant leur population en 2019, le nom de l'EPCI supprimé et celui de l'EPCI rejoint ainsi que, pour ce dernier, le nombre de communes membres et sa population.

(1) [Article L. 2113-9 du code général des collectivités territoriales](#).

COMMUNES NOUVELLES CRÉÉES SUR LE PÉRIMÈTRE D'UN EPCI DEPUIS 2015

(par ordre croissant de population de la commune nouvelle)

Année de la fusion	Nom de la commune nouvelle	Nombre de communes fusionnées	Population municipale commune 2019	EPCI supprimé	EPCI rejoint	Nombre communes membres	Population municipale EPCI 2019
2015	Gavarnie-Gèdre	2	352	CC Gavarnie-Gèdre	CC Pyrénées Vallées des Gaves	46	15 471
2015	Pont-de-Montvert - Sud-Mont-Lozère	3	594	CC des Cévennes Au Mont-Lozère	CC des Cévennes au Mont Lozère	19	5 089
2017	Ubaye-Serre-Ponçon	2	730	CC Ubaye/Serre-Ponçon	CC Vallée de l'Ubaye - Serre-Ponçon	13	7 790
2017	Massegros-Causse-Gorges	5	976	CC du Causse du Massegros	CC Aubrac Lot Causse Tarn	15	7 945
2016	Sousceyrac-en-Quercy	5	1 360	CC du Pays de Sousceyrac	CC Causse et Vallée de la Dordogne	77	45 392
2016	Les Premiers Sapins	6	1 561	CC des Premiers Sapins	CC des Portes du Haut-Doubs	47	25 869
2016	Le Bas-Ségala	3	1 586	CC du Bas Ségala	CC Aveyron Bas Ségala Viaur	7	5 623
2015	Villeneuve-en-Perseigne	6	2 220	CC du Massif de Perseigne	CU d'Alençon	31	56 511
2017	Peyre-en-Aubrac	6	2 322	CC de la Terre de Peyre	CC des Hautes Terres de l'Aubrac	17	5 114
2016	Sévérac-d'Aveyron	5	4 100	CC de Sévérac le Château	CC des Causse à l'Aubrac	17	14 536
2015	Charny-Orée-de-Puisaye	14	4 967	CC de l'Orée de Puisaye	CC de Puisaye-Forterre	57	35 068
2016	Noyant-Villages	14	5 680	CC du canton de Noyant	CC Baugeois Vallée	7	35 372
2016	Valdallière	14	6 054	CC du Canton de Vassy	CC Intercom de la Vire au Noireau	17	47 786
2016	Le Mené	7	6 425	CC du Mené	CC Loudéac Communauté - Bretagne Centre	41	51 352

Année de la fusion	Nom de la commune nouvelle	Nombre de communes fusionnées	Population municipale commune 2019	EPCI supprimé	EPCI rejoint	Nombre communes membres	Population municipale EPCI 2019
2016	Le Malesherbois	7	8 134	CC du Malesherbois	CC du Pithiverais-Gâtinais	32	26 089
2016	Soulevre-en-Bocage	20	8 789	CC de Bénv Bocage	CC Intercom de la Vire au Noireau	17	47 786
2016	Ombree d'Anjou	10	9 013	CC de la région de Pouancé-Combrée	CC Anjou Bleu Communauté	11	34 679
2016	Petit-Caux	18	9 512	CC du Petit Caux	CC Falaises du Talou	24	23 591
2017	La Hague	19	11 785	CC de la Hague	CA du Cotentin	129	180 794
2016	Baugé-en-Anjou	10	11 868	CC du Canton de Baugé	CC Baugeois Vallée	7	35 372
2016	Loire-Authion	7	15 821	CC de la Vallée Loire-Authion	CU Angers Loire Métropole	29	293 701
2015	Montrevault-sur-Èvre	11	15 971	CC Montrevault Communauté	CA Mauges Communauté	6	121 088
2015	Orée-d'Anjou	9	16 324	CC du Canton de Champtoceaux	CA Mauges Communauté	6	121 088
2016	Vire-Normandie	8	17 425	CC de Vire	CC Intercom de la Vire au Noireau	17	47 786
2016	Segré-en-Anjou-Bleu	15	17 577	CC du Canton de Segré	CC Anjou Bleu Communauté	11	34 679
2016	Mauges-sur-Loire	11	18 366	CC du Canton de Saint-Florent-Le-Vieil	CA Mauges Communauté	6	121 088
2015	Chemillé-en-Anjou	12	21 600	CC de la Région de Chemillé	CA Mauges Communauté	6	121 088
2015	Beaupréau-en-Mauges	10	23 146	CC du Centre Mauges	CA Mauges Communauté	6	121 088
2015	Sèvremoine	10	25 681	CC Moine-et-Sèvre	CA Mauges Communauté	6	121 088

Année de la fusion	Nom de la commune nouvelle	Nombre de communes fusionnées	Population municipale commune 2019	EPCI supprimé	EPCI rejoint	Nombre communes membres	Population municipale EPCI 2019
2016	Cherbourg-en-Cotentin	5	80 076	CU de Cherbourg	CA du Cotentin	129	180 794

Source : Liste de communes communiquées par l'Association des maires de France ; données sur les populations et le nombre de communes concernées : DGCL et INSEE

Les auteurs de la proposition de loi, approuvés par la commission des Lois du Sénat puis par le Sénat, ont estimé que l'obligation pour les communes nouvelles constituées sur le périmètre exact d'un (ou de plusieurs) EPCI était excessive. Rappelant les objectifs poursuivis par la généralisation de l'intercommunalité et l'augmentation à 15 000 habitants du seuil minimal de constitution des EPCI (cohérence spatiale et solidarité financière à l'échelle des bassins de vie), ils ont fait valoir les arguments suivants : *« pourquoi imposer à un EPCI à fiscalité propre issu de cette refonte de la carte intercommunale, s'il se transforme en commune nouvelle, de se rattacher à un autre établissement ? Par nature, une telle commune nouvelle dispose déjà de la taille suffisante pour assumer elle-même les compétences habituellement transférées au niveau intercommunal ; son périmètre est déjà censé être adapté à la carte des bassins de vie et des unités urbaines, cohérent avec les autres échelons de l'action publique et suffisamment large pour garantir la solidarité financière entre des territoires d'inégale richesse. »*⁽¹⁾

L'objectif poursuivi est donc, par dérogation à l'obligation pour toute commune d'appartenir à un EPCI, de permettre à une commune nouvelle issue d'une fusion d'un ou plusieurs EPCI complets de ne pas rejoindre un nouvel EPCI, en exerçant à la fois les compétences communales et intercommunales.

Texte adopté par le Sénat

Le **texte adopté par le Sénat** a été, sur le fond, peu modifié par rapport au texte initial. Il a pour objet de **permettre le maintien en dehors d'une structure intercommunale des communes nouvelles issues de la fusion de toutes les communes membres d'un ou plusieurs EPCI**. Il a été complété en commission pour apporter diverses coordinations et permettre que de telles communes aient les mêmes droits et obligations que le ou les EPCI au(x)quel(s) elles se substituent.

Dans la discussion générale de la proposition de loi, le Gouvernement a indiqué qu'il n'était pas hostile à cette disposition⁽²⁾ mais a formulé deux

(1) Rapport précité, p. 38.

(2) Le ministre Sébastien Lecornu, sans faire part d'un soutien explicite mais sans non plus s'opposer à cet article, a déclaré : « On peut légitimement se demander pourquoi on ne permettrait pas à une commune nouvelle dont le périmètre correspond à celui d'un EPCI de changer de statut pour exercer des compétences à la fois communales et intercommunales. » (JO Débats Sénat, séance du 11 décembre 2018, p. 18549).

observations, qui devront être prises en compte dans le cadre de l'examen par notre assemblée :

1° pour le Gouvernement, « la « commune-communauté » ne doit pas servir de prétexte au détricotage de la carte intercommunale » ; or le texte initial n'excluait pas de façon parfaitement claire qu'une commune membre d'un autre EPCI puisse rejoindre la nouvelle commune-communauté, ce qui aurait pu conduire à une remise en cause des périmètres intercommunaux établis depuis 2015 ; mais un amendement de la rapporteure de la commission des Lois, adopté en séance avec l'accord du Gouvernement, a réglé cette difficulté pour empêcher ce cas de figure ;

2° ensuite, toujours selon le Gouvernement, « il faut que soient mesurées, au cours de la navette parlementaire, toutes les conséquences de la création de cette collectivité, commune et intercommunalité à la fois, en matière juridique et institutionnelle, mais aussi, et surtout, en matière financière » ; de nombreuses coordinations sont prévues dans le texte adopté par le Sénat, mais il apparaît effectivement indispensable de veiller à ce que toutes les coordinations nécessaires sont bien prévues et que toutes les conséquences sont bien tirées de l'institution de ce nouvel objet.

Sur le plan des conséquences financières, le III de l'article dispose, de façon laconique pour ne pas dire lacunaire, que « *Les incidences du présent article sur la dotation globale de fonctionnement des communes sont déterminées par la prochaine loi de finances* ».

Comme elle l'a déjà indiqué précédemment en introduction, **vo****tre rapporteure approuve, sur le principe, la possibilité pour une commune nouvelle constituée sur le périmètre de l'EPCI auquel appartiennent ses communes fondatrices, de ne pas rejoindre un nouvel EPCI en demeurant une « commune-communauté »**. En effet, l'intercommunalité ne saurait être considérée comme une fin en soi, mais doit être bien perçue comme un moyen parmi d'autres de rationaliser l'organisation du bloc communal. L'émiettement communal français et la difficulté, jusque récemment, à constituer des communes nouvelles, ont conduit le législateur à utiliser cet outil de l'intercommunalité, d'abord par la voie de l'incitation puis par celle de l'obligation, en vue de permettre la mutualisation des compétences ne pouvant pas être correctement exercées par de petites communes isolées. Mais dès lors qu'une commune se crée en regroupant plusieurs communes et en épousant le périmètre de l'EPCI auquel celles-ci appartenaient, l'objectif final poursuivi par le législateur n'est pas remis en cause, bien au contraire. La commune-communauté peut même, comme l'a souligné l'AMF dans la contribution écrite qu'elle a adressée à votre rapporteure, être regardée comme un aboutissement de la coopération intercommunale, degré ultime de l'intégration.

Du reste, il serait certainement **erroné de penser que la commune-communauté va se développer au point de menacer ou de faire disparaître la coopération intercommunale.**

Pour le passé tout d’abord, il ne pourra pas y avoir d’application rétroactive de la loi pour les communes nouvelles déjà constituées sur le périmètre de leur ancien EPCI. En effet les derniers cas de fusion sur le périmètre exact d’un EPCI se sont produits en 2017 (10 cas en 2015, 16 en 2016 et 4 en 2017). Toutes les communes concernées ont depuis lors rejoint un nouvel EPCI : plus aucune n’est donc isolée, comme la loi le permet pendant le délai maximal de deux ans qui leur est laissé pour adhérer à un nouvel EPCI. Même si la rédaction de l’article 4 de la proposition de loi pourrait, théoriquement, permettre son application à des communes fusionnées *avant* l’entrée en vigueur de la nouvelle loi, cela ne pourra en pratique pas être le cas puisque toutes ont déjà rejoint un nouvel EPCI.

Pour l’avenir, ensuite, **on peut douter que le nombre de communes-communautés qui seront en mesure de se constituer soit très élevé.** La création d’une commune nouvelle consiste, en effet, en un aboutissement parfait de la coopération intercommunale, qui se déroule tellement bien que les communes membres de l’EPCI se sentent en capacité de fusionner. Or, l’achèvement de la réforme de la carte intercommunale en 2017 a abouti à un **agrandissement de la taille moyenne des EPCI, tant en termes de nombre de communes membres, de population que de superficie.** La majorité des fusions de communes opérées sur le périmètre d’un EPCI a eu lieu avant la refonte de la carte intercommunale (certaines ayant d’ailleurs sans doute eu pour objet, au moins en partie, de permettre aux communes concernées de peser davantage dans le futur EPCI auquel elles allaient être rattachées). **Et, dans la plupart des cas, ce sont des EPCI de petite taille ou de taille moyenne qui se sont transformés en communes nouvelles :** 11 de ces fusions ont concerné des EPCI de moins de 5 000 habitants, 7 des EPCI compris entre 5 000 et 10 000 habitants, 8 des EPCI compris entre 10 000 et 20 000 habitants et 4 des EPCI de plus de 20 000 habitants.

Si l’on s’essaie à faire de la prospective, **la révision de la carte intercommunale, qui a abouti à une augmentation de la population moyenne des EPCI (passée de 31 800 en 2016 à 52 300 en 2017) et du nombre de communes qui en sont membres (passé de 15 en 2016 à 26 en 2017)⁽¹⁾, rend assez peu probable qu’il y ait, au moins dans un avenir proche, un très grand nombre d’EPCI qui parviennent à se transformer en communes nouvelles.**

Pour autant, **cela ne signifie pas que le cas de figure ne puisse plus se produire et, surtout, que l’obligation d’adhérer à un nouvel EPCI ne puisse**

(1) *Données issues du [Bulletin statistique de la Direction générale des collectivités locales, n° 113, janvier 2017.](#)*

pas constituer, dans un certain nombre de cas de projets de fusions, un facteur dissuasif.

L'ensemble de ces éléments amène votre rapporteure à estimer que l'article 4 de la proposition de loi instituant la commune-communauté doit être approuvé, sous réserve des propositions de modification présentées ci-après.

Propositions de la rapporteure

Votre rapporteure propose d'apporter, à l'article 4, deux modifications.

Tout d'abord, elle estime que l'exception à l'obligation pour toute commune d'appartenir à un EPCI ne saurait résulter d'une simple abstention de la commune nouvelle ainsi constituée d'adhérer à un nouvel EPCI, mais doit résulter d'un choix clairement exprimé.

Elle propose donc que la décision d'une commune nouvelle de devenir une « commune-communauté » en ne rejoignant pas un nouvel EPCI soit obligatoirement expresse. À défaut d'une telle délibération expresse, qui devra être prise dans un délai de six mois après la création de la commune nouvelle, il est proposé de rétablir l'obligation pour une telle commune nouvelle d'adhérer à un EPCI avant le prochain renouvellement général des conseils municipaux et, en tout état de cause, dans un délai de deux ans après sa création.

De plus, **ce choix doit pouvoir être éclairé par un avis de la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI)**, afin de permettre à cette dernière de faire valoir d'éventuelles objections ou difficultés qui pourraient, le cas échéant, justifier que la commune se rattache à un nouvel EPCI et qu'elle ne reste pas isolée. En effet au-delà du souhait d'une commune nouvelle issue d'un EPCI de demeurer en dehors du schéma intercommunal, l'équilibre de la carte communale et intercommunale, qui est au cœur des compétences des CDCI, doit en effet pouvoir être bien pris en compte et apprécié. **L'avis simple de la CDCI ne liera pas la commune, mais lui permettra de faire un choix explicite et totalement éclairé sur son rattachement ou non-rattachement à un nouvel EPCI.** En cas de silence gardé par la CDCI pendant deux mois, son avis sera réputé favorable.

Proposition n° 3 : Prévoir que la décision d'une commune nouvelle constituée sur le périmètre d'un ou plusieurs EPCI de ne pas adhérer à un nouvel EPCI pour devenir une « commune-communauté » résulte d'une délibération expresse, prise dans un délai de six mois après la création de la commune nouvelle et après avis simple de la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI).

En second lieu, le III de l'article 4 instituant la possibilité pour une commune nouvelle créée sur le périmètre d'un EPCI préexistant de ne pas rejoindre un nouvel EPCI pour devenir une « commune-communauté » prévoit que « *Les incidences du présent article sur la dotation globale de fonctionnement des communes sont déterminées par la prochaine loi de finances* ».

Ce paragraphe III, en se contentant de renvoyer les questions financières soulevées par la commune-communauté à la prochaine loi de finances, apparaît inutile et source de davantage d'interrogations qu'il ne résout de questions. Il est inutile dans la mesure où, même en son absence, la loi de finances pourrait définir ces incidences, mais également et surtout dans la mesure où son adoption ne saurait contraindre la prochaine loi de finances à comporter des dispositions sur ces questions : il s'agit donc d'un pur neutron législatif.

Il est donc proposé de **supprimer ce paragraphe III pour le remplacer par la demande d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur les conséquences financières et fiscales de l'institution de la commune-communauté**. Ce rapport devra être présenté dans un délai de trois mois suivant la publication de la loi, afin de permettre au législateur d'adopter, en toute connaissance de cause et en temps utile, les dispositions législatives éventuellement nécessaires.

Proposition n° 4 : Remplacer le renvoi de la détermination des incidences des dispositions de l'article 4 sur la dotation globale de fonctionnement des communes par la demande d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur les conséquences financières et fiscales de l'institution de la commune-communauté, présenté dans un délai de trois mois après la publication de la loi, afin de permettre au législateur d'adopter, en toute connaissance de cause et en temps utile, les dispositions législatives éventuellement nécessaires.

Articles 4 bis et 4 ter – Exigence d'un rapport financier préalable aux fusions de communes

Ces deux articles, issus d'amendements du sénateur Jean-Pierre Grand adoptés avec un avis de sagesse de la commission des lois du Sénat et un avis favorable du Gouvernement, prévoient que le projet de création d'une commune nouvelle doit être précédé d'un « *rapport financier présentant les taux d'imposition, la structure et l'évolution des dépenses, de la dette et des effectifs de l'ensemble des communes concernées* ». Ce rapport devra être « *affiché à la mairie et mis en ligne sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe* ».

Cette obligation s'appliquera aussi bien dans le **cas des délibérations concordantes des conseils municipaux aboutissant à la création de la commune nouvelle (article 4 bis)** que dans le **cas de la création de la commune nouvelle par consultation des électeurs en l'absence de délibérations concordantes (article 4 ter)**.

Article 5 – Place des maires délégués dans l’ordre du tableau du conseil municipal

Cet article, issu d’un amendement de la rapporteure de la proposition de loi, Mme Agnès Canayer, adopté en commission des lois du Sénat, tend à ce que, entre la création de la commune nouvelle et le premier renouvellement du conseil municipal, les maires délégués prennent rang immédiatement après le maire dans **l’ordre du tableau du conseil municipal**.

L’ordre dans le tableau du conseil municipal est essentiellement protocolaire, puisqu’il « *n’a d’autre incidence que de déterminer l’adjoint appelé à remplacer le maire en cas de suspension ou d’empêchement de ce dernier* »⁽¹⁾. Il s’agit donc de « *reconnaître une préséance aux maires des communes historiques* », ce qui peut être de nature à faciliter l’acceptation de la commune nouvelle par les élus desdites communes et le fonctionnement de son conseil municipal dans les premiers temps.

Article 6 – Lissage des effets de seuil subis par les communes nouvelles

Texte adopté par le Sénat

L’article 6, également issu d’un amendement de la rapporteure Mme Agnès Canayer adopté en commission des lois du Sénat, prévoit que, **pendant une période de trois ans suivant la création d’une commune nouvelle, elle ne sera soumise à un certain nombre d’obligations légales que si une ou plusieurs des communes fusionnées y étaient elles-mêmes soumises et sur le seul territoire de ces seules communes**.

Les **dispositions concernées, au nombre de sept**, sont celles prévoyant :

— **l’obligation de se doter d’une certaine proportion de logements locatifs sociaux**, applicable aux communes dont la population est au moins égale à 1 500 habitants en Île-de-France et à 3 500 habitants dans les autres régions, comprises dans une agglomération ou un EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants⁽²⁾ ;

— **l’obligation de créer des places d’hébergement**, qui s’impose aux communes membres d’un EPCI à fiscalité propre dont la population est supérieure à 50 000 habitants ainsi qu’aux communes de 3 500 habitants ou plus, comprises dans une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants⁽³⁾ ;

(1) Rapport de la commission des Lois, p. 43.

(2) Obligation prévue à la section 2 du chapitre II du titre préliminaire du livre III du code de la construction et de l’habitation ([articles L. 302-5 à L. 302-9-2](#)).

(3) [Article L. 312-5-3 du code de l’action sociale et des familles](#).

— **l’inscription obligatoire des communes de plus de 5 000 habitants au schéma départemental d’accueil et d’habitat des gens du voyage**, qui fixe la liste des communes où doivent être aménagés des aires permanentes d’accueil de gens du voyage, des terrains familiaux locatifs et des aires de grand passage ⁽¹⁾ ;

— **l’ouverture obligatoire d’un centre médico-social scolaire** dans les mêmes communes de plus de 5 000 habitants ⁽²⁾ ;

— **la création obligatoire d’un conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance** dans les communes de plus de 10 000 habitants ⁽³⁾ ;

— **l’établissement obligatoire d’un bilan des émissions de gaz à effet de serre** dans les communes de plus de 50 000 habitants ⁽⁴⁾ ;

— **l’aménagement obligatoire d’un site cinéraire** dans les communes de 2 000 habitants et plus ⁽⁵⁾.

En séance, le Gouvernement a indiqué qu’il était défavorable à cet article et a soutenu un amendement de suppression qui était présenté par le groupe LaREM. Le ministre Sébastien Lecornu a indiqué qu’il comprenait « *la volonté de la commission de légiférer pour gommer des effets de seuil qui peuvent être irritants, mais si cette proposition de loi fait l’objet d’un quasi-consensus, le présent article ne s’inscrit pas du tout dans l’esprit du travail que nous menons* ». Sur le fond, il a fait valoir que « *la commune nouvelle doit vraiment devenir une nouvelle commune, c’est-à-dire une entité qui ne soit pas exorbitante de toute forme de droit commun. Autant imaginer des mesures de transition en matière de mise en œuvre des innovations institutionnelles me paraît aller dans le bon sens et apporter de la souplesse, autant commencer à travailler sur les effets de seuil risquerait d’aboutir à créer autre chose qu’une nouvelle commune : les communes nouvelles se verraient en effet accorder des facilités dont les autres communes ne bénéficient pas* » ⁽⁶⁾.

Sur le fond, on peut relever que **la disposition prévue à l’article 6 présente une certaine parenté, à des degrés divers, avec trois articles de la loi du 16 mars 2015**, figurant dans une section intitulée « *Mieux prendre en compte les spécificités de la commune nouvelle dans les documents d’urbanisme* » :

— l’article 7 modifiait le code de l’environnement ⁽⁷⁾ pour prévoir que **les règles relatives aux communes littorales ne s’appliquent qu’au seul territoire**

(1) [Sixième alinéa du II de l’article 1^{er} de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l’accueil et à l’habitat des gens du voyage.](#)

(2) [Article L. 541-3 du code de l’éducation.](#)

(3) [Article L. 132-4 du code de la sécurité intérieure.](#)

(4) [Article L. 229-25 du code de l’environnement.](#)

(5) [Article L. 2223-1 du code général des collectivités territoriales.](#)

(6) *JO Débats Sénat, séance du 11 décembre 2018, p. 18573.*

(7) [Article L. 321-2.](#)

des anciennes communes précédemment considérées comme littorales, sauf demande contraire du conseil municipal ;

— l'article 8 modifiait le code de l'urbanisme ⁽¹⁾ pour prévoir que le **projet d'aménagement et de développement durables** *« peut prendre en compte les spécificités des anciennes communes, notamment paysagères, architecturales, patrimoniales et environnementales, lorsqu'il existe une ou plusieurs communes nouvelles »* ;

— l'article 9 modifiait également le code de l'urbanisme ⁽²⁾ pour prévoir que **les dispositions des plans locaux d'urbanisme (PLU) ou des cartes communales applicables aux anciennes communes** et peuvent être modifiées jusqu'à approbation du PLU ou de la carte couvrant l'intégralité du territoire de la commune nouvelle, l'arrivée à échéance d'un des anciens PLU rendant obligatoire l'engagement de la procédure d'élaboration d'un PLU sur le territoire de la commune nouvelle.

En matière de logements sociaux, le code de la construction et de l'habitation prévoit quant à lui **deux dispositifs de lissage de l'effet de seuil**. Applicable spécifiquement pour les communes nouvelles, le V de l'article L. 302-5 ⁽³⁾ prévoit que **dans le cas où une des communes fusionnées dans une commune nouvelle était déjà soumise aux obligations en matière de logements sociaux, l'application des obligations légales se limite au périmètre de cette seule commune, dans l'attente de la réalisation de l'inventaire des logements sociaux pour l'ensemble de la commune**. Plus largement, pour *« toute commune soumise pour la première fois »* à l'application des dispositions sur les logements sociaux, l'article L. 302-7 (1^{er} alinéa) prévoit une **exonération, pendant trois ans, du prélèvement sur les ressources fiscales** imposé aux communes qui ne respectent pas leurs obligations légales en matière de logements sociaux.

Propositions de la rapporteure

Le dispositif adopté par le Sénat, qui reporte de trois ans l'application des sept obligations légales soumises à un seuil de population présentées précédemment, soulève plusieurs difficultés. Le présent amendement propose de répondre à ces difficultés avec une **approche au cas par cas des différentes obligations concernées, en recherchant à chaque fois l'équilibre le plus juste**

(1) Initialement la modification portait sur l'article L. 123-1-3, par la suite déplacé à [l'article L. 151-5](#).

(2) Initialement la modification portait sur les articles L. 123-1-1 et L. 124-2, par la suite déplacés aux articles [L. 153-4](#) et [L. 163-1](#).

(3) V de l'article L. 302-5 du code de l'urbanisme, issu de la loi « Égalité et citoyenneté » du 27 janvier 2017 : « Une commune nouvelle issue d'une fusion de communes et intégrant au moins une commune préexistante qui aurait été soumise à la présente section en l'absence de fusion est soumise à la présente section et reprend à ce titre les obligations qui auraient été imputées à ladite commune préexistante en application des I et III de l'article L. 302-8, sur le périmètre de cette dernière, dans l'attente de la réalisation de l'inventaire mentionné au premier alinéa de l'article L. 302-6 sur l'ensemble du périmètre de la commune nouvelle. Dans ce cas, il est fait application de la dernière phrase du premier alinéa de l'article L. 302-7. »

entre la prise en compte du temps nécessaire à la commune nouvelle pour se mettre à niveau de certaines obligations et la nécessité d'appliquer, sans délai excessif, le droit commun.

Pour la création obligatoire d'un centre médico-social scolaire dans les communes de 5 000 habitants (article L. 541-3 du code de l'éducation), l'établissement d'un bilan des effets de gaz à effet de serre dans les communes de 50 000 habitants (article L. 229-25 du code de l'environnement) et l'obligation d'aménager un site cinéraire dans les communes de 2 000 habitants (article L. 2223-1 du code général des collectivités territoriales), le report pour une durée de trois ans est acceptable, car la mise en œuvre de ces obligations nécessite la mobilisation de moyens, des recrutements ou des travaux qui ne paraissent pas pouvoir être réalisés dans un délai moindre. Il est donc proposé de ne pas modifier le dispositif adopté par le Sénat pour ces trois obligations.

En revanche, il est proposé de compléter ce report par une **obligation pour la commune nouvelle concernée d'adopter, dans un délai de six mois après sa création, une délibération présentant les moyens qu'elle mettra en œuvre pour se conformer aux obligations qui lui seront applicables à l'expiration du délai de trois ans qui lui est accordé.**

Proposition n° 5 : Pour la création obligatoire d'un centre médico-social scolaire, l'établissement d'un bilan des effets de gaz à effet de serre et l'obligation d'aménager un site cinéraire, maintenir le report pour une durée de trois ans, complété par une obligation pour la commune nouvelle concernée d'adopter, dans un délai de six mois après sa création, une délibération présentant les moyens qu'elle mettra en œuvre pour se conformer aux obligations qui lui seront applicables à l'expiration du délai de trois ans.

Pour la mise en place d'un conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) prévue par l'article L. 132-4 du code de la sécurité intérieure, le délai de trois ans est trop long au regard de la nature de cette obligation, relativement peu contraignante puisqu'il s'agit seulement de réunir les membres de cette instance. Il est donc proposé de **réduire la durée du report à un an.**

Proposition n° 6 : Réduire de trois ans à un an le délai laissé aux communes nouvelles soumises à l'obligation de mettre en place un conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) pour créer ce conseil.

Pour l'obligation de disposer d'un certain pourcentage de logements sociaux prévue par le code de la construction et de l'habitation, le dispositif adopté par le Sénat est, sur le fond, déjà satisfait par le droit actuel, qui prévoit, pour toutes les communes auxquelles cette obligation est applicable pour la première fois, une exonération pendant trois ans du prélèvement opéré sur les ressources fiscales des communes qui ne respectent pas ces obligations (article L. 302-7). Reporter l'application de ces dispositions est donc

à la fois inutile et excessif, le risque étant que la commune ainsi exonérée de ses obligations ne mette pas le délai qui lui est laissé à profit pour se conformer à ses obligations, ou pour au moins s'en rapprocher. L'amendement propose donc de **sortir cette obligation du champ de l'article 6.**

Proposition n° 7 : Compte tenu de l'existence, pour les communes soumises pour la première fois aux obligations légales en matière de logements sociaux, d'une exonération pendant trois ans du prélèvement sur les ressources fiscales des communes ne respectant pas ces obligations, ne pas prévoir de dispositif spécifique de report d'application pour ces dispositions dans les communes nouvelles.

Pour l'obligation de créer des places d'hébergement prévue par l'article L. 312-5-3 du code de l'action sociale et des familles, le report d'application serait lui aussi excessif, car il n'inciterait pas la commune à entrer dans une démarche active pour se conformer, au terme du délai laissé, à ses obligations. En revanche, il n'existe aujourd'hui pas de dispositif d'exonération temporaire du prélèvement opéré sur les ressources fiscales des communes nouvellement soumises à cette obligation. Il est donc proposé, sur le modèle de ce qui est prévu pour les obligations en matière de logements sociaux, **d'instituer une exonération du prélèvement sur ressources pendant trois ans pour les communes soumises pour la première fois à ces dispositions.** Ce délai permettra à la commune, immédiatement soumise à l'obligation mais temporairement exonérée de la sanction financière, de réaliser les acquisitions ou travaux nécessaires pour se mettre en conformité.

Proposition n° 8 : Pour les obligations en matière de places d'hébergement prévues par le code de l'action sociale et des familles, remplacer le report d'application de trois ans par la création d'une exonération du prélèvement sur ressources fiscales pendant trois ans pour les communes soumises pour la première fois à ces dispositions.

Enfin, **le report de l'inscription au schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage prévu par la loi du 5 juillet 2000 serait lui aussi excessif et inutile, car l'inscription au schéma n'implique pas l'obligation immédiate de construire une aire d'accueil.** Cette inscription doit ensuite être suivie par une révision du schéma laquelle peut, le cas échéant, faire obligation à la commune de créer une telle aire. Il est donc inutile de prévoir un report spécifique de l'inscription au schéma pour les communes nouvelles. Il est donc également proposé de **sortir cette obligation du champ de l'article 6.**

Proposition n° 9 : Compte tenu du caractère limité des effets de l'inscription d'une commune au schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage avant révision de ce schéma, ne pas prévoir de report de cette inscription pour les communes nouvelles.

Articles 7 et 10 – Possibilité de supprimer une partie des annexes de la mairie et des communes déléguées

Ces deux articles, issus d'amendements du sénateur Hervé Maurey adoptés en commission pour le premier et en séance pour le second, partagent le **même objectif : permettre aux communes nouvelles de réduire les coûts et contraintes induits par la fusion, en particulier lorsqu'elle a concerné de nombreuses communes, en autorisant la suppression partielle d'annexes de la mairie et de communes déléguées.** En séance, lors de la discussion au Sénat, le Gouvernement ne s'est pas opposé à l'article 7 (que la commission avait approuvé en l'introduisant dans le texte), et commission et Gouvernement ont tous deux émis un avis favorable à l'amendement dont est issu l'article 10.

En l'état du droit, il est impossible de supprimer une partie seulement des annexes de la mairie, de même qu'il est impossible de supprimer une partie seulement des communes déléguées. Dans son rapport la commission des Lois fait valoir à propos des mairies annexes, d'une part, que *« Là où les communes fusionnées sont nombreuses, la multiplicité des communes déléguées peut occasionner d'importants surcoûts liés au fonctionnement et à l'entretien d'autant d'annexes de la mairie qu'il y a de communes déléguées »*, et que, d'autre part, *« cela peut également engendrer des contraintes organisationnelles importantes »*⁽¹⁾. La même argumentation peut être développée pour les communes déléguées.

Ces deux articles remédient à cette difficulté, avec une procédure qui garantit suffisamment les intérêts de la commune déléguée concernée par la suppression soit de sa mairie annexe soit de son statut de commune déléguée, en exigeant, dans les deux cas, un **accord du maire délégué et, s'il existe, du conseil de la commune déléguée.**

L'article 7 prend également en compte les **conséquences de la suppression d'une annexe sur l'état civil**, en prévoyant que l'acte portant suppression peut prévoir que les actes de l'état civil concernant les habitants de la commune déléguée sont établis dans une autre annexe de la mairie, après avis du maire délégué et, lorsqu'il existe, du conseil de la commune déléguée où seraient établis ces actes. À défaut, le texte adopté par le Sénat prévoit que ces actes sont établis dans la mairie de la commune nouvelle.

Article 8 – Procédure de rattachement de la commune nouvelle à un nouvel EPCI

Cet article, issu de l'adoption en séance, avec avis favorables du Gouvernement et de la commission, d'un amendement de M. Jacques Mézard, a pour objet de **faciliter le rattachement d'une commune nouvelle à l'EPCI qu'elle souhaite rejoindre dans l'hypothèse où ce dernier y est défavorable.**

(1) Rapport précité, p. 47.

Aujourd'hui, dans une telle hypothèse, un avis de la Commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) adopté avec une majorité des deux tiers est nécessaire pour permettre ce rattachement. L'article adopté par le Sénat assouplit cette règle, en prévoyant l'**application d'une majorité simple**.

Article 9 – Accès au statut de commune déléguée des communes fusionnées avant 2010

Issu de l'adoption en séance, avec avis favorables du Gouvernement et de la commission, d'un amendement de Mme Martine Berthet, l'article 9 vise, **dans le cas où une commune fusionnée entre 2010 et 2016 a regroupé une ou plusieurs communes elles-mêmes issues d'une fusion antérieure à 2010, à permettre à ces dernières de devenir communes déléguées, le cas échéant en reprenant leurs anciens nom et limites territoriales**. Cette faculté serait ouverte pendant un délai d'un an après la publication de la loi.

Selon la rapporteure de la commission des Lois, cet article « *vient corriger un oubli de la loi du 8 novembre 2016, qui permet le maintien des communes associées sous forme de communes déléguées en cas de création d'une commune nouvelle. Cette loi avait réglé le cas des communes nouvelles créées à partir de 2016, mais pas celui des communes nouvelles mises en place entre 2010 et 2016* »⁽¹⁾.

Article 11 – Possibilité de tenir des conseils municipaux délocalisés dans les annexes de la mairie

Cet article, issu d'un amendement du sénateur Olivier Paccaud adopté en séance par le Sénat avec un avis favorable de la commission et un avis de « sagesse favorable » du Gouvernement, vise à ouvrir la **possibilité de tenir des conseils municipaux dans les annexes de la mairie**.

Aujourd'hui le conseil municipal ne peut se réunir qu'à la mairie, qui dans le cas d'une commune nouvelle doit nécessairement être établi dans un site unique. L'article a pour objet d'autoriser la **délocalisation ponctuelle du conseil municipal au sein d'une des mairies annexes de la commune nouvelle**.

Politiquement une telle mesure peut être de nature à favoriser l'acceptation de la commune nouvelle et à préserver une proximité entre la nouvelle municipalité et les habitants des communes fusionnées, en leur permettant plus facilement d'assister aux conseils municipaux.

En séance, le Gouvernement a assorti son avis de « sagesse favorable » de deux observations, en indiquant qu'il lui paraissait nécessaire, d'une part, de « *limiter le nombre de ces réunions délocalisées du conseil municipal à deux par an* », et d'autre part, « *d'assurer la meilleure information possible* » des habitants,

(1) JO Débats Sénat, séance du 11 décembre 2018, p. 18575.

afin de pouvoir garantir le droit de « *chaque citoyen [à] pouvoir assister aux séances du conseil municipal* ». Pour assurer cette information, nécessaire selon lui pour éviter de s'exposer à des risques de recours contentieux, il a estimé qu'il faudrait « *prévoir bien en amont des mesures de publicité efficaces* » ⁽¹⁾.

Proposition de la rapporteure

Si la possibilité, pour les communes nouvelles, de tenir des réunions « décentralisées » de leur conseil municipal dans une mairie annexe est bienvenue pour assurer le maintien de l'identité des communes déléguées et la proximité avec les habitants, le principe doit néanmoins demeurer la tenue des réunions au siège de la mairie. Or il n'est pas exclu, dans le texte adopté par le Sénat, que toutes les réunions du conseil municipal puissent se tenir dans des mairies annexes.

Il est donc proposé de **limiter le nombre de réunions décentralisées du conseil municipal dans des mairies annexes à deux par an**, soit la moitié du nombre minimal de réunions annuelles du conseil municipal fixé à l'article L. 2121-7 du CGCT.

Proposition n° 10 : Limiter le nombre de réunions décentralisées du conseil municipal pouvant être tenues dans des mairies annexes à deux par an.

Par ailleurs, pour assurer une publicité suffisante à ces réunions décentralisées, il serait **souhaitable que le Gouvernement modifie l'article R. 2121-7 du CGCT** qui prévoit que « *L'affichage des convocations (...) a lieu à la porte de la mairie* », **pour ajouter que dans les communes nouvelles cet affichage a également lieu à la porte des mairies annexes.**

Article 12 – Rattachement au département de la Charente-Maritime d'une commune du département de la Charente pour permettre sa fusion avec une autre commune du département de la Charente-Maritime

Cet article, issu de d'un amendement de deux sénateurs de Charente-Maritime, MM. Daniel Laurent et Bernard Lalande, adopté en séance avec un avis favorable de la commission et un avis de sagesse du Gouvernement, a pour objet, en application de la procédure prévue à l'article L. 2113-4 du CGCT, de **permettre la fusion de deux communes appartenant à des départements différents (ici, les communes de Saint-Palais-du-Né, située en Charente, et d'Archiac en Charente-Maritime).** Cette fusion est possible à condition que les deux communes soient rattachées au même département, ce qui nécessite un décret en Conseil d'État pris après accord des conseils départementaux concernés. À défaut d'accord, il est prévu que seule la loi peut procéder à la modification des

(1) JO Débats Sénat, séance du 11 décembre 2018, p. 18577.

limites territoriales nécessaire préalablement à la mise en œuvre du projet de fusion.

Selon l'un des auteurs de l'amendement en séance, le conseil départemental de la Charente-Maritime a émis un avis favorable à ce rattachement, tandis que celui de la Charente s'y est opposé. L'intervention du législateur pour résoudre cette difficulté n'est pas en elle-même illégitime, puisqu'elle est conforme à la procédure prévue par le CGCT. Néanmoins, les éléments d'information sur cette situation particulière étaient particulièrement limités lors de la présentation de l'amendement en séance, ce qui explique que le Gouvernement s'en soit remis à la sagesse du Sénat. Le ministre a, en outre, fait valoir qu'« *Apposer un tel cas particulier à cette proposition de loi, qui constitue un instrument important d'assouplissement et de simplification du droit, ne me semble pas bienvenu au regard du maintien des grands équilibres du texte* »⁽¹⁾.

En séance, le défenseur de l'amendement s'est efforcé de relativiser la portée du changement de rattachement pour le département quitté (la Charente), en indiquant que « *la commune de Saint-Palais-du-Né représente 0,08 % de la superficie totale de la Charente et, avec moins de 300 habitants, 0,22 % de sa population* ».

Article additionnel – Présentation par le maire d'une commune nouvelle d'un rapport au conseil municipal sur le fonctionnement de la commune

Votre rapporteure propose un amendement visant à **prévoir la présentation par le maire d'une commune nouvelle, cinq ans après sa création, d'un rapport sur le fonctionnement de la commune nouvelle et les incidences de sa création.**

Il apparaît important, en effet, d'établir un bilan de cette création, le cas échéant en vue de procéder à des adaptations du fonctionnement de la commune. Ce rapport devra être présenté au conseil municipal.

Proposition n° 11 : Prévoir la présentation par le maire d'une commune nouvelle, cinq ans après sa création, d'un rapport sur le fonctionnement de la commune nouvelle et les incidences de sa création.

(1) JO Débats Sénat, séance du 11 décembre 2018, p. 18577.

LISTE DES PROPOSITIONS DE LA RAPPORTEURE

Article 1^{er} :

Proposition n° 1 : Clarifier les modalités de calcul de l'effectif du conseil municipal qui seront appliquées en 2020, en substituant à la notion d'effectif du conseil municipal en exercice celle de l'addition des conseillers municipaux élus lors du précédent renouvellement général des conseils municipaux dans chaque commune regroupée.

Proposition n° 2 : Instituer, pour la période transitoire suivant la création de la commune nouvelle, un plafond du nombre de conseillers municipaux fixé à 69.

Article 4 :

Proposition n° 3 : Prévoir que la décision d'une commune nouvelle constituée sur le périmètre d'un ou plusieurs EPCI de ne pas adhérer à un nouvel EPCI pour devenir une « commune-communauté » résulte d'une délibération expresse, prise dans un délai de six mois après la création de la commune nouvelle et après avis simple de la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI).

Proposition n° 4 : Remplacer le renvoi de la détermination des incidences des dispositions de l'article 4 sur la dotation globale de fonctionnement des communes par la demande d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur les conséquences financières et fiscales de l'institution de la commune-communauté, présenté dans un délai de trois mois après la publication de la loi, afin de permettre au législateur d'adopter, en toute connaissance de cause et en temps utile, les dispositions législatives éventuellement nécessaires.

Article 6 :

Proposition n° 5 : Pour la création obligatoire d'un centre médico-social scolaire, l'établissement d'un bilan des effets de gaz à effet de serre et l'obligation d'aménager un site cinéraire, maintenir le report pour une durée de trois ans, complété par une obligation pour la commune nouvelle concernée d'adopter, dans un délai de six mois après sa création, une délibération présentant les moyens qu'elle mettra en œuvre pour se conformer aux obligations qui lui seront applicables à l'expiration du délai de trois ans.

Proposition n° 6 : Réduire de trois ans à un an le délai laissé aux communes nouvelles soumises à l'obligation de mettre en place un conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) pour créer ce conseil.

Proposition n° 7 : Compte tenu de l'existence, pour les communes soumises pour la première fois aux obligations légales en matière de logements sociaux, d'une exonération pendant trois ans du prélèvement sur les ressources fiscales des communes ne respectant pas ces obligations, ne pas prévoir de dispositif spécifique de report d'application pour ces dispositions dans les communes nouvelles.

Proposition n° 8 : Pour les obligations en matière de places d'hébergement prévues par le code de l'action sociale et des familles, remplacer le report d'application de trois ans par la création d'une exonération du prélèvement sur ressources fiscales pendant trois ans pour les communes soumises pour la première fois à ces dispositions.

Proposition n° 9 : Compte tenu du caractère limité des effets de l'inscription d'une commune au schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage avant révision de ce schéma, ne pas prévoir de report de cette inscription pour les communes nouvelles.

Article 11 :

Proposition n° 10 : Limiter le nombre de réunions décentralisées du conseil municipal pouvant être tenues dans des mairies annexes à deux par an.

Article additionnel :

Proposition n° 11 : Prévoir la présentation par le maire d'une commune nouvelle, cinq ans après sa création, d'un rapport sur le fonctionnement de la commune nouvelle et les incidences de sa création.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA RAPPORTEURE ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES REÇUES

Auditions menées conjointement avec Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteuse de la commission des Lois (par ordre chronologique) :

Assemblée des Communautés de France (AdCF)

- M. Jean-Luc Rigaut, président
- M. Simon Mauroux, responsable des affaires juridiques et institutionnelles
- Mme Montaine Blonsard, responsable des relations parlementaires

France urbaine

- M. Olivier Landel, délégué général
- Mme Éloïse Foucault, responsable des relations institutionnelles

Table ronde de maires de communes nouvelles

- M. Marc Andreu Sabater, maire de Vire Normandie
- M. Gérard Mary, maire délégué de Saint-Germain-de-Tallevende-la-Lande-Vaumont
- M. François Amorim Machado, directeur de cabinet
- M. Didier Huchon, président de Mauges Communauté
- M. Gérard Chevalier, maire de Beaupréau-en-Mauge

Mme Christine Pirès Beaune, députée du Puy de Dôme

M. Vincent Aubelle, professeur d'université Marne-la-Vallée- Paris-Est

Association des maires ruraux de France (AMRF)

- M. Louis Pautrel
- M. Frédéric Cagnato, chargé de mission
- M. Cédric Szabo, directeur général

Association des directeurs généraux des communautés de France

- Mme Katia Paulin, déléguée générale adjointe

Contributions écrites reçues :

- Association des maires de France (AMF)

DÉPLACEMENT EFFECTUÉ PAR LA RAPPORTEURE

Déplacement dans l'Orne, à Longny-les-Villages et Rémalard-en-Perche, effectué le lundi 4 mars 2019, avec Mme Véronique Louwagie :

Commune nouvelle de Tourouvre-au-Perche :

— M. Bernard Colin, adjoint au maire

Commune nouvelle de Longny-les-Villages :

— M. Christian Baillif, maire

— Mme Danièle Lalaounis, adjointe au maire

— M. Marcel Viandier, maire délégué

— M. Gilles Dry, maire délégué

Commune nouvelle de Charencey :

— M. Jean-Claude Juszezak, maire

— M. Guy Perret, maire délégué

— M. Pascal Hoolle, maire délégué

Commune nouvelle de Rémalard-au-Perche :

— M. Patrick Rodhain, maire

— M. Marc Carré, adjoint au maire

— Mme Isabelle Charron, adjointe au maire

— M. Sébastien Garnier, adjoint au maire

— M. Philippe Launay, adjoint au maire

— M. Claude Lefèvre, adjoint au maire

— Mme Anne Revel Bertrand, adjointe au maire

— Mme Marie-Christine Salin, adjointe au maire

— M. Roger Piruet, conseiller municipal

TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION

Lors de sa réunion du 2 juillet 2019, sous la présidence de M. Jean-René Cazeneuve, président, la Délégation examine le présent rapport d'information (Mme Catherine Kamowski, rapporteure).

Cette réunion ne fait pas l'objet d'un compte rendu écrit. Les débats sont accessibles sur le portail vidéo du site de l'Assemblée nationale à l'adresse suivante :

<http://assnat.fr/J6DuvM>

