



N° 2310

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 octobre 2014

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° 2241) DE M. BRUNO LE ROUX, MME CHRISTINE
PIRES BEAUNE, M. OLIVIER DUSSOPT ET PLUSIEURS DE LEURS COLLÈGUES

ET SUR LA PROPOSITION DE LOI (N° 2244) DE M. JACQUES PÉLISSARD,

*relatives à l'amélioration du régime de la commune nouvelle,
pour des communes fortes et vivantes*

PAR MME CHRISTINE PIRES BEAUNE

Députée

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPAUX APPORTS DE LA COMMISSION	7
INTRODUCTION	9
I. LA COMMUNE NOUVELLE, UN CADRE JURIDIQUE MIS EN PLACE EN 2010 POUR RELANCER LE RAPPROCHEMENT VOLONTAIRE DES COMMUNES	11
A. LE CONSTAT DE L'ÉCHEC DES FUSIONS DE COMMUNES PRÉVUES PAR LA LOI DITE « MARCELLIN »	11
1. Les fusions de communes organisées par la loi « Marcellin »	11
a. Les deux régimes de fusion possibles	12
b. Le maintien de sections électorales distinctes	12
2. Le constat d'échec fait en 2010	13
3. Le maintien d'un émiettement communal	14
B. LE CHOIX DU LÉGISLATEUR DE 2010 DE METTRE EN PLACE UN NOUVEAU DISPOSITIF POUR FAVORISER UN REGROUPEMENT VOLONTAIRE DES COMMUNES	16
1. Les règles de création des communes nouvelles.....	17
2. Les spécificités liées à la création d'une commune nouvelle en lieu et place d'un EPCI à fiscalité propre et de ses communes membres	18
3. Le cas des communes nouvelles regroupant des anciennes communes membres d'EPCI à fiscalité propre distincts.....	19
4. La création, au sein de la commune nouvelle, de communes déléguées	20
5. Le régime financier de la commune nouvelle.....	22
a. Les dotations forfaitaires.....	22
b. Les dotations de péréquation.....	23
c. L'intégration fiscale progressive	24
d. Les incitations financières mises en place par la loi de finances pour 2014.....	24
II. DEUX PROPOSITIONS DE LOI POUR AMÉLIORER L'ATTRACTIVITÉ DU RÉGIME DE LA COMMUNE NOUVELLE	26
A. LA NÉCESSITÉ D'APPORTER UNE SOLUTION À L'ÉMIETTEMENT TERRITORIAL ET À UN CHANGEMENT D'ÉCHELLE DE L'INTERCOMMUNALITÉ	26
1. Un nombre limité de création de communes nouvelles	26
2. Une réponse adaptée aux défis à venir pour le bloc communal.....	27

B. RÉFORMER L'ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE AFIN DE DONNER AUX ÉLUS MUNICIPAUX UNE MEILLEURE PLACE DANS L'ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE DE LA COMMUNE NOUVELLE	28
C. MIEUX ASSURER LE RESPECT DES SPÉCIFICITÉS COMMUNALES DANS L'ÉVOLUTION DES DOCUMENTS D'URBANISME	30
D. ORGANISER L'ADHÉSION DE LA COMMUNE NOUVELLE À UN PROJET INTERCOMMUNAL	30
E. AMÉLIORER LE RÉGIME BUDGÉTAIRE EN GARANTISSANT LE MAINTIEN DU NIVEAU DES DOTATIONS BUDGÉTAIRES AUX EPCI DE MOINS DE 10 000 HABITANTS OU CONSTITUÉS DANS LE CADRE D'UN EPCI À FISCALITÉ PROPRE	32
1. Un pacte de stabilité en valeur de la dotation globale de fonctionnement.....	32
2. Des dotations bonifiées pour certaines communes nouvelles.....	33
3. La faculté d'accélérer le dispositif de lissage des taux d'imposition au sein de la commune nouvelle	33
III. UNE RÉDACTION AMÉLIORÉE PAR LA COMMISSION DES LOIS	34
A. LE RENFORCEMENT DE LA PLACE DES ÉLUS MUNICIPAUX DANS L'ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE DE LA COMMUNE NOUVELLE EFFECTUÉE DANS LE CADRE D'UNE ENVELOPPE INDEMNITAIRE CONSTANTE	34
B. LA MISE EN PLACE DE DROIT DE COMMUNES DÉLÉGUÉES, SAUF LORSQUE LES ANCIENNES COMMUNES NE L'ONT PAS SOUHAITÉE .	36
C. LA MODIFICATION DE DROIT DES LIMITES DÉPARTEMENTALES ET RÉGIONALES POUR METTRE EN PLACE UNE COMMUNE NOUVELLE	36
D. LA PRISE EN COMPTE DANS LES DOCUMENTS D'URBANISME DES SPÉCIFICITÉS URBANISTIQUES ET ARCHITECTURALES DES ANCIENNES COMMUNES	37
E. L'AMÉLIORATION DU RÉGIME TRANSITOIRE DES COMMUNES NOUVELLES REGROUPANT DES COMMUNES MEMBRES D'EPCI DIFFÉRENTS	37
F. L'ENCADREMENT DE LA POSSIBILITÉ D'ACCÉLÉRER LA CONVERGENCE PROGRESSIVE DES TAUX D'IMPOSITION	37
G. LA GÉNÉRALISATION DU PACTE FINANCIER À L'ENSEMBLE DES DOTATIONS BUDGÉTAIRES DES COMMUNES	38
CONTRIBUTION DE M. JACQUES PÉLISSARD, CO-RAPPORTEUR SUR LA MISE EN APPLICATION DE LA LOI	39
DISCUSSION GÉNÉRALE.....	43

EXAMEN DES ARTICLES	55
<i>Section 1 : Le conseil municipal de la commune nouvelle</i>	55
Article 1 ^{er} (art. L. 2113-8 du code général des collectivités territoriales) : Composition transitoire du conseil municipal de la commune nouvelle.....	55
Après l'article 1 ^{er}	61
Article 2 (art. L. 2122-2 du code général des collectivités territoriales) : Qualité d'adjoint au maire reconnu au maire délégué	62
Article 3 (art. L. 2113-12-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Institution de la conférence municipale.....	67
Article 4 (art. L. 2113-10 du code général des collectivités territoriales) : Conditions de mise en place de communes déléguées	68
Après l'article 4	70
Article 4 bis [nouveau] (art. L. 2113-4 du code général des collectivités territoriales) : Conditions de mise en place de communes déléguées	72
<i>Section 2 : Mieux prendre en compte les spécificités de la commune nouvelle dans les documents d'urbanisme</i>	74
Article 5 (art. L. 123-1-3 du code de l'urbanisme) : Prise en compte des spécificités des anciennes communes dans le plan local d'urbanisme	74
Article 6 (art. 19 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement) : Maintien de la validité des documents d'urbanisme élaborés avant la création de la commune nouvelle.....	79
<i>Section 3 : Commune nouvelle et intercommunalité</i>	80
Article 7 (art. L. 2113-9 du code général des collectivités territoriales) : Délai de rattachement à un EPCI à fiscalité propre d'une commune nouvelle issue du regroupement d'un EPCI et de ses communes membres	80
<i>Section 4 : dispositions fiscales et incitations financières</i>	85
Article 8 (art. L. 5210-2 du code général des collectivités territoriales) : Maintien transitoire de l'appartenance à plusieurs EPCI à fiscalité propre distincts de communes nouvelles	85
Article 9 (art. 1638 du code général des impôts) : Détermination du rythme de rapprochement progressif des taux d'imposition au sein de la commune nouvelle.....	90
Article 10 (art. L. 2113-20 du code général des collectivités territoriales) : Garantie de maintien pendant trois ans du niveau des dotations forfaitaires versées par l'État.....	93
Article 11 (art. L. 2113-22 du code général des collectivités territoriales) : Garantie de maintien pendant trois ans du niveau des dotations de péréquation verticales versées par l'État	97

<i>Après l'article 11</i>	101
<i>Article 12 : Gage</i>	101
TABLEAU COMPARATIF	103
ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF	123
PERSONNES ENTENDUES PAR LA RAPPORTEURE	139

PRINCIPAUX APPORTS DE LA COMMISSION

Au cours de sa réunion du mercredi 22 octobre 2014, la commission des Lois a adopté les propositions de loi identiques relatives à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes, en y apportant les principales modifications suivantes :

– à l'initiative de la rapporteure et de M. Jacques Pélissard, elle a rétabli les dispositions prévoyant que le conseil municipal transitoire mis en place entre la création de la commune nouvelle et les élections municipales suivantes pourrait être composé de tous les membres des conseils municipaux existants ; elle a également prévu que le premier conseil municipal issu de ces élections compterait quelques membres supplémentaires ; ces accroissements devront être mis en place dans le cadre d'une enveloppe des indemnités des élus inchangée (**article 1^{er}**) ;

– afin de renforcer leur rôle dans l'architecture institutionnelle de la commune nouvelle, la Commission a adopté un amendement de la rapporteure rétablissant l'exercice par les maires délégués des fonctions d'adjoint au maire de la commune nouvelle, dans le cadre d'une enveloppe indemnitaire constante (**article 2**) ;

– à l'initiative de la rapporteure et de M. Jacques Pélissard, la Commission a prévu la mise en place automatique des communes déléguées, sauf lorsque les communes auront préalablement exclu cette solution (**article 4**) ;

– en adoptant un amendement de M. Jacques Pélissard, elle a prévu que la modification des limites des départements et des régions nécessaire à la création d'une commune nouvelle serait de droit, sauf opposition motivée des organes délibérants de ces collectivités territoriales (**article 4 bis [nouveau]**) ;

– à l'initiative de la rapporteure, elle a ouvert la possibilité de faire évoluer les documents d'urbanisme des anciennes communes avant la mise en place d'un document unique (**article 6**) et de mettre en place des plans de secteur au sein du plan local d'urbanisme pour prendre en compte les spécificités urbanistiques des anciennes communes (**article 5**) ;

– la Commission a amélioré le régime transitoire des communes nouvelles regroupant des communes membres d'EPCI différents, en prévoyant le maintien en fonction des conseillers communautaires et l'application des taux de fiscalité votés par ces EPCI (**article 8**) et du dispositif de convergence progressive des taux de fiscalité (**article 9**) ;

– en adoptant un amendement de réécriture de la rapporteure, elle a inclus la dotation de solidarité rurale dans le champ des dotations dont le montant sera garanti pendant trois ans aux communes nouvelles regroupant moins de 10 000 habitants ou l'ensemble des communes membres d'un EPCI (**article 11**).

MESDAMES, MESSIEURS,

Depuis qu'elle a été instituée par l'Assemblée constituante le 14 décembre 1789, la commune reste l'échelon de base de notre organisation territoriale. Mais les 36 850 communes sont plus que des collectivités territoriales : chaque citoyen y puise une part importante de son identité, comme en témoigne l'attachement que chacun peut avoir à la commune où il est né.

Cependant, 225 ans après, le développement des compétences communales mais aussi la concentration de la population sur une part limitée du territoire rendent parfois cet échelon administratif inadapté à la conduite de réelles politiques publiques : les trois quarts des communes de notre pays regroupent moins de 1 000 habitants.

Si le développement de l'intercommunalité a suppléé le maintien de la carte communale héritée des paroisses d'Ancien régime, le bilan établi tout récemment par la Cour des comptes⁽¹⁾ montre les limites de l'intégration intercommunale : la mutualisation des équipements et des moyens reste insuffisante, même si les structures intercommunales ont permis de mettre en place des services à la population et des actions de développement inenvisageables à l'échelon communal. Cependant, au sein de la « *nécessaire rationalisation administrative et financière du bloc communal* », qu'appelle de ses vœux la Cour des comptes, la réduction du nombre de structures intercommunales et le développement de la mutualisation restent des solutions de second rang.

Il convient aujourd'hui de renouer avec un mouvement de grande ampleur de rapprochement des communes existantes, sur les bases du volontariat et de l'expérience du travail en commun.

Tirant les leçons des échecs de la loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 dite « Marcellin », la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a mis en place un nouveau régime permettant la création d'une « commune nouvelle » en lieu et place de plusieurs anciennes communes sur la base d'un consensus local, exprimé par les conseils municipaux ou par une consultation référendaire. En outre, le législateur a spécifiquement prévu la faculté pour des communes membres d'un même établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, ayant ainsi développé une expérience de vie en commun, d'approfondir leurs collaborations en transformant ce périmètre intercommunal en commune nouvelle.

(1) *Cour des comptes*, Les finances publiques locales – rapport public thématique, octobre 2014.

Cependant, le bilan reste modeste : en quatre ans, seules 13 communes nouvelles, regroupant au total 35 communes, ont vu le jour, même si le nombre de projets présentés à votre rapporteure semble en nette croissance.

Les communes vont être confrontées demain à un double défi : la baisse des dotations budgétaires de 27 % sur trois ans – effort demandé aux collectivités territoriales par le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 – va mettre en cause les financements dont elles disposaient préalablement ; la remise en chantier de la carte intercommunale prévue par le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République devrait conduire à la disparition de petites structures intercommunales pourtant très intégrées. Il convient de faire de ces défis une opportunité pour évoluer et progresser dans le rapprochement des communes.

Le régime actuel des communes nouvelles doit être rendu plus attractif pour lever certains obstacles institutionnels, financiers voire psychologiques qui expliquent les hésitations des élus locaux et des populations.

C'est pourquoi les présentes propositions de loi « relatives à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes »⁽¹⁾, issues de travaux convergents menés par M. Jacques Pélissard⁽²⁾ à la tête de l'Association des maires de France et par votre rapporteure⁽³⁾, proposent non pas de modifier les conditions de création d'une commune nouvelle, mais d'en faciliter la constitution : en améliorant les dispositions organisant les premières années de vie de la commune nouvelle, et la place des élus municipaux dans ses institutions ; en garantissant le maintien d'une identité communale, notamment en matière d'urbanisme et d'architecture ; enfin, en proposant un pacte financier, garantissant pendant trois ans le niveau des dotations budgétaires des communes qui se lanceraient en 2015 ou 2016 dans la création d'une commune nouvelle regroupant moins de 10 000 habitants ou toutes les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Ainsi, la commune nouvelle est bien un cadre adapté à une relance du rapprochement volontaire des communes (I) ; les deux propositions de loi identiques apportent des améliorations juridiques et financières substantielles destinées à renforcer l'attractivité de ce régime juridique (II).

(1) Proposition de loi de M. Bruno Le Roux, Mme Christine Pires Beaune, MM. Olivier Dussopt, Alain Fauré, Mme Monique Rabin, MM. Alain Calmette, Jean Launay, Mmes Marie-Lou Marcel, Frédérique Massat, M. Dominique Potier, Mmes Marie-Line Reynaud, Béatrice Santais, MM. Christophe Sirugue et Michel Vergnier et plusieurs de leurs collègues relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes (n° 2241) déposée le 3 octobre 2014 et proposition de loi de M. Jacques Pélissard relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle pour des communes fortes et vivantes (n° 2244) déposée le 7 octobre 2014.

(2) Cf. la proposition de loi de M. Jacques Pélissard relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle (n° 1778) déposée le 13 février 2014 et la proposition de loi de M. Jacques Pélissard relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes au sein d'intercommunalités de projet (n° 2215) déposée le 17 septembre 2014.

(3) Cf. la proposition de loi de Mme Christine Pires Beaune relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes (n° 2223) déposée le 17 septembre 2014.

I. LA COMMUNE NOUVELLE, UN CADRE JURIDIQUE MIS EN PLACE EN 2010 POUR RELANCER LE RAPPROCHEMENT VOLONTAIRE DES COMMUNES

A. LE CONSTAT DE L'ÉCHEC DES FUSIONS DE COMMUNES PRÉVUES PAR LA LOI DITE « MARCELLIN »

À l'occasion de l'examen du projet de loi ayant abouti à la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, le législateur a pris acte de l'échec d'un processus administratif de regroupement de communes tel que prévu par la loi « Marcellin » et y a substitué un dispositif volontaire.

Dans le domaine des incitations aux fusions de communes, plusieurs mesures avaient été prises avant l'adoption de la loi du 16 juillet 1971. On retiendra pour l'essentiel, sous la V^e République ⁽¹⁾ :

– l'ordonnance n° 59-31 du 5 janvier 1959 relative aux modifications des limites territoriales des communes, qui offrait aux communes fusionnées la possibilité de créer un conseil municipal transitoire composé de conseillers municipaux plutôt que de convoquer les électeurs pour élire le conseil de la nouvelle commune ;

– le décret n°59-189 du 22 janvier 1959 abrogeant les articles 3 à 9 et 11 du code de l'administration communale, qui dispensait de l'avis du conseil général les projets de fusion ayant reçu un avis favorable des communes intéressées et permettait en outre d'ériger les anciennes communes en sections de communes conservant un patrimoine propre ;

– le décret n°63-1041 du 14 octobre 1963 relatif au montant de la recette minimum par habitant garantie au titre de la taxe locale sur le chiffre d'affaires aux communes ayant fusionné, qui accordait des attributions complémentaires de taxe locale en cas de fusion ;

– enfin, la loi n° 66-491 du 9 juillet 1966 tendant à faciliter l'intégration fiscale des communes fusionnées.

1. Les fusions de communes organisées par la loi « Marcellin »

La loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, défendue par le ministre de l'Intérieur de l'époque M. Raymond Marcellin, avait eu pour objectif de permettre une simplification de la carte communale.

(1) Cf. rapport fait au nom de la commission des Lois sur le projet de loi (n° 1155) relatif à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale, par M. Gérard Gouzes, 28 janvier 1999.

Mise en œuvre à l'initiative de communes limitrophes, la fusion des communes concernées était prononcée par arrêté préfectoral si dans le cadre d'une consultation obligatoire des électeurs, le principe avait été adopté à la majorité absolue des suffrages exprimés correspondant au quart au moins des électeurs inscrits dans l'ensemble des communes concernées ; cependant, une commune ne pouvait être contrainte à fusionner si les deux tiers des suffrages exprimés représentant la moitié au moins des inscrits dans la commune s'étaient opposés à la fusion.

a. Les deux régimes de fusion possibles

Deux types de fusion des communes pouvaient être retenus :

– 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 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 conservait 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 exerce la plupart des compétences qui sont 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.

b. Le maintien de sections électorales distinctes

La création de communes associées entraînait donc 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. Ainsi, pour l'élection du conseil municipal, les sièges étaient répartis proportionnellement à la population entre les différentes sections électorales, permettant à chaque ancienne commune de disposer d'une représentation distincte au sein du conseil municipal.

Maintenu pour les communes fusionnées sous l’empire de la loi « Marcellin », ce régime juridique a évolué récemment dans le cadre de l’examen en seconde lecture du projet de loi relatif à l’élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des délégués communautaires, et modifiant le calendrier électoral. En mars 2013, la commission des Lois a adopté, à l’initiative de son président M. Jean-Jacques Urvoas, le principe d’une suppression du sectionnement électoral dans les communes comptant moins de 20 000 habitants ⁽¹⁾.

En effet, les débats en première lecture avaient été l’occasion de montrer comment ce sectionnement électoral, obligeant à présenter des listes dans chacun des secteurs de la commune, pouvait rendre compliquée la répartition des sièges de conseiller communautaire entre les sections. En outre, la présence de majorités divergentes entre les sections provoquait régulièrement des conflits et des blocages au sein des conseils municipaux et affaiblissait la représentation communale. Enfin, le sectionnement empêchait souvent les électeurs inscrits dans une commune associée de taille limitée de voter pour se déterminer entre les listes d’où seraient issus la majorité municipale et *in fine* les candidats aux fonctions de maire. Il existait donc une forme d’inégalité de traitement des électeurs puisque seule une partie d’entre eux contribuait dans les faits à la désignation de l’exécutif de la commune ⁽²⁾.

2. Le constat d’échec fait en 2010

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) ⁽³⁾.

Depuis lors, les fusions sont ponctuelles, et un certain nombre de communes fusionnées ont procédé à ce qu’il est convenu d’appeler une « défusion » ⁽⁴⁾.

(1) Article 51 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) Rapport n° 828 fait par M. Pascal Popelin au nom de la commission des Lois sur le projet de loi (n° 819), adopté avec modifications par le Sénat, en deuxième lecture, relatif à l’élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des délégués communautaires, et modifiant le calendrier électoral, 20 mars 2013.

(3) Rapport d’information de MM. Didier Quentin et Jean-Jacques Urvoas (n° 1153) fait au nom de la commission des Lois en conclusion des travaux d’une mission d’information sur la clarification des compétences des collectivités territoriales présidée par M. Jean-Luc Warsmann, « Pour un big-bang territorial. Dix principes pour clarifier l’organiser territoriale française », 8 octobre 2008, p. 103.

(4) Selon les chiffres communiqués à votre rapporteure par la direction générale des collectivités territoriales, 5 défusions ont eu lieu depuis 2010, et 22 depuis 2000.

Ce dispositif a rencontré un succès bel et bien limité : en 2014, les départements français ⁽¹⁾ comptent 36 767 communes, à comparer à environ 38 800 communes en 1950, soit une diminution de 5,2 % en plus de soixante ans.

Dans le même temps, d'autres pays européens, disposant comme la France d'un découpage territorial issu des paroisses d'Ancien régime, ont entrepris de réduire fortement le nombre de communes, par des regroupements. Entre 1950 et 2007, l'effectif communal a été réduit ⁽²⁾ :

- de 87 % en Suède (de 2 281 à 290 communes),
- de 80 % au Danemark (de 1 387 à 277 communes),
- de 79 % au Royaume-Uni (de 1 118 à 238 communes),
- de 75 % en Belgique (de 2 359 à 596 communes),
- de 42 % en Autriche (de 4 039 à 2 357 communes),
- de 42 % en Norvège (de 744 à 431 communes),
- de 41 % en Allemagne (de 14 338 à 8 414 communes)

En revanche, on peut noter la diminution moins significative obtenue en Espagne (diminution de 12 %, de 9 214 à 8 111 communes) mais surtout l'augmentation de 4 % du nombre des communes italiennes (7 781 à 8 101).

3. Le maintien d'un émiettement communal

Si les communes françaises restent nombreuses, elles se caractérisent également par l'importance du nombre d'entre elles qui s'avèrent peu peuplées.

Les quelque 26 929 communes de moins de 1 000 habitants, représentant les 73 % des communes, ne rassemblent que 14,5 % de la population. Comme le montre le tableau ci-dessous, plus de 3 500 communes comportent moins de 100 habitants et 913 communes en comptent moins de 50. En moyenne, environ une commune sur deux a moins de 400 habitants, tandis qu'environ une sur quatre regroupe moins de 200 habitants.

(1) Des communes existent également dans les collectivités d'outre-mer de Polynésie française (48 communes) et de Saint-Pierre-et-Miquelon (2 communes) ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie (33 communes).

(2) Chiffres du comité sur la démocratie locale et régionale du Conseil de l'Europe cité par le rapport n° 169 (2009-2010) de M. Jean-Patrick Courtois, au nom de la commission des Lois du Sénat sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales, 16 décembre 2009.

POPULATION MUNICIPALE EN VIGUEUR EN 2014

Strates démographiques	Métropole		Départements d'outre-mer	
	Nombre de communes	Population	Nombre de communes	Population
Moins de 50 habitants	913	31 519	-	-
50 à 99 habitants	2 597	197 651	-	-
100 à 199 habitants	5 895	870 089	2	262
200 à 299 habitants	4 621	1 137 710	-	-
300 à 399 habitants	3 413	1 182 312	-	-
400 à 499 habitants	2 474	1 106 540	1	420
500 à 699 habitants	3 732	2 208 742	1	567
700 à 999 habitants	3 278	2 732 371	2	1 747
1 000 à 1 499 habitants	2 998	3 647 794	4	5 031
1 500 à 1 999 habitants	1 600	2 767 957	8	14 027
2 000 à 2 499 habitants	990	2 214 882	1	2 346
2 500 à 2 999 habitants	648	1 772 176	2	5 191
3 000 à 3 499 habitants	512	1 650 605	2	6 517
3 500 à 3 999 habitants	386	1 442 858	5	18 818
4 000 à 4 999 habitants	524	2 325 424	7	32 409
5 000 à 5 999 habitants	363	1 984 189	9	48 542
6 000 à 8 999 habitants	590	4 282 582	22	162 799
9 000 à 9 999 habitants	121	1 147 336	7	66 936
10 000 à 19 999 habitants	481	6 656 282	26	359 006
20 000 à 29 999 habitants	174	4 268 234	12	295 718
30 000 à 49 999 habitants	128	4 932 465	8	282 561
50 000 à 79 999 habitants	62	3 736 884	6	356 432
80 000 à 99 999 habitants	13	1 147 264	2	167 109
100 000 à 199 999 habitants	28	3 743 625	2	249 263
200 000 à 299 999 habitants	6	1 499 570	-	-
300 000 habitants et plus	5	4 383 283	-	-
Total	36 552	63 070 344	129	2 075 701

Source : direction générale des collectivités locales, Les collectivités locales en chiffres, mai 2014.

Le développement des compétences des communes par le processus de décentralisation engagé par la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions a rendu de plus en plus difficile la gestion de communes ne pouvant disposer de moyens suffisants.

Aussi a-t-on cherché à compenser l'absence de fusions d'ampleur des communes par le développement de l'intercommunalité, favorisé notamment par la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la

République et la loi n° 99-586 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale dite « loi Chevènement ».

Si l'intercommunalité a connu un grand succès, la question de la fusion des communes ne pouvait être abandonnée. C'est le choix que fit le législateur en 2010 en entendant relancer le processus qui s'était trop vite essoufflé il y a près de quarante ans.

B. LE CHOIX DU LÉGISLATEUR DE 2010 DE METTRE EN PLACE UN NOUVEAU DISPOSITIF POUR FAVORISER UN REGROUPEMENT VOLONTAIRE DES COMMUNES

Devant un tel constat, la nécessité d'un dispositif « *plus simple, plus souple et plus incitatif* »⁽¹⁾ s'est imposée en 2010.

Le chapitre III du titre I^{er} du livre I^{er} de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales a ainsi été réécrit afin de substituer au régime des fusions de communes celui de la commune nouvelle – en application de l'article 25 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, les communes précédemment fusionnées demeurant régies par le droit en vigueur avant la publication de la loi, sauf si elles décident d'adopter le régime juridique des communes nouvelles.

Les communes nouvelles constituent une forme particulière de commune, et non des collectivités territoriales à statut particulier au sein de l'article 72 de la Constitution : hormis les dispositions spécifiques du chapitre III précité et d'autres textes spécifiques, elles demeurent régies par les règles applicables aux communes de droit commun⁽²⁾.

La commune nouvelle s'analyse donc comme un simple 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 du projet de loi de 2010, « *la 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* »⁽³⁾.

(1) *Exposé des motifs du projet de loi de réforme des collectivités territoriales.*

(2) *Article L. 2113-1 du code général des collectivités territoriales.*

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

1. Les règles de création des communes nouvelles

Une commune nouvelle peut être mise en place en remplacement de communes contiguës. Si plusieurs régimes d'initiative coexistent, la création ne peut aboutir que si le conseil municipal ou à défaut les électeurs de chaque commune concernée donnent leur assentiment au projet.

Si les procédures de création de la commune nouvelle sont multiples, celle pour la commune déléguée est unique.

Deux types de procédures peuvent être distingués, selon que le projet repose sur le remplacement de certaines communes (pouvant appartenir à un même EPCI ou à des EPCI distincts) ou, innovation de 2010, lorsqu'il vise à constituer une commune nouvelle en lieu et place d'un EPCI et de l'intégralité de ses communes membres.

L'initiative de la création en remplacement des communes contiguës s'exprime dans quatre hypothèses, dont trois relèvent de l'initiative locale, et une de l'initiative préfectorale ⁽¹⁾.

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 EPCI à fiscalité propre, représentant plus des deux tiers de la population totale de celles-ci ;

– 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 par 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 les conseils municipaux sont appelés à se prononcer sur un projet de création, ils disposent d'un délai de trois mois à compter de sa notification ; à défaut de délibération dans ce délai, leur décision est réputée favorable.

Lorsque la demande est soutenue par un certain nombre de conseils municipaux atteignant la majorité qualifiée, mais ne fait pas l'objet de délibérations concordantes – c'est-à-dire lorsqu'au moins une commune a émis un

(1) Article L. 2113-2 du code général des collectivités territoriales.

avis défavorable – une consultation référendaire est organisée dans toutes les communes concernées sur l’opportunité de la création de la commune nouvelle ⁽¹⁾. Les dépenses liées à cette consultation sont à la charge de l’État. 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 est supérieure à la moitié des électeurs inscrits ;

– le projet recueille, dans chacune des communes concernées, l’accord de la majorité absolue des suffrages exprimés ;

– cette majorité regroupe, dans chaque commune, un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits.

Lorsque les communes concernées par une demande de création d’une commune nouvelle ne sont pas situées dans le même département ou 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 généraux et des conseils régionaux concernés ⁽²⁾.

Lorsque les délibérations concordantes ou la consultation référendaire ont exprimé l’accord de l’ensemble des communes concernées, la commune nouvelle est créée par arrêté préfectoral et succède dans tous ses droits et obligations aux anciennes communes.

À titre transitoire, jusqu’aux prochaines élections municipales, le conseil municipal de la commune nouvelle est composé d’anciens membres des anciens conseils municipaux. Le préfet est chargé de composer ce conseil municipal en répartissant les sièges entre les anciennes communes, en nombre proportionnel au nombre d’électeurs inscrits dans les communes concernées, dans la limite d’un effectif total de 69 membres. Les maires et adjoints des anciennes communes sont obligatoirement membres de ce conseil, le cas échéant en attribuant aux communes concernées des sièges créés au-delà de la limite de 69 membres. Les autres sièges sont attribués aux conseillers municipaux des anciennes communes dans l’ordre du tableau ⁽³⁾.

2. Les spécificités liées à la création d’une commune nouvelle en lieu et place d’un EPCI à fiscalité propre et de ses communes membres

En cas de création d’une commune nouvelle en lieu et place de l’ensemble des communes appartenant à un EPCI à fiscalité propre, l’arrêté portant création de ladite commune nouvelle emporte également suppression de cet EPCI, qui est

(1) Article L. 2113-3 du même code.

(2) Article L. 2113-4 du même code.

(3) Article L. 2113-7 du même code.

fusionné au sein de la commune nouvelle : celle-ci lui succède dans tous ses biens, droits et obligations ⁽¹⁾. Les agents de l'EPCI sont « *réputés relever* » de la commune nouvelle et conservent, « *s'ils y ont intérêt* », leur régime indemnitaire et les avantages collectivement acquis antérieurement à la loi du 26 janvier 1984 portant statut de la fonction publique territoriale.

Lorsqu'une commune nouvelle de ce type est créée – le cas échéant par regroupement de plusieurs EPCI, de leurs communes membres voire de communes isolées contiguës – elle se retrouve commune isolée, sans aucune appartenance à un EPCI à fiscalité propre.

Afin de respecter le principe de couverture intégrale du territoire par des EPCI à fiscalité propre fixé à l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales, elle peut alors rejoindre un tel établissement public à compter du 1^{er} janvier de la deuxième année suivant celle de sa création – donc de 12 à 24 mois après sa mise en place ⁽²⁾.

3. Le cas des communes nouvelles regroupant des anciennes communes membres d'EPCI à fiscalité propre distincts

Les modalités de création d'une commune nouvelle n'excluent pas qu'elle puisse être mise en place en remplacement de communes appartenant à différents EPCI à fiscalité propre.

L'article L. 5210-2 du code général des collectivités territoriales fixant le principe qu'« *une commune ne peut appartenir à plus d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre* », la commune nouvelle dispose alors d'un délai d'un mois pour choisir l'EPCI avec lequel son territoire est contigu qu'elle souhaite rejoindre ⁽³⁾. Cependant, si une des anciennes communes était membre d'une communauté urbaine ou d'une métropole, la commune nouvelle sera obligatoirement rattachée à celle-ci.

Si le préfet n'approuve pas le choix proposé par le conseil municipal de la commune nouvelle, il peut saisir la commission départementale de la coopération intercommunale, composée de représentants des élus municipaux, d'un projet de rattachement de la commune nouvelle à un autre EPCI à fiscalité propre auquel appartenait une des communes dont la commune nouvelle est issue. Celle-ci dispose alors d'un délai de trois mois pour arbitrer en retenant, à la majorité des deux tiers de ses membres, la solution proposée par le conseil municipal de la commune nouvelle ; dans les autres cas, la solution de rattachement proposée par le préfet prévaut.

(1) I de l'article L. 2113-5 du même code.

(2) Article L. 2113-9 du même code.

(3) II de l'article L. 2113-5 du même code.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de l'arrêté préfectoral la rattachant à un EPCI, la commune nouvelle reste membre de chacun des établissements publics auxquels les communes appartenaient dans la limite du territoire de celles-ci.

4. La création, au sein de la commune nouvelle, de communes déléguées

Contrairement au régime organisant la fusion des communes sous l'empire de la loi « Marcellin », les anciennes communes ne forment plus des sections électorales : le conseil municipal de la commune associée est élu dans une circonscription électorale unique, correspondant au territoire de la commune nouvelle, en appliquant les règles de droit commun pour l'élection d'un conseil municipal : élection majoritaire au scrutin de liste paritaire avec représentation proportionnelle dans les communes nouvelles de 1 000 habitants et plus ; élection au scrutin majoritaire plurinominal dans les communes nouvelles de moins de 1 000 habitants.

Cependant, les anciennes communes peuvent conserver une identité dans le cadre de la mise en place de communes déléguées.

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 ⁽¹⁾.

Par la suite, le conseil municipal peut décider la suppression des communes déléguées, à effet immédiat ou dans un délai qu'il détermine.

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 ⁽²⁾.

La création de communes déléguées entraîne de plein droit :

– l'institution d'un maire délégué, qui est « *désigné par le conseil municipal* » ⁽³⁾ de la commune déléguée – dans les faits, élu par le conseil municipal parmi ses membres selon le mode de scrutin applicable à l'élection du maire : si la loi ne l'a pas énoncé explicitement, les fonctions qui lui sont confiées impliquent qu'il ne peut être qu'un élu municipal. Par dérogation, jusqu'au premier renouvellement du conseil municipal, il s'agit nécessairement du maire de l'ancienne commune devenue commune déléguée ⁽⁴⁾. Sa fonction est incompatible avec celle de maire de la commune nouvelle. Le maire délégué, qui a la qualité

(1) Article L. 2113-10 du même code.

(2) Article L. 2113-10 du même code.

(3) Article L. 2113-11 du même code.

(4) Article L. 2113-16 du même code.

d'officier d'état-civil et d'officier de police judiciaire⁽¹⁾, bénéficie des mêmes prérogatives qu'un maire d'arrondissement à Paris, Marseille et Lyon⁽²⁾ ;

– la création d'une annexe de la mairie, dans laquelle sont établis les actes d'état-civil.

En revanche, la création d'un « conseil de la commune déléguée » ne représente qu'une faculté, ouverte au conseil municipal de la commune nouvelle à la majorité des deux tiers de ses membres⁽³⁾. À la différence des « conseils consultatifs » des communes associées au sein d'une commune fusionnée de plus de 100 000 habitants, le conseil de la commune déléguée n'est pas élu par les électeurs de la commune déléguée : ses membres, appelés « conseillers communaux », sont désignés par le conseil municipal de la commune nouvelle parmi les conseillers municipaux. Le conseil municipal peut également désigner un ou plusieurs adjoints, dans la limite de 30 % des membres du conseil de la commune déléguée⁽⁴⁾.

Le conseil de la commune déléguée est présidé par le maire délégué⁽⁵⁾.

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⁽⁶⁾.

Ainsi, le conseil de la commune déléguée :

– est consulté pour avis sur les rapports et projets de délibération concernant les affaires intéressant tout ou partie de la commune déléguée, sur l'implantation des équipements de proximité, sur le plan local d'urbanisme ou sur les subventions versées aux associations ;

– peut se voir confier la gestion des équipements de proximité et gérer la caisse des écoles ;

– peut adresser des questions écrites au maire de la commune sur toutes questions intéressant la commune déléguée.

(1) Article L. 2113 13 du même code.

(2) Par renvoi de l'article L. 2113 17 aux articles L. 2511 26 et suivants.

(3) Article L. 2113 12 du même code.

(4) Article L. 2113-14 du même code : les adjoints au maire

(5) Article L. 2113-16 du même code ; le maire et les conseillers communaux sont donc désignés séparément par le conseil municipal de la commune nouvelle.

(6) Article L. 2113-20 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Les communes associées d'une commune fusionnée de moins de 100 000 habitants peuvent également bénéficier de ce régime, mais cela suppose une décision du conseil municipal de la commune (article L. 2113-26 du même code).

Quant au maire délégué, il pourra par exemple émettre un avis sur les autorisations d'utilisation du sol et les permissions de voirie et attribuer la moitié des logements (dont l'attribution relève de la commune) qui sont situés sur son territoire.

Afin d'exercer ses fonctions, le maire délégué dispose des garanties reconnues aux maires des communes en matière d'autorisation d'absence, de crédit d'heures, de protection du salarié, de droit à la formation, de remboursement de frais, de protection sociale, de protection fonctionnelle et d'indemnité de fonction prévues pour les maires des communes par le chapitre III du titre II du livre I^{er} de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales⁽¹⁾ ; cependant, l'indemnité de fonction est décidée par le conseil municipal de la commune nouvelle en fonction du taux maximal prévu pour la population de la commune déléguée et ne peut être cumulée avec celle prévue pour l'exercice d'adjoint au maire de la commune nouvelle.

5. Le régime financier de la commune nouvelle

Le régime financier de la commune nouvelle se caractérise par l'absence d'incitations financières et par la définition des futures dotations.

Si l'intercommunalité issue des lois de 1992 et de 1999 a essentiellement fonctionné grâce à des dotations d'État particulièrement importantes, le régime financier des communes nouvelles ne bénéficie pas d'un tel régime de faveur. Une incitation financière pérenne avait été prévue dans le projet de loi de réforme des collectivités territoriales examiné en 2010, sous la forme d'une « dotation particulière » égale à 5 % de la dotation forfaitaire des communes regroupées. La commission des Lois du Sénat avait cependant supprimé cette incitation, jugée insuffisante par les uns et injustifiée par les autres⁽²⁾.

a. Les dotations forfaitaires

Les communes nouvelles bénéficient des différentes parts de la dotation forfaitaire des communes prévues aux articles L. 2334-7 à L. 2334-12 du code général des collectivités territoriales.

Par ailleurs, l'article L. 2113-23 du code général des collectivités territoriales institue une garantie pérenne de perception de la dotation de solidarité rurale (DSR) en faveur des communes qui en bénéficiaient avant la création de la commune nouvelle⁽³⁾. Cette garantie est « *au moins égale* » à la somme des

(1) Article L. 2113-19 du même code.

(2) Voir en ce sens le rapport de M. Jean-Patrick Courtois au nom de la commission des Lois, n° 169, décembre 2009, p. 91.

(3) La DSR est attribuée aux communes de moins de 10 000 habitants et à certains chefs-lieux d'arrondissement de moins de 20 000 habitants pour tenir compte, d'une part, des charges qu'ils supportent pour contribuer au maintien de la vie sociale en milieu rural, d'autre part, de l'insuffisance de leurs ressources fiscales (article L. 2334-20 du code général des collectivités territoriales).

attributions perçues au titre de la DSR ⁽¹⁾ par les anciennes communes l'année précédant la création de la commune nouvelle. Elle évolue ensuite chaque année comme la DSR elle-même, selon un taux fixé par le comité des finances locales (CFL) ⁽²⁾. La garantie est donc double : elle assure le maintien de la DSR à la commune nouvelle qui, pour des raisons de seuils, n'y serait plus éligible ; elle assure à la commune nouvelle qui demeurerait en tout état de cause éligible à la DSR que le montant perçu à ce titre ne sera pas inférieur à la somme des dotations des anciennes communes.

La commune nouvelle perçoit une part « compensation » telle que définie au 3° de l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales, égale à l'addition des montants dus à ce titre aux anciennes communes, indexés selon le taux d'évolution fixé par le comité des finances locales.

La commune nouvelle regroupant toutes les communes membres d'un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre perçoit en outre une part « compensation » telle que définie à l'article L. 5211-28-1 du code général des collectivités territoriales, égale à l'addition des montants perçus à ce titre par le ou les EPCI dont elle est issue, indexés selon le taux d'évolution fixé par le comité des finances locales.

Lorsque la commune nouvelle regroupe toutes les communes membres d'un ou plusieurs EPCI, sa dotation forfaitaire comprend en outre les attributions d'une « dotation de consolidation » égale au montant de la dotation d'intercommunalité qui aurait été perçue, au titre de la même année, en application des articles L. 5211-29 à L. 5211-34 du code général des collectivités territoriales par le ou les EPCI auxquels elle se substitue en l'absence de création de commune nouvelle.

b. Les dotations de péréquation

Les communes nouvelles sont éligibles aux dotations de péréquation communale dans les conditions de droit commun.

Toutefois, elles perçoivent à compter de l'année de leur création une attribution au titre de la dotation de solidarité rurale au moins égale à la somme des attributions perçues au titre de chacune des deux fractions de la dotation de solidarité rurale par les communes anciennes, l'année précédant la création de la commune nouvelle. Cette attribution évolue selon un taux égal au taux d'évolution de la dotation de solidarité rurale mentionnée à l'article L. 2334-13 du code général des collectivités territoriales.

Le montant de la dotation d'aménagement est égal à la différence entre l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement des communes et l'ensemble formé par la dotation forfaitaire prévue à l'article

(1) Les deux fractions de la DSR sont concernées (fraction « bourg-centre » et fraction « péréquation »).

(2) En 2010, la DSR a progressé de 6,02 %, pour atteindre 802 millions d'euros.

L. 2334-7 et la dotation forfaitaire des communes nouvelles prévue à l'article L. 2113-20 du code général des collectivités territoriales.

c. L'intégration fiscale progressive

L'article 1638 du code général des impôts applique aux communes nouvelles le dispositif d'intégration fiscale progressive. Ce régime fiscal transitoire permet d'organiser, sur une période de douze années, la convergence des taux des quatre impôts directs sur lesquels les communes disposent d'un pouvoir de modulation : taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties, taxe d'habitation et cotisation foncière des entreprises.

Durant cette période transitoire, il est possible de maintenir des taux d'impositions différents sur les territoires correspondant aux anciennes communes et d'organiser leur rapprochement progressif, en réduisant les écarts d'un treizième chaque année. La convergence est ainsi totale à compter de la treizième année.

La décision de recourir à ce dispositif d'intégration fiscale progressive peut être prise :

– soit, avant la fusion, par délibérations concordantes des conseils municipaux des communes ;

– soit, avant la fusion, par délibération du conseil municipal d'une seule commune, si pour chacun des impôts considérés, le taux d'imposition appliqué dans la commune préexistante la moins imposée est égal ou supérieur à 80 % du taux d'imposition correspondant appliqué dans la commune préexistante la plus imposée ;

– soit, après la fusion, par le conseil municipal de la commune nouvelle.

d. Les incitations financières mises en place par la loi de finances pour 2014

Introduit à l'initiative de M. Jacques Pélissard, l'article 133 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, permet aux communes nouvelles créées avant le 1^{er} janvier 2016 regroupant une population inférieure ou égale à 10 000 habitants, ainsi qu'à toutes les communes nouvelles créées avant mars 2014, de bénéficier d'un montant garanti de dotation globale de fonctionnement pendant trois ans : elles ne peuvent se voir appliquer, pour les exercices budgétaires 2014 à 2017, la baisse des dotations des collectivités territoriales décidées par la même loi de finances.

Au sein du bloc communal, sur proposition du comité des finances locales, la dotation globale de fonctionnement a été ainsi réduite à concurrence de 0,67 % du total des recettes des collectivités et établissements publics de coopération intercommunale concernés, soit 840 millions d'euros pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Le projet de loi de finances pour 2015 prévoit une diminution des dotations du bloc communal de 2,07 milliards d'euros (1,45 milliard pour les communes et 0,62 milliard pour les EPCI à fiscalité propre).

En application des articles L. 2113-20 et L. 2113-22 modifiés par l'article 133 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, les communes nouvelles créées avant mars 2014, ainsi que celles créées entre mars 2014 et le 1^{er} janvier 2016 en regroupant moins de 10 000 habitants, ne seront donc pas impactées par la baisse de ces dotations.

II. DEUX PROPOSITIONS DE LOI POUR AMÉLIORER L'ATTRACTIVITÉ DU RÉGIME DE LA COMMUNE NOUVELLE

A. LA NÉCESSITÉ D'APPORTER UNE SOLUTION À L'ÉMIETTEMENT TERRITORIAL ET À UN CHANGEMENT D'ÉCHELLE DE L'INTERCOMMUNALITÉ

1. Un nombre limité de création de communes nouvelles

Presque quatre ans après que le statut de la commune nouvelle ait été mis en place, le bilan reste modeste.

13 communes nouvelles ont été créées, à partir de 35 communes préexistantes, même si un regroupement a depuis lors été annulé par le juge administratif⁽¹⁾ ; 3 communes nouvelles supplémentaires regroupant 10 communes, devraient voir le jour au 1^{er} janvier 2015⁽²⁾.

Jusqu'à maintenant, elles ont toujours été mises en place sur la base d'un consensus et de délibérations concordantes des conseils municipaux intéressés : la solution référendaire semble trop compliquée et trop incertaine pour être un mode effectif de création de la commune nouvelle.

Il y a donc urgence à renforcer l'attractivité de cette institution envers les élus municipaux.

La possibilité offerte par l'article 25 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales de mettre fin, jusqu'au 31 décembre 2011, à des fusions de communes prononcées auparavant a conduit à une augmentation du nombre de communes : entre 2010 et 2014, le nombre total de communes n'a ainsi diminué que d'une unité, à 36 681⁽³⁾

Lors de l'audition par votre rapporteure des maires ou des représentants de six communes nouvelles, ceux-ci lui ont fait part des difficultés à mettre en place une commune nouvelle, du fait des peurs liées à la disparition de l'échelon communal – et notamment de l'absence de représentation dédiée de chaque commune déléguée au sein du conseil municipal de la commune nouvelle. Cependant, cette solution, écartée en 2010, reste délicate à mettre en œuvre tout en assurant le respect du principe dégagé par le Conseil constitutionnel à partir de

(1) *Le 18 juin 2013, le tribunal administratif de Rouen a annulé l'arrêté préfectoral créant une commune nouvelle regroupant Bihorel et Bois-Guillaume, au motif de défauts d'information des conseils municipaux : les assemblées délibérantes de Bihorel comme de Bois-Guillaume avaient reçu des informations inexactes concernant tant la composition du conseil municipal de la commune nouvelle que les aides de l'État qu'elle pourrait percevoir et, pour la première, les conséquences fiscales du regroupement.*

(2) Cf. liste en annexe.

(3) *Direction générale des collectivités locales, Les collectivités locales en chiffres, mai 2014.*

1985⁽¹⁾ selon lequel les assemblées élues au suffrage universel direct doivent l'être « *sur des bases essentiellement démographiques* »⁽²⁾ pour lesquelles « *si le législateur peut tenir compte d'impératifs d'intérêt général susceptibles d'atténuer la portée de cette règle fondamentale, il ne saurait le faire que dans une mesure limitée* »⁽³⁾.

Cependant, les représentants des communes nouvelles ont eu l'occasion de montrer que cette solution permettait une mutualisation des moyens et des économies sans commune mesure avec celles liées à la mise en place de structures intercommunales : dès la première année, les frais de fonctionnement ont pu être réduits de 6 à 8 % dans plusieurs communes nouvelles ; l'enveloppe consacrée aux indemnités des élus a pu être réduite de 20 %.

Certains ont également pu regretter le manque d'informations fiables et de support de la part des services de l'État, et d'adaptabilité des systèmes de distribution postale face à la nécessité de prendre en compte la modification des adresses ou l'existence de doublon au sein de la commune nouvelle.

Enfin, ils ont regretté que le droit existant conduise à ce que certains conseillers municipaux, appelés à se prononcer sur la création de la commune nouvelle, se retrouvent exclus de sa mise en place.

2. Une réponse adaptée aux défis à venir pour le bloc communal

Pourtant, le statut de commune nouvelle apparaît comme une réponse, permettant de maintenir l'identité de chaque commune tout en mutualisant les moyens et les institutions.

Ainsi, le rapport remis en avril dernier par MM. Martin Malvy et Alain Lambert estime que la commune nouvelle peut être une solution favorisant une meilleure gestion des deniers publics :

« Face aux difficultés rencontrées dans les années 1970 pour fusionner les communes, la France a fait le choix de favoriser les regroupements au sein d'intercommunalités, afin de diminuer les coûts de gestion, mutualiser les équipements et les services. Toutefois, cela ne réduit pas le nombre de communes et cette fragmentation du tissu communal rend complexe la gouvernance des intercommunalités. Il serait souhaitable de concilier le renforcement de l'intercommunalité avec un rapprochement des communes au sein de communes nouvelles.

(1) *Décision n° 85-196 DC du 8 août 1985*, Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie.

(2) *Décision n° 86-208 DC du 2 juillet 1986*, Loi relative à l'élection des députés et autorisant le Gouvernement à délimiter par ordonnance les circonscriptions électorales.

(3) *Ibid.*

« Proposition n° 10 : Encourager le dispositif encore récent et méconnu de commune nouvelle, qui réunit plusieurs communes en une seule entité, tout en maintenant un maire délégué. »⁽¹⁾

Par ailleurs, le recentrage de l'intercommunalité sur les « bassins de vie » va conduire des structures intercommunales, qui ont pu faire progresser un travail en commun depuis plusieurs décennies, à se fondre dans des ensembles plus vastes. L'article 14 du projet de loi n° 636 (2013-2014) portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTR) prévoit de porter de 5 000 à 20 000 habitants, sauf exceptions, le seuil nécessaire à la constitution d'un EPCI à fiscalité propre dans le cadre de nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale devant être mis en œuvre par les préfets avant le 31 décembre 2015.

Dans ce cadre, la commune nouvelle est une solution de bon sens pour approfondir cette expérience et maintenir les liens tissés.

Cependant, il apparaît nécessaire d'assurer aux communes intéressées que ce regroupement permettra à tous les élus municipaux de trouver une place dans la nouvelle architecture institutionnelle, de donner du temps pour organiser l'adhésion de la commune nouvelle et d'offrir un « pacte de stabilité financier » avec des dotations forfaitaires et de péréquation verticale dont le montant resterait garanti pour trois ans.

B. RÉFORMER L'ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE AFIN DE DONNER AUX ÉLUS MUNICIPAUX UNE MEILLEURE PLACE DANS L'ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE DE LA COMMUNE NOUVELLE

Il apparaît nécessaire que les conditions dans lesquelles les élus des anciennes communes pourront trouver leur place au sein de la commune nouvelle ne constituent pas un frein au moment où un projet de création se met en place.

Ainsi, l'article 1^{er} propose d'assouplir les conditions de composition du conseil municipal de la commune nouvelle pendant la période transitoire allant de la mise en place de cette nouvelle collectivité territoriale au renouvellement de son conseil municipal.

Aujourd'hui le préfet doit mettre en place un conseil municipal composé de représentants des conseils municipaux des anciennes communes, avec un effectif plafonné à 69 membres ; seuls les maires et adjoints des anciennes communes ont ainsi la certitude de participer à la mise en place du projet qu'ils ont porté, au besoin au-delà de la limite de 69 membres.

(1) *Martin Malvy et Alain Lambert « Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance et l'engagement mutuel de chacun », rapport au président de la République, avril 2014.*

Cet article propose que si les conseils municipaux des anciennes communes le décident par consensus, tous les élus municipaux composeront le conseil municipal transitoire, jusqu'aux prochaines élections municipales.

Si cette faculté apporte une dérogation au principe constitutionnel selon lequel les assemblées élues au suffrage universel direct doivent l'être « *sur des bases essentiellement démographiques* » ⁽¹⁾, celle-ci est justifiée par trois motifs d'intérêt général :

– en permettant le maintien jusqu'à leur terme normal des mandats municipaux acquis démocratiquement ;

– en assurant que l'ensemble des sensibilités et listes présentes dans les conseils municipaux des anciennes communes soient représentées ;

– en favorisant une réforme volontaire de la carte territoriale sans devoir demander aux élus chargés de la décider de renoncer à leur mandat en convoquant les électeurs pour une élection partielle ou en composant un conseil municipal restreint.

Afin que les maires délégués puissent jouer un rôle qui ne se limite à pas au territoire de chaque commune déléguée, **l'article 2** leur accorde la qualité d'adjoint au maire de la commune nouvelle. Ils pourront ainsi se voir accorder des délégations couvrant l'ensemble du territoire de la commune nouvelle, et non simplement celui de la commune déléguée. Il s'agit d'un moyen qui sera certainement efficace pour faciliter le travail en commun à l'échelle du territoire de la commune nouvelle.

Ces nouveaux adjoints ne seront pas comptabilisés dans le plafond de 30 % de l'effectif du conseil municipal prévu par l'article L. 2122-2 du code général des collectivités territoriales.

Pour faciliter la coordination au sein de la commune nouvelle, **l'article 3** ouvre la faculté de créer une conférence municipale, organe consultatif regroupant le maire et les maires délégués.

Enfin, afin de garantir que l'identité des anciennes communes sera conservée dans le cadre de la commune nouvelle, échelon de proximité entre les élus et la population, **l'article 4** prévoit, en lieu et place de la majorité simple, une majorité qualifiée des deux tiers pour que le conseil municipal renonce à mettre en place des communes déléguées. Le territoire de ces communes déléguées correspondant au territoire des anciennes communes, cette disposition permet de conserver la nécessaire proximité au sein de l'architecture institutionnelle de la commune nouvelle.

(1) *Décision n° 86-208 DC du 2 juillet 1986*, Loi relative à l'élection des députés et autorisant le Gouvernement à délimiter par ordonnance les circonscriptions électorales.

C. MIEUX ASSURER LE RESPECT DES SPÉCIFICITÉS COMMUNALES DANS L'ÉVOLUTION DES DOCUMENTS D'URBANISME

Afin de répondre aux inquiétudes des habitants, la section 2 des présentes propositions de loi vise à assurer une meilleure prise en compte des spécificités des communes nouvelles dans les documents d'urbanisme.

L'**article 5** propose ainsi d'inscrire dans la loi le principe de reconnaissance des spécificités « *notamment paysagères, architecturales, patrimoniales et environnementales* » des anciennes communes dans le projet d'aménagement et de développement durables (PADD), élément du plan local d'urbanisme (PLU), afin de « *valoriser leur caractère urbanistique et environnemental singulier* ». Défini par l'article L. 123-1-3 du code de l'urbanisme, le PADD est un document politique ayant pour objet de définir le projet urbain de long terme de la commune ou de l'EPCI à fiscalité propre en charge de l'urbanisme.

L'**article 6** prévoit que les documents d'urbanisme – dans les faits essentiellement les plans locaux d'urbanisme ou cartes communales ⁽¹⁾ – élaborés par les conseils municipaux des anciennes communes restent en vigueur jusqu'à ce que la commune nouvelle élabore son propre document de planification urbanistique.

D. ORGANISER L'ADHÉSION DE LA COMMUNE NOUVELLE À UN PROJET INTERCOMMUNAL

Les **articles 7 et 8** sont consacrés à l'organisation du rattachement de la commune nouvelle à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

Dans le droit en vigueur, lorsqu'une commune nouvelle est créée, elle peut se retrouver dans l'un des trois cas de figure distincts vis-à-vis de son appartenance à un EPCI à fiscalité propre :

(1) Le plan local d'urbanisme (PLU), qui s'est substitué au plan d'occupation des sols (POS), présente, à l'échelle de la commune, son projet en matière d'aménagement, d'espaces publics, de paysage et d'environnement. Il fixe les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols. Il est élaboré en concertation avec la population et adopté par le conseil municipal, après enquête publique. Il est périodiquement révisé.

En application de l'article 136 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, tous les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre acquerront la compétence pour élaborer le PLU – désormais plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI) – à compter de mars 2017, sauf si 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population de l'EPCI s'opposent à ce transfert.

La carte communale, élaborée par les communes dépourvues de PLU, présente les secteurs constructibles en précisant les modalités d'application des règles générales d'urbanisme. Elle est soumise à enquête publique avant leur approbation par le conseil municipal. Ces communes sont soumises à la règle de la "constructibilité limitée", qui n'autorise les constructions que dans les parties actuellement urbanisées.

1° la commune nouvelle est issue de la fusion entre un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre et l'ensemble de leurs communes membres – ainsi que, le cas échéant, de communes isolées : ces établissements publics sont alors fusionnés au sein de cette commune nouvelle en application du I de l'article L. 2113-5 du code général des collectivités territoriales, et la commune nouvelle, désormais commune isolée, « *peut adhérer* » à un EPCI à fiscalité propre « *à compter du 1^{er} janvier de la deuxième année suivant celle de sa création* » en application de l'article L. 2113-9 du même code, laissant ainsi à son conseil municipal entre 12 et 24 mois pour se prononcer sur ce rattachement à un EPCI contigu ;

2° la commune nouvelle regroupe certaines communes membres d'un même EPCI à fiscalité propre : succédant, en application de l'article L. 2113-9 dans leurs droits et obligations, la commune nouvelle continuerait naturellement à appartenir à cet EPCI ;

3° la commune nouvelle regroupe des communes membres d'EPCI à fiscalité propre distincts : en application du II de l'article L. 2113-5 du code général des collectivités territoriales, lorsque le conseil municipal dispose d'un mois pour choisir celui auquel la commune nouvelle souhaite être rattachée – sauf lorsque certaines communes étaient membres d'une communauté urbaine ou d'une métropole : la commune nouvelle est alors automatiquement rattachée à cet EPCI. Le préfet peut contester ce choix, qui est alors arbitré par la commission départementale de la coopération intercommunale, composée d'élus locaux, qui peut faire prévaloir le choix de la commune nouvelle sur celui du préfet à la majorité des deux tiers de ses membres. L'adhésion de la commune nouvelle est prononcée par arrêté préfectoral.

Les présentes propositions de loi apportent deux améliorations à ce dispositif :

– dans la première hypothèse décrite, où une commune nouvelle se retrouverait commune isolée, l'**article 7** propose d'allonger à 24 mois le délai de rattachement à un EPCI à fiscalité propre, afin de laisser aux élus le temps nécessaire pour se déterminer, afin notamment que ce choix soit en cohérence avec les futurs schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI), que le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République prévoit d'élaborer courant 2015 ;

– dans la troisième hypothèse décrite, où une commune nouvelle se trouverait provisoirement membre de plusieurs EPCI à fiscalité propre, l'**article 8** prévoit le maintien du rattachement des communes déléguées aux EPCI auxquels appartenaient les anciennes communes qu'elles ont remplacées et le maintien de l'application des taux de fiscalité votés par ces EPCI jusqu'au choix de rattachement de la commune nouvelle à un EPCI à fiscalité propre.

E. AMÉLIORER LE RÉGIME BUDGÉTAIRE EN GARANTISSANT LE MAINTIEN DU NIVEAU DES DOTATIONS BUDGÉTAIRES AUX EPCI DE MOINS DE 10 000 HABITANTS OU CONSTITUÉS DANS LE CADRE D'UN EPCI À FISCALITÉ PROPRE

Les dispositions fiscales et budgétaires visent à donner à certaines communes nouvelles, une garantie du niveau des dotations composant la dotation globale de fonctionnement, voire à un complément de ressources, pendant une durée de trois ans.

En outre, elles permettent d'aménager le dispositif de convergence fiscale progressive.

1. Un pacte de stabilité en valeur de la dotation globale de fonctionnement

Les articles 10 à 12 des présentes propositions de loi organisent la garantie du maintien, sur une durée de trois ans, des dotations budgétaires précédemment perçues par les communes nouvelles regroupant moins de 10 000 habitants ou créées à partir d'un EPCI à fiscalité propre.

Dans le cadre de l'effort demandé aux collectivités territoriales pour le redressement des finances publiques, les concours financiers de l'État aux collectivités ont diminué de 1,5 milliard d'euros en 2014 ; dans le cadre du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, il est prévu de demander aux collectivités territoriales de réaliser 11 milliards d'euros d'économies sur les trois exercices budgétaires de 2015 à 2017, soit 27 % du montant de la dotation globale de fonctionnement. Ainsi le projet de loi de finances pour 2015 a prévu une baisse de 2,51 milliards d'euros des dotations du bloc communal : les communes perdront 1,45 milliard d'euros et les EPCI à fiscalité propre 0,62 milliard.

Dans ce cadre, les **articles 10 et 11** prévoient de compléter et de prolonger le dispositif voté l'année dernière dans le cadre de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 à l'initiative de M. Pélissard, en garantissant aux communes nouvelles éligibles – c'est-à-dire regroupant moins de 10 000 habitants ou toutes les communes d'un EPCI à fiscalité propre – qui seraient créées en 2015 et 2016 de bénéficier pendant une durée de trois ans d'un montant de dotation au moins égal à ce qu'avaient perçu précédemment les anciennes communes au titre de :

- la dotation forfaitaire ;
- la part « compensation » ;
- la dotation nationale de péréquation ;
- la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale.

Dans les faits, ces communes nouvelles se verront, comme celles créées précédemment, exonérées de minoration de leur dotation globale de fonctionnement ; l'effort sera alors réparti sur l'ensemble des autres communes, au sein d'une enveloppe constante.

2. Des dotations bonifiées pour certaines communes nouvelles

Au-delà de la seule stabilité des dotations, deux incitations supplémentaires seraient réservées à des cas particuliers :

– les communes nouvelles regroupant entre 1 000 et 10 000 habitants pourraient bénéficier d'un supplément de dotation forfaitaire de 5 % ;

– les communes nouvelles fusionnant dans le cadre d'un EPCI à fiscalité propre conserveraient une dotation équivalente à la dotation d'intercommunalité précédemment versée à l'EPCI, sans conséquence sur la dotation d'intercommunalité de l'EPCI qu'elles seraient amenées à rejoindre par la suite.

Le choix de réserver le bénéfice de cette stabilité des dotations aux seules communes nouvelles existantes, de taille modeste ou correspondant à l'approfondissement d'un travail en commun à l'échelle d'un EPCI correspond à la nécessité d'éviter des effets d'aubaine et des projets de création qui pourraient être engendrés et motivés par son seul attrait financier.

3. La faculté d'accélérer le dispositif de lissage des taux d'imposition au sein de la commune nouvelle

En modifiant l'article 1638 du code général des impôts, qui organise l'intégration fiscale de la commune nouvelle, lorsqu'il existe une différence d'au moins 20 % entre les taux d'imposition pratiqués antérieurement par ces communes, l'**article 9** vise à permettre d'assouplir ce dispositif en permettant aux élus locaux – par délibérations concordantes des anciens conseils municipaux avant le regroupement ou par délibération du conseil municipal de la commune nouvelle – de déterminer un rythme d'intégration fiscale progressive plus rapide que le régime actuel de convergence.

Dans ce cadre, des taux d'imposition différents pourront être appliqués, pour chacune des quatre taxes locales ⁽¹⁾, sur le territoire de chacune des anciennes communes, pendant une période inférieure à la durée de droit commun de douze ans.

(1) *Taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties, taxe d'habitation et cotisation foncière des entreprises.*

III. UNE RÉDACTION AMÉLIORÉE PAR LA COMMISSION DES LOIS

En adoptant plusieurs amendements de rédaction globale déposés par votre rapporteure et par M. Jacques Péliissard, la commission des Lois s'est efforcée de garantir la lisibilité et l'effectivité des améliorations esquissées par les propositions de loi initiales.

A. LE RENFORCEMENT DE LA PLACE DES ÉLUS MUNICIPAUX DANS L'ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE DE LA COMMUNE NOUVELLE EFFECTUÉE DANS LE CADRE D'UNE ENVELOPPE INDEMNITAIRE CONSTANTE

Constatant que l'augmentation du nombre d'élus composant le conseil municipal transitoire comme l'exercice des fonctions d'adjoint au maire par les maires déléguées pouvaient avoir comme conséquence une augmentation du nombre d'indemnités de fonction susceptibles d'être versées aux conseillers municipaux et aux adjoints au maire de la commune nouvelle, les articles 1^{er} et 2 ont été déclarés irrecevables au regard de l'article 40 de la Constitution, qui prohibe l'aggravation, par une initiative parlementaire, d'une charge publique .

Aussi à l'initiative de la rapporteure et de M. Jacques Péliissard, la commission des Lois a rétabli les dispositions de l'**article 1^{er}** prévoyant que le conseil municipal transitoire mis en place entre la création de la commune nouvelle et les élections municipales suivantes pourrait être composé de l'ensemble des membres des conseils municipaux existants, si les conseils municipaux des anciennes communes le demandent par délibérations concordantes ; cependant, le montant cumulé des indemnités des élus ne pourra être supérieur à celui d'un conseil municipal transitoire composé en application des règles actuelles d'un nombre maximal de 69 membres (les adjoints au maire ne pouvant représenter plus de 30 % de cet effectif, en application de l'article L. 2122-2 du code général des collectivités territoriales).

Néanmoins, à l'occasion des élections municipales suivant la création de la commune nouvelle, en application de l'article L. 2121-2 du code général des

collectivités territoriales ⁽¹⁾, le conseil municipal élu dans le cadre de la commune nouvelle comporterait le même nombre de conseillers municipaux que celui d'une commune de même population. Les six maires ou représentants de communes nouvelles auditionnés par votre rapporteure ont ainsi fait part de leurs craintes que ce conseil municipal ne puisse comporter des représentants de la totalité des anciennes communes.

Aussi le même amendement a prévu que le premier conseil municipal issu des élections municipales suivant la création de la commune nouvelle serait composé du nombre de membres prévus pour la strate démographique immédiatement supérieure, permettant que sa composition comporte entre 2 et 4 conseillers supplémentaires. Cet accroissement temporaire devra être mis en place dans le cadre d'une enveloppe des indemnités des élus inchangée.

De la même manière, en adoptant un amendement de votre rapporteure, la Commission a rétabli l'**article 2**, en conservant le principe de l'exercice par les maires délégués des fonctions d'adjoints au maire de la commune nouvelle, dans le cadre d'une enveloppe indemnitaire inchangée : les maires délégués ne pourront

(1) En application de l'article L. 2121-2 du code général des collectivités territoriales, les effectifs des conseils municipaux sont les suivants :

<i>Communes</i>	<i>Nombre des membres du conseil municipal</i>
<i>De moins de 100 habitants</i>	<i>7</i>
<i>De 100 à 499 habitants</i>	<i>11</i>
<i>De 500 à 1 499 habitants</i>	<i>15</i>
<i>De 1 500 à 2 499 habitants</i>	<i>19</i>
<i>De 2 500 à 3 499 habitants</i>	<i>23</i>
<i>De 3 500 à 4 999 habitants</i>	<i>27</i>
<i>De 5 000 à 9 999 habitants</i>	<i>29</i>
<i>De 10 000 à 19 999 habitants</i>	<i>33</i>
<i>De 20 000 à 29 999 habitants</i>	<i>35</i>
<i>De 30 000 à 39 999 habitants</i>	<i>39</i>
<i>De 40 000 à 49 999 habitants</i>	<i>43</i>
<i>De 50 000 à 59 999 habitants</i>	<i>45</i>
<i>De 60 000 à 79 999 habitants</i>	<i>49</i>
<i>De 80 000 à 99 999 habitants</i>	<i>53</i>
<i>De 100 000 à 149 999 habitants</i>	<i>55</i>
<i>De 150 000 à 199 999 habitants</i>	<i>59</i>
<i>De 200 000 à 249 999 habitants</i>	<i>61</i>
<i>De 250 000 à 299 999 habitants</i>	<i>65</i>
<i>Et de 300 000 et au-dessus</i>	<i>69</i>

ainsi cumuler les indemnités de fonction avec celle d'adjoint au maire de la commune nouvelle.

B. LA MISE EN PLACE DE DROIT DE COMMUNES DÉLÉGUÉES, SAUF LORSQUE LES ANCIENNES COMMUNES NE L'ONT PAS SOUHAITÉE

À l'occasion des auditions menées, les maires et représentants des communes nouvelles ont pu expliquer que la question de la mise en place ou non de communes déléguées au sein de la commune nouvelle faisait évidemment partie des points sur lesquels était fondé le projet de création d'une commune nouvelle.

Dans certains cas, les élus municipaux ont établi une charte constitutive, précisant le mode de fonctionnement de la future commune nouvelle, avant que les conseils municipaux se prononcent sur le principe du regroupement.

Aussi le fait que le conseil municipal ait à prendre une nouvelle délibération sur la faculté de mettre en place ou non des communes nouvelles dans un délai de six mois ne fait qu'augmenter la confusion, alors qu'il s'agit dans les faits d'entériner un accord politique intervenu en amont.

Dans ce cadre un amendement défendu par votre rapporteure et M. Jacques Péliissard ont substitué au dispositif de majorité qualifiée proposé à **l'article 4** le principe d'une création de droit des communes déléguées, sauf lorsque les conseils municipaux des anciennes communes auraient préalablement renoncé, par délibérations concordantes, à la mise en place de ces communes déléguées.

C. LA MODIFICATION DE DROIT DES LIMITES DÉPARTEMENTALES ET RÉGIONALES POUR METTRE EN PLACE UNE COMMUNE NOUVELLE

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 2113-4 du code général des collectivités territoriales prévoit qu'en cas de projet de commune nouvelle regroupant des communes appartenant à des départements différents – voire des régions différentes – il doit préalablement être procédé à la modification des limites de ces collectivités territoriales. Les conseils généraux et régionaux sont alors saisis par le préfet et disposent d'un délai de deux mois pour statuer sur cette requête : à défaut de délibération, l'avis est réputé favorable.

Introduit à l'initiative de M. Jacques Péliissard, **l'article 4 bis** propose d'inverser le principe du consentement des conseils généraux et régionaux, en prévoyant que la modification des limites est décidée par décret en Conseil d'État « *sauf délibérations contraires* » de ces organes délibérants et en demandant que ces éventuels avis défavorables soient « *motivés* ».

Comme c'est déjà le cas, « à défaut d'accord par délibérations motivées, les limites territoriales des départements ou régions ne [pourront] être modifiées que par la loi ».

D. LA PRISE EN COMPTE DANS LES DOCUMENTS D'URBANISME DES SPÉCIFICITÉS URBANISTIQUES ET ARCHITECTURALES DES ANCIENNES COMMUNES

À l'initiative de votre rapporteure, la commission des Lois a réécrit l'**article 6** afin d'ouvrir la possibilité pour les communes nouvelles de faire évoluer les documents d'urbanisme des anciennes communes avant la mise en place d'un document unique.

Dans le même esprit, à l'**article 5**, elle a rendu effective la prise en compte par les documents d'urbanisme des spécificités urbanistiques et architecturales des anciennes communes, en permettant la mise en place des plans de secteur au sein du plan local d'urbanisme, couvrant le territoire d'une ou plusieurs communes déléguées et précisant les orientations spécifiques d'aménagement et de programmation ainsi que le règlement d'urbanisme propre à ce secteur.

E. L'AMÉLIORATION DU RÉGIME TRANSITOIRE DES COMMUNES NOUVELLES REGROUPEMENT DES COMMUNES MEMBRES D'EPCI DIFFÉRENTS

En adoptant un amendement de réécriture de l'**article 7** présenté par votre rapporteure, la commission des Lois a maintenu le principe du délai de deux ans à compter de la date de création d'une commune nouvelle se retrouvant commune isolée pour qu'elle rejoigne un EPCI à fiscalité propre. En outre, la rédaction adoptée prévoit que ce choix de rattachement doit être obligatoirement effectué avant le renouvellement suivant des conseils municipaux.

Afin de garantir en conséquence la représentation démocratique des habitants de ces territoires, cet article prévoit que les conseillers communautaires élus ou désignés par les anciennes communes continuent provisoirement de les représenter au sein des organes délibérants des différents EPCI et en conséquence prennent part aux votes des budgets et des taux d'imposition de ces EPCI.

F. L'ENCADREMENT DE LA POSSIBILITÉ D'ACCÉLÉRER LA CONVERGENCE PROGRESSIVE DES TAUX D'IMPOSITION

Le dispositif d'intégration fiscale progressive peut être mis en place de plein droit sur la demande du conseil municipal d'une commune appelée à fusionner dont le taux d'imposition, pour chacune des quatre taxes, était inférieur à 80 % du taux d'imposition correspondant appliqué dans la commune préexistante la plus imposée. Cette hypothèse est destinée à permettre aux

communes ayant une pression fiscale plus basse d'amortir le choc fiscal auquel conduirait une égalisation des taux d'imposition.

Or la rédaction initiale de l'**article 8** pouvait conduire à ce que cette faculté soit obérée par une décision postérieure raccourcissant cette durée de convergence.

Aussi la commission des Lois a adopté un amendement de votre rapporteure afin d'exclure du champ de cette accélération le lissage des taux d'imposition mis en place de plein droit à l'initiative d'une commune. Cette accélération pourra continuer à être mise en œuvre, mais dans le cadre d'un consensus local et de délibérations concordantes prises par tous les conseils municipaux avant la fusion.

G. LA GÉNÉRALISATION DU PACTE FINANCIER À L'ENSEMBLE DES DOTATIONS BUDGÉTAIRES DES COMMUNES

En adoptant des amendements de réécriture des **articles 10 et 11** défendus par votre rapporteure, la commission des Lois a conservé le principe de garantie, pendant trois ans, aux communes nouvelles créées au plus tard le 1^{er} janvier 2016 et regroupant moins de 10 000 habitants ou toutes les communes membres d'un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre des attributions précédemment versées aux communes dans le cadre de chacune des dotations forfaitaires mais aussi des dotations de péréquation verticale composant la dotation globale de fonctionnement (dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU), dotation nationale de péréquation (DNP) et dotation de solidarité rurale (DSR)).

L'ajout de cette garantie du niveau de la DSR précédemment versée aux communes s'ajoute aux dispositions existantes au sein de l'article L. 2113-22 du code général des collectivités territoriales qui prévoient que la DSR de la commune nouvelle est égale à la somme des attributions versées aux communes l'année précédant la création de la commune nouvelle, affecté d'un taux « *égal au taux d'évolution de la DSR* ». Cependant, si ce taux d'évolution a été positif ces dernières années, cette disposition garantit les communes nouvelles concernées contre toute évolution à la baisse de cette dotation de péréquation, sans interdire la prise en compte d'un taux d'évolution positive.

Ainsi la rédaction adoptée par la commission des Lois garantit aux communes nouvelles concernées que les attributions au titre de chaque dotation de péréquation verticale seront pendant trois ans au moins égales à celles perçues précédemment par les communes.

CONTRIBUTION DE M. JACQUES PÉLISSARD, CO-RAPPORTEUR SUR LA MISE EN APPLICATION DE LA LOI

qui serait issue de l'adoption définitive des propositions de loi (nommé en application de l'article 145-7 du Règlement)

La véritable réforme territoriale viendra du terrain !

Dans le cadre de mon discours de politique générale devant les élus réunis au Congrès des maires et présidents de communautés de France en novembre 2013 puis dans la résolution générale adoptée par les élus à cette occasion, le projet de commune nouvelle a été présenté et soutenu dans son principe.

J'ai donc décidé, en tant que parlementaire et dès janvier 2014, de déposer une proposition de loi qui vise à améliorer le mode de fonctionnement de la commune nouvelle et à défendre des mesures incitatives pour leur création dès ce début de mandat.

Parallèlement, j'ai obtenu par amendements au projet de loi de finances pour 2014 que les communes nouvelles ne soient pas frappées par la baisse des dotations de l'État. Ainsi, lorsqu'elles sont créées avant le 1^{er} janvier 2016 et regroupent une population de 10 000 habitants au plus, elles bénéficient d'un avantage financier les exonérant de la prise en charge de la réduction des dotations de l'État jusqu'en 2016 (article 133 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014).

Cette action s'inscrit dans un contexte de fortes mutations de l'organisation de l'action publique locale et vise à renforcer les communes et maintenir leur rôle et leur fonction de proximité alors qu'une réorganisation de grande ampleur des collectivités est envisagée.

« Les communes sont les collectivités territoriales qui ont le plus évolué au cours de ces dernières années dans le cadre de l'intercommunalité, il apparaît également important qu'elles puissent, sur une base volontaire, se regrouper alors que leur environnement institutionnel et financier se transforme. »

La commune doit rester l'échelon de proximité ; il s'agit de conforter son rôle et sa place.

Dans la perspective d'une très forte contraction des finances locales (baisse des dotations de l'État, marges de progression de la fiscalité limitées, conséquences financières et fiscales d'une réorganisation territoriale, ...), les communes vont devoir faire jouer plus que jamais les dispositifs de solidarité, de coopération et de mutualisation de leurs moyens pour préserver leurs capacités d'action.

La commune nouvelle apparaît ainsi comme une voie pour les communes qui souhaitent se regrouper.

Selon moi, il est essentiel que la constitution de commune nouvelle soit réalisée dans le cadre d'une démarche volontaire et consensuelle des communes et respectant l'identité des communes regroupées : c'est le gage de sa bonne mise en œuvre et donc de la réussite du projet. Cette position est partagée par l'Association des maires de France (AMF).

Le statut de commune nouvelle répond à une diversité de situations territoriales (il n'y a pas de modèle unique) :

– il peut s'agir d'unir des communes contiguës rurales ou urbaines pour les renforcer, créer une centralité autour de bourgs centres ou de petites villes, surmonter les fractures périurbaines, regrouper les communes d'une même communauté et anticiper l'extension des périmètres des EPCI. Dans ces conditions, la question d'une mise en perspective des communes nouvelles avec les intercommunalités est indispensable, notamment au regard de leurs compétences, et l'AMF défend le principe de communes fortes dans des intercommunalités de projet.

– la commune nouvelle peut permettre d'aller au bout de la logique intercommunale.

L'objectif est avant tout celui de l'efficacité de l'action communale, portée par les élus, du maintien et de l'amélioration des services de proximité auprès des habitants.

Les maires des communes nouvelles existantes ont déjà pu témoigner des économies constatées à court terme grâce à ce vecteur puissant de mutualisation et de simplification ; une meilleure maîtrise des dépenses et des gains est également attendue à moyen terme, les élus retrouvant une véritable capacité d'action.

J'ai décidé d'être « proactif » et d'écrire dans une proposition de loi ce que veulent les élus pour s'organiser au service de l'action locale et anticiper les mutations en cours.

Voici ce que contient ma proposition de loi :

1. Il s'agit de faciliter le regroupement des communes en communes nouvelles et de rendre le dispositif plus attractif afin d'accompagner les collectivités qui souhaiteraient s'engager dès ce début de mandat.

Cette proposition de loi vise à assouplir la mise en place de la commune nouvelle :

– assouplir les conditions de composition du conseil municipal de la commune nouvelle pendant la période transitoire en offrant la possibilité aux conseils municipaux, par délibérations concordantes, de maintenir l'ensemble des élus issus des anciennes communes jusqu'en 2020 (année de renouvellement général des conseillers municipaux),

– renforcer la place des maires délégués en leur permettant d'intégrer la municipalité (au-delà du plafonnement de 30 % de l'effectif si besoin),

– reconnaître l'existence d'une conférence municipale – maires et maires délégués – disposant d'un rôle de coordination et de discussion.

2. Il s'agit également de créer un véritable pacte financier incitatif (complétant les dispositions de la loi de finances pour 2014) de trois ans dès leur création :

– mise en place d'un pacte de stabilité de la dotation globale de fonctionnement pendant trois ans pour les communes nouvelles regroupant 10 000 habitants au plus et créées au plus tard le 1^{er} janvier 2016. Ce pacte intégrerait également l'ensemble des dotations de péréquation (dotation de solidarité rurale, dotation nationale de péréquation et dotation de solidarité urbaine). Il est proposé d'étendre l'exonération de la baisse des dotations de l'État (votée dans la loi de finances pour 2014 sur la base d'un amendement que j'ai proposé) dès la première année et pour trois ans. Ainsi, la commune nouvelle serait assurée de percevoir, pendant cette période, une dotation globale de fonctionnement au moins égale aux montants perçus par les communes l'année précédente, non imputée des baisses annoncées de dotations.

– bonification de 5 % de DGF pendant 3 ans serait accordée aux communes nouvelles dont la population regroupée est comprise entre 1 000 et 10 000 habitants.

– dispositif financier équivalent garantit l'intégralité de la DGF des EPCI à fiscalité propre et des communes pendant trois ans lorsque la commune nouvelle se substitue à une communauté, sans condition de population.

– assouplissement du délai de lissage des taux de fiscalité des communes, aujourd'hui fixé à douze ans, est également prévu.

3. Enfin, je propose de mieux articuler la création d'une commune nouvelle avec la carte intercommunale en permettant aux communes nouvelles issues de la transformation d'une communauté de communes, qui satisfait les objectifs démographiques fixés par la loi, de pouvoir librement décider de se rattacher, ou non, à une autre intercommunalité.

Pour le moins et dans ces conditions, je considérerais nécessaire d'allonger le délai d'adhésion à un EPCI jusqu'au prochain renouvellement du schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) en 2021. Le conseil municipal de la commune nouvelle aurait alors jusqu'à la prochaine révision du SDCI pour décider de son EPCI de rattachement.

J'ai toujours défendu une démarche ambitieuse de mutualisation dans le cadre de la coopération intercommunale ; mais la formule la plus aboutie reste la commune nouvelle face aux contraintes financières très fortes qui menacent les communes.

Cela participe aussi de la logique, selon laquelle, il faut faire jouer la rationalisation entre les structures et ne pas créer de nouveaux échelons de collectivités.

DISCUSSION GÉNÉRALE

Lors de sa réunion du mercredi 22 octobre 2014, la Commission procède à l'examen des propositions de loi identiques relatives à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes de M. Bruno Le Roux, Mme Christine Pires Beaune, M. Olivier Dussopt et plusieurs de leurs collègues (n° 2241) et de M. Jacques Pélissard (n° 2244).

Après l'exposé de la rapporteure, une discussion générale s'engage.

M. Jacques Pélissard. Le texte conclut un long processus visant à faire reconnaître que la volonté des communes peut faire évoluer les territoires.

En novembre 2013, devant le congrès des maires de France, en présence de M. Ayrault et de 5 000 maires, j'avais annoncé mon intention de déposer une proposition de loi visant à faciliter la création de communes nouvelles, afin que nous disposions de communes fortes, au sein d'intercommunalités de projet.

Lors de l'examen de la loi de finances pour 2014, j'ai déposé un amendement proposant que les communes nouvelles échappent pendant trois ans à la baisse des dotations annoncée dès 2014.

En janvier 2014, j'ai déposé à l'Assemblée nationale une proposition de loi, dont Mme Pires Beaune s'est inspirée pour déposer un texte très proche. Notre réflexion a cheminé au même rythme. Nous avons auditionné ensemble les pilotes du dispositif, à savoir les cinq maires qui ont créé en 2013 une commune nouvelle. Nous avons cosigné certains amendements visant à faciliter, sur le plan institutionnel, la période transitoire et, sur le plan financier, la situation des trois premières années, ce qui revient à prolonger le dispositif actuel, limité dans le temps, jusqu'en janvier 2016.

Nous avons montré que l'opposition et la majorité pouvaient travailler ensemble. C'est pourquoi j'aurais trouvé intéressant, sur le plan des institutions et de la démocratie, d'être le corapporteur du texte.

M. Jacques Valax. Ces propositions de loi sont bonnes, parce qu'elles sont consensuelles, utiles, simples et pragmatiques. Elles renforcent la loi de 2010, en permettant aux communes de 1 000 à 10 000 habitants de bénéficier pendant trois ans d'une garantie de leur dotation et d'un supplément de 5 %.

Elles répondent aux préoccupations des élus sur le terrain. Rappelons que, près de 90 % des 36 767 communes comptent moins de 2 000 habitants. Les plus petites ne disposent pas des moyens humains, techniques ou financiers qui leur permettraient d'investir ou simplement d'assumer leurs compétences, ce qui pose le problème de leur existence.

La décentralisation, introduite en 1982 sur un édifice bâti en 1789, doit être l'expression de notre vivre ensemble. Autrefois, on naissait dans une commune, on y était scolarisé, on s'y mariait, on y mourait. Aujourd'hui, on naît quelque part, on va à l'école, puis au lycée ailleurs, et l'on travaille rarement dans la commune où l'on réside. Il existe une certaine contradiction entre la mobilité de la population et l'organisation d'un système politique qui remonte à plus de deux siècles. Dès lors que la frontière des communes ne correspond plus aux bassins de vie des populations, il faut repenser l'articulation entre le bloc communal et le bloc intercommunal.

Ces propositions de loi réaffirment un principe d'architecture élémentaire : toute construction nécessite des fondations solides. Commencer par réformer la métropole et la région, puis dévitaliser le département ne relève d'aucune logique. C'est du bloc communal qu'il faut partir, si l'on veut constituer un édifice stable.

L'histoire des communes n'est pas linéaire. Si certaines d'entre elles n'ont pas les moyens humains, techniques et financiers d'exercer l'intégralité de leurs compétences, il faut, si l'on veut mener à bien l'acte III de la décentralisation, en faire les partenaires des intercommunalités, et rendre ces dernières plus fortes.

Les propositions de loi dont nous sommes saisis permettent aux communes historiques de conserver une représentation politique, donc sociale. Le maire délégué gardera certains pouvoirs dans son territoire d'influence. Faute de véritables incitations financières, la loi du 16 décembre 2010 ne s'est pas traduite de manière concrète. Les textes en discussion prévoient, pour les communes nouvelles regroupant de 1 000 à 10 000 habitants, une augmentation de la DGF. Cette mesure, jointe au soutien de l'Association des maires de France (AMF), relancera le dispositif.

Le groupe socialiste votera donc les propositions de loi.

M. Jean-Frédéric Poisson. Je me félicite que les membres de la commission des Lois inspirent parfois celle des Finances. Puisse l'influence de M. Pélessard continuer de s'étendre au-delà de nos murs ! Peut-être même l'opposition pourrait-elle inspirer davantage la majorité... Le cas d'espèce est en tout cas un précédent intéressant, à ceci près qu'il aurait été plus élégant et plus équitable de faire de M. Pélessard le corapporteur des textes, afin de rendre hommage à son travail.

Contrairement à M. Valax, je ne pense pas que l'objectif des propositions de loi soit de réduire le nombre de communes, ce qui n'est ni utile, ni nécessaire, ni conforme à la tradition, à l'histoire ou au territoire de notre pays. Je conviens cependant que les communes peu peuplées ont du mal à maintenir leur capacité d'intervention et que, faute de visibilité sur leurs ressources, elles ont du mal à agir dans le temps et à traduire concrètement leur compétence générale.

La loi de 2010 a posé le principe que les propositions de loi renforcent en créant des mécanismes incitatifs. On peut donc penser que les membres de notre

groupe les voteront. M. Péliissard achèvera de convaincre les récalcitrants. À partir du moment où les textes respectent la liberté fondatrice des élus municipaux, et que ceux-ci forment le projet de partager le territoire selon des modalités précises, je ne vois aucune raison de m'y opposer.

M. François Vannson. J'aurais souhaité, moi aussi, que M. Péliissard soit corapporteur du texte. Je ne formulerai pas d'objection à l'égard des propositions de loi, qui s'inscrivent dans le droit-fil de la loi de 2010. Je me contenterai d'une question technique : le mécanisme d'incitation financière, qui tend à privilégier certaines communes, ne risque-t-il pas d'être déclaré contraire à la Constitution en raison des différences de traitement qu'il institue ?

M. Jacques Bompard. Les propositions de loi tendent à actualiser le maillage communal, qui entraîne actuellement des dépenses inconsidérées. Elles facilitent la formation de nouveaux blocs communaux, plus aptes à accompagner la vie des habitants. Mais, si elles traduisent manifestement de bonnes intentions, nous ignorons quel sera l'effet du nouveau dispositif, issu d'une volonté d'harmonisation européenne, et comment les élus s'y adapteront.

Les textes ignorent en effet les défis auxquels est soumis ce que Christophe Guilluy nomme la « France périphérique ». Dans son ouvrage, ce géographe observe que les espaces de fragilité économique sont devenus les premiers lieux de radicalité, marqués par la souffrance économique, les méfaits de la mondialisation, la confrontation avec les grands remplacements. Cette France craint de subir de plein fouet la désintégration de la nation, dont la commune de moins de 2 000 habitants est l'un des derniers représentants.

Les textes font le pari que nos concitoyens utiliseront la démocratie locale pour porter leurs inquiétudes et leurs solutions dans la nouvelle structure. Encore faut-il que les élus s'adaptent à la nouvelle donne. Or le passage de l'élu communal à l'élu intercommunal freine l'expression des élus.

Soucieux d'éviter que l'adhésion à une commune nouvelle ne se traduise *de facto* par la défense des citoyens des anciennes communes, ce qui est fréquent dans les intercommunalités, j'ai déposé trois amendements portant respectivement sur le nouveau régime de fiscalité, les documents d'urbanisme et l'adhésion à des entités à fiscalité propre, enjeux cruciaux de la politique locale.

Mme Colette Capdevielle. Le vaste chantier de la réforme territoriale, fondé sur l'affirmation des métropoles et la refonte de la carte régionale, a jusqu'à présent occulté un élément essentiel : la fondation que constitue le bloc communal. Nous devons donc nous féliciter de l'initiative de la rapporteure et du travail qu'elle a engagé avec M. Péliissard.

Ces dernières décennies, n'ayant pu rationaliser la carte des communes, nous avons vu la coopération intercommunale s'imposer comme substitut à une politique de fusion de communes. Notre maille intercommunale repose par construction historique sur des communes trop petites et trop faibles. C'est ce qui

explique l'incohérence du périmètre des EPCI au regard de nos bassins de vie, tels que les définit l'INSEE, et l'augmentation de 20 %, entre 2004 et 2011, des effectifs de la fonction publique territoriale pour le seul bloc communal, contraint d'assumer les transferts de compétence induits par la décentralisation.

Nous devons lier les propositions de loi à toutes les dispositions concernant les EPCI, si nous voulons être les architectes d'un bloc communal audacieux. Je me réjouis des dispositions visant à faciliter la création de communes nouvelles et la transformation des communes en communes déléguées possédant un nom propre, un conseil municipal, un budget et la capacité d'intervenir sur les sujets de proximité. Il faut maintenir le mode d'élection au niveau de la commune, sur le modèle des conseils d'administration créés par la loi relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale du 31 décembre 1982.

Peut-être faut-il déposer, avant que les textes n'arrivent en séance publique, un amendement fixant un seuil minimal de population à 3 500 ou 5 000 habitants par commune, pour mettre un terme au nanisme communal et permettre aux municipalités d'exercer pleinement leur compétence générale.

Enfin, dans un souci de cohérence et d'efficacité, il est indispensable d'intégrer ces textes au projet de loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République, puisque les communes nouvelles vont se généraliser. Il faut aussi repenser le renforcement des intercommunalités, en s'attachant moins aux coups de pouce financiers qu'aux questions de gouvernance. Les conseils communautaires doivent-ils être élus au suffrage universel direct ? Faut-il instaurer des critères démographiques pour faire écho à la décision rendue le 20 juin 2014 par le Conseil constitutionnel, en réponse à une question prioritaire de constitutionnalité ? Je cherche des solutions allant dans ce sens pour le territoire du Pays basque, désireux d'augmenter la taille de ses communes et de ses intercommunalités.

M. Dominique Bussereau. Je ne voterai pas les textes, pour trois raisons.

En 1972, dans un séminaire qui se tenait rue Saint-Guillaume, un jeune sous-préfet – que le Gouvernement a depuis nommé préfet de région – enseignait que, grâce à la loi Marcellin de 1971, la France n'aurait plus que 3 000 à 4 000 communes dans les années quatre-vingt. Ce texte n'a pas eu plus de succès que ceux qui l'ont précédé.

Tous ceux qui connaissent l'Allemagne – par exemple à travers un jumelage – savent que, contrairement à ce que prétendent les technocrates parisiens, nos voisins n'apprécient pas le rassemblement de communes qui leur a été proposé. Les particularismes restent très forts à l'intérieur des nouvelles communes, et des propositions arrivent périodiquement au *Bundestag* pour revenir sur le rassemblement tant vanté chez nous.

La diversité de nos 36 000 communes est une force extraordinaire pour notre démocratie, si malmenée. Il existe dans les communes de cinquante habitants, dont sourient les technocrates parisiens, une forme de bénévolat. Un maire areligieux est capable de réparer, le week-end, une église romane, tandis que l'équipe municipale va réparer les routes avec un camion de gravier. Dans une commune nouvelle, ces tâches seront effectuées par des fonctionnaires, bénéficiant du glissement vieillissement technicité (GVT), ce qui induira une augmentation des coûts, à moins qu'on ne renonce à entretenir certains édifices religieux, républicains, scolaires, ainsi que les routes et les chemins.

J'ajoute que le regroupement des communes ne fait pas l'objet d'une demande des élus locaux : les candidats aux dernières élections sénatoriales n'ont entendu aucune revendication de ce type. Voilà qui ne m'incite pas à voter les propositions de loi, qui connaîtront probablement le même sort que la loi Marcellin de 1971.

Mme Cécile Untermaier. Je remercie la rapporteure, ainsi que M. Péliissard, pour leur excellent travail. Toutefois, je considère, comme M. Poisson, que l'objectif des textes n'est pas de réduire le nombre des communes – ce serait peu respectueux des maires et de leurs équipes, qui déploient beaucoup d'énergie à titre bénévole –, mais de faciliter l'action de certains élus qui le souhaitent.

Je comprends les contraintes budgétaires, qui nous commandent d'examiner les textes, mais, comme Mme Capdevielle, j'aurais préféré que ces mesures s'inscrivent dans le projet de loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République. J'espère qu'un amendement permettra de les y intégrer, ce qui faciliterait la lisibilité, l'efficacité, la cohérence et la clarté de la loi, chères à notre Commission.

Alors que les élus locaux terminent à peine l'élargissement de leur intercommunalité et élaborent des schémas de mutualisation complexes, ne risque-t-on pas de les décourager en ajoutant au texte majeur que constitue la réforme territoriale, des dispositifs de long terme qui exigent rationalité, cohérence et pédagogie ?

Enfin, j'aurais trouvé intéressant, pour que nous portions ensemble ces propositions de loi, que M. Péliissard en soit corapporteur ou qu'il cosigne avec la rapporteure un amendement visant à les incorporer dans le projet de loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République.

M. Olivier Dussopt. Les législateurs ont suivi deux pistes parallèles pour tenter de résoudre le problème de l'émiettement communal.

La première favorise l'intercommunalité, fondée sur la coopération entre les communes. La loi « Chevènement » de 1999 envisage une coopération volontaire. Celle de 2010 rend obligatoire l'adhésion de toutes les communes, sauf celles de la petite couronne, à un EPCI à fiscalité propre. La loi de modernisation

de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) de 2014 supprime cette exception. Il reste toutefois du chemin à parcourir, en termes d'intégration, de mutualisation et de modification de la gouvernance ou des périmètres. C'est ce à quoi s'attachera le projet de loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République.

La deuxième piste tend à favoriser la fusion de communes. C'est ce à quoi tend la loi Marcellin de 1971, dont on a rappelé la faible efficacité. Si 950 communes ont fusionné, 180 sont revenues sur leur décision. La loi de 2010, qui renforce la possibilité de fusion, n'a permis de créer qu'une douzaine de communes nouvelles, la plus importante étant Thizy-les-Bourgs, dans le Rhône, créée à l'initiative du ministre qui avait porté le texte. Le nombre réduit de communes nouvelles s'explique en partie par le caractère récent du dispositif et l'interdiction, créée par la loi de 2010, de mettre en place une commune nouvelle dans l'année précédant les élections municipales, ce qui a réduit sinon la portée du texte, du moins le temps pendant lequel il s'applique.

Aujourd'hui, l'État demande aux collectivités de participer de manière inédite et exceptionnelle au redressement des comptes publics. Elles doivent contribuer aux économies à hauteur de 20 % – ce qui représente 11 milliards sur cinq ans –, alors que la dette des collectivités ou des administrations locales n'atteint pas 10 % de la dette publique totale.

Dans cette situation, alors les communes reçoivent de moins en moins de concours financiers, il faut poser une nouvelle fois la question de l'émiettement communal, et plus largement celui de la capacité des maires à exercer leurs compétences, sachant que seuls le niveau communal et, par délégation, les établissements de coopération intercommunale, conserveront le bénéfice de la clause de compétence générale.

Les maires doivent ouvrir le débat. Vaut-il mieux disposer d'une clause de compétence générale – et donc d'une souveraineté totale – amputée par le manque de moyens, ou céder une part de souveraineté, ce qui suppose de créer des communes nouvelles, en contrepartie de moyens relativement plus élevés ?

Depuis 2012, le Gouvernement a entrepris de moderniser l'action publique grâce à l'affirmation des métropoles, la mise en place des conférences territoriales de l'action publique, prévue par la loi MAPTAM et confirmée par un décret d'application, la révision des compétences des régions et de leur périmètre, le recentrage des compétences des conseils départementaux sur leur cœur de métier, notamment sur les solidarités entre individus et entre territoires, et la rationalisation de la carte intercommunale.

Les différents textes n'abordaient pas la question de l'émiettement communal, auquel Ces propositions de loi répondent de manière utile, en prévoyant de fortes incitations : assouplissement de la composition du conseil municipal pendant la période transitoire, octroi à chaque maire délégué de la

qualité d'adjoint au maire de la commune nouvelle, création facultative d'une conférence municipale réunissant le maire de la commune nouvelle et les maires des communes déléguées, maintien pendant trois ans du niveau des dotations forfaitaires, pour les communes nouvelles de moins de 10 000 habitants.

L'Association des petites villes de France, que je connais bien, défend la mise en place d'une conférence des maires. Dans le cadre des EPCI de droit commun, la réduction du nombre de vice-présidents par la loi de 2010 de réforme des collectivités territoriales, puis le plafonnement de ce nombre à quinze par la loi relative à la représentation communale dans les communautés de communes et d'agglomération défendue par M. Alain Richard en 2012, interdit à de nombreuses communes de siéger d'être représentées au sein de l'exécutif. La création d'une conférence des maires pouvant être saisie des décisions stratégiques et des orientations financières permettrait de garantir la participation de toutes les communes aux décisions de l'intercommunalité.

Comme tous les membres du groupe socialiste, je voterai les propositions de loi, et je me réjouis qu'elles aient convergé, notamment en ce qui concerne le niveau des dotations et les conditions de leur maintien, ou le délai laissé pour l'adhésion des communes nouvelles à un EPCI, ce qui évitera que le maillage complet du territoire par les EPCI ne soit contrarié, même ponctuellement, par la création de communes nouvelles.

M. Philippe Gosselin. Je salue ce travail à deux mains, en regrettant qu'il ne soit pas aussi un travail à deux voix : il aurait été plus élégant d'associer M. Pélissard à l'examen du texte.

Le sujet qui nous réunit est un serpent de mer. Les communes de la Révolution étaient les héritières des paroisses créées au Moyen-Âge, ce qui explique une affection pour elles. La France peine à transposer le modèle allemand, belge ou anglais. Peu importe : la rationalisation n'est pas si nécessaire, qu'il faille réduire le nombre de communes à 3 000 ou 4 000 du jour au lendemain.

En revanche, nous avons intérêt à nous rassembler autour des bassins ou microbassins de vie – par exemple, l'école – ou à regrouper trois, quatre ou cinq communes, sur la base du volontariat. Contrairement à certains collègues, j'écarte toute idée de seuil : c'est la solidarité inhérente au bassin de vie qui doit primer.

Si l'articulation entre département et région fait débat, la commune et l'intercommunalité forment un nouveau couple. Plus les intercommunalités grossissent, ce qui éloigne les centres de décision, plus les titulaires des mandats exécutifs – les présidents ou les vice-présidents des intercommunalités dans les communautés de communes, les communautés d'agglomération ou les métropoles – doivent être proches. C'est par eux qu'on donnera un nouveau souffle aux communes, portes d'entrée naturelles vers l'intercommunalité, qu'elles incarnent

de manière charnelle. Il faut un maire, ceint d'une écharpe, facile à identifier. En ce sens, la réforme peut revivifier le mouvement municipal.

Je m'interroge sur la section 2 des propositions de loi, intitulée « Mieux prendre en compte les spécificités de la commune nouvelle dans les documents d'urbanisme », et plus particulièrement sur l'article 5 qui entend « prendre en compte les spécificités des anciennes communes » dans le plan local d'urbanisme. Pouvez-vous confirmer que, pour l'heure, le code de l'urbanisme n'a pas été modifié ? Sur les côtes, si tout le territoire d'une commune nouvelle – même les terres qui appartiennent à l'arrière-pays – se voyait appliquer la loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, ce serait un frein à la création de nouvelles communes. Peut-être déposerons-nous des amendements sur le sujet, avant la réunion de la Commission qui se tiendra au titre de l'article 88 du Règlement.

Je conviens que les très petites communes manquent parfois de moyens pour agir, mais trois ou quatre communes pauvres ne font pas une commune riche.

Pour finir, je livre à votre méditation ce mot de Tocqueville : « C'est [...] dans la commune que réside la force des peuples libres ».

Mme Marie-Jo Zimmermann. À mon tour, je regrette que M. Pélissard ne soit pas le corapporteur de ces textes. Notre débat aurait bénéficié des lumières d'un membre de l'opposition et d'un membre de la majorité. Sur un sujet tel que la gestion des collectivités territoriales, il n'est pas inutile d'être intelligent.

Je m'étonne de la frénésie de réforme qui atteint le Gouvernement. Pourquoi veut-il tout changer sans jamais rappeler que l' élu est en lien direct avec la population ? Si certaines communes qui avaient fusionné se sont séparées par la suite, ce n'est pas sans raison. Tirons les leçons de l'histoire, qui nous enseigne que l'instauration de grandes communes n'est pas une nécessité.

On ne peut éloigner l' élu de sa commune qu'en supprimant la proximité que réclament nos concitoyens. L'amendement CL10 de M. Molac et de M. Coronado proposant que le conseil municipal se réunisse alternativement dans les mairies des anciennes communes prouve à l'évidence que la commune est le lien entre le citoyen et l' élu. Arrêtons de tout chambouler. On ne peut pas en même temps créer de grandes régions et couper le lien de proximité entre l' élu communal et les citoyens.

M. Paul Molac. Les Français sont très attachés à la commune, qui est le lieu de la démocratie locale. Certains ont une perception si aiguë du territoire, qu'ils connaissent exactement les limites de leur commune, ce qui me remplit d'admiration.

Dans le même temps, les maires se plaignent de ne pas avoir les moyens de leur politique et de ne pouvoir agir que par le biais d'un EPCI. Dans une commune de vingt à trente habitants, le maire est un bénévole, qui s'investit

beaucoup dans ses fonctions. C'est évidemment louable, mais je préférerais qu'il ait les moyens de mener des projets.

À mon sens, ces propositions de loi, sans être négatives, n'auront pas d'effet significatif. Je m'étonne qu'on refuse de prévoir un seuil – par exemple de 20 000 habitants –, et qu'on laisse perdurer des communes de vingt ou trente habitants, alors même qu'on n'hésite pas à dessiner des régions sans tenir compte de leur histoire et à découper des régions qui, elles, sont historiques. Il faut croire que toutes les collectivités ne bénéficient pas du même respect.

L'Allemagne n'est pas le seul pays à avoir voté des mesures visant à constituer des unités administratives plus importantes. Si, n'étant pas d'un caractère autoritaire, je ne suis pas favorable à de telles mesures, mais je regrette que ces textes, que nous voterons, ne s'attaquent pas réellement au problème de l'émiettement communal.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier. Je souscris au désir de M. Pélessard de rationaliser l'organisation territoriale et d'offrir une meilleure lisibilité aux citoyens. La réforme de 2010, dont il était le promoteur, n'a permis de créer que treize communes. Peut-être était-elle trop rigide, comme la loi Marcellin de 1971, laquelle n'a abouti qu'à un millier de fusions. Devant ce peu de succès, la loi défendue par M. Chevènement a proposé en 1999 de développer un autre dispositif, l'intercommunalité, qui n'aurait pas prospéré si l'on s'était réellement interrogé sur la place de la commune.

Les textes en discussion assouplissent ce dispositif. Ils ménagent une période transitoire, qui laisse aux conseils municipaux élus en 2014 la possibilité d'agir. Ils renforcent la place des maires délégués, et prévoient diverses mesures annexes. Ils tendent ainsi, de manière cohérente, à rationaliser notre mille-feuille institutionnel.

M. Yves Goasdoué. Je suis assez étonné par les propos de nos collègues Dominique Bussereau et Marie-Jo Zimmermann, constatant pour ma part, dans mon département et ceux qui l'entourent, que les élus municipaux font de leur mieux pour servir les communes qu'ils représentent et sont toujours disposés à se réunir pour faire avancer les dossiers. Les textes qui nous sont aujourd'hui présentés me paraissent de nature à permettre que les choses continuent à se faire dans cet esprit, et je ne crois pas que l'on puisse dire de Jacques Pélessard qu'il ne connaît rien à la commune.

M. Dominique Bussereau. Je n'ai pas dit cela !

M. Yves Goasdoué. Si les élus agissent ainsi, c'est parce qu'ils savent que, en deçà d'un certain seuil, une commune ne rend pas tous les services que l'on est en droit d'en attendre ; que l'avantage financier consenti, le maintien du niveau de la DGF et sa bonification de 5 % vont leur permettre de faire des choses qu'ils ne pourraient pas faire autrement ; que les communes déléguées vont leur permettre de continuer à rendre gratuitement le service de proximité qu'ils

rendaient jusqu'à présent – et qu'ils n'entendent pas remettre en cause ; enfin, parce qu'ils savent qu'une intercommunalité plus forte ne peut pas être gouvernée si elle comprend cinquante, soixante ou soixante-dix communes.

M. Dominique Bussereau. Je connais des intercommunalités de 130 communes qui fonctionnent très bien !

M. Yves Goasdoué. Une gouvernance pléthorique est possible, mais sera toujours fragile. Les maires ont compris que, s'ils veulent peser dans une intercommunalité, ils doivent commencer par réunir leurs communes, avant de rejoindre l'intercommunalité. Pour ma part, c'est donc bien volontiers que je voterai ces textes.

M. René Dosière. L'examen de ces textes me rajeunit d'une quarantaine d'années. En 1972, jeune technocrate et pas encore élu, j'avais beaucoup milité en faveur de la réforme Marcellin : voyant que le nombre de communes de certains départements empêchait ceux-ci de fournir à leurs habitants les services qu'ils en attendaient, en particulier en matière scolaire – on commençait à fermer des écoles –, je pensais qu'il fallait des communes plus grandes. Cependant, les élus auprès desquels je plaçais me répondaient que l'addition de plusieurs communes pauvres ne faisait pas une commune riche, et la réforme s'est finalement soldée par un échec total, les quelques dizaines de mariages de communes qui ont eu lieu en 1971-1972 ayant été suivis, dès 1973, par autant de divorces.

Depuis quarante ans, la France territoriale a beaucoup changé, de même que les élus : de nos jours, toutes les communes françaises font partie d'intercommunalités, ce qui leur permet – à l'exception de quelques rares cas de dérives – d'offrir de nouveaux services à leurs habitants. Évidemment, cette construction ne s'est pas faite à un coût minimal – ce serait même plutôt l'inverse : on ne constate aucune mutualisation. Nous devons tirer les leçons du passé et du présent, et transformer par l'élection au suffrage universel les intercommunalités en communes du XXI^e siècle, les communes faisant déjà partie d'une intercommunalité ayant, elles, vocation à devenir – à l'instar des arrondissements parisiens – des communes déléguées disposant d'un avis consultatif sur le budget et la fiscalité uniques de l'intercommunalité élue au suffrage universel.

La rationalisation du bloc communal pourrait aboutir à une réduction de la dépense publique d'une quinzaine de milliards d'euros, non pas en diminuant les services rendus, mais en évitant les doublons et en faisant en sorte que les investissements soient les plus pertinents possible – ce qui n'est pas le cas actuellement, puisque le bloc communal connaît depuis dix ans une augmentation des dépenses supérieure en pourcentage à l'augmentation du produit intérieur brut. Plutôt que de nous disperser en mettant en œuvre des réformes dont l'utilité est discutable, consacrons nos forces à cette véritable réforme qu'est celle du bloc communal.

M. Bernard Gérard. Les dispositions de l'article 10 prévoient un pacte de stabilité de la DGF constituant une garantie donnée aux communes, ainsi qu'une bonification de 5 % pendant trois ans à compter de leur création. J'aimerais savoir comment cette mesure va être financée : va-t-elle représenter une ligne de dépense supplémentaire dans le budget national, ou sera-t-elle prélevée sur le budget existant de la DGF ? Je crois connaître la réponse, mais j'aimerais que chacun soit conscient des conséquences d'une diminution de la DGF, qui aura inévitablement des conséquences sur le niveau d'investissement de nos communes. Mme la rapporteure peut-elle nous donner une idée du coût de cette mesure et de son financement : donnera-t-il lieu à un prélèvement au niveau départemental, ou sera-t-il mutualisé au niveau national ?

Mme la rapporteure. Je ne répondrai que sur les questions portant sur le fond.

J'aurais préféré que les dispositions de ces deux propositions puissent être intégrées au sein de la loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République, qui doit être soumise à notre assemblée d'ici au début de l'année prochaine. Consulté à ce sujet, M. Péliard m'a indiqué préférer disposer le plus rapidement possible d'un texte indépendant ; nous avons donc agi de concert auprès du Gouvernement afin que le texte soit inscrit à l'ordre du jour. Les interventions que nous venons d'entendre me laissent penser que ces propositions de loi seront largement adoptées, et je m'étonne que M. Bussereau justifie son refus de les voter par le fait que leur mise en œuvre serait, selon lui, vouée à l'échec. L'objectif premier de ces textes est la survie des communes, échelon de base de notre démocratie, auxquelles il s'agit de redonner du souffle. Plus les intercommunalités grossissent, plus s'éloigne le centre de décision, alors que les compétences de proximité doivent être exercées à l'échelle de la commune.

M. Poisson considère que ces textes ne s'adressent qu'aux communes rurales.

M. Jean-Frédéric Poisson. Je n'ai jamais dit cela !

Mme la rapporteure. En tout état de cause, ils s'adressent bien à tout le monde, même s'ils prévoient une incitation financière pour les petites communes nouvelles. Je précise d'ailleurs qu'une commune nouvelle, Bleury-Saint-Symphorien, a récemment été créée en Eure-et-Loir et est limitrophe des Yvelines.

Contrairement à M. Vannson, je ne pense pas que la bonification de dotation puisse poser un problème de constitutionnalité, le mécanisme de répartition de la DGF comprenant déjà certaines différences de traitement liées à des différences de situation entre les collectivités territoriales.

Pour répondre à M. Bompard, je dirai qu'il n'y a pas de volonté de la part des auteurs de ces textes d'aller dans le sens d'une harmonisation européenne : je répète que notre objectif est de donner les moyens aux communes d'exercer leurs

compétences au sein d'une architecture mouvante et dans le cadre de l'élargissement des EPCI.

En ce qui concerne les dispositions relatives à l'urbanisme, il a effectivement été identifié des difficultés pour les communes classées littorales, mais aussi pour les zones vulnérables à la pollution aux nitrates, qui posent la même question. Un amendement sera donc présenté tout à l'heure qui, je l'espère, répondra à vos interrogations – et nous pouvons encore mettre à profit la période précédant la séance publique pour discuter de cette question de manière plus approfondie.

M. Philippe Gosselin. Y aura-t-il un amendement sur les zones vulnérables ?

Mme la rapporteure. Il s'agit en fait d'un amendement se rapportant de manière générale à la prise en compte des spécificités locales au sein des plans d'urbanisme.

Enfin, comme je l'ai dit dans mon propos liminaire, la bonification de la dotation forfaitaire se fera exclusivement dans le cadre de l'enveloppe normée existante.

La Commission en vient à l'examen des articles des propositions de loi.

EXAMEN DES ARTICLES

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Conformément à la pratique constante de notre Commission, les deux propositions de loi ont été examinées au regard des dispositions de l'article 40 de la Constitution. Leurs deux premiers articles ont été déclarés irrecevables, et font l'objet d'amendements visant à les rétablir dans une version qui n'affecte pas les finances publiques.

Section 1

Le conseil municipal de la commune nouvelle

Article 1^{er}

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

Composition transitoire du conseil municipal de la commune nouvelle

Le présent article propose d'assouplir les conditions de composition du conseil municipal de la commune nouvelle pendant la période transitoire allant de la mise en place de cette nouvelle collectivité territoriale au renouvellement de son conseil municipal, conditions prévues par les articles L. 2113-7 et L. 2113-8 du code général des collectivités territoriales.

1. Le conseil municipal provisoire des communes nouvelles est actuellement composé des maires, adjoints au maire et de certains conseillers municipaux des communes existantes, répartis à la proportionnelle

L'article 21 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales créant le régime des communes nouvelles a modifié les dispositions applicables précédemment ⁽¹⁾ en cas de fusion de communes, relatives à la composition du conseil municipal dans la période précédant son prochain renouvellement.

Auparavant, la fixation de la composition du premier conseil municipal par le préfet, dans l'arrêté de création de la commune nouvelle, n'était qu'une faculté soumise à l'accord préalable des conseils municipaux. Le code général des collectivités territoriales étant muet sur la situation dans laquelle cet accord ferait défaut, il pouvait en être déduit qu'une délégation spéciale, prévue par les articles L. 2121-35 et suivants de ce code, devrait alors être mise en place. Pour des raisons de simplicité, d'efficacité et de légitimité politique, il est apparu préférable à l'occasion des travaux préparatoires de la loi du 16 décembre 2010 que la

(1) Articles L. 2113-6 et L. 2113-7 du code général des collectivités territoriales, dans leur rédaction issue de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

commune nouvelle soit, dans tous les cas, administrée par des élus représentant chacune des anciennes communes.

Le régime en vigueur prévoit ainsi que jusqu'à son renouvellement, la composition du conseil municipal de la commune nouvelle est fixée par arrêté préfectoral.

Ce conseil transitoire est composé de membres des anciens conseils municipaux, en nombre proportionnel à celui des électeurs inscrits dans les anciennes communes concernées, dont nécessairement l'ensemble des maires et des adjoints des anciennes communes ⁽¹⁾.

La détermination de l'effectif de ce conseil municipal est encadrée par plusieurs règles :

– la représentation de chaque ancienne commune ne peut être supérieure à l'effectif de son conseil municipal ⁽²⁾ ;

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

(2) En application de l'article L. 2121-2 du code général des collectivités territoriales, les effectifs des conseils municipaux sont les suivants :

<i>Communes</i>	<i>Nombre des membres du conseil municipal</i>
<i>De moins de 100 habitants</i>	<i>7</i>
<i>De 100 à 499 habitants</i>	<i>11</i>
<i>De 500 à 1 499 habitants</i>	<i>15</i>
<i>De 1 500 à 2 499 habitants</i>	<i>19</i>
<i>De 2 500 à 3 499 habitants</i>	<i>23</i>
<i>De 3 500 à 4 999 habitants</i>	<i>27</i>
<i>De 5 000 à 9 999 habitants</i>	<i>29</i>
<i>De 10 000 à 19 999 habitants</i>	<i>33</i>
<i>De 20 000 à 29 999 habitants</i>	<i>35</i>
<i>De 30 000 à 39 999 habitants</i>	<i>39</i>
<i>De 40 000 à 49 999 habitants</i>	<i>43</i>
<i>De 50 000 à 59 999 habitants</i>	<i>45</i>
<i>De 60 000 à 79 999 habitants</i>	<i>49</i>
<i>De 80 000 à 99 999 habitants</i>	<i>53</i>
<i>De 100 000 à 149 999 habitants</i>	<i>55</i>
<i>De 150 000 à 199 999 habitants</i>	<i>59</i>
<i>De 200 000 à 249 999 habitants</i>	<i>61</i>
<i>De 250 000 à 299 999 habitants</i>	<i>65</i>
<i>Et de 300 000 et au-dessus</i>	<i>69</i>

– l’effectif total du conseil transitoire est en principe limité à 69 membres ; cependant, ce nombre peut être dépassé et des sièges supplémentaires créés afin que l’ensemble des maires et adjoints des anciennes communes soient membres du nouveau conseil municipal.

Les sièges sont ensuite attribués aux conseillers municipaux des anciennes communes dans l’ordre du tableau.

2. L’ouverture de la faculté de mettre en place un conseil municipal provisoire regroupant l’ensemble des élus des anciennes communes

Le présent article propose de modifier le dispositif de l’article L. 2113-8 du code général des collectivités territoriales en permettant à l’ensemble des élus des anciennes communes de participer au conseil municipal transitoire, si tous les conseils municipaux des communes regroupées le décident par délibérations concordantes (**1° du présent article**).

En l’absence d’unanimité des conseils municipaux, les règles précédentes de composition du conseil municipal de la commune nouvelle continueraient à s’appliquer (**2° du présent article**).

Selon l’exposé des motifs des présentes propositions de loi, cette mesure a pour objectifs de « *permettre aux élus, qui portent le projet de regroupement, de participer à sa mise en œuvre et à son suivi technique et politique* » et « *ne pas bouleverser la composition des conseils municipaux élus en mars 2014 et qui se seront impliqués dans le projet de regroupement* ». Cette dérogation « *exceptionnelle, facultative et limitée dans le temps* » se justifierait par « *l’urgence et l’intérêt général de mener une réforme des structures communales dès le début du mandat prochain en y associant l’ensemble des conseillers municipaux* ».

Ce régime transitoire apporterait un tempérament au principe dégagé par le Conseil constitutionnel à partir de 1985 ⁽¹⁾ selon lequel les assemblées élues au suffrage universel direct doivent l’être « *sur des bases essentiellement démographiques* » ⁽²⁾ pour lesquelles « *si le législateur peut tenir compte d’impératifs d’intérêt général susceptibles d’atténuer la portée de cette règle fondamentale, il ne saurait le faire que dans une mesure limitée* » ⁽³⁾.

Quelques mois plus tard, le Conseil constitutionnel a ajouté que ces **tempéraments ne pouvaient être justifiés qu’« en fonction d’impératifs précis »** ⁽⁴⁾. Ainsi, il a estimé que le choix fait par le législateur de fixer un nombre

(1) *Décision n° 85-196 DC du 8 août 1985, Loi sur l’évolution de la Nouvelle-Calédonie.*

(2) *Décision n° 86-208 DC du 2 juillet 1986, Loi relative à l’élection des députés et autorisant le Gouvernement à délimiter par ordonnance les circonscriptions électorales.*

(3) *Ibid.*

(4) *Décision du Conseil constitutionnel n° 86-218 DC du 18 novembre 1986, Loi relative à la délimitation des circonscriptions pour l’élection des députés.*

minimal de conseillers par département était conforme à la Constitution car « *en fixant ce seuil, le législateur a estimé qu'il constituait un minimum pour assurer le fonctionnement normal d'une assemblée délibérante locale ; que l'objectif ainsi poursuivi tend à assurer la mise en œuvre du troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution* »⁽¹⁾. De la même manière, il a jugé à propos des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale que « *la répartition des sièges doit respecter un principe général de proportionnalité par rapport à la population de chaque collectivité territoriale participante, il peut être toutefois tenu compte dans une mesure limitée d'autres considérations d'intérêt général et notamment de la possibilité qui serait laissée à chacune de ces collectivités de disposer d'au moins un représentant au sein de cet organe délibérant* »⁽²⁾.

Le Conseil constitutionnel exerce un contrôle strict du motif d'intérêt général pouvant être invoqué : ne correspondent pas à un impératif d'intérêt général des tempéraments visant à prendre en compte « *l'évolution respective de la population et des électeurs inscrits sur les listes électorales* », « *le maintien d'un minimum de deux députés pour chaque département* » et le fait que « *toute collectivité d'outre-mer constitue au moins une circonscription électorale* »⁽³⁾.

Ainsi la jurisprudence constitutionnelle **permet « qu'il soit dérogé au principe général de proportionnalité par rapport à la population de chaque commune membre », de manière limitée**, pour satisfaire un **impératif d'intérêt général**, dans une **mesure qui ne soit pas « manifestation disproportionnée »**⁽⁴⁾.

Cependant, la mise en place de **mesures transitoires** visant à favoriser la réforme territoriale peut être considérée comme un objectif d'intérêt général. En examinant les dispositions transitoires visant à permettre au conseil de la Métropole de Lyon d'être composé, de sa mise en place le 1^{er} janvier 2015 à son renouvellement en mars 2020, des conseillers communautaires de la communauté urbaine de Lyon élus en mars 2014, le Conseil constitutionnel a estimé que comme ces dispositions étant connues des électeurs, ces délégués ont été élus au suffrage universel et que « *le législateur a entendu faciliter la réalisation de la réforme territoriale mise en œuvre et éviter l'organisation d'une nouvelle élection au cours de l'année 2014* », elle poursuivait un « *but d'intérêt général* » mis en œuvre par des mesures « *transitoires et en adéquation avec l'objectif poursuivi* »⁽⁵⁾.

Dans ce cadre, **trois motifs d'intérêt général justifient que le conseil municipal puisse être composé, de manière transitoire, de la totalité des élus**

(1) *Décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, Loi de réforme des collectivités territoriales.*

(2) *Décision n° 2014-405 QPC du 20 juin 2014, commune de Salbris.*

(3) *Décision n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009, Loi relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés.*

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

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

municipaux des anciennes communes, sans prendre en compte la répartition de la population :

– en permettant le maintien jusqu’à leur terme normal des mandats municipaux acquis démocratiquement ;

– en assurant que l’ensemble des sensibilités et listes présentes dans les conseils municipaux des anciennes communes soient représentées ;

– en favorisant une réforme volontaire de la carte territoriale sans devoir demander aux élus chargés de la décider de renoncer à leur mandat en convoquant les électeurs pour une élection partielle ou en composant un conseil municipal restreint.

3. Les améliorations apportées par le rétablissement du présent article

Comme le présent article avait pour objet d’augmenter le nombre de membres du conseil municipal transitoire, et par voie de conséquence augmentait le nombre de conseillers municipaux et d’adjoints pouvant bénéficier d’une indemnité pour l’exercice de leurs fonctions, il a été déclaré irrecevable au titre de l’article 40 de la Constitution, qui prohibe l’aggravation d’une charge publique.

Cependant, à l’initiative de votre rapporteure et de votre co-rapporteur d’application, la commission des Lois a rétabli le présent article dans une rédaction conforme aux prescriptions de l’article 40.

La nouvelle rédaction de l’article L. 2113-7 du code général des collectivités territoriales conserve le principe du choix offert aux conseils municipaux des communes appelées à constituer la commune nouvelle de décider que le conseil transitoire sera composé de l’ensemble des élus municipaux ; à défaut, les règles actuelles de composition d’un conseil municipal continueraient à s’appliquer et le préfet serait chargé de composer un conseil municipal de 69 membres maximum, répartis à la proportionnelle de la population des anciennes communes et non plus du nombre des électeurs inscrits, en application de la jurisprudence constitutionnelle ⁽¹⁾ **(I du présent article)**.

Par ailleurs, prenant en compte les expériences rapportées par les maires ou les représentants des communes nouvelles auditionnées par votre rapporteure, la nouvelle rédaction de l’article L. 2113-8 du même code introduit un tempérament à la baisse importante du nombre d’élus à l’occasion des premières élections municipales organisées au sein de la commune nouvelle. Lors de son premier renouvellement, le conseil municipal pourra comporter un nombre de sièges équivalent à celui prévu par l’article L. 2121-2 pour une commune appartenant à la strate de population immédiatement supérieure. Ainsi, pendant ce

(1) *Décision n° 86-208 DC du 2 juillet 1986, Loi relative à l’élection des députés et autorisant le Gouvernement à délimiter par ordonnance les circonscriptions électorales, prévoyant que les découpages électoraux doivent être effectués « sur des bases essentiellement démographiques ».*

premier mandat, le conseil municipal de la commune nouvelle pourra comporter de deux à quatre membres supplémentaires, permettant ainsi que les listes et candidats pour ces élections municipales et *in fine* le conseil municipal puisse être composé en incluant des représentants de l'ensemble des anciennes communes, tout en restant élu dans une circonscription électorale unique (**II du présent article**).

Afin de ne pas créer de charge nouvelle, ces deux dispositifs dérogatoires permettant d'augmenter le nombre des élus municipaux ont été encadrés par un dispositif de plafonnement des indemnités, de sorte que les conseils municipaux ainsi élargis ne puissent attribuer des indemnités de fonction supérieure à la somme des indemnités maximales prévues par le droit en vigueur : ainsi le nombre supérieur d'élus sera compensé par la baisse proportionnelle des indemnités pouvant leur être alloués (**derniers alinéas du I et du II**).

Enfin, le **III de cet article** apporte une coordination, en modifiant les références des dispositions applicables à la procédure prévue par l'article L. 2114-1 du code général des collectivités territoriales relatif à la suppression de commune « *lorsque le rachat, en exécution de dispositions législatives ou de décisions légales, de tout ou partie du territoire d'une commune a eu pour effet de rendre la vie communale impossible* ».

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CL17 de la rapporteure et de M. Jacques Pélissard.

Mme la rapporteure. L'amendement CL17 est présenté par Jacques Pélissard et moi-même. Aujourd'hui, lorsqu'une commune nouvelle est créée, son conseil municipal est composé *a minima* des maires et des adjoints des anciennes communes, ainsi, éventuellement, que des conseillers municipaux, dans la limite de soixante-neuf membres – ce nombre pouvant être dépassé afin de permettre à tous les maires et adjoints de siéger. Cet amendement visant à rétablir l'article 1^{er} a pour objet de permettre à l'ensemble des membres des conseils municipaux formant la commune nouvelle de terminer leur mandat, donc de s'affranchir de la limite actuelle de soixante-neuf membres. Trois motifs d'intérêt général le justifient : permettre le maintien jusqu'à leur terme normal des mandats municipaux acquis démocratiquement ; assurer à l'ensemble des anciennes communes d'être toujours représentées dans la commune nouvelle ; favoriser une réforme volontaire de la carte territoriale sans devoir demander aux élus chargés de la décider de renoncer à leur mandat en convoquant des élections partielles ou en composant un conseil municipal restreint.

Par ailleurs, afin de ne pas créer de charges nouvelles, il est prévu que le montant des indemnités pouvant être accordées aux membres du conseil municipal

transitoire ne pourra être supérieur à celui dont ces élus auraient pu bénéficier en application du droit existant.

M. Jacques Pélissard. Cet amendement prévoit également que le premier mandat qui suivra l'actuel mandat permettra aux communes nouvelles de disposer du même nombre d'élus que la strate de population immédiatement supérieure. Nous pourrions ainsi procéder à un lissage de la diminution du nombre d'élus sur une durée plus longue.

M. Jean-Frédéric Poisson. La réforme envisagée peut aboutir à ce qu'un grand nombre d'élus soient amenés à siéger au sein de conseils municipaux composés habituellement de onze à dix-neuf membres. Je m'interroge sur l'opportunité de voir un territoire comptant relativement peu d'habitants se trouver piloté par une assemblée de soixante-neuf personnes : cela me paraît *a priori* disproportionné, mais j'y reviendrai dans le cadre de l'examen au titre de l'article 88 du Règlement.

Par ailleurs, je tiens à signaler un problème de rédaction de l'amendement. Pour la clarté, les mots « à celui » devraient à deux reprises – aux alinéas 9 et 12 – être remplacés par les mots « au nombre ».

Mme la rapporteure. Un amendement à l'article 4 viendra répondre à la préoccupation exprimée par M. Pélissard au sujet du mandat suivant la période transitoire. Pour ce qui est de la remarque faite par M. Poisson, nous reverrons la rédaction de cet article avant la séance publique.

La Commission adopte l'amendement.

L'article 1^{er} est ainsi rétabli.

Après l'article 1^{er}

La Commission est saisie de l'amendement CL10 de M. Paul Molac.

M. Paul Molac. L'amendement CL10 vise à permettre au conseil municipal de se réunir dans les mairies des anciennes communes, afin que certains anciens chefs-lieux de communes ne se trouvent pas désertés.

M. Patrick Mennucci. Cet amendement me semble aller à l'encontre du mouvement de regroupement des communes que nous souhaitons.

M. Jacques Bompard. La mesure proposée est d'ailleurs superfétatoire, rien n'interdisant actuellement à un conseil municipal de se réunir où il le souhaite.

Mme la rapporteure. L'article 2121-7 du code général des collectivités territoriales permet déjà d'organiser des réunions du conseil municipal ailleurs qu'à la mairie. Par ailleurs, comme le disait M. Poisson, le conseil municipal

transitoire peut comporter un nombre important de conseillers, et toutes les anciennes communes ne sont pas forcément dotées des structures permettant de les réunir. Je demande donc le retrait de cet amendement.

L'amendement CL10 est retiré.

Article 2

(art. L. 2122-2 du code général des collectivités territoriales)

Qualité d'adjoint au maire reconnu au maire délégué

Le présent article prévoit que chaque maire délégué (à la tête de chacune des communes déléguées pouvant être mises en place) obtienne la qualité d'adjoint au maire de la commune nouvelle, si nécessaire au-delà du plafonnement du nombre d'adjoints fixé à 30 % de l'effectif légal du conseil municipal par l'article L. 2122-2 du code général des collectivités territoriales, dans une enveloppe globale des indemnités des élus municipaux en baisse.

1. Le rôle des maires délégués au sein de la commune nouvelle

La mise en place au sein de la commune nouvelle de « *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* »⁽¹⁾, sauf délibération contraire du conseil municipal de la commune nouvelle, entraîne de plein droit « *l'institution d'un maire délégué, désigné par le conseil municipal de la commune nouvelle* »⁽²⁾, qui est de droit le maire de l'ancienne commune jusqu'au premier renouvellement du conseil municipal⁽³⁾. Cette fonction n'est pas compatible avec celle de maire de la commune nouvelle.

Si le code général des collectivités territoriales ne le précise pas explicitement, les prérogatives confiées au maire délégué semblent impliquer qu'il soit désigné parmi les conseillers municipaux de la commune nouvelle.

En l'absence de précision sur le mode de désignation des maires délégués, le mode de scrutin utilisé pour l'élection du maire⁽⁴⁾ – scrutin uninominal secret à la majorité absolue pendant les deux premiers tours, puis à la majorité relative au troisième tour – semble devoir trouver à s'appliquer.

En cas de mise en œuvre de la faculté de créer un conseil de la commune déléguée, il peut être secondé par des adjoints au maire délégués, désignés par le conseil municipal de la commune nouvelle dans la limite de 30 % du nombre total des membres du conseil de la commune déléguée⁽⁵⁾.

(1) Article L. 2113-10 du code général des collectivités territoriales.

(2) Article L. 2113-11 du même code.

(3) Article L. 2113-16 du même code.

(4) Article L. 2122-7 du même code.

(5) Article L. 2113-14 du même code.

En application des articles L. 2113-13 et L. 2113-16 du code général des collectivités territoriales, le maire délégué dispose de plusieurs fonctions, **sur le seul territoire la commune déléguée** :

– il est de plein droit chargé des fonctions d’officier d’état-civil et d’officier de police judiciaire ;

– il peut « être chargé de l’exécution des lois et règlements de police » et recevoir une délégation de fonction ou une délégation de signature, par délégation du maire de la commune nouvelle, dans les mêmes conditions que les adjoints au maire ;

– lorsqu’il a été mis en place, il préside le conseil de la commune déléguée ;

– enfin, il exerce la majeure partie des prérogatives reconnues au maire d’arrondissement de Paris, Marseille et Lyon⁽¹⁾ : il rend un avis sur les autorisations d’urbanisme, les permissions de voirie, les projets d’acquisition ou d’aliénation d’immeubles réalisés par la commune nouvelle ; il est informé des déclarations d’intention d’aliéner lors des procédures de préemption ; il est compétent en matière scolaire (caisse des écoles).

Afin d’exercer ses fonctions, il dispose des garanties reconnues aux maires des communes en matière d’autorisation d’absence, de crédit d’heures, de protection du salarié, de droit à la formation, de remboursement de frais, de protection sociale, de protection fonctionnelle et d’indemnité de fonction prévues pour les maires des communes par le chapitre III du titre II du livre I^{er} de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales⁽²⁾ ; cependant, l’indemnité de fonction est décidée par le conseil municipal de la commune nouvelle en fonction du taux maximal prévu pour la population de la commune nouvelle et ne peut être cumulée avec celle prévue pour l’exercice d’adjoint au maire de la commune déléguée.

2. La reconnaissance d’un rôle global des maires délégués

Le présent article propose de donner aux maires délégués la qualité d’adjoint au maire de la commune nouvelle.

Cette innovation ne modifiera pas fondamentalement la situation des maires délégués qui disposent de pouvoirs propres et peuvent se voir accorder des délégations sur le territoire de la commune déléguée. Cependant, elle permettra aux maires délégués de se voir accorder des **délégations** par le maire **couvrant l’ensemble du territoire de la commune nouvelle**, et non uniquement celui de la commune déléguée.

(1) Article L. 2113-17 du même code.

(2) Article L. 2113-19 du même code.

À cette fin, il permet aux communes nouvelles de déroger à la règle fixée actuellement à l'article L. 2122-2 du code général des collectivités territoriales, qui permet au conseil municipal de déterminer le nombre d'adjoints au maire dans la limite de 30 % de son effectif légal ⁽¹⁾, en ne comptabilisant pas les maires délégués dans le nombre maximal d'adjoints au maire.

Ce statut peut être rapproché de ceux :

– d'« *adjoint spécial* », pouvant être institué « *en cas de fusion de communes* » ou « *lorsqu'un obstacle quelconque, ou l'éloignement, rend difficiles, dangereuses ou momentanément impossibles les communications entre le chef-lieu et une fraction de commune* » ⁽²⁾ ;

– d'« *adjoint chargé principalement d'un ou plusieurs quartiers* », pouvant être créé dans les communes de plus de 80 000 habitants au-delà du plafond légal ⁽³⁾.

Pendant, votre rapporteure observe que les **modalités de désignation resteront différentes entre ces deux catégories**, les adjoints au maire *stricto sensu* et les maires délégués exerçant les fonctions d'adjoint au maire.

(1) En application de l'article L. 2121-2 du code général des collectivités territoriales :

Population municipale de la commune	Nombre de conseillers municipaux	Nombre maximal d'adjoints au maire
Moins de 100 habitants	7	2
Entre 100 et 499 habitants	11	3
Entre 500 et 1 499 habitants	15	4
Entre 1 500 et 2 499 habitants	19	5
Entre 2 500 et 3 499 habitants	23	6
Entre 3 500 et 4 999 habitants	27	8
Entre 5 000 et 9 999 habitants	29	8
Entre 10 000 et 19 999 habitants	33	9
Entre 20 000 et 29 999 habitants	35	10
Entre 30 000 et 39 999 habitants	39	11
Entre 40 000 et 49 999 habitants	43	12
Entre 50 000 et 59 999 habitants	45	13
Entre 60 000 et 79 999 habitants	49	14
Entre 80 000 et 99 999 habitants	53	15
Entre 100 000 et 149 999 habitants	55	16
Entre 150 000 et 199 999 habitants	59	17
Entre 200 000 et 249 999 habitants	61	18
Entre 250 000 et 299 999 habitants	65	19
300 000 habitants et au-delà	69	20

(2) Article L. 2122-3 du code général des collectivités territoriales.

(3) Dans la limite de 10 % de l'effectif du conseil municipal (article L. 2122-2-1 du code général des collectivités territoriales).

Le nombre d'adjoints est actuellement déterminé par le conseil municipal avant l'élection, avant que les adjoints soient élus au scrutin uninominal dans les communes de moins de 1 000 habitants et au scrutin majoritaire de liste paritaire dans les autres communes ⁽¹⁾. Lorsque le maire a retiré les délégations qu'il avait données à un adjoint, le conseil municipal doit se prononcer sur le maintien de celui-ci dans ses fonctions ⁽²⁾.

Au contraire, le nombre de maires délégués sera égal à celui du nombre de communes déléguées présentes sur le territoire de la commune nouvelle ; chaque maire délégué sera le maire de l'ancienne commune jusqu'au renouvellement du conseil municipal, puis individuellement désigné par celui-ci.

3. Une promotion s'accompagnant d'une réduction de l'enveloppe financière globale consacrée aux indemnités des adjoints au maire

Afin d'éviter que cette disposition permettant d'augmenter le nombre d'adjoints d'autant de communes déléguées, les deux derniers alinéas du présent article introduisent un encadrement de l'enveloppe indemnitaire globale des adjoints pouvant être moins élevée que le permet le droit en vigueur.

L'article L. 2113-19 rend applicable aux maires délégués l'article L. 2123-23 du code général des collectivités territoriales : le conseil municipal peut leur accorder une indemnité de fonction égale à celle d'un maire d'une commune ayant la même population que la commune déléguée ⁽³⁾, cette indemnité ne pouvant cependant pas être cumulée avec celle dont il pourrait bénéficier en tant qu'adjoint au maire de la commune nouvelle.

Le dernier alinéa du présent article prévoit que l'enveloppe indemnitaire des adjoints au maire de la commune nouvelle – nommés en application de

(1) *Articles L. 2122-7-1 et L. 2122-7-2 du code général des collectivités territoriales.*

(2) *Article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales.*

(3) « Les indemnités maximales votées par les conseils municipaux pour l'exercice effectif des fonctions de maire des communes et de président de délégations spéciales sont déterminées en appliquant à l'indice brut terminal 1015 de l'échelle indiciaire de la fonction publique :

Population municipale	Taux maximal (en % de l'indice brut 1015)	Indemnité brute mensuelle (en euros)
Moins de 500 habitants	17	646,25
De 500 à 999 habitants	31	1 178,46
De 1 000 à 3 499 habitants	43	1 634,63
De 3 500 à 9 999 habitants	55	2 090,81
De 10 000 à 19 999 habitants	65	2 470,95
De 20 000 à 49 999 habitants	90	3 421,32
De 50 000 à 99 999 habitants	110	4 181,62
100 000 habitants et plus	145	5 512,13

l'article L. 2122-2 ou en tant que maire d'une commune déléguée – « *ne peut excéder le montant total cumulé des indemnités des adjoints des anciennes communes* ».

Or le montant maximal des indemnités des adjoints, déterminés par le I de l'article L. 2123-24 représentent entre le tiers et la moitié de celle pouvant être accordée au maire ⁽¹⁾, les maires délégués et les autres adjoints au maire se verraient dans l'obligation de répartir une enveloppe indemnitaire globale différente – et non stabilisée comme semblent le souhaiter les auteurs des propositions de loi.

Pour ces raisons, le présent article a été déclaré irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution.

4. La réécriture proposée par votre rapporteure

En adoptant un amendement présenté par votre rapporteure, la commission des Lois a rétabli le présent article, en conservant le principe de l'exercice par les maires délégués des fonctions d'adjoints au maire de la commune nouvelle (**I du présent article**).

Cet amendement a en outre apporté plusieurs améliorations rédactionnelles, notamment en intégrant au sein de l'article L. 2113-13 le principe d'exercice des fonctions de maire délégué par les anciens maires en fonction à la date de création de la commune nouvelle, auparavant prévu par l'article L. 2113-16 (**II du présent article**).

Enfin, il a rectifié le dispositif d'encadrement des indemnités de fonctions des élus de la commune nouvelle et des communes déléguées afin que cette réforme se fasse dans le cadre d'une enveloppe indemnitaire inchangée : les

(1) « Les indemnités votées par les conseils municipaux pour l'exercice effectif des fonctions d'adjoint au maire et de membre de délégation spéciale faisant fonction d'adjoint au maire sont déterminées en appliquant au terme de référence mentionné à l'article L. 2123-20 le barème suivant :

Population (habitants)	Taux maximal (en %)
Moins de 500	6,6
De 500 à 999	8,25
De 1 000 à 3 499	16,5
De 3 500 à 9 999	22
De 10 000 à 19 999	27,5
De 20 000 à 49 999	33
De 50 000 à 99 999	44
De 100 000 à 200 000	66
Plus de 200 000	72,5

maires délégués ne pourront ainsi cumuler les indemnités de fonction avec celle d'adjoint au maire de la commune nouvelle (**III du présent article**).

*

* *

La Commission examine l'amendement CL19 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Le présent amendement apporte diverses améliorations rédactionnelles, tout en conservant le principe de l'exercice de droit par les maires délégués des fonctions d'adjoint au maire de la commune nouvelle pendant la période transitoire – à l'issue de laquelle les maires délégués sont élus par le conseil municipal de la commune nouvelle parmi ses membres, les fonctions de maire délégué et maire de la commune nouvelle étant incompatibles.

Par ailleurs, il rectifie le dispositif d'encadrement des indemnités de fonctions des élus de la commune nouvelle et des communes déléguées, afin que la réforme se fasse dans le cadre d'une enveloppe indemnitaire constante.

La Commission adopte l'amendement.

L'article 2 est ainsi rétabli.

Article 3

(art. L. 2113-12-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Institution de la conférence municipale

Le présent article permet la mise en place au sein de la commune nouvelle d'une « *instance de consultation et de coordination* » dénommée « *conférence municipale* » regroupant le maire et l'ensemble des maires des communes déléguées.

La mise en place de cette instance serait décidée par le conseil municipal ; elle devrait être réunie par le maire au moins une fois par an.

Sans disposer d'autre pouvoir que celui de débattre « *de tous sujets intéressant le territoire de la commune nouvelle* », cette instance vise à faciliter les échanges d'information ; elle ne disposera cependant pas du pouvoir de prendre des décisions concernant les affaires de la commune nouvelle.

Si, en application de l'article 2 de la présente proposition de loi, les maires délégués auront désormais le statut d'adjoints au maire de la commune nouvelle, ils seront donc nécessairement membres du conseil municipal et amenés à participer aux réunions du maire et des adjoints de la commune nouvelle.

La commission des Lois a amélioré ce dispositif en adoptant un amendement rédactionnel présenté par votre rapporteure.

*

* *

*La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL20 de la rapporteure.*

*Puis elle **adopte** l'article 3 **modifié**.*

Article 4

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

Conditions de mise en place de communes déléguées

1. Le dispositif initial : une majorité qualifiée pour renoncer à la mise en place de communes déléguées

Le présent article renforçait les conditions de majorité par lesquelles le conseil municipal mis en place après la création d'une commune nouvelle peut renoncer à l'institution de communes déléguées « *reprenant le nom et les limites territoriales des anciennes communes* ».

L'article L. 2113-10 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction issue de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, prévoit que des communes déléguées sont mises en place dans un délai de six mois, « *sauf délibération contraire du conseil municipal de la commune nouvelle* ». Dans ce cadre, une délibération prise à la majorité des membres présents ou représentés peut suffire à écarter cette possibilité.

Le présent article proposait ainsi d'exiger une majorité des deux tiers des conseillers municipaux participant au vote pour renoncer à l'institution des communes déléguées.

En application de l'article 1^{er} de la présente proposition de loi, la détermination de cette majorité pourrait être effectuée sur la base d'un conseil municipal regroupant la totalité des membres des conseils municipaux des anciennes communes ⁽¹⁾.

2. La solution proposée par votre rapporteure et votre co-rapporteur d'application : laisser aux communes projetant de se regrouper le choix de décider de renoncer à mettre en place des communes déléguées

À l'occasion des auditions menées par votre rapporteure, les maires et représentants des communes nouvelles ont pu expliquer que la question de la mise en place ou non de communes déléguées au sein de la commune nouvelle faisait

(1) Sauf dans le cas où l'expiration du délai de six mois à compter de la création de la commune nouvelle se produisait après le renouvellement du conseil municipal.

évidemment partie des points sur lesquels était fondé le projet de création d'une commune nouvelle.

Dans certains cas, les élus municipaux ont établi une charte constitutive, précisant le mode de fonctionnement de la future commune nouvelle, avant que les conseils municipaux se prononcent sur le principe du regroupement.

Aussi le fait que le conseil municipal ait à prendre une nouvelle délibération sur la faculté de mettre en place ou non des communes nouvelles dans un délai de six mois ne fait qu'augmenter la confusion, alors qu'il s'agit dans les faits d'entériner un accord politique intervenu en amont.

Votre rapporteure et votre rapporteur d'application ont ainsi proposé à la commission des Lois un dispositif différent, supprimant ce délai : les communes déléguées seraient ainsi créées de droit, sauf lorsque les conseils municipaux des anciennes communes auraient préalablement renoncé à la mise en place de ces communes déléguées.

Cependant, comme aujourd'hui, il restera loisible au conseil municipal d'y mettre fin, s'il apparaissait que les communes déléguées ne correspondaient plus à des institutions nécessaires au maintien de la proximité avec les habitants.

*

* *

La Commission examine, en discussion commune, l'amendement CL18 de la rapporteure et de M. Jacques Pélissard et l'amendement CL2 de M. Jacques Pélissard.

Mme la rapporteure. L'amendement CL18, coprésenté par M. Pélissard et moi-même, est issu des auditions que nous avons menées la semaine dernière, au cours desquelles les maires des communes créées nous ont fait part du problème posé par la nouvelle délibération pour mettre en place des communes déléguées à prendre dans les six mois à compter de la création de la commune nouvelle. Cette période, source de doute et de confusion, se révèle finalement contre-productive : selon les maires que nous avons entendus, la période de discussion et de concertation précédant la création est mise à profit pour discuter de tout ce qui se passera après – ainsi la décision de créer ou non des communes déléguées est-elle souvent prise avant la constitution de la commune nouvelle, la délibération ne servant qu'à prendre acte de ce choix.

M. Jacques Pélissard. Mme la rapporteure ayant parfaitement exprimé le sens de ma préoccupation, je retire mon amendement CL2.

L'amendement CL2 est retiré.

La Commission adopte l'amendement CL18.

L'article 4 est ainsi rédigé.

Après l'article 4

La Commission est saisie de l'amendement CL11 de M. Paul Molac.

M. Paul Molac. L'amendement CL11 vise à permettre la célébration des mariages dans les anciennes mairies.

Mme la rapporteure. Cet amendement est d'ores et déjà satisfait : puisque la mission d'état civil sera exercée au sien des communes déléguées, les mariages pourront avoir lieu dans n'importe quelle mairie annexe concernée.

L'amendement CL11 est retiré.

La Commission est saisie des amendements identiques CL12 de M. Paul Molac et CL13 de M. Jean-René Marsac.

M. Paul Molac. L'amendement CL12 vise à assouplir les modifications départementales et régionales dans le cadre de la création d'une commune nouvelle située à cheval sur plusieurs départements. M. Marsac et moi-même sommes concernés par le cas particulier de la commune de Redon, située aux confins des trois départements que sont la Loire-Atlantique, l'Ille-et-Vilaine et le Morbihan. Actuellement, l'article 2113-4 du code général des collectivités territoriales pose pour principe que la fusion ne peut se faire sans l'accord des conseils généraux et régionaux, ce qui nous paraît beaucoup trop contraignant : c'est pourquoi nous proposons d'abroger cette disposition – ou à défaut de l'assouplir, ce qui est l'objet de l'amendement CL1 de notre collègue Jacques Pélissard.

M. Jean-René Marsac. La question des villes situées aux limites des départements est une problématique que nous avons déjà abordée. Nombre d'agglomérations ont été divisées de manière arbitraire, notamment lors de la création des départements, et se sont souvent développées depuis. Il nous a été dit en 2010 qu'il pouvait être envisagé de modifier les limites départementales afin de tenir compte de ces cas particuliers, mais cette solution me paraît compliquée dans la mesure où elle implique de modifier les limites de responsabilité des services de l'État, mais aussi d'intervention des conseils généraux – avec tout ce que cela implique en matière contractuelle. Il est beaucoup plus simple d'admettre qu'une commune nouvelle puisse être à cheval sur plusieurs départements, comme c'est déjà le cas pour certaines intercommunalités : le préfet assure alors le contrôle de légalité dans le département du siège de l'intercommunalité, et cela ne pose pas de problème particulier. Ainsi, à Redon, un syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) existe depuis 1977.

Certaines questions ont cependant été soulevées en 2010, que j'évoque à nouveau dans mon amendement. La délégation accordée au maire délégué lui permet parfaitement d'exercer les fonctions républicaines auxquelles il est appelé par la loi, notamment celles qui se rapportent à l'état civil. Quant à la suppression des sections électorales dans les communes de moins de 20 000 habitants résultant

de la loi de 2013, elle doit être modifiée en permettant aux communes nouvelles qui couvrent un territoire franchissant les limites départementales de recourir au sectionnement électoral même si elles n'atteignent pas ce seuil. En résumé, il me semble que rien ne s'oppose sur le plan juridique à ce qu'une commune puisse fonctionner dans un cadre interdépartemental, et que seules certaines habitudes semblent constituer un obstacle à la reconnaissance des communes nouvelles dans un cadre interdépartemental et interrégional, qui constitue pourtant déjà une réalité.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Concernant-la région qui est la vôtre, je vous suggère de créer une collectivité unique englobant la région et les départements la composant, ce qui mettrait fin à tous les problèmes relatifs aux communes interdépartementales. (*Sourires.*)

Mme la rapporteure. Les départements sont définis comme regroupant un certain nombre de communes, et les régions comme regroupant un certain nombre de départements. Le droit actuel s'oppose à ce qu'une commune nouvelle fasse partie de plusieurs départements, car cela poserait plusieurs problèmes. D'un point de vue pratique, je ne suis pas sûre que cela simplifie la vie des citoyens, qui relèveraient par exemple de deux académies et de deux caisses d'allocations familiales – ainsi l'organisation des activités périscolaires se ferait-elle en fonction de calendriers scolaires différents. Ce serait également un cauchemar statistique : si l'INSEE doit répartir la population d'une commune entre deux départements, certains services pourront se contenter de la rattacher au département où est situé le chef-lieu de la commune nouvelle.

Une telle disposition nécessiterait de remettre en place des sections électorales ou un système similaire, alors qu'elles ont été supprimées en 2013. Elle poserait également des problèmes de répartition des compétences exercées au niveau départemental, et l'on ne cesserait de se demander quel comptable public, quel conseil général est compétent pour tel ou tel dossier. Lorsque le maire d'une commune dont le chef-lieu est situé dans un département s'abstiendrait de prendre des mesures de police pour un événement ayant lieu dans l'autre partie de la commune nouvelle, quel préfet serait compétent ?

Effectivement, certains EPCI sont déjà situés à cheval sur plusieurs départements, mais les EPCI ne sont pas des collectivités : ils ne sont que des groupements de collectivités. On peut imaginer que, lorsque la nouvelle carte intercommunale sera stabilisée, la question de la rectification des limites des départements pourra également se poser.

Pour ce qui est plus spécifiquement de l'agglomération redonnaise, située à cheval sur trois départements et deux régions, il revient aux élus locaux de constater que les limites de 1790 ne sont effectivement pas adaptées à la réalité actuelle, et de proposer une solution de rattachement de toutes les communes de l'agglomération à un seul département. Les recherches auxquelles nous avons procédé ne nous ont d'ailleurs permis de trouver aucune trace de refus d'un

conseil général de procéder à une évolution en ce sens. Par exemple, la croissance de l'agglomération lyonnaise a justifié un mouvement d'extension vers l'est du département du Rhône : en 1852, quatre communes de l'Isère – Vénissieux, Bron, Vaulx-en-Velin et Villeurbanne – ont été ainsi rattachées au département du Rhône ; en application de la loi du 29 décembre 1967, six communes de l'Ain et vingt-trois communes de l'Isère ont connu le même sort, ainsi que la commune de Colombier-Saugnieu en 1971.

La recherche d'une administration locale efficace implique que l'on reconnaisse sur le terrain que les limites administratives ne sont pas taboues et qu'elles peuvent effectivement évoluer afin de permettre la mise en place d'une commune nouvelle. Pour l'ensemble de ces raisons, je demanderai à M. Molac et à M. Marsac de retirer leurs amendements et, à défaut, j'émettrai un avis défavorable.

M. Jean-René Marsac. Certaines des situations décrites par Mme la rapporteure correspondent déjà à la réalité – je pense notamment à certaines intercommunalités qui relèvent de deux académies différentes. Si des difficultés peuvent exister, elles n'ont rien à voir avec la création de communes nouvelles. Je n'ai rien contre les modifications départementales et serais même favorable, à titre personnel, à la suppression des départements, ce qui montre bien que je n'ai pas de tabous en la matière. Le plus important à mes yeux est de faire en sorte de ne pas créer d'inutiles obstacles à la création de communes nouvelles regroupant des communes appartenant à plusieurs départements : en particulier, je ne vois pas pourquoi on exigerait que lesdites communes soient rattachées à un département plutôt qu'à un autre, ce qui ferait forcément des mécontents parmi les habitants concernés – ainsi se trouve-t-il sans doute, parmi les habitants de Redon, autant de personnes se sentant attachées à Rennes que d'autres à Nantes ou à Vannes.

M. Paul Molac. Les préfets du Morbihan, de la Loire-Atlantique et de l'Ille-et-Vilaine ont confié au sous-préfet de Redon un certain nombre de pouvoirs afin de lui permettre d'améliorer sur la situation de personnes habitant aux confins de ces trois départements. À mon sens, permettre qu'une commune nouvelle soit interdépartementale ne créerait pas de difficultés, mais simplifierait au contraire les choses.

La Commission rejette les amendements.

Article 4 bis [nouveau]

(art. L. 2113-4 du code général des collectivités territoriales)

Conditions de mise en place de communes déléguées

Inseré par la commission des Lois en adoptant un amendement présenté par M. Jacques Péliissard, le présent article entend faciliter la création de communes nouvelles regroupant des communes issues de départements ou de régions différents, en remplaçant l'accord des organes délibérants de ces collectivités territoriales par une absence d'opposition.

Depuis 1789, les collectivités territoriales françaises sont définies sur le modèle des ensembles : seul le périmètre de la commune est déterminé à partir du terrain ; les départements sont définis comme regroupant un certain nombre de communes, et les régions comme regroupant plusieurs départements : ainsi une commune, fût-elle à statut particulier, ne saurait appartenir à plusieurs départements.

L'article L. 2113-4 du code général des collectivités territoriales prévoit qu'en cas de projet de commune nouvelle regroupant des communes appartenant à des départements différents – voire des régions différentes – il doit préalablement être procédé à la modification des limites de ces collectivités territoriales. Les conseils généraux et régionaux sont alors saisis par le préfet et disposent d'un délai de deux mois pour statuer sur cette requête : à défaut de délibération, l'avis est réputé favorable. Lorsque tous les conseils généraux et régionaux concernés ont donné leur accord, les limites du département et de la région sont modifiées par décret en Conseil d'État ; cependant, « à défaut d'accord, les limites territoriales des départements ou régions ne peuvent être modifiées que par la loi ». Cet article du code général des collectivités territoriales reprend ainsi des dispositions similaires existantes pour les demandes de droit commun de modification des limites départementales⁽¹⁾ et régionales⁽²⁾, pouvant être demandées par les conseils municipaux.

Le présent article propose d'inverser le principe du consentement des conseils généraux et régionaux, en prévoyant que la modification des limites est décidée par décret en Conseil d'État « *sauf délibérations contraires* » de ces organes délibérants et en demandant que ces éventuels avis défavorables soient « *motivés* »⁽³⁾.

Comme auparavant, « *à défaut d'accord par délibérations motivées, les limites territoriales des départements ou régions ne [pourront] être modifiées que par la loi* ».

*

* *

La Commission examine ensuite l'amendement CLI de M. Jacques Pélissard.

M. Jacques Pélissard. Actuellement, lorsqu'une commune nouvelle doit s'étendre sur le territoire de plusieurs départements ou régions, sa création nécessite l'accord des conseils généraux ou régionaux. L'amendement CL1 vise à

(1) Article L. 3112-1 du code général des collectivités territoriales.

(2) Article L. 4122-1 du code général des collectivités territoriales.

(3) La motivation d'une décision de refus portant grief est de droit : l'article 1^{er} de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs prévoit que « Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent ».

assouplir le système en renversant la charge de la preuve, c'est-à-dire en posant pour principe que lesdits conseils ne puissent s'opposer à la création de communes nouvelles que sur délibérations contraires et motivées.

Mme la rapporteure. J'étais *a priori* défavorable à une telle disposition, visant à remettre en cause un principe de consentement en l'absence de délibération qui me paraît de bon sens. Cela dit, je reste ouverte à la discussion et, sur ce point, j'aimerais connaître l'avis du spécialiste qu'est M. Le Bouillonnet.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet. Un bouleversement est en train de se produire en droit administratif, avec le remplacement du refus écrit par l'accord tacite : il va désormais appartenir à celui qui crée ou modifie une obligation de répondre à la sollicitation de l'administré, son absence de réponse équivalant, à défaut, à une acceptation. La mesure proposée par M. Péliissard, qui s'inscrit dans le même mouvement, me paraît donc très intéressante.

La Commission adopte l'amendement.

Section 2

Mieux prendre en compte les spécificités de la commune nouvelle dans les documents d'urbanisme

Article 5

(art. L. 123-1-3 du code de l'urbanisme)

Prise en compte des spécificités des anciennes communes dans le plan local d'urbanisme

Dans le dispositif initial des propositions de loi, le présent article proposait d'inscrire dans la loi le principe de reconnaissance des spécificités « *notamment paysagères, architecturales, patrimoniales et environnementales* » des anciennes communes dans le projet d'aménagement et de développement durables (PADD), élément du plan local d'urbanisme (PLU), afin de « *valoriser leur caractère urbanistique et environnemental singulier* ».

En adoptant un amendement présenté par votre rapporteure, la commission des Lois a préféré ouvrir la possibilité, pour les communes déléguées et la commune nouvelle, de demander la mise en place de **plans de secteur couvrant le territoire d'une ou plusieurs communes déléguées**, pouvant comporter des orientations d'aménagement et de programmation distincte ainsi qu'un règlement d'urbanisme spécifique.

Expression de la compétence municipale en matière d'urbanisme, le PLU est élaboré par le conseil municipal ; cependant, il n'est pas obligatoire et peut être remplacé par la carte communale, qui est un document d'urbanisme simplifié dont peut se doter une commune qui ne dispose pas d'un PLU ou d'un document en

tenant lieu ⁽¹⁾. Contrairement au PLU, elle ne peut pas réglementer de façon détaillée les modalités d'implantation sur les parcelles (types de constructions autorisées, densités, règles de recul, aspect des constructions, stationnement, espaces verts...) et elle ne peut contenir des orientations d'aménagement. Ce sont les dispositions du règlement national d'urbanisme qui s'y appliquent.

En application de l'article 136 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, tous les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre acquerront la compétence pour élaborer le PLU – désormais plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI) – à compter de mars 2017, sauf si 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population de l'EPCI s'opposent à ce transfert.

1. Le rôle et la portée juridique du projet d'aménagement et de développement durables

En application de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme, le PLU comprend « *un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durables, des orientations d'aménagement et de programmation, un règlement et des annexes* ».

Défini par l'article L. 123-1-3 du même code, le PADD est un document politique ayant pour objet de définir le projet urbain de long terme de la commune ou de l'EPCI à fiscalité propre :

– il « *définit les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques* » ;

– il « *arrête les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs* » ;

– il fixe des « *objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain* », ces objectifs devant dorénavant être « *chiffrés* » en vertu de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 précitée.

En outre, lorsqu'il est élaboré par un EPCI, il comprend les principes et objectifs du programme local de l'habitat et du plan de déplacements urbains (article R. 123-3 du code de l'urbanisme).

(1) Selon le site du ministère du Logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, « Il existe au 1^{er} janvier 2013, 5 919 cartes communales approuvées (représentant 2,35 millions d'habitants) dont 406 sont en révision et 558 devraient laisser place à un PLU. 1 778 cartes communales sont par ailleurs en élaboration (représentant 500 000 habitants). Les chiffres sont en augmentation sensible – on dénombrait 4 218 cartes communales approuvées en 2009 – depuis plusieurs années. »

Créé par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains comme pièce particulière du dossier du PLU distincte du rapport de présentation, il a été simplifié et n'est plus juridiquement opposable aux tiers lors de la délivrance des autorisations d'urbanisme, depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat⁽¹⁾.

Cependant, s'il ne peut être invoqué dans le cadre d'un contentieux lié à la délivrance d'une autorisation d'urbanisme, il s'impose et peut être invoqué lors d'un recours exercé contre une procédure de gestion du PLU. La loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement fait intervenir le PADD dans le choix de la procédure de déclaration de projet pour modifier le PLU, et la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement pour l'environnement lui confère un rôle de premier plan pour assurer la cohérence interne des PLU intercommunaux. Le PADD impose ainsi aux orientations d'aménagement et de programmation et au règlement du PLU une exigence de respect et de cohérence avec les orientations qu'il définit (articles L. 123-1-4 et L. 123-1-5 du code de l'urbanisme) ; ainsi le juge administratif vérifie que ces parties du PLU respectent et sont en cohérence avec le PADD.

Par ailleurs, le PADD est opposable aux documents de planification patrimoniale que sont les plans de sauvegarde et de mise en valeur (article L. 313-1 du code de l'urbanisme) et les aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (article L. 642-2 du code du patrimoine).

2. Le principe de spécificité proposé par la version initiale du présent article

Le présent article insère un alinéa afin d'introduire la possibilité que ce PADD prenne en compte des spécificités concernant des anciennes communes.

En application de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme, le PLU élaboré par la commune ou par l'EPCI compétent couvre nécessairement l'intégralité du territoire de la personne publique concernée. Cependant, il peut actuellement comporter des éléments textuels ou graphiques mettant en évidence les particularités urbanistiques de certaines communes ou de zones définies.

De manière similaire, l'article L. 123-1-1-1 prévoit la possibilité pour une ou plusieurs communes membres d'un EPCI compétent en matière de document d'urbanisme de demander que le PLU intercommunal comporte un plan de secteur couvrant leur territoire et précisant les orientations d'aménagement et de programmation ainsi que le règlement spécifique à ce secteur.

Aussi l'ouverture de la présente faculté n'aura pas pour conséquence de contraindre la personne publique chargée de l'élaboration ou de la révision d'un

(1) L'article L. 123-5 du code de l'urbanisme dispose désormais que « le règlement et des documents graphiques sont opposables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux [...] ».

PLU (ou d'une carte communale) de prévoir des dispositions spécifiques pour les anciennes communes regroupées au sein d'une commune nouvelle.

3. La possibilité ouverte par la commission des Lois de mettre en place des plans de secteur couvrant le territoire d'une ou plusieurs communes déléguées

En application de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme, le PLU élaboré par la commune ou par l'EPCI compétent couvre nécessairement l'intégralité du territoire de la personne publique concernée. Cependant, il peut actuellement comporter des éléments textuels ou graphiques mettant en évidence les particularités urbanistiques de certaines communes ou de zones définies. Aussi l'introduction du principe de reconnaissance des spécificités des anciennes communes n'apporte pas d'évolution notable au droit en vigueur.

Cependant, au sein du même code, l'article L. 123-1-1-1 prévoit la possibilité pour une ou plusieurs communes membres d'un EPCI compétent en matière de document d'urbanisme de demander que le PLU intercommunal comporte un plan de secteur couvrant leur territoire et précisant les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement spécifiques à ce secteur.

En adoptant un amendement présenté par votre rapporteure, la commission des Lois a réécrit le présent article en proposant d'appliquer aux communes nouvelles cette faculté de mettre en œuvre des plans de secteur : sur proposition du conseil municipal ou du conseil de la commune déléguée, l'autorité en charge de la mise en place du PLU pourra ainsi déterminer des secteurs correspondant à une ou plusieurs anciennes communes et y appliquer des règles particulières afin de prendre en compte leurs spécificités urbanistiques.

*
* *

La Commission est saisie de l'amendement CL21 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. L'amendement CL21 vise à introduire la possibilité de mettre en œuvre des plans de secteur dans les plans locaux d'urbanisme à l'échelle des communes déléguées, afin de tenir compte de leurs spécificités et de leur appliquer des règles particulières – je pense notamment aux zones vulnérables à la pollution par les nitrates et aux communes classées littorales. Cette possibilité est d'ailleurs calquée sur ce qui existe pour les EPCI compétents en matière d'urbanisme.

M. Philippe Gosselin. Je suis tout à fait favorable à l'esprit de cet amendement, mais pouvez-vous me confirmer qu'il couvre de façon certaine à la fois les zones vulnérables et la loi Littoral ? S'il me paraît normal que les communes en contact direct avec la mer soient concernées par la loi Littoral, je ne vois pas pourquoi celles qui sont situées dans l'arrière-pays devraient l'être, du simple fait de leur intégration à une commune nouvelle ayant un point de contact

avec le bord de mer – et je fais un raisonnement analogue pour les zones vulnérables. Il est important d’avoir une certitude sur ce point, car l’application de ces deux dispositifs que sont la loi Littoral et celle relative aux zones vulnérables se traduit par de véritables blocages en matière de construction.

M. Jean-Frédéric Poisson. Si je suis moins concerné par la loi Littoral que ne l’est Philippe Gosselin, je m’interroge néanmoins sur cet amendement. Mme la rapporteure indique elle-même, dans l’exposé sommaire, que la précision n’apporte pas « d’évolution notable au droit en vigueur », et l’on ne saurait mieux dire : je me demande ce que l’amendement va permettre de faire de plus en droit d’urbanisme. Pour ce qui est des territoires uniques d’une commune nouvellement constituée, on a le droit de réglementer zone par zone – c’est l’objet même du plan local d’urbanisme ; quant aux territoires partagés, il est évident que la sectorisation s’y applique. Il serait plus simple de se contenter de dire que les dispositions des communes nouvelles ressortissent de la réglementation en vigueur en matière de PLU intercommunaux.

Mme la rapporteure. Nous allons d’abord vérifier que l’amendement répond aux problématiques des communes littorales et des zones vulnérables. Je précise que c’est l’article, en sa rédaction actuelle, qui n’apporte aucune évolution au droit en vigueur et que, en revanche, l’amendement proposé a pour effet de modifier le droit, la possibilité d’intégrer des plans de secteur au plan local d’urbanisme d’une commune nouvelle n’existant pas dans le texte initial et dans le droit en vigueur.

M. Jean-Frédéric Poisson. Ce point délicat devra faire l’objet de discussions en séance.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Pour ma part, je voterai contre tout amendement susceptible de remettre en cause l’application de la loi Littoral. Nos côtes sont parfaitement protégées par le dispositif légal actuel, que nous devons veiller à maintenir.

M. Philippe Gosselin. Il n’est pas question d’exclure les communes déjà concernées par la loi Littoral, mais uniquement d’empêcher qu’une commune venant s’agréger à une commune nouvelle soit classée commune littorale et concernée par la loi Littoral de ce simple fait. Actuellement, ce risque constitue un facteur de blocage pour certaines communes, qui renoncent de ce fait à constituer une commune nouvelle. Je sais que le sujet est très sensible – il a encore fait l’objet d’un rapport d’information de nos collègues sénateurs Odette Herviaux et Jean Bizet il y a quelques mois – et je vous assure qu’il ne s’agit en aucun cas d’une tentative de contourner ou de défaire le dispositif de protection de la loi Littoral, mais d’une simple mesure de bon sens.

La Commission adopte l’amendement.

Puis elle adopte l’article 5 modifié.

Article 6

(art. 19 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement)

Maintien de la validité des documents d'urbanisme élaborés avant la création de la commune nouvelle

La version initiale du présent article prévoyait que les documents d'urbanisme – dans les faits essentiellement les plans locaux d'urbanisme ou cartes communales ⁽¹⁾ – élaborés par les conseils municipaux des anciennes communes restent en vigueur jusqu'à ce que la commune nouvelle élabore son propre document d'urbanisme.

À cette fin, il insérerait un alinéa au V de l'article 19 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, consacré à l'entrée en vigueur différée de dispositions modifiant les règles d'élaboration des PLU.

Cependant, votre rapporteure observe que les articles L. 123-1-1 et L. 124-2 du code de l'urbanisme prévoient d'ores et déjà des règles applicables à la validité et à l'évolution du PLU ou de la carte communale en cas de modification du périmètre de la commune ou de l'EPCI qui les a élaborés.

En cas de modification de la limite territoriale entre deux communes, les dispositions du PLU applicables à la partie de territoire communal détachée d'une des communes restent applicables dans ce territoire après le rattachement à l'autre commune, sauf si la commune de rattachement a demandé expressément le contraire.

(1) Les documents d'urbanisme élaborés par les communes sont :

- la carte communale, élaborée par les communes dépourvues de PLU : elle présente les secteurs constructibles en précisant les modalités d'application des règles générales d'urbanisme. Elle est soumise à enquête publique avant leur approbation par le conseil municipal. Ces communes sont soumises à la règle de la "constructibilité limitée", qui n'autorise les constructions que dans les parties actuellement urbanisées ;*
- le plan local d'urbanisme (PLU), qui s'est substitué au plan d'occupation des sols (POS). Ce document présente, à l'échelle de la commune, son projet en matière d'aménagement, d'espaces publics, de paysage et d'environnement. Il fixe les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols. Il est élaboré en concertation avec la population et adopté par le conseil municipal, après enquête publique. Il est périodiquement révisé.*

Les autres principaux documents d'urbanisme comportent :

- le plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV), qui remplace le plan d'occupation des sols (POS) et son successeur le plan local d'urbanisme (PLU) sur le périmètre des secteurs sauvegardés. Le PSMV est élaboré par l'État. L'architecte des bâtiments de France est chargé de gérer les secteurs sauvegardés en donnant un avis conforme sur toutes les demandes d'urbanisme ;*
- le schéma de cohérence territoriale (SCoT), qui a succédé au schéma directeur ; il cadre la politique urbaine et territoriale à l'échelle d'un bassin de vie. Les élus y définissent les orientations de l'urbanisme et de l'aménagement (commercial, des zonages d'activité, des transports, en respectant les principes du développement durable. Ils sont approuvés après enquête publique et sont périodiquement réexaminés par le syndicat mixte ou l'EPCI chargé de son suivi.*
- en Île-de-France, le schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) ;*
- la directive territoriale d'aménagement (DTA) ;*
- le règlement national d'urbanisme (RNU), qui pour la plupart de ses règles ne s'applique qu'en l'absence de plan local d'urbanisme ou de carte communale.*

En cas de modification du périmètre d'un EPCI ou en cas de fusion d'EPCI, les dispositions des plans locaux d'urbanisme ou des cartes communales applicables aux territoires concernés par cette modification ou cette fusion restent applicables et peuvent être révisées ou modifiées par l'organe délibérant de l'EPCI jusqu'à ce qu'un PLU couvrant l'ensemble de son périmètre soit approuvé. Le nouvel EPCI compétent peut achever des procédures d'élaboration, de révision, de modification ou de mise en compatibilité en cours dans un délai de deux ans.

Par ailleurs, la rédaction initiale du présent article ne prévoyait pas la possibilité que le document d'urbanisme applicable à la commune nouvelle soit dorénavant élaboré par un EPCI dont elle serait membre et qui disposerait de la compétence en matière de documents d'urbanisme.

En conséquence, un amendement présenté par votre rapporteure et adopté par la commission des Lois a réécrit cet article, en appliquant aux communes nouvelles les principes applicables par le code de l'urbanisme aux modifications de périmètres des EPCI compétents en matière de documents d'urbanisme. Il ouvre ainsi la possibilité, pour la commune nouvelle ou l'EPCI compétent, de procéder à des évolutions de ces documents avant la mise en place d'un plan local d'urbanisme ou d'une carte communale couvrant l'intégralité du territoire de la commune nouvelle.

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CL22 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Cet amendement vise à intégrer les dispositions prévues par l'article 6 au sein du code de l'urbanisme.

La Commission adopte l'amendement.

L'article 6 est ainsi rédigé.

En conséquence, l'amendement CL15 de M. Jacques Bompard tombe.

Section 3

Commune nouvelle et intercommunalité

Article 7

(art. L. 2113-9 du code général des collectivités territoriales)

Délai de rattachement à un EPCI à fiscalité propre d'une commune nouvelle issue du regroupement d'un EPCI et de ses communes membres

Le présent article se propose d'allonger à 24 mois le délai de rattachement à un EPCI à fiscalité propre de la commune nouvelle issue du regroupement d'un EPCI à fiscalité propre et de l'ensemble de ses communes membres « *pour laisser*

aux élus le temps nécessaire pour se déterminer notamment en cohérence avec les schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) ».

Dans le droit en vigueur, lorsqu'une commune nouvelle est créée, elle peut se retrouver dans l'un des trois cas de figure distincts vis-à-vis de son appartenance à un EPCI à fiscalité propre :

1° la commune nouvelle est issue de la fusion entre un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre et l'ensemble de leurs communes membres – ainsi que, le cas échéant, de communes isolées : ces établissements publics sont alors fusionnés au sein de cette commune nouvelle en application du I de l'article L. 2113-5 du code général des collectivités territoriales, et la commune nouvelle, désormais commune isolée, « *peut adhérer* » à un EPCI à fiscalité propre « *à compter du 1^{er} janvier de la deuxième année suivant celle de sa création* » en application de l'article L. 2113-9 du même code, laissant ainsi à son conseil municipal entre 12 et 24 mois pour se prononcer sur ce rattachement à un EPCI contigu ;

2° la commune nouvelle regroupe certaines communes membres d'un même EPCI à fiscalité propre : succédant, en application de l'article L. 2113-9 dans leurs droits et obligations, la commune nouvelle continuerait naturellement à appartenir à cet EPCI ;

3° la commune nouvelle regroupe des communes membres d'EPCI à fiscalité propre distincts : en application du II de l'article L. 2113-5 du code général des collectivités territoriales, lorsque le conseil municipal dispose d'un mois pour choisir celui auquel la commune nouvelle souhaite être rattachée – sauf lorsque certaines communes étaient membres d'une communauté urbaine ou d'une métropole : la commune nouvelle est alors automatiquement rattachée à cet EPCI. Le préfet peut contester ce choix, qui est alors arbitré par la commission départementale de la coopération intercommunale, composée d'élus locaux, qui peut faire prévaloir le choix de la commune nouvelle sur celui du préfet à la majorité des deux tiers de ses membres. L'adhésion de la commune nouvelle est prononcée par arrêté préfectoral.

1. La procédure de rattachement d'une commune isolée à un EPCI à fiscalité propre

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a prévu la couverture intégrale et rationnelle du territoire par des EPCI à fiscalité propre en posant ainsi le principe de l'obligation du rattachement de chaque commune à un tel EPCI. À cette fin, l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales a confié au préfet la tâche d'élaborer un schéma départemental de coopération intercommunale rationalisant la carte des EPCI et syndicats de communes, destiné à être soumis et éventuellement amendé à la majorité des deux tiers de ses membres par la commission départementale de la coopération intercommunale, composée d'élus locaux. Ce schéma doit prendre en

compte des objectifs de constitution d'EPCI cohérents, sans discontinuité géographique et regroupant au moins 5 000 habitants⁽¹⁾, sauf exceptions notamment en zone de montagne.

Pour mettre en œuvre ce SDCI, le préfet disposait alors, pendant les cinq premiers mois de 2013, de la possibilité de procéder par arrêté au rattachement des communes aux EPCI, afin de faire coïncider les EPCI avec les périmètres définis par le schéma.

Par la suite, l'article L. 5210-1-2 du même code prévoyait l'obligation pour le préfet de rattacher à un EPCI contigu toute commune restant isolée à compter du 1^{er} juin 2013 ; cependant, dans sa décision n° 2014-391 QPC du 25 avril 2014 *Commune de Thonon-les-Bains et autre*, le Conseil constitutionnel a jugé cet article contraire à la Constitution, car l'absence de consultation du conseil municipal de la commune concernée portait « à la libre administration des communes une atteinte manifestement disproportionnée ». L'article 17 du projet de loi n° 636 (2013-2014) portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTR) envisage cependant de rétablir une nouvelle version de cette disposition, prévoyant la consultation du conseil municipal de la commune concernée.

En application de la loi n° 2012-281 du 29 février 2012 visant à assouplir les règles relatives à la refonte de la carte intercommunale, la procédure de révision du schéma est mise en œuvre « au cours de l'année suivant le prochain renouvellement général des conseils municipaux, puis tous les six ans au moins ».

L'article 14 du projet de loi n° 636 (2013-2014) portant nouvelle organisation territoriale de la République prévoyant de porter à 20 000 habitants le seuil nécessaire à la constitution d'un EPCI à fiscalité propre sauf exception, un nouveau schéma devrait alors être mis en œuvre par les préfets avant le 31 décembre 2015. Par la suite, le préfet disposerait, jusqu'au 30 avril 2016, de la possibilité de procéder par arrêté préfectoral à la mise en place ou à la modification des EPCI définis par le SDCI.

Une commune nouvelle se retrouvant commune isolée du fait de sa constitution par regroupement d'un EPCI à fiscalité propre et de ses communes membres se verra ainsi appliquer ce régime pour rejoindre un nouvel EPCI.

2. La modification du délai proposé par le présent article

Le présent article vise à mettre en place un délai maximal de 24 mois pour que le conseil municipal de la commune nouvelle choisisse d'adhérer à un EPCI à fiscalité propre avec lequel il serait en continuité territoriale.

(1) Seuil que l'article 14 du projet de loi n° 636 (2013-2014) portant nouvelle organisation territoriale de la République envisage de porter à 20 000 habitants.

Réécrivant l'article L. 2113-9 du code général des collectivités territoriales, consacré au premier cas présenté (celui d'une commune nouvelle regroupant l'ensemble des anciennes communes membres des mêmes EPCI à fiscalité propre) le présent article laisse subsister les dispositions prévues au II de l'article L. 2113-5 du même code, qui ne laisse qu'un mois à la commune nouvelle regroupant des anciennes communes membres d'EPCI distincts pour délibérer sur son rattachement à un EPCI à fiscalité propre.

Par ailleurs, le présent article ne prévoit pas de délai minimal ou de date à laquelle cette adhésion devrait être effective. Or dans les faits, le choix opéré par le législateur de 2010 de prévoir un rattachement effectif au 1^{er} janvier correspond à la nécessité que le périmètre de l'EPCI soit stabilisé sur l'année civile pour le vote du budget – permettant ainsi que l'autorisation budgétaire soit donné par les conseillers communautaires chargés de l'appliquer – comme pour la détermination des dotations de l'État.

Ainsi, dans une réponse à une question parlementaire ⁽¹⁾, le gouvernement a eu l'occasion de préciser que « *la simultanéité de la création d'une telle commune nouvelle et de son adhésion à un EPCI à fiscalité propre a été écartée par le législateur en raison des difficultés rédhibitoires qu'elle aurait présentées pour les calculs de répartition de l'ensemble des dotations communales et intercommunales. Ces calculs auraient en effet été retardés au-delà des délais légaux, repoussant d'autant le vote des budgets locaux* » et que « *ces considérations valent également dans l'hypothèse où la commune nouvelle est issue non seulement de toutes les communes membres d'un EPCI à fiscalité propre mais également d'une ou plusieurs communes membres d'un autre EPCI à fiscalité propre. Dans ces conditions, il apparaît qu'il y a lieu d'appliquer aussi dans cette dernière hypothèse le dispositif prévu à l'article L. 2113-9 précité et ainsi de différer l'adhésion à un EPCI à fiscalité propre de la commune nouvelle au 1^{er} janvier de la deuxième année suivant celle de sa création.* »

3. Les précisions apportées par la commission des Lois

En adoptant un amendement de réécriture présenté par votre rapporteure, la commission des Lois a maintenu le principe du délai de deux ans à compter de sa date de création pour qu'une commune nouvelle se retrouvant commune isolée rejoigne un EPCI à fiscalité propre.

Cependant, elle a intégré ce principe au sein du dispositif existant de l'article L. 2113-9 du code général des collectivités territoriales, qui prévoit notamment la possibilité qu'une commune nouvelle soit composée par fusion de plusieurs EPCI à fiscalité propre et de leurs communes membres.

(1) Question n° 100527 M. le sénateur Jean-Claude Lenoir, publiée au Journal officiel Sénat le 22 février 2011, p. 1634, réponse publiée au Journal officiel le 7 juin 2011, p. 6054.

En outre, la rédaction adoptée prévoit que ce choix de rattachement doit être obligatoirement effectué avant le renouvellement suivant des conseils municipaux.

*

* *

La Commission examine, en discussion commune, les amendements CL23 de la rapporteure, et CL7 et CL8 de M. Jacques Pélissard.

Mme la rapporteure. L'amendement CL23 a pour objet d'intégrer dans le dispositif existant du code général des collectivités territoriales le principe proposé par l'article 7, qui consiste à donner aux communes nouvelles un délai de deux ans à compter de leur date de création pour rejoindre un EPCI à fiscalité propre. Il est précisé que le choix de ce rattachement doit se faire avant le renouvellement suivant des conseils municipaux.

M. Jacques Pélissard. La loi du 16 décembre 2010 avait fixé un seuil de 5 000 habitants et plus pour la constitution d'EPCI à fiscalité propre. L'amendement CL7 propose de laisser la possibilité à une commune nouvelle issue du regroupement de l'ensemble des communes d'un ou plusieurs EPCI de ne pas avoir à se rattacher à un EPCI, à condition que cette commune nouvelle satisfasse les seuils démographiques fixés par la loi pour les communautés de communes.

Quant à l'amendement CL8, il vise à allonger le délai de rattachement de la commune nouvelle satisfaisant au critère démographique de 5 000 habitants à un EPCI à fiscalité propre : il est proposé que le rattachement puisse se faire à tout moment à partir de la création de la commune nouvelle, la seule limite étant la date d'application de la prochaine révision du schéma départemental de coopération intercommunale, en 2021.

Mme la rapporteure. Le fait de créer une commune nouvelle ne doit pas constituer un moyen de s'exonérer de tout rapprochement intercommunal, étant précisé que les discussions sur ce point ont lieu bien en amont, quand les communes débattent de la création d'une commune nouvelle. Je suis donc défavorable à ces deux amendements.

M. Jean-Frédéric Poisson. Je suis également réservé, notamment pour les communautés de communes existantes qui choisissent de se constituer en commune nouvelle dans le périmètre de ladite communauté de communes : il peut alors s'agir d'une manœuvre dilatoire visant à retarder l'intégration à une intercommunalité périphérique, surtout au moment où les préfets devront rendre applicables au 1^{er} janvier 2016 le nouveau schéma départemental de coopération intercommunale.

La Commission adopte l'amendement CL23.

L'article 7 est ainsi rédigé.

En conséquence, les amendements CL7 et CL8 tombent.

L'amendement CL16 de M. Jacques Bompard tombe également.

Section 4 **dispositions fiscales et incitations financières**

Les dispositions de la présente section « *visent à permettre le lissage plus rapide des taux de fiscalité (taxes directes locales) d'une part, et à créer un réel pacte de stabilité de la dotation globale de fonctionnement les trois premières années de la création de la commune nouvelle* ».

Cependant, l'article 8 semble devoir avoir plutôt sa place au sein de la section précédente, consacrée aux modalités de rattachement des communes nouvelles à un EPCI à fiscalité propre.

Aussi en adoptant un amendement de votre rapporteure, la commission des Lois a déplacé après l'article 8 le début de la section consacrée aux dispositions financières et fiscales.

*

* *

La Commission adopte l'amendement rédactionnel CL24 de la rapporteure.

Article 8

(art. L. 5210-2 du code général des collectivités territoriales)

Maintien transitoire de l'appartenance à plusieurs EPCI à fiscalité propre distincts de communes nouvelles

Le présent article prévoit le maintien du rattachement des communes déléguées aux EPCI auxquels appartenaient les anciennes communes qu'elles ont remplacées et le maintien de l'application des taux de fiscalité votés par ces EPCI jusqu'au choix de rattachement de la commune nouvelle à un EPCI à fiscalité propre.

1. Le maintien provisoire de l'appartenance à des EPCI distincts

L'article L. 5210-2 du code général des collectivités territoriales prévoit qu'« *une commune ne peut appartenir à plus d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre* ».

Cependant, le II de l'article L. 2113-5 du même code prévoit d'ores et déjà la possibilité transitoire qu'une commune nouvelle puisse rester membre de

plusieurs EPCI à fiscalité propre distincts, lorsque les anciennes communes appartenaient à des EPCI différents, le temps que soit déterminé son EPCI de rattachement : « *Jusqu'à cet arrêté [préfectoral de rattachement de la commune nouvelle à un EPCI à fiscalité propre], la commune nouvelle reste membre de chacun des établissements publics auxquels les communes appartenaient dans la limite du territoire de celles-ci.* »

En application du II de l'article L. 2113-5, cette situation ne peut actuellement perdurer que pour une durée de cinq mois : lorsque la commune nouvelle regroupe des communes membres d'EPCI à fiscalité propre distincts, le conseil municipal dispose d'un mois pour choisir celui auquel la commune nouvelle souhaite être rattachée ; le préfet dispose d'un mois pour contester cette délibération, et la commission départementale de la coopération intercommunale doit se prononcer dans les trois mois.

L'application des dispositions de l'article 7, prévoyant un délai de 24 mois pour que le conseil municipal détermine son EPCI de rattachement, ne semble concerner que le cas des communes nouvelles formées par absorption d'un EPCI, qui se retrouveraient dès lors commune isolée.

En conséquence, lorsqu'une commune nouvelle regroupe des communes membres d'EPCI distincts, la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales n'a pas prévu de dispositions spécifiques concernant la représentation de la commune nouvelle au sein des organes délibérants des différents EPCI dont elle est provisoirement membre. Une fois effectif le rattachement d'une commune nouvelle dont certaines communes n'étaient pas membres, le changement de périmètre de l'EPCI devra entraîner « *la détermination du nombre et [...] la répartition des sièges de conseiller communautaire dans les conditions prévues à l'article L. 5211-6-1* »⁽¹⁾.

Lorsqu'une commune nouvelle est créée par fusion de plusieurs communes membres d'un même EPCI et se substitue à celle-ci, le dernier alinéa de l'article L. 5211-6-2 du code général des collectivités territoriales a prévu « *l'attribution d'un nombre de sièges égal à la somme des sièges détenus précédemment par chacune des communes concernées* ».

2. Une évolution du périmètre des EPCI généralement effective le 1^{er} janvier de l'année suivante

Les évolutions des périmètres des EPCI ont un impact sur les dotations auxquelles ils peuvent prétendre, ainsi que sur la détermination et le vote du budget de cet établissement public. Il serait nécessaire de recalculer le montant des dotations (réparties entre tous les EPCI) et de mettre en place un nouveau budget, voté par les conseillers communautaires représentant les seuls membres de l'EPCI.

(1) En application du 1° de l'article L. 5211-6-2 du code général des collectivités territoriales.

Aussi les préfets ont pour instruction de prévoir que sauf exception, la date de prise d'effet d'un arrêté d'évolution de périmètre d'un EPCI doit être fixée au 1^{er} janvier de l'année suivante ⁽¹⁾.

3. L'allongement de cette période transitoire proposé par le présent article

Cet article prévoit que les communes déléguées « *restent membres des EPCI auxquelles elles appartenaient* » jusqu'au rattachement de la commune nouvelle à un EPCI à fiscalité propre.

Votre rapporteure observe que la commune déléguée ne disposant pas de la personnalité morale, elle ne peut être membre d'un EPCI ; c'est pourquoi l'article L. 2113-5 prévoit que c'est la commune nouvelle qui « *reste membre de chacun des établissements publics auxquels les [anciennes] communes appartenaient dans la limite du territoire de celles-ci* ».

4. Les conséquences en matière de fiscalité locale

En conséquence, le second alinéa du présent article prévoit le maintien de l'application, sur le territoire de chacune des anciennes communes, des taux de fiscalité votés par les organes délibérants des EPCI dont l'ancienne commune était membre, jusqu'à la date à laquelle la commune nouvelle aura adhéré à un seul EPCI à fiscalité propre.

En l'absence de précision, ce dispositif devrait trouver à s'appliquer aussi bien aux EPCI ayant recours au régime de fiscalité additionnelle (avec ou sans fiscalité professionnelle de zone) qu'à ceux régis par le régime de fiscalité professionnelle unique.

Les deux régimes fiscaux des EPCI à fiscalité propre

Le régime de fiscalité additionnelle

Régime initial et encore le plus appliqué, il s'applique aux communautés de communes qui n'ont pas opté pour la fiscalité professionnelle unique, de même qu'aux communautés urbaines créées avant la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dès lors qu'elles n'ont pas changé de régime fiscal.

Dans ce régime, le groupement intercommunal est doté des mêmes compétences fiscales qu'une commune : il vote le taux et perçoit le produit des quatre taxes directes locales. Mais sa fiscalité se surajoute à celle des communes, qui continuent de percevoir leur fiscalité sur les quatre taxes directes.

Le législateur permet aux groupements à fiscalité propre additionnelle d'opter pour la fiscalité professionnelle de zone (FPZ), tout en conservant leur fiscalité sur les autres taxes. La FPZ vise à unifier le taux de la cotisation foncière des entreprises (CFE) sur une zone

(1) Circulaire NOR IOCB1132783C du 12 janvier 2012 relative à la méthodologie de mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale.

d'activités économiques clairement délimitée et ainsi faire disparaître les inégalités de pression fiscale, incompréhensibles pour les redevables dans les aires d'activités multicommunales.

Le régime de la fiscalité professionnelle unique (FPU)

Il s'applique :

- de plein droit, aux communautés d'agglomération, aux communautés urbaines créées après la publication de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 et aux syndicats d'agglomération nouvelle ;
- de manière optionnelle, aux communautés de communes ;
- de plein droit, depuis le 1^{er} janvier 2002, sauf délibération contraire d'au moins la moitié des conseils municipaux des communes intéressées, aux communautés urbaines créées avant la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 et aux communautés de communes de plus de 500 000 habitants.

Dans ce régime, l'EPCI se substitue progressivement aux communes pour la gestion et la perception, sur l'ensemble de son périmètre, du produit de la fiscalité professionnelle (contribution économique territoriale, comprenant la cotisation foncière des entreprises (CFE) et la part communale de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) et certaines composantes de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER)). Le groupement perçoit le produit des impositions économiques des communes regroupées, vote le taux de la CFE et décide des exonérations (ce qui revient à mettre en place une CFE unique sur tout le territoire de l'EPCI). Les communes conservent cependant dans leur intégralité les autres impositions.

Avant la suppression de la taxe professionnelle (TP) en 2010, le régime de la taxe professionnelle unique (TPU) induisait une spécialisation des taxes : les taxes sur les ménages (taxe d'habitation, taxes foncières) revenaient aux communes, tandis que la TP revenait aux groupements. Toutefois, les EPCI relevant du régime fiscal de la TPU avaient la possibilité de lever une fiscalité additionnelle sur la taxe d'habitation, la taxe sur le foncier bâti et la taxe sur le foncier non bâti. Il s'agit donc d'un régime de fiscalité mixte, qui se présentait jusqu'à la suppression de la TP comme une option de la TPU. La loi de finances pour 2010, qui supprime la TP, fait perdre à la fiscalité mixte son caractère optionnel en généralisant la fiscalité additionnelle sur les ménages au profit des communautés relevant du régime de la FPU.

5. Une nouvelle rédaction garantissant le respect de l'égalité des contribuables devant les charges publiques

Constatant que la rédaction en vigueur de l'article L. 2113-5 prévoit d'ores et déjà que lorsqu'une commune nouvelle est créée à partir de communes appartenant à des EPCI à fiscalité propre distincts et jusqu'à ce qu'un arrêté préfectoral acte l'adhésion de celle-ci à un EPCI à fiscalité propre, la commune nouvelle « *reste membre de chacun des établissements publics auxquels les communes appartenaient dans la limite du territoire de celles-ci* », la commission des Lois a adopté un amendement de réécriture présenté par votre rapporteure.

La rédaction retenue supprime ainsi cette redondance.

Cependant, elle conserve, en la rectifiant, la précision selon laquelle les territoires des anciennes communes continuent provisoirement de se voir appliquer les taux tels qu'ils sont votés par les organes délibérants des EPCI à fiscalité propre – sans pour autant les figer aux taux adoptés lors des exercices budgétaires précédents. Cette disposition pourrait poser des difficultés lorsque certaines communes appartenaient précédemment à un EPCI à fiscalité professionnelle unique ; dans ce cadre, le dispositif de convergence progressive des taux d'imposition prévu par l'article 1638 du code général des impôts ne pourrait pas être mis en œuvre.

Enfin, afin de garantir en conséquence la représentation démocratique des habitants de ces territoires, il prévoit que les conseillers communautaires élus ou désignés par les anciennes communes continuent provisoirement de les représenter au sein des organes délibérants des différents EPCI et en conséquence prennent part aux votes des budgets et des taux d'imposition de ces EPCI.

*

* *

La Commission examine, en discussion commune, les amendements CL25 de la rapporteure et CL14 de M. Jacques Bompard.

Mme la rapporteure. L'amendement CL25 vise à supprimer une redondance relative à l'adhésion à un seul EPCI de la commune nouvelle regroupant des communes membres d'EPCI différents, tout en précisant que les conseillers communautaires qui représentaient les anciennes communes et sont en fonction à la date de création de la commune nouvelle, restent provisoirement membres de l'organe délibérant de l'EPCI ; par ailleurs, les taux de fiscalité votés par les EPCI continuent de s'appliquer sur le territoire de celle-ci dans cet intervalle.

M. Jacques Bompard. Il me semble que l'adhésion à une commune nouvelle devrait être le signe d'une volonté de rationalisation des dépenses et du budget des anciennes communes. Toutefois, on pourrait voir apparaître des situations inverses, soit que des investissements de première importance entrent en considération, soit que les négociations portant sur le nouveau taux de fiscalité deviennent complexes. Imposer une majorité des deux tiers des maires délégués lors des délibérations sur les nouveaux niveaux de prélèvements obligatoires offre la possibilité de privilégier les solutions de dialogue et de bon sens, ce que ne permet pas la majorité simple, qui revêt souvent un caractère autoritaire. J'ajoute que la réussite en matière fiscale, *a fortiori* dans les conditions actuelles, sera le principal facteur du succès – ou de l'échec – d'une telle amélioration.

Mme la rapporteure. L'amendement de M. Bompard est révélateur de la confusion qui peut exister au sujet du rôle des maires délégués. Élus par le conseil municipal pour diriger la commune déléguée, ils ne sont nullement les représentants exclusifs de cette commune déléguée – mais, par ailleurs, le texte en

fait des adjoints de droit dans la commune nouvelle. J'ajoute, enfin, que le dispositif de lissage des taux peut être demandé par une seule commune qui pratiquerait des taux inférieurs de 20 % à ceux de la commune la plus imposée. Je suis donc défavorable à l'amendement CL14.

La Commission adopte l'amendement CL25.

L'article 8 est ainsi rédigé.

En conséquence, l'amendement CL14 tombe.

Article 9

(art. 1638 du code général des impôts)

Détermination du rythme de rapprochement progressif des taux d'imposition au sein de la commune nouvelle

En modifiant l'article 1638 du code général des impôts, le présent article vise à permettre d'assouplir le dispositif de rapprochement progressif des taux d'imposition relatifs aux quatre taxes locales pratiquées par les anciennes communes – actuellement réalisé sur une période de 12 ans sauf si les écarts de taux sont inférieurs à 20 % – en permettant aux élus locaux de déterminer un rythme plus rapide d'intégration progressive.

1. Le dispositif actuel de convergence des taux d'imposition

L'article 1638 du code général des impôts organise l'intégration fiscale de la commune nouvelle en prévoyant l'harmonisation progressive des taux d'imposition des communes préexistantes, lorsqu'il existe une différence d'au moins 20 % entre les taux d'imposition pratiqués antérieurement par ces communes. Dans ce cadre, pour l'établissement du budget de la commune nouvelle, des taux d'imposition différents peuvent être appliqués, pour chacune des quatre taxes locales (taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties, taxe d'habitation, cotisation foncière des entreprises), sur le territoire de chacune des anciennes communes, pendant une période de douze ans.

L'harmonisation est réalisée par la réduction annuelle, sur la période, d'un treizième des écarts qui affectent les différents taux d'imposition.

La décision de recourir à cette progressivité est prise :

– soit en exécution de délibérations concordantes prises antérieurement à la fusion par les conseils municipaux des communes concernées ;

– soit par le conseil municipal de la commune nouvelle ;

– soit de plein droit sur la demande du conseil municipal d'une commune appelée à fusionner dont le taux d'imposition, pour chacune des quatre taxes, était

inférieur à 80 % du taux d'imposition correspondant appliqué dans la commune préexistante la plus imposée pour l'année précédant l'établissement du premier budget de la progressivité des taux.

Des dispositions équivalentes sont applicables en cas de fusion entre EPCI à fiscalité propre par l'article 1638-0 *bis* du code général des impôts.

2. Les assouplissements proposés par le présent article

Le 1^o permet, par délibérations concordantes des conseils municipaux avant la création de la commune nouvelle ou par délibération du conseil municipal de la commune nouvelle, de réduire la durée de cette procédure d'intégration fiscale progressive. Dans ce dernier cas, la décision doit être prise au plus tard avant le 15 avril de la première ou de la seconde année pendant laquelle la création de la commune nouvelle produit ses effets au plan fiscal ⁽¹⁾ par les conseils municipaux des anciennes communes avant la création de celle-ci ou par le conseil municipal de la commune nouvelle.

Si les anciennes communes ou la commune nouvelle n'ont pas pris de délibération mettant en place une intégration fiscale progressive, les taux des quatre taxes pouvant être votées par le conseil municipal de la commune nouvelle sont plafonnés au niveau des « *taux moyens des communes préexistantes constatés l'année précédente, pondérés par l'importance relative des bases de ces communes* ».

La procédure d'intégration fiscale progressive est également applicable en cas de modification des limites communales, lorsqu'une portion d'un territoire d'une commune est réunie à une autre ; en conséquence, le 2^o rend applicable à cette hypothèse l'assouplissement du délai proposé.

Le 3^o apporte une coordination.

3. L'encadrement du dispositif d'accélération de la convergence fiscale lorsqu'elle a été mise en place de plein droit à la demande d'une commune

Le dispositif d'intégration fiscale progressive peut ainsi être mis en place de plein droit sur la demande du conseil municipal d'une commune appelée à fusionner dont le taux d'imposition, pour chacune des quatre taxes, était inférieur à 80 % du taux d'imposition correspondant appliqué dans la commune préexistante la plus imposée. Cette hypothèse est destinée à permettre aux communes ayant une pression fiscale plus basse d'amortir le choc fiscal auquel conduirait une égalisation des taux d'imposition.

(1) En application du III de l'article 1638 du code des impôts, cette création ne produit des effets au 1^{er} janvier suivant à la condition qu'elle soit intervenu avant le 1^{er} octobre de l'année ; dans le cas contraire, l'intégration fiscale produit ces effets le 1^{er} janvier de la seconde année.

Or la rédaction initiale du présent article propose qu'il puisse être décidé de raccourcir la durée normale de 12 ans par une nouvelle délibération « *soit par délibération du conseil municipal de la commune nouvelle soit, lorsque la décision de recourir à cette procédure a été prise par délibérations des communes préexistantes, par délibérations concordantes de ces communes, soit par délibération du conseil municipal de la commune appelée à faire partie de la commune nouvelle* ». Ainsi, il serait possible que le dispositif d'intégration fiscale progressive, mis en place à la demande d'une seule commune, voie sa portée largement réduite. Dans cette hypothèse, cette accélération reviendrait à remettre en cause le lissage des taux d'imposition demandé de plein droit.

Aussi la commission des Lois a adopté un amendement de votre rapporteure qui réécrit le dispositif proposé afin d'exclure du champ de cette accélération le lissage des taux d'imposition mis en place de plein droit à l'initiative d'une commune dont le taux d'imposition, pour chacune des quatre taxes, était inférieur à 80 % du taux d'imposition correspondant appliqué dans la commune préexistante la plus imposée.

Cette accélération pourra continuer à être mise en œuvre, mais dans le cadre d'un consensus local et de délibérations concordantes prises par tous les conseils municipaux avant la fusion.

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CL26 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. L'amendement CL26 vise à réécrire le dispositif de réduction du délai d'harmonisation des taux aujourd'hui fixé à douze ans – sous réserve de l'accord des membres de la commune nouvelle. La décision de recourir à cette progressivité peut relever soit de l'initiative des conseils municipaux des communes préexistantes, soit de celle du conseil municipal de la commune nouvelle, soit de plein droit à la demande d'une seule commune préexistante dont le taux d'imposition, pour chacune des quatre taxes, est inférieur à 80 % du taux d'imposition correspondant appliqué dans la commune préexistante la plus imposée. L'amendement précise que le dispositif d'accélération de la convergence fiscale est inapplicable dans ce troisième cas.

La Commission adopte l'amendement.

L'article 9 est ainsi rédigé.

Article 10

(art. L. 2113-20 du code général des collectivités territoriales)

Garantie de maintien pendant trois ans du niveau des dotations forfaitaires versées par l'État

Le présent article propose d'élargir la disposition votée à l'initiative de M. Jacques Péliissard, devenue l'article 133 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, qui visait à faire bénéficier d'un montant garanti de dotation globale de fonctionnement pendant trois ans les communes nouvelles créées avant le 1^{er} janvier 2016 regroupant une population inférieure ou égale à 10 000 habitants, ainsi que toutes les communes nouvelles créées avant mars 2014.

Il est également proposé de supprimer la durée de trois ans à compter du 1^{er} janvier 2014, afin de pouvoir faire bénéficier de ce dispositif d'exonération de la baisse des dotations les communes nouvelles créées au 1^{er} janvier 2015 ou au 1^{er} janvier 2016.

1. Le dispositif actuel de maintien des dotations en faveur des communes nouvelles

L'article L. 2113-20 du code général des collectivités territoriales prévoit que les communes nouvelles bénéficient des différentes composantes de la dotation forfaitaire des communes, établis la première année par addition de la superficie et des populations des anciennes communes : dotation de base, part proportionnelle à la superficie, part « compensations » et complément de garantie.

La dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes

La DGF des communes comprend :

- la dotation forfaitaire des communes ;
- la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) ;
- la dotation de solidarité rurale (DSR) ;
- la dotation nationale de péréquation (DNP).

La dotation forfaitaire des communes et ses cinq composantes

La dotation forfaitaire des communes, composante de la dotation globale de fonctionnement (DGF), est la principale dotation de l'État aux collectivités locales. Elle est essentiellement basée sur les critères de la population et de la superficie.

Cette dotation se décompose en cinq parts :

- une dotation de base dont le montant est fonction du nombre d'habitants de la commune ;
- une part proportionnelle à la superficie dont le montant est fonction de la superficie exprimée en hectare de la commune ;
- une part « compensations » correspondant à l'ancienne compensation « part salaires » (CPS) de la taxe professionnelle ainsi qu'à la compensation des baisses de DCTP supportées par certaines communes entre 1998 et 2001, incluses depuis 2004 dans la dotation forfaitaire ;

– un complément de garantie qui visait à compenser les effets de la réforme de la DGF de 2004/2005. Dans un contexte de stabilisation en valeur des concours financiers de l'État aux collectivités, ce complément est minoré depuis 2009 ;

– une dotation « parcs nationaux et parcs naturels marins ».

En 2014 le montant total de la dotation forfaitaire des communes représente 12,49 milliards d'euros.

En outre, lorsque la commune nouvelle est issue du regroupement d'un EPCI à fiscalité propre et de l'ensemble de ses communes membres, elle perçoit une dotation égale à la part « compensation » et à la dotation d'intercommunalité qu'aurait perçue l'EPCI.

En application de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, les communes nouvelles créées avant le 1^{er} janvier 2016 regroupant une population inférieure ou égale à 10 000 habitants, ainsi que toutes les communes nouvelles créées avant mars 2014, ne peuvent se voir appliquer, pour les exercices budgétaires 2014 à 2017, la baisse des dotations des collectivités territoriales décidées par la même loi de finances.

Votre rapporteure rappelle que le rapport annexe à la loi de programmation précitée a prévu qu'« *un pacte de confiance et de solidarité sera négocié avec les collectivités territoriales afin notamment de déterminer les modalités, à partir de 2014, de participation des collectivités territoriales à l'effort de redressement* ».

À cette fin, une conférence nationale des finances publiques locales a été réunie par le Premier ministre le 12 mars 2013. Le pacte de confiance et de responsabilité, établi à l'issue des travaux du CFL et des concertations avec les organisations représentatives des collectivités territoriales, a ainsi été présenté le 16 juillet 2013 lors d'une deuxième session de la conférence nationale des finances publiques locales.

Conformément aux propositions du CFL, les économies sur les concours financiers de l'État aux collectivités, de 1,5 milliard d'euros en 2014, ont été réparties entre les niveaux de collectivités à proportion de leurs recettes totales.

La dotation globale de fonctionnement de chaque niveau de collectivités territoriales a ainsi été réduite à concurrence de 0,67 % du total des recettes des collectivités et établissements publics de coopération intercommunale concernés, soit 840 millions d'euros pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, 476 millions pour les départements et 184 millions pour les régions.

Au sein du bloc communal, le CFL a souhaité que la répartition entre groupements et communes s'effectue au prorata des recettes réelles de fonctionnement ce qui fera supporter 70 % de la baisse aux communes et 30 % aux intercommunalités. En outre, pour le bloc communal, la baisse a été uniforme

sans effet de péréquation. Elle est calculée pour les communes sur la dotation de base reçue (au sein de la dotation globale de fonctionnement), dont elle représenterait environ 0,7 % pour 2014.

Dans le cadre du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, il est prévu de demander aux collectivités territoriales de réaliser 11 milliards d'euros d'économies sur les trois exercices budgétaires de 2015 à 2017, soit 27 % du montant de la DGF.

En conséquence, le projet de loi de finances pour 2015 a prévu une baisse de 2,51 milliards d'euros des dotations du bloc communal. Ainsi, les communes perdront 1,45 milliard d'euros et les EPCI à fiscalité propre 0,62 milliard.

2. Le maintien de cette garantie de ressources sur trois ans pour certaines communes nouvelles

Le présent article propose un « pacte de stabilité » à des communes qui s'engageraient dans la démarche de création d'une commune nouvelle, en leur garantissant de conserver, pendant trois ans, le montant des dotations perçues par les anciennes communes voire par l'EPCI à fiscalité propre qui serait également concerné par le regroupement.

Le **1° du présent article** propose ainsi d'exonérer de cette diminution de dotations, en permettant de percevoir une dotation globale de fonctionnement égale à la somme des DGF perçues par les anciennes communes l'année précédant la fusion :

– les communes nouvelles regroupant moins de 10 000 habitants, créées au plus tard le 1^{er} janvier 2016, pendant les trois premières années ;

– les communes nouvelles regroupant toutes les communes membres d'un EPCI à fiscalité propre « *et éventuellement d'autres communes tiers* » ⁽¹⁾ pendant les trois premières années ;

– les communes nouvelles créées avant mars 2014, pour les exercices budgétaires 2014 à 2017.

En outre, le **2°** du présent article garantit que les mêmes catégories de communes nouvelles conservent le montant cumulé des dotations forfaitaires perçues par les anciennes communes pendant trois années, montant majoré de 5 % lorsque la population de cette commune nouvelle est égale ou supérieure à 1 000 habitants.

Les **3° et 4°** prévoient qu'une commune nouvelle constituée par fusion d'un EPCI et de ses communes membres perçoive pendant trois ans la part

(1) *Votre rapporteure observe que ce cas de constitution d'une commune nouvelle à partir des communes membres d'un EPCI et des communes tierces n'est pas organisé par le code général des collectivités territoriales.*

« compensation » et la dotation de consolidation égale à la dotation d'intercommunalité précédemment versées à l'EPCI, sans avoir à subir de minoration du fait de la baisse des dotations des EPCI, alors que le droit existant prévoit l'attribution pérenne de cette dotation de consolidation, mais sans en garantir le montant.

3. La possibilité de disposer de dotations forfaitaires supérieures à celles perçues par les anciennes communes

Ainsi, au-delà de la seule stabilité des dotations, deux incitations supplémentaires seraient réservées à des cas particuliers :

– les communes nouvelles regroupant entre 1 000 et 10 000 habitants pourraient bénéficier d'un supplément de dotation forfaitaire de 5 % ;

– les communes nouvelles fusionnant dans le cadre d'un EPCI à fiscalité propre conserveraient une dotation équivalente à la dotation d'intercommunalité précédemment versée à l'EPCI, sans conséquence sur la dotation d'intercommunalité de l'EPCI qu'elles seraient amenées à rejoindre par la suite.

Le choix de réserver le bénéfice de cette stabilité des dotations aux seules communes nouvelles existantes, de taille modeste ou correspondant à l'approfondissement d'un travail en commun à l'échelle d'un EPCI correspond à la nécessité d'éviter des effets d'aubaine et des projets de création qui pourraient être engendrés et motivés par son seul attrait financier.

4. La rédaction simplifiée et harmonisée adoptée par la commission des Lois

En adoptant un amendement défendu par votre rapporteure, la commission des Lois a réécrit le dispositif du présent article en conservant les mêmes objectifs mais en simplifiant sa rédaction et en prévoyant l'harmonisation de ses dispositions avec celles de l'article 58 du projet de loi de finances pour 2014, qui modifie également l'article L. 2113-20 du code général des collectivités territoriales.

*

* *

La Commission adopte l'amendement de simplification CL27 de la rapporteure.

L'article 10 est ainsi rédigé.

Article 11

(art. L. 2113-22 du code général des collectivités territoriales)

Garantie de maintien pendant trois ans du niveau des dotations de péréquation verticales versées par l'État

Concomitamment à l'article 10, le présent article participe à la garantie des ressources des communes nouvelles en organisant le maintien du montant des dotations de péréquation communale verticale précédemment versées aux anciennes communes.

Les dotations de péréquation communale verticale

La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU)

La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) constitue l'une des trois dotations de péréquation réservée par l'État aux communes en difficultés. Elle bénéficie aux villes dont les ressources ne permettent pas de couvrir l'ampleur des charges auxquelles elles sont confrontées.

L'éligibilité et la répartition de la DSU reposent sur la distinction de deux catégories démographiques :

- d'une part, les communes de 10 000 habitants et plus (736 communes éligibles en 2014),
- d'autre part, les communes de 5 000 à 9 999 habitants (116 communes éligibles en 2014).

Les communes de 10 000 habitants et plus sont classées par ordre décroissant selon un indice synthétique de charges et de ressources constitué :

- pour 45 %, du rapport entre le potentiel financier moyen par habitant des communes de 10 000 habitants et plus et le potentiel financier par habitant de la commune ;
- pour 15 %, du rapport entre la part des logements sociaux de la commune dans son parc total de logements et la part des logements sociaux dans le parc total de logements des communes de 10 000 habitants et plus ;
- pour 30 %, du rapport entre la proportion par logement de personnes couvertes par des prestations logement dans la commune et la proportion de personnes couvertes par ces mêmes prestations dans les communes de 10 000 habitants et plus ;
- pour 10 %, du rapport entre le revenu moyen des habitants des communes de 10 000 habitants et plus et le revenu moyen des habitants de la commune.

La loi n° 96-241 du 26 mars 1996 a étendu aux communes de 5 000 à 9 999 habitants l'application de l'indice synthétique créé par la loi du 31 décembre 1993 pour les communes de 10 000 habitants et plus qui permet de classer l'ensemble des communes urbaines en fonction de leur richesse et de leurs charges.

Il est procédé pour ces communes, comme pour les communes de 10 000 habitants et plus, à la détermination, pour chaque collectivité, d'un indice synthétique de ressources et de charges. Les critères qui composent cet indice et les pondérations retenues sont les mêmes que ceux précédemment évoqués pour les communes de 10 000 habitants et plus. Toutefois les valeurs moyennes utilisées dans le calcul de l'indice sont celles constatées pour l'ensemble des communes de 5 000 à 9 999 habitants.

Est éligible le premier dixième des communes de 5 000 à 9 999 habitants, classées par ordre décroissant de la valeur de leur indice synthétique.

Une fraction de la DSU, dite « cible », concentre la progression de la DSU d'une année sur l'autre sur un nombre limité de communes. Cette « DSU cible » bénéficie aux 250 premières communes de 10 000 habitants et plus, et aux 30 premières communes de 5 000 à 10 000 habitants.

En 2014, le montant de la DSU s'établit à 1,55 milliard d'euros.

La dotation de solidarité rurale (DSR)

Deuxième volet de la réforme de la DGF du 31 décembre 1993, la dotation de solidarité rurale procède d'une extension de la dotation de développement rural, créée en 1992, à l'ensemble des communes rurales, sous des conditions d'éligibilité assez souples.

La loi de finances pour 2011 a modifié l'article L.2334 -20 du code général des collectivités territoriales et a créé une troisième fraction dite « cible » de la dotation de solidarité rurale, destinée aux 10 000 communes les plus défavorisées parmi celles éligibles à au moins l'une des deux premières fractions de la DSR.

Cette dotation comporte donc une fraction dite « bourgs-centres », une fraction « péréquation » et, depuis 2011, une fraction « cible » :

- la première fraction est destinée aux communes de moins de 10 000 habitants, chefs-lieux de canton ou regroupant au moins 15 % de la population du canton, ainsi qu'à certains chefs-lieux d'arrondissements de 10 000 à 20 000 habitants ;
- la deuxième fraction est destinée aux communes de moins de 10 000 habitants disposant d'un potentiel financier par habitant inférieur au double du potentiel financier par habitant moyen de leur strate démographique ;
- la troisième fraction est destinée aux 10 000 premières communes de moins de 10 000 habitants les plus défavorisées parmi celles éligibles à l'une des deux premières fractions. Elle est destinée à concentrer l'accroissement de la dotation sur les 10 000 communes rurales les plus fragiles.

En 2014, le montant de la DSR s'établit à 954,4 millions d'euros.

La dotation nationale de péréquation (DNP)

La DNP constitue l'une des trois dotations de péréquation communale. Elle a pour principal objet d'assurer la péréquation de la richesse fiscale entre les communes. Elle résulte de l'intégration du Fonds national de péréquation dans la DGF en 2004.

La DNP comprend deux parts : une part dite « principale », qui vise à corriger les insuffisances de potentiel financier, et une part dite « majoration », plus spécifiquement destinée à la réduction des écarts de potentiel fiscal calculé par seule référence au panier de ressources s'étant substitué à l'ancienne taxe professionnelle, celle-ci ayant été supprimée par la loi de finances pour 2010.

Sont éligibles :

- les communes qui satisfont cumulativement aux deux conditions suivantes :
 - . avoir un potentiel financier par habitant supérieur de 5 % au plus à la moyenne du groupe démographique correspondant ;
 - . avoir un effort fiscal supérieur à la moyenne du groupe démographique correspondant.

– les communes de plus de 10 000 habitants qui répondent également aux deux conditions suivantes :

. avoir un potentiel financier par habitant inférieur ou égal à 85 % du potentiel financier du groupe démographique correspondant ;

. avoir un effort fiscal supérieur à 85 % de la moyenne du groupe démographique correspondant.

Sont également éligibles les communes répondant à l'une des conditions suivantes :

– avoir un potentiel financier par habitant supérieur de 5 % au plus à la moyenne du groupe démographique correspondant et un taux de cotisation foncière des entreprises égal en 2011 au taux plafond à savoir 50,84 %. Ces communes bénéficient d'une attribution à taux plein ;

– avoir un potentiel financier par habitant supérieur au plus de 5 % à la moyenne du groupe démographique correspondant et un effort fiscal compris entre l'effort fiscal moyen des communes du même groupe démographique et 85 % de cet effort fiscal moyen. Ainsi, l'assouplissement des conditions de droit commun ne concerne que la condition liée à l'effort fiscal. La condition relative au potentiel financier reste impérative. Dans cette seconde hypothèse dérogatoire, les communes éligibles à titre dérogatoire perçoivent une attribution réduite de moitié.

En 2014, le montant de la DNP s'établit à 784 millions d'euros.

1. Le dispositif actuel de maintien des dotations de péréquation en faveur des communes nouvelles

L'article L. 2113-22 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction issue de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, prévoit que les communes nouvelles sont éligibles à ces dotations de péréquation dans les conditions de droit commun.

Cependant, le montant de leur dotation de solidarité rurale (DSR) est au moins égal à la somme des DSR perçues par les anciennes communes l'année précédant la fusion, affecté du taux d'évolution du montant global de la DSR.

De la même manière, les communes nouvelles créées avant le 1^{er} janvier 2016 regroupant une population inférieure ou égale à 10 000 habitants, ainsi que toutes les communes nouvelles créées avant mars 2014, perçoivent, de manière non limitée dans le temps, une dotation nationale de péréquation (DNP) au moins égale à la somme des DNP perçues par les anciennes communes l'année précédant la fusion.

2. Le maintien de cette garantie de ressources sur trois ans pour certaines communes nouvelles

Le présent article propose de renforcer la garantie de maintien pendant les trois années suivant leur création pour les communes nouvelles créées au plus tard le 1^{er} janvier 2016 et regroupant moins de 10 000 habitants ou « *regroupant toutes les communes membres d'un EPCI à fiscalité propre et éventuellement d'autres communes tierces* » en garantissant, pour les trois premières années de leur

existence, que le montant de leur DSU et de leur DNP soit au moins égale à ceux perçus précédemment par les anciennes communes ⁽¹⁾.

Cette garantie est étendue, pour les seules années 2015 et 2016, aux communes nouvelles créées avant les élections municipales de mars 2014, qui ne pourront pas, pendant ces deux années, percevoir un montant de DSU et de DNP inférieur à celui reçu en 2014.

3. La rédaction simplifiée et complétée à l'initiative de votre rapporteure

En adoptant un amendement de réécriture défendu par votre rapporteure, la commission des Lois a conservé le principe de garantie pendant trois ans aux communes nouvelles créées au plus tard le 1^{er} janvier 2016 et regroupant moins de 10 000 habitants ou toutes les communes membres d'un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre des attributions précédemment versées aux communes dans le cadre de chacune des dotations de péréquation verticale :

- dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU),
- dotation nationale de péréquation (DNP),
- mais aussi dotation de solidarité rurale (DSR).

L'ajout de cette garantie du niveau de la DSR précédemment versée aux communes s'ajoute aux dispositions existantes au sein de l'article L. 2113-22 qui prévoient que la DSR de la commune nouvelle est égale à la somme des attributions versées aux communes l'année précédant la création de la commune nouvelle, affecté d'un taux « *égal au taux d'évolution de la DSR* ». Cependant, si ce taux d'évolution a été positif ces dernières années (4,02 % en 2014, + 7,74 % dans le projet de loi de finances pour 2015) cette disposition garantit les communes nouvelles concernées contre toute évolution à la baisse de cette dotation de péréquation, sans interdire la prise en compte d'un taux d'évolution positive.

Ainsi la rédaction adoptée par la commission des Lois garantit aux communes nouvelles concernées que les attributions au titre de chaque dotation de péréquation verticale seront, pendant trois ans, au moins égales à celles perçues précédemment par les communes.

*

* *

La Commission examine, en discussion commune, les amendements CL28 de la rapporteure et CL5 de M. Jacques Pélissard.

(1) Sans garantir désormais le montant de la DNP à l'issue de ses trois années.

Mme la rapporteure. L'amendement de simplification CL28 introduit la dotation de solidarité rurale (DSR) dans le champ des dotations dont le niveau est garanti pendant 3 ans.

La Commission adopte l'amendement CL28.

L'article 11 est ainsi rédigé.

En conséquence, l'amendement CL5 tombe.

Après l'article 11

La Commission est saisie de l'amendement CL6 de M. Jacques Pélissard.

M. Jacques Pélissard. Cet amendement de précision vise à exclure du calcul de potentiel financier agrégé (PFIA) la dotation de consolidation des communes nouvelles lorsqu'elles se substituent à un EPCI à fiscalité propre.

Mme la rapporteure. Il me semble que cet amendement va au-delà d'une simple précision. L'acceptabilité et la montée en puissance de la péréquation horizontale que représente le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) ne peuvent se faire que si la redistribution mise en place est juste et lisible. Or la dotation d'intercommunalité, qui devient une dotation de consolidation, devient une recette réelle de la future commune nouvelle. Je suis défavorable à ce que l'on crée une espèce de niche fiscale au sein du FPIC.

La Commission rejette l'amendement.

Article 12

Gage

Cet article vise, conformément à l'usage destiné à satisfaire aux exigences de l'article 40 de la Constitution pour le dépôt d'une proposition de loi, à prévoir un gage.

En l'espèce, il prévoit la compensation, à due concurrence, des pertes de recettes éventuelles pour l'État et des charges éventuelles pour les communes qui résulteraient de l'application de la loi issue de la présente proposition de loi, par la création d'une taxe additionnelle aux droits sur les tabacs prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

*

* *

La Commission adopte l'article 12 sans modification.

Puis elle adopte à l'unanimité l'ensemble de la proposition de loi.

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter les propositions de loi relatives à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes, dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.

*

* *

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur

Texte des propositions de loi

Texte adopté par la Commission

Propositions de loi relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes

Section 1

Le conseil municipal de la commune nouvelle

Article 1^{er}

(Dispositions déclarées irrecevables au regard de l'article 40 de la Constitution avant l'adoption du texte de la commission)

Section 1

Le conseil municipal de la commune nouvelle

Article 1^{er}

I (nouveau). – L'article L. 2113-7 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :

« 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.

« Le montant cumulé des indemnités des membres du conseil municipal de la commune nouvelle ne peut excéder le montant cumulé des indemnités maximales auquel auraient droit les membres du conseil municipal composé dans les conditions prévues au même II.

Dispositions en vigueur

Texte des propositions de loi

Texte adopté par la Commission

Code général des collectivités territoriales

Art. L. 2137-7. – Cf. annexe

Art. L. 2113-8. – Jusqu'au prochain renouvellement du conseil municipal, le nombre de conseillers provenant de chacun des anciens conseils municipaux est proportionnel, suivant la règle du plus fort reste, au nombre des électeurs inscrits.

L'article L. 2113-8 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Avant le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Jusqu'au prochain renouvellement du conseil municipal et par délibérations concordantes des conseils municipaux des communes concernées, l'ensemble des membres en exercice des anciens conseils municipaux entrent dans la composition du conseil municipal de la commune nouvelle. Dans ce cas, le dernier alinéa de l'article L. 2113-7 ne s'applique pas. » ;

2° Au début du premier alinéa, sont insérés les mots : « À défaut et ».

« II. – Lorsqu'il est fait application du présent II, un arrêté du représentant de l'État dans le département répartit le nombre de conseillers provenant de chacun des anciens conseils municipaux suivant la représentation proportionnelle au plus fort reste des populations municipales des anciennes communes.

« L'effectif total du conseil municipal ne peut dépasser soixante-neuf membres.

« Il ne peut être attribué à une ancienne commune un nombre de sièges supérieur à celui de ses conseillers municipaux et inférieur à celui de son maire et de ses adjoints. Si nécessaire, il lui est attribué un ou plusieurs sièges complémentaires, pouvant conduire le cas échéant l'effectif total au delà de la limite fixée au deuxième alinéa du présent II.

« L'arrêté du représentant de l'État dans le département attribue les sièges aux membres des anciens conseils municipaux dans l'ordre du tableau. »

II. – L'article L. 2113-8 du même code est ainsi rédigé :

1° Supprimé

« Art. L. 2113-8. – Lors du prochain renouvellement suivant la création de la commune nouvelle, le conseil municipal comporte un nombre de membres égal à celui prévu à l'article L. 2121-2 pour une commune appartenant à la strate de population immédiatement supérieure.

Dispositions en vigueur

Cette répartition s'opère en prenant pour base de calcul un effectif de soixante-neuf sièges au total mais elle ne peut conduire à attribuer à l'une des anciennes communes un nombre de sièges supérieur à celui de ses conseillers en exercice.

Si, par application des deux alinéas précédents, une ancienne commune n'obtient pas un nombre de sièges permettant la désignation du maire et des adjoints, le ou les sièges qui doivent lui être attribués en sus à cet effet viennent en complément de la répartition effectuée.

La désignation se fait dans l'ordre suivant : maire, adjoints dans l'ordre de leur élection, conseillers dans l'ordre du tableau.

Art. L. 2122-2. – Le conseil municipal détermine le nombre des adjoints au maire sans que ce nombre puisse excéder 30 % de l'effectif légal du conseil municipal.

Texte des propositions de loi

Article 2

(Dispositions déclarées irrecevables au regard de l'article 40 de la Constitution avant l'adoption du texte de la commission)

L'article L. 2122-2 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Toutefois, dans une commune nouvelle, chaque maire d'une commune déléguée étant également adjoint au maire de la commune nouvelle, le seuil résultant de l'application du premier alinéa peut être augmenté du nombre de maires délégués. »

Texte adopté par la Commission

« Le montant cumulé des indemnités des membres du conseil municipal de la commune nouvelle ne peut excéder le montant cumulé des indemnités maximales auxquels auraient droit les membres du conseil municipal d'une commune appartenant à la même state de population. »

III (nouveau). – L'article L. 2114-1 du même code est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa, les références : « par les articles L. 2113-7 et L. 2113-8 » sont remplacés par la référence : « au chapitre III du présent titre I^{er} » et le mot : « leurs » est remplacé par le mot : « ces » ;

2° Le deuxième alinéa est supprimé.

amendement CL17

Article 2

I. – L'article L. 2113-13 du même code est ainsi modifié :

1° Au début, sont ajoutés deux alinéas ainsi rédigés :

Dispositions en vigueur

Texte des propositions de loi

Texte adopté par la Commission

Art. L. 2123-24. —

L'article L. 2123-24 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« 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.

V.- Par dérogation au I, dans les communes de 20 000 habitants au moins, lorsqu'un adjoint a interrompu toute activité professionnelle pour exercer son mandat et que le maire lui retire les délégations de fonctions qu'il lui avait accordées, la commune continue de lui verser, dans les cas où il ne retrouve pas d'activité professionnelle et pendant trois mois au maximum, l'indemnité de fonction qu'il percevait avant le retrait de la délégation.

« Les fonctions de maire de la commune nouvelle et de maire délégué sont incompatibles, sauf lorsqu'il est fait application du premier alinéa du présent article. » ;

Art. L. 2113-1. – Cf. annexe

« Pour les communes nouvelles créées en application de l'article L. 2113-1, le montant maximum de l'enveloppe relative aux indemnités des adjoints, ne peut excéder le montant total cumulé maximal des indemnités des adjoints des anciennes communes composant cette commune nouvelle. »

2° Le second alinéa est ainsi rédigé :

« Le maire délégué exerce également les fonctions d'adjoint au maire de la commune nouvelle, sans être comptabilisé au titre de la limite fixée à l'article L. 2122-2. »

II (nouveau). – Le second alinéa de l'article L. 2113-16 du même code est supprimé.

III. – Le second alinéa de l'article L. 2113-19 du même code est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Le montant cumulé des indemnités des adjoints de la commune nouvelle et des maires délégués ne peut excéder le montant cumulé des indemnités maximales susceptibles d'être allouées aux adjoints d'une commune appartenant à la même strate de population que la commune nouvelle et des indemnités maximales susceptibles d'être allouées aux maires

Dispositions en vigueur	Texte des propositions de loi	Texte adopté par la Commission
<p><i>Art. L. 2113-10.</i> – 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. Ce conseil municipal peut décider la suppression des communes déléguées dans un délai qu'il détermine.</p>	<p style="text-align: center;">Article 3</p> <p>Après l'article L. 2113-12 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 2113-12-1 ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. L. 2113-12-1.</i> – Il peut être créé, par décision du conseil municipal de la commune nouvelle, une instance de consultation et de coordination dénommée "Conférence municipale" au sein de laquelle il est débattu de tous sujets intéressant le territoire de la commune nouvelle. Cette instance est présidée par le maire et comprend les maires délégués.</p> <p>« Elle se réunit au moins une fois par an sur convocation de son président. »</p> <p style="text-align: center;">Article 4</p> <p>À la première phrase du premier alinéa de l'article L. 2113-10 du même code, après le mot : « contraire », sont insérés les mots : « à la majorité des deux tiers ».</p>	<p><i>de communes appartenant aux mêmes strates population que les communes déléguées. »</i></p> <p style="text-align: center;">amendement CL19</p> <p style="text-align: center;">Article 3</p> <p>Après l'article L. 2113-12 du même code, il est inséré un article L. 2113-12-1 ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. L. 2113-12-1.</i> – Le conseil municipal d'une commune nouvelle peut instituer une conférence municipale, présidée par le maire et comprenant les maires délégués, au sein de laquelle peut être débattu toute question de coordination de l'action publique sur le territoire de la commune nouvelle.</p> <p>« La conférence municipale se réunit au moins une fois par an, sur convocation de son président. »</p> <p style="text-align: center;">amendement CL20</p> <p style="text-align: center;">Article 4</p> <p><i>Le premier alinéa de l'article L. 2113-10 du même code est ainsi modifié :</i></p> <p><i>1° La première phrase est ainsi modifiée :</i></p> <p><i>a) (nouveau) Au début, les mots : « Dans un délai de six mois à compter de la création de la commune nouvelle, », sont supprimés ;</i></p> <p><i>b) À la fin, les mots : « délibération contraire du conseil municipal de la commune nouvelle », sont remplacés par les mots : « lorsque les délibérations concordantes des conseils municipaux prises en application de l'article L. 2113-2 ont exclu leur création » ;</i></p> <p><i>2° (nouveau) Au début de la seconde phrase, les mots : « ce conseil</i></p>

Dispositions en vigueur

La commune nouvelle a seule la qualité de collectivité territoriale.

Art. L. 2113-4. – Lorsque les communes concernées par une demande de création d'une commune nouvelle ne sont pas situées dans le même département ou 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 généraux et des conseils régionaux concernés. Le ministre chargé des collectivités territoriales notifie à chaque conseil général concerné et, le cas échéant, à chaque conseil régional concerné le projet de création de la commune nouvelle, les délibérations des conseils municipaux concernés ainsi que le résultat des consultations organisées en application de l'article L. 2113-3. A compter de cette notification, les conseils généraux et régionaux disposent d'un délai de deux mois pour se prononcer. A défaut de délibération dans ce délai, leur décision est réputée favorable. A défaut d'accord, les limites territoriales des départements ou régions ne peuvent être modifiées que par la loi.

Texte des propositions de loi

Texte adopté par la Commission

municipal » sont remplacés par les mots : « Le conseil municipal de la commune nouvelle ».

amendement CL18

Article 4 bis (nouveau)

L'article L. 2113-4 du même code est ainsi modifié :

1° À la première phrase, les mots : « pris après accord des conseils généraux et des conseils régionaux concernés » sont remplacés par les mots : « , sauf délibérations contraires et motivées des conseils généraux et des conseils régionaux concernés » ;

2° À la deuxième phrase, après les mots : « ainsi que », sont insérés les mots : « , le cas échéant, » ;

3° À la dernière phrase, après le mot : « d'accord », sont insérés les mots : « par délibérations motivées ».

amendement CL1

Dispositions en vigueur	Texte des propositions de loi	Texte adopté par la Commission
<p>Code de l'urbanisme</p>	<p>Section 2 <i>Mieux prendre en compte les spécificités de la commune nouvelle dans les documents d'urbanisme</i></p>	<p>Section 2 <i>Mieux prendre en compte les spécificités de la commune nouvelle dans les documents d'urbanisme</i></p>
	<p>Article 5</p>	<p>Article 5</p>
	<p>L'article L. 123-1-3 du code de l'urbanisme est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p>L'article L. 123-1-1-1 du code de l'urbanisme est ainsi <i>modifié</i> :</p>
<p><i>Art. L. 123-1-3.</i> – Le projet d'aménagement et de développement durables définit les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques.</p>		<p><i>1° (nouveau) Au début du premier alinéa, est ajoutée la mention : « I. – » ;</i></p>
<p>Le projet d'aménagement et de développement durables arrête les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs, retenues pour l'ensemble de l'établissement public de coopération intercommunale ou de la commune.</p>		
<p>Il fixe des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain.</p>	<p>« Il peut prendre en compte les spécificités des anciennes communes notamment paysagères, architecturales, patrimoniales et environnementales, lorsqu'il existe une ou plusieurs communes nouvelles. »</p>	<p><i>2° Il est ajouté un II ainsi rédigé :</i></p>
		<p><i>« II. – Lorsque le périmètre d'un plan local d'urbanisme comprend des communes déléguées, le plan local d'urbanisme peut comporter des plans de secteur qui couvrent chacun l'intégralité du territoire d'une ou de plusieurs communes déléguées et qui précisent les orientations</i></p>

Dispositions en vigueur

Texte des propositions de loi

Texte adopté par la Commission

Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

Art. 19. –

V. – Le présent article entre en vigueur six mois après la promulgation de la présente loi, le cas échéant après son intégration à droit constant dans une nouvelle rédaction du livre Ier du code de l'urbanisme à laquelle il pourra être procédé en application de l'article 25 de la présente loi.

Toutefois, les plans locaux d'urbanisme en cours d'élaboration ou de révision approuvés avant le 1er juillet 2013 dont le projet de plan a été arrêté par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou le conseil municipal avant le 1er juillet 2012 peuvent opter pour l'application des dispositions antérieures.

Les plans locaux d'urbanisme approuvés avant la date prévue au premier alinéa et ceux approuvés ou révisés en application du deuxième alinéa demeurent applicables. Ils intègrent les dispositions de la présente loi lors de leur prochaine révision et au plus tard le 1er janvier 2017.

Les plans locaux d'urbanisme approuvés après l'entrée en vigueur du présent article qui n'entrent pas dans le

Article 6

L'article 19 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement est complété par l'alinéa suivant :

Article 6

d'aménagement et de programmation ainsi que le règlement spécifiques à ce secteur.

« Le conseil de la commune déléguée ou le conseil municipal de la commune nouvelle peuvent demander à ce que le territoire d'une ou de plusieurs communes déléguées soit couvert par un plan de secteur. Après un débat au sein de l'organe délibérant chargé de l'élaboration du plan local d'urbanisme, cet organe délibère sur l'opportunité d'élaborer ce plan. »

amendement CL21

I. – L'article L. 123-1-1 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :

Dispositions en vigueur

—

champ d'application du deuxième alinéa sont soumis aux dispositions de la présente loi. Toutefois, par dérogation au premier alinéa du II de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme, les plans locaux d'urbanisme en cours d'élaboration par un établissement public de coopération intercommunale dans un périmètre qui ne comprend pas l'ensemble des communes membres de l'établissement public peuvent être approuvés dans ce périmètre jusqu'à la fin d'un délai de trois ans à compter de la date de publication de la présente loi. Après leur approbation, ils sont soumis aux dispositions du dernier alinéa du présent V.

Les plans locaux d'urbanisme des communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale compétent et le programme local de l'habitat de cet établissement demeurent applicables jusqu'à l'approbation d'un plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu, le cas échéant, de programme local de l'habitat ou de plan de déplacements urbains. Il en est de même du plan de déplacements urbains de l'établissement public de coopération intercommunale lorsque celui-ci est autorité organisatrice des transports urbains. Pendant un délai de trois ans à compter de la date de publication de la présente loi, ils peuvent évoluer en application de l'ensemble des procédures définies par le code de l'urbanisme, le code de la construction et de l'habitation et le code des transports.

Code de l'urbanisme

Art. L. 123-1. – Cf. annexe

Texte des propositions de loi

—

« Sans préjudice des dispositions de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme, les documents d'urbanisme approuvés ou révisés par les conseils municipaux des anciennes communes avant la date de la création de la commune nouvelle demeurent applicables jusqu'à l'élaboration du document d'urbanisme de la commune nouvelle. »

Texte adopté par la Commission

—

« En cas de création d'une commune nouvelle, les dispositions des plans locaux d'urbanisme applicables aux anciennes communes restent applicables. Elles peuvent être modifiées selon les procédures prévues aux articles L. 123-13-1 à L. 123-13-3, ainsi qu'aux articles L. 123-14 et L. 123-14-2, jusqu'à l'approbation ou la révision d'un plan local d'urbanisme couvrant l'intégralité du territoire de la commune nouvelle. La procédure d'élaboration ou de révision de ce dernier plan est engagée au plus tard lorsqu'un des plans locaux d'urbanisme

Dispositions en vigueur

Texte des propositions de loi

Texte adopté par la Commission

Code général des collectivités territoriales

Art. L. 2113-9. – Une commune nouvelle regroupant toutes les communes membres d'un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale ou créée à partir de toutes les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale et d'une ou plusieurs communes non précédemment membres d'un établissement public de coopération intercommunale peut adhérer à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à compter du 1^{er} janvier de la deuxième année suivant celle de sa création.

Section 3
Commune nouvelle et intercommunalité

Article 7

L'article L. 2113-9 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

« Une commune nouvelle doit adhérer à un établissement de coopération intercommunale à fiscalité propre dans un délai maximal de vingt-quatre mois à compter de la date de sa création. »

applicables sur le territoire de la commune nouvelle doit être révisé. »

II (nouveau). – L'article L. 124-2 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« En cas de création d'une commune nouvelle, les dispositions des cartes communales applicables aux anciennes communes restent applicables. Elles peuvent être révisées ou modifiées jusqu'à l'approbation d'une carte communale ou d'un plan local d'urbanisme couvrant l'intégralité du territoire de la commune nouvelle. »

amendement CL22

Section 3
Commune nouvelle et intercommunalité

Article 7

(Alinéa sans modification)

1° Après les trois premières occurrences du mot : « intercommunale », sont insérés les mots : « à fiscalité propre » ;

2° Les mots : « peut adhérer » sont remplacés par le mot : « adhère » ;

3° À la fin, les mots « à compter du 1^{er} janvier de la deuxième année suivant celle de sa création » sont remplacés par les mots : « avant le prochain renouvellement général des conseils municipaux et au plus tard

Dispositions en vigueur	Texte des propositions de loi	Texte adopté par la Commission
<p><i>Art. L. 5210-2.</i> – Une commune ne peut appartenir à plus d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.</p>	<p style="text-align: center;"><i>Section 4</i></p> <p style="text-align: center;"><i>Dispositions fiscales et incitations financières</i></p> <p style="text-align: center;">Article 8</p> <p>L'article L. 5210-2 du même code est complété par les deux alinéas suivants :</p> <p>« Les communes déléguées d'une commune nouvelle restent membres des établissements publics de coopération intercommunale auxquelles elles appartenaient jusqu'au rattachement de la commune nouvelle à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.</p> <p>« À titre transitoire, les taux de fiscalité votés par les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre auxquels appartenaient les communes déléguées visées au précédent alinéa continuent de s'appliquer sur le territoire de chacune d'entre elles jusqu'au rattachement de la commune nouvelle à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. »</p>	<p><i>vingt-quatre mois après la date de sa création ».</i></p> <p style="text-align: right;">amendement CL23</p> <p style="text-align: center;">Supprimé Supprimé</p> <p style="text-align: right;">amendement CL24</p> <p style="text-align: center;">Article 8</p> <p><i>L'avant-dernier alinéa du II et le premier alinéa du III de l'article L. 2113-5 du même code sont ainsi modifiés :</i></p> <p><i>1° À la seconde phrase, après les mots : « jusqu'à », sont insérés les mots : « l'entrée en vigueur de » ;</i></p> <p><i>2° Sont ajoutées deux phrases ainsi rédigées :</i></p> <p><i>« Les conseillers communautaires représentant les anciennes communes, en fonction à la date de création de la commune nouvelle, restent membres de l'organe délibérant de l'établissement public. 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. »</i></p> <p style="text-align: right;">amendement CL25</p>

Dispositions en vigueur	Texte des propositions de loi	Texte adopté par la Commission
<p>Code général des impôts</p>	<p>Article 9</p>	<p><i>Section 4</i> Dispositions fiscales et incitations financières amendement CL24</p>
<p><i>Art. 1638.</i> – I. En cas de création de commune nouvelle, des taux d'imposition différents, en ce qui concerne chacune des taxes mises en recouvrement en vertu des 1° à 4° du I de l'article 1379, peuvent être appliqués, selon le territoire des communes préexistantes, pour l'établissement des douze premiers budgets de la commune nouvelle. Toutefois cette procédure d'intégration fiscale progressive doit être précédée d'une homogénéisation des abattements appliqués pour le calcul de la taxe d'habitation. Cette décision est prise, soit par le conseil municipal de la commune nouvelle, soit en exécution de délibérations de principe concordantes prises antérieurement à la création de la commune nouvelle par les conseils municipaux des communes intéressées. La procédure d'intégration fiscale progressive est également applicable de plein droit sur la demande du conseil municipal d'une commune appelée à faire partie d'une commune nouvelle lorsqu'elle remplit la condition prévue au II.</p>	<p>L'article 1638 du code général des impôts est ainsi modifié :</p>	<p>Article 9 <i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p><i>1° Le I est ainsi modifié :</i></p>
<p>Les différences qui affectent les taux d'imposition appliqués sur le territoire des communes préexistantes sont réduites chaque année d'un treizième et supprimées à partir de la treizième année.</p>		<p><i>a) À la première phrase du premier alinéa, le mot : « douze » est supprimé ;</i></p>
		<p><i>b) Le deuxième alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :</i></p>
		<p><i>« Sauf lorsqu'elle a été mise en œuvre en application de la dernière phrase du premier alinéa, la durée de la procédure d'intégration fiscale progressive peut être réduite soit en exécution de délibérations de principe concordantes prises antérieurement à la</i></p>

Dispositions en vigueur

Texte des propositions de loi

Texte adopté par la Commission

création de la commune nouvelle, soit par délibération du conseil municipal de la commune nouvelle. » ;

1° Après le deuxième alinéa, sont insérés trois alinéas ainsi rédigés :

c) Après le deuxième alinéa, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

« La durée de la procédure d'intégration fiscale progressive peut être réduite soit par délibération du conseil municipal de la commune nouvelle soit, lorsque la décision de recourir à cette procédure a été prise par délibérations des communes préexistantes, par délibérations concordantes de ces communes, soit par délibération du conseil municipal de la commune appelée à faire partie de la commune nouvelle.

« Les délibérations mentionnées au présent I sont prises avant le 15 avril de la première année au cours de laquelle la création de la commune nouvelle produit ses effets au plan fiscal, dans les conditions prévues à l'article 1639 A.

« Ces délibérations sont prises dans les conditions prévues à l'article 1639 A avant le 15 avril de la première ou de la deuxième année au cours de laquelle la création de la commune nouvelle produit ses effets au plan fiscal. Elles ne peuvent être modifiées ultérieurement.

« Lorsque la procédure d'intégration fiscale progressive n'est pas mise en œuvre, les taux respectifs de chacune des taxes mises en recouvrement en application des 1° à 4° du I de l'article 1379 ne peuvent excéder les taux moyens des communes préexistantes constatés l'année précédant celle au cours de laquelle la création de la commune nouvelle produit ses effets au plan fiscal, pondérés par l'importance relative des bases de ces communes. » ;

« Dans le cas où ces délibérations ne sont pas prises la première année au cours de laquelle la création de la commune nouvelle produit ses effets au plan fiscal, les taux respectifs de chacune des taxes mises en recouvrement en vertu des 1° à 4° du I de l'article 1379 ne peuvent excéder les taux moyens des communes préexistantes constatés l'année précédente, pondérés par l'importance relative des bases de ces communes. » ;

Alinéa supprimé

2° Au troisième alinéa du I, les mots : « des premiers et deuxième alinéas » sont remplacés par les mots : « du présent I » ;

d) Au dernier alinéa, les références : « des premier et deuxième alinéas », sont remplacées par la référence : « du présent I » ;

Les dispositions des premier et deuxième alinéas sont également applicables dans le cas de réunion d'une section de commune ou d'une portion du territoire d'une commune à une autre commune. Un décret en Conseil d'État précise les conditions d'application du présent alinéa.

II. – Les dispositions du premier

Dispositions en vigueur	Texte des propositions de loi	Texte adopté par la Commission
<p>alinéa du I ne s'appliquent pas lorsque, pour chacune des taxes en cause, le taux d'imposition appliqué dans la commune préexistante la moins imposée était égal ou supérieur à 80 % du taux d'imposition correspondant appliqué dans la commune préexistante la plus imposée pour l'année antérieure à l'établissement du premier des douze budgets susvisés.</p>	<p>3° Au premier alinéa du II, le mot : « douze » est supprimé.</p>	<p>2° Après le mot : « année », la fin du II est ainsi rédigée : « précédant celle de la création de la commune nouvelle. » ;</p>
<p>III. – L'arrêté de création de commune nouvelle pris par le représentant de l'Etat dans le département ne produit ses effets au plan fiscal à compter de l'année suivante qu'à la condition qu'il intervienne avant le 1er octobre de l'année.</p>	<p>3° (Supprimé)</p>	<p>amendement CL26</p>
<p><i>Art. 1639 A et 1379. – Cf. annexe</i></p>	<p>Article 10</p>	<p>Article 10</p>
<p>Code général des collectivités territoriales</p>	<p>L'article L. 2113-20 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :</p>	<p>(Alinéa sans modification)</p>
<p><i>Art. L. 2113-20. – I. –</i> Les communes nouvelles mentionnées à l'article L. 2113-1 bénéficient des différentes parts de la dotation forfaitaire des communes prévues aux articles L. 2334-7 à L. 2334-12. Pour une durée de trois ans à compter du 1er janvier 2014, les dispositions prévues à l'article L. 2334-7-3 ne s'appliquent pas aux communes nouvelles mentionnées à l'article L. 2113-1 regroupant une population inférieure ou égale à 10 000 habitants et créées avant le 1er janvier 2016 ainsi qu'aux communes nouvelles créées avant le renouvellement général des conseils municipaux en 2014.</p>	<p>1° La seconde phrase du premier alinéa est remplacée par deux phrases ainsi rédigées :</p>	<p>1° La seconde phrase du premier alinéa du I est remplacée par un alinéa ainsi rédigé :</p>
	<p>« Les dispositions prévues à l'article L. 2334-7-3 ne s'appliquent pas, au cours des trois années suivant leur création et au plus tard le 1^{er} janvier 2016, aux communes nouvelles mentionnées à l'article L. 2113-1 regroupant une population inférieure ou égale à 10 000 habitants, ainsi qu'aux communes nouvelles regroupant toutes les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et éventuellement d'autres communes tiers. Ces dispositions s'appliquent également, pour une durée</p>	<p>« Au cours des trois années suivant leur création, l'article L. 2334-7-3 ne s'applique pas à la dotation forfaitaire des communes nouvelles créées au plus tard le 1^{er} janvier 2016 et regroupant une population inférieure ou égale à 10 000 habitants ou regroupant toutes les communes membres d'un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Pour une durée de trois ans à compter du 1^{er} janvier 2014, l'article L. 2334-7-3 ne s'applique pas à la dotation forfaitaire des communes</p>

Dispositions en vigueur

Texte des propositions de loi

Texte adopté par la Commission

II. – La dotation de base et la dotation proportionnelle à la superficie de ces communes sont calculées conformément à l'article L. 2334-7.

La première année de la création de la commune nouvelle, la population et la superficie prises en compte sont égales à la somme des populations et superficies des anciennes communes. La garantie prévue au 4° du I de l'article L. 2334-7 est calculée la première année par addition des montants correspondants versés aux anciennes communes l'année précédant la création, indexés, s'il est positif, selon le taux d'évolution de la garantie fixé par le comité des finances locales, et évolue ensuite tel que prévu au quatrième alinéa de ce même 4°.

Art. L. 2334-7. – Cf. annexe

de trois ans à compter du 1^{er} janvier 2014, aux communes nouvelles mentionnées à l'article L. 2113-1 créées avant le renouvellement général des conseils municipaux de 2014. » ;

2° Le II est complété par trois alinéas ainsi rédigés :

« Au cours des trois années suivant leur création, les communes nouvelles mentionnées à l'article L. 2113-1, regroupant une population inférieure ou égale à 10 000 habitants et créées au plus tard le 1^{er} janvier 2016, perçoivent une attribution au titre de la dotation forfaitaire prévue au I. de l'article L. 2334-7 au moins égale à la somme des dotations perçues par chacune des anciennes communes l'année précédant la création de la commune nouvelle. Lorsque ces communes nouvelles regroupent une population égale ou supérieure à 1 000 habitants, elles bénéficient d'une majoration de 5 % de la dotation forfaitaire déterminée comme le montant cumulé des dotations forfaitaires perçues l'année précédant la création de la commune nouvelle.

« Au cours des trois années suivant leur création, les communes nouvelles mentionnées à l'article

nouvelles créées avant le renouvellement général des conseils municipaux de 2014. » ;

2° Le II est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Au cours des trois années suivant leur création, les communes nouvelles créées au plus tard le 1^{er} janvier 2016 et regroupant une population inférieure ou égale à 10 000 habitants ou regroupant toutes les communes membres d'un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre perçoivent une attribution au titre de la dotation forfaitaire prévue au I du même article L. 2334-7 au moins égale à la somme des dotations perçues par chacune des anciennes communes l'année précédant la création de la commune nouvelle. Lorsque ces communes nouvelles regroupent une population comprise entre 1 000 et 10 000 habitants, elles bénéficient d'une majoration de 5 % de cette dotation forfaitaire. En 2015 et 2016, les communes nouvelles créées avant le renouvellement général des conseils municipaux de 2014 perçoivent une attribution au titre de la dotation forfaitaire prévue au même I au moins égale à celle perçue en 2014. »

Alinéa supprimé

Dispositions en vigueur	Texte des propositions de loi	Texte adopté par la Commission
<p>III. – La commune nouvelle perçoit une part " compensation " telle que définie au 3° du I de l'article L. 2334-7, égale à l'addition des montants dus à ce titre aux anciennes communes, indexés selon le taux d'évolution fixé par le comité des finances locales et minorés, le cas échéant, du prélèvement prévu au 1.2.4.2 de l'article 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.</p>	<p>3° Le III est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p>3° (Alinéa sans modification)</p>
<p>La commune nouvelle regroupant toutes les communes membres d'un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre perçoit en outre une part " compensation " telle que définie à l'article L. 5211-28-1, égale à l'addition des montants perçus à ce titre par le ou les établissements publics de coopération intercommunale dont elle est issue, indexés selon le taux d'évolution fixé par le comité des finances locales et minorés, le cas échéant, du prélèvement prévu au 1.2.4.2 de l'article 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 précitée.</p>	<p>« Au cours des trois années suivant sa création, la commune nouvelle, créée au plus tard le 1^{er} janvier 2016 et regroupant toutes les communes membres d'un ou plusieurs</p>	<p>Alinéa supprimé</p> <p>« Au cours des trois années suivant leur création, les communes nouvelles créées au plus tard le 1^{er} janvier 2016 et regroupant toutes les communes membres d'un ou plusieurs</p>

Dispositions en vigueur	Texte des propositions de loi	Texte adopté par la Commission
<p>IV. – Lorsque la commune nouvelle regroupe toutes les communes membres d'un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale, sa dotation forfaitaire comprend en outre les attributions d'une dotation de consolidation égale au montant de la dotation d'intercommunalité qui aurait été perçue, au titre de la même année, en application des articles L. 5211-29 à L. 5211-33 par le ou les établissements publics de coopération intercommunale auxquels elle se substitue en l'absence de création de commune nouvelle.</p>	<p>établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre perçoit une part "compensation" au moins égale à la somme des montants de dotation de compensation prévue à l'article L. 5211-28-1 et perçus par le ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre l'année précédant la création de la commune nouvelle. » ;</p>	<p>établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre <i>perçoivent...</i></p>
<p>Cette dotation évolue selon le taux d'indexation fixé par le comité des finances locales pour la dotation de base.</p>	<p>4° Le IV est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p>4° (Alinéa sans modification)</p>
<p><i>Art. L. 2334-7-3, L. 2113-1 et L. 5211-28-1. – Cf. annexe</i></p>	<p>« Au cours des trois années suivant sa création, l'attribution au titre de la dotation de consolidation est au moins égale à la somme des montants de la dotation d'intercommunalité perçue par le ou les établissements publics de coopération intercommunale l'année précédant la création de la commune nouvelle au plus tard le 1^{er} janvier 2016. »</p>	<p>« Au cours des trois années suivant <i>leur</i> création, <i>les communes nouvelles créées</i> au plus tard le 1^{er} janvier 2016 <i>et regroupant toutes les communes membres d'un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre perçoivent</i> une dotation de consolidation au moins égale à la somme des montants de la dotation d'intercommunalité perçue par le ou les établissements publics de coopération intercommunale l'année précédant la création de la commune nouvelle. »</p>
<p><i>Art. L. 2113-22. – Les communes nouvelles sont éligibles aux dotations de péréquation communale dans les conditions de droit commun.</i></p>	<p>Article 11</p> <p>Le dernier alinéa de l'article L. 2113-22 est remplacé par trois alinéas ainsi rédigés :</p>	<p>Article 11</p> <p>Le dernier alinéa de l'article L. 2113-22 du code général des collectivités territoriales est ainsi <i>rédigé</i> :</p>

amendement CL27

Dispositions en vigueur

Toutefois, elles perçoivent à compter de l'année de leur création une attribution au titre de la dotation de solidarité rurale au moins égale à la somme des attributions perçues au titre de chacune des trois fractions de la dotation de solidarité rurale par les communes anciennes, l'année précédant la création de la commune nouvelle. Cette attribution évolue selon un taux égal au taux d'évolution de la dotation de solidarité rurale mentionnée à l'article L. 2334-13.

Les communes nouvelles mentionnées à l'article L. 2113-1 regroupant une population inférieure ou égale à 10 000 habitants et créées avant le 1^{er} janvier 2016 ainsi que les communes nouvelles créées avant le renouvellement général des conseils municipaux en 2014 perçoivent, à compter de l'année de leur création, une attribution au titre des deux parts de la dotation nationale de péréquation prévues à l'article L. 2334-14-1 au moins égale à la somme des attributions perçues au titre de chacune de ces parts par les communes anciennes l'année précédant celle de la création de la commune nouvelle.

Art. L. 2113-1, L. 2334-14-1, L. 2334-15 à L. 2334-19. – Cf. *annexe*

Texte des propositions de loi

« Au cours des trois années suivant leur création, les communes nouvelles mentionnées à l'article L. 2113-1, regroupant une population inférieure ou égale à 10 000 habitants et créées au plus tard le 1^{er} janvier 2016 perçoivent une attribution au titre des deux parts de la dotation nationale de péréquation prévues à l'article L. 2334-14-1 et au titre de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale prévue aux articles L. 2334-15 à L. 2334-19 au moins égale à la somme des attributions perçues au titre de chacune de ces dotations par les anciennes communes l'année précédant la création de la commune nouvelle.

« Au cours des trois années suivant leur création, les communes nouvelles mentionnées à l'article L. 2113-1, regroupant toutes les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et éventuellement d'autres communes tiers, et créées au plus tard le 1^{er} janvier 2016 perçoivent une attribution au titre des deux parts de la dotation nationale de péréquation prévues à l'article L. 2334-14-1 et au

Texte adopté par la Commission

« Au cours des trois années suivant leur création, les communes nouvelles créées au plus tard le 1^{er} janvier 2016 et regroupant une population inférieure ou égale à 10 000 habitants ou regroupant toutes les communes membres d'un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre perçoivent des attributions au titre des deux parts de la dotation nationale de péréquation, de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale et de la dotation de solidarité rurale au moins égales aux attributions perçues au titre de chacune de ces dotations par les anciennes communes l'année précédant la création de la commune nouvelle. En 2015 et 2016, les communes nouvelles créées avant le renouvellement général des conseils municipaux de 2014 perçoivent des attributions au titre des deux parts de la dotation nationale de péréquation, de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale et de la dotation de solidarité rurale au moins égale aux attributions perçues au titre de chacune de ces dotations en 2014. »

amendement CL28

Alinéa supprimé

Dispositions en vigueur

Texte des propositions de loi

Texte adopté par la Commission

titre de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale prévue aux articles L. 2334-15 à L. 2334-19 au moins égale à la somme des attributions perçues au titre de chacune de ces dotations par les anciennes communes l'année précédant la création de la commune nouvelle.

« Les communes nouvelles mentionnées à l'article L. 2113-1 créées avant le renouvellement général des conseils municipaux de 2014 perçoivent en 2015 et en 2016 une attribution au titre des deux parts de la dotation nationale de péréquation prévues à l'article L. 2334-14-1 et au titre de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale prévue aux articles L. 2334-15 à L. 2334-19 au moins égale à celle qu'elles ont perçue en 2014. »

Article 12

La perte de recettes pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

La charge pour les communes est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Alinéa supprimé

Article 12

(Sans modification)

ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF

Code général des collectivités territoriales	124
<i>Art. L. 2113-1, L. 2113-7, L. 2334-7, L. 2334-7-3, L. 2334-14-1, L. 2334-15 à L. 2334-19, L. 5211-28-1</i>	
Code général des impôts	133
<i>Art. 1379, 1639 A</i>	
Code de l'urbanisme	135
<i>Art. 123-1</i>	

Code général des collectivités territoriales

Art. L. 2113-1. – La commune nouvelle est soumise aux règles applicables aux communes, sous réserve des dispositions du présent chapitre et des autres dispositions législatives qui lui sont propres.

Art. L. 2113-7. – Jusqu’au renouvellement général des conseils municipaux suivant la création de la commune nouvelle, l’arrêté du représentant de l’État dans le département prononçant cette création fixe la composition du conseil municipal de la commune nouvelle dans lequel entrent tout ou partie des membres en exercice des anciens conseils municipaux et, dans tous les cas, le maire et les adjoints de chacune des anciennes communes.

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

Art. L. 2334-7. – I. – À compter de 2005, la dotation forfaitaire comprend :

1° Une dotation de base destinée à tenir compte des charges liées à l’importance de sa population.

À compter de 2011, cette dotation de base est égale pour chaque commune au produit de sa population par un montant de 64,46 euros par habitant à 128,93 euros par habitant en fonction croissante de la population de la commune, dans des conditions définies par décret en Conseil d’État.

2° Une dotation proportionnelle à la superficie, égale à 3,22 euros par hectare à compter de 2011 et à 5,37 euros par hectare dans les communes situées en zone de montagne. À compter de 2005, le montant de cette dotation perçu par les communes de Guyane ne peut excéder le triple du montant qu’elles perçoivent au titre de la dotation de base ;

3° Les montants correspondant aux montants antérieurement perçus au titre du I du D de l’article 44 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998) et du 2° *bis* du II de l’article 1648 B du code général des impôts dans sa rédaction antérieure à la loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003). En 2005, ces montants sont indexés pour les communes qui en bénéficient selon un taux de 1 %. En 2011, ces montants sont identiques à ceux perçus au titre de 2010, après minoration, le cas échéant, en application du 1.2.4.2 de l’article 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 et majoration, le cas échéant, en application du II du 6 du même article.

À compter de 2012, ces mêmes montants peuvent être diminués selon un pourcentage identique pour l’ensemble des communes, dans les conditions prévues à l’article L. 2334-7-1.

Lorsqu’une commune cesse, à compter de 2005, d’appartenir à un groupement de communes faisant application des dispositions de l’article 1609 *nonies* C du code général des impôts, la commune perçoit au titre du présent 3° une part des montants perçus par le groupement au titre de la dotation de compensation prévue à l’article L. 5211-28-1 du présent code. Cette part est calculée en fonction du montant des bases de taxe professionnelle des communes qui adhèrent ou quittent ce groupement ayant servi au calcul de la compensation prévue au I du D de l’article 44 de la loi de finances pour 1999 précitée. Cette part est minorée, le cas échéant, en fonction de la part du prélèvement subi par le

groupement en application du premier alinéa du III de l'article 29 de la loi de finances pour 2003 (n° 2002-1575 du 30 décembre 2002) qui a été calculée à partir des bases de taxe professionnelle de France Télécom de cette commune. Cette part est minorée, le cas échéant, en fonction de la part du prélèvement subi par le groupement en application du 1.2.4.2 de l'article 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, qui a été calculée à partir du produit de la taxe sur les surfaces commerciales de cette commune ;

4° Une garantie. Cette garantie est versée en 2005, le cas échéant, lorsque le montant prévu au a ci-dessous est supérieur aux montants mentionnés au b. Elle est égale en 2005 à la différence entre :

a. Le montant de dotation forfaitaire perçue en 2004 et indexée selon un taux de 1 % hors montants des compensations mentionnées au 3° ;

b. Et la somme de la dotation de base et de la dotation proportionnelle à la superficie calculées en application des 1° et 2°.

À compter de 2012, les communes dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 0,75 fois le potentiel fiscal moyen par habitant constaté pour l'ensemble des communes bénéficient d'une attribution au titre de la garantie égale à celle perçue l'année précédente. Pour les communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur ou égal à 0,75 fois le potentiel fiscal moyen par habitant constaté pour l'ensemble des communes, ce montant est diminué, dans les conditions prévues à l'article L. 2334-7-1, en proportion de leur population et de l'écart relatif entre le potentiel fiscal par habitant de la commune et 0,75 fois le potentiel fiscal moyen par habitant constaté pour l'ensemble des communes. Cette minoration ne peut être supérieure à 6 % de la garantie perçue l'année précédente. Le potentiel fiscal pris en compte pour l'application du présent alinéa est celui calculé l'année précédente en application de l'article L. 2334-4. La population prise en compte pour la détermination du potentiel fiscal par habitant est corrigée par un coefficient logarithmique dont la valeur varie de 1 à 2 en fonction croissante de la population de la commune tel que défini pour l'application du 1° du présent I ;

5° Une dotation en faveur des communes des parcs nationaux et des parcs naturels marins. Cette dotation comprend une première fraction dont le montant est réparti entre les communes dont le territoire est en tout ou partie compris dans le cœur d'un parc national mentionné à l'article L. 331-1 du code de l'environnement. L'attribution individuelle est déterminée en fonction de la superficie de chaque commune comprise dans le cœur de parc, cette superficie étant doublée pour le calcul de la dotation lorsqu'elle dépasse les 5 000 kilomètres carrés. Cette dotation comprend une deuxième fraction dont le montant est réparti entre les communes insulaires de métropole dont le territoire est situé au sein d'un parc naturel marin mentionné à l'article L. 334-3 du même code. Cette dotation comprend une troisième fraction dont le montant est réparti par parts égales entre les autres communes insulaires dont le territoire est situé au sein d'un parc naturel marin mentionné au même article L. 334-3. Le montant de la première fraction est fixé à 3,2 millions d'euros et celui de chacune des deux autres fractions à 150 000 €.

II. – Le taux de croissance de la dotation forfaitaire est égal au taux d'évolution de la somme des composantes de cette dotation par rapport à la somme des montants versés l'année précédente en application du I, hors les montants prévus au 3° du même I. À compter de 2011, pour le calcul de ce taux de référence, il n'est pas tenu compte de l'évolution de la dotation forfaitaire liée aux variations de la population telle que définie par l'article L. 2334-2 ni des évolutions liées aux éventuelles minorations des composantes de la dotation forfaitaire prévues aux 3° et 4° du I du présent article.

La dotation forfaitaire comprend également les sommes reçues en 1993 au titre de la dotation supplémentaire aux communes et groupements touristiques ou thermaux et de la dotation particulière aux communes touristiques ainsi qu'au titre de la dotation particulière au profit des villes assumant des charges de centralité, en application des articles L. 234-13 et L. 234-14 du code des communes dans leur rédaction antérieure à la loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993 précitée. Ces sommes sont identifiées au sein de la dotation forfaitaire.

Les groupements de communes qui percevaient au lieu et place des communes constituant le groupement les dotations prévues à l'article L. 234-13 du code des communes, dans sa rédaction antérieure à la loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993 précitée, continuent à les percevoir. Pour 1994, le montant de ces dotations est égal à la somme reçue en 1993.

À compter de 2004, la dotation forfaitaire à prendre en compte au titre de 2003 est majorée pour chaque commune du montant dû au titre de 2003 en application du I du D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998) et du 2° *bis* du II de l'article 1648 B du code général des impôts dans sa rédaction antérieure à la loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003). Pour les communes qui, en 2003, ont subi un prélèvement sur leur fiscalité en application, soit du III de l'article L. 2334-7-2, soit du 2 du III de l'article 29 de la loi de finances pour 2003 (n° 2002-1575 du 30 décembre 2002), la dotation forfaitaire à prendre en compte pour l'application des dispositions précédentes est égale au montant effectivement reçu en 2003 au titre de la dotation forfaitaire et du I du D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 précitée, minoré du montant prélevé en 2003 sur la fiscalité. Si le montant prélevé en 2003 sur la fiscalité excède le montant perçu en 2003 au titre de la dotation forfaitaire et du I du D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 précitée, la différence est prélevée sur le produit des impôts directs locaux de la commune et 0,75 fois évolue chaque année comme la dotation forfaitaire. Pour les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale soumis pour la première fois à compter de 2004 aux dispositions de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts, les crédits correspondant à la compensation antérieurement perçue en application du I du D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 précitée sont versés à l'établissement en lieu et place des communes. À cet effet, l'ensemble des crédits correspondant à la compensation antérieurement perçue en application du I du D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 précitée sont identifiés au sein de la dotation forfaitaire.

Pour les communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, lorsque le montant de la compensation prévue au D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998) ou de la dotation de compensation prévue à l'article L. 5211-28-1 du présent code est, en 2011, inférieur au montant de la diminution à opérer en application du 1.2.4.2 de l'article 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, le solde est prélevé au profit du budget général de l'État, prioritairement sur le montant correspondant aux montants antérieurement perçus au titre du 2° *bis* du II de l'article 1648 B du code général des impôts dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004 et enfin sur le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties, de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, de la taxe d'habitation et de la contribution économique territoriale perçue au profit de ces communes et établissements.

Art. L. 2334-7-3. – À compter de 2014, le montant de la dotation forfaitaire des communes de métropole et des communes des départements d'outre-mer, à l'exception de celles du Département de Mayotte, est minoré d'un montant de 588 millions d'euros. Cette minoration est répartie entre les communes au prorata des recettes réelles de fonctionnement

de leur budget principal, minorées des atténuations de produits et du produit des mises à disposition de personnel facturées dans le cadre de mutualisation de services entre l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ses communes membres, telles que constatées au 1^{er} janvier 2014 dans les derniers comptes de gestion disponibles. Si, pour une commune, la minoration excède le montant perçu au titre de la dotation forfaitaire, la différence est prélevée sur les compensations mentionnées au III de l'article 37 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 ou, à défaut, sur les douzièmes prévus à l'article L. 2332-2 et au II de l'article 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 de la commune.

Art. L. 2334-14-1. – I. – La dotation nationale de péréquation comprend une part principale et une majoration.

II. – Cette dotation est répartie entre les communes dans les conditions précisées aux III, IV, V et VI, après prélèvement des sommes nécessaires à la quote-part destinée aux communes des départements d'outre-mer, de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française, de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, des circonscriptions territoriales de Wallis-et-Futuna et de la collectivité départementale de Mayotte. Cette quote-part est calculée en appliquant au montant de la dotation nationale de péréquation le ratio démographique mentionné au quatrième alinéa de l'article L. 2334-13. Elle est répartie dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.

III. – Bénéficiaire de la part principale de la dotation les communes de métropole qui remplissent les deux conditions suivantes :

1° Le potentiel financier par habitant est inférieur au potentiel financier moyen par habitant majoré de 5 % de l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique.

2° L'effort fiscal est supérieur à l'effort fiscal moyen des communes appartenant au même groupe démographique.

Par dérogation aux premier à troisième alinéas, il n'est pas tenu compte de la seconde condition pour les communes dont le taux d'imposition à la cotisation foncière des entreprises est égal au plafond prévu aux IV et V de l'article 1636 B *septies* du code général des impôts. Par dérogation aux dispositions précédentes, les communes de 10 000 habitants au moins dont le potentiel financier est inférieur de 15 % au potentiel financier moyen par habitant de l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique et dont l'effort fiscal est supérieur à 85 % de l'effort fiscal moyen des communes appartenant au même groupe démographique bénéficient de la dotation dans les conditions prévues au IV.

Les communes qui remplissent la première condition mais pas la seconde, sans que leur effort fiscal soit inférieur à 85 % de l'effort fiscal moyen des communes appartenant au même groupe démographique, bénéficient d'une attribution dans les conditions définies au IV.

III *bis*. – (Abrogé).

IV. – La part principale de la dotation est répartie dans les conditions suivantes :

L'attribution par habitant revenant à chaque commune de métropole éligible est déterminée en proportion de l'écart relatif entre le potentiel financier moyen par habitant de

l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique et le potentiel financier par habitant de la commune.

Toutefois, les communes éligibles à la part principale de la dotation en application du cinquième alinéa du III bénéficient d'une attribution réduite de moitié.

Lorsqu'une attribution revenant à une commune diminue de plus de moitié par rapport à celle de l'année précédente, cette commune perçoit, à titre de garantie non renouvelable, une attribution égale à la moitié de celle qu'elle a perçue l'année précédente.

Lorsqu'une commune cesse d'être éligible à la part principale de la dotation, cette commune perçoit, à titre de garantie non renouvelable, une attribution égale à la moitié de celle qu'elle a perçue l'année précédente.

L'attribution revenant à une commune ne peut en aucun cas prendre en compte les montants attribués l'année précédente au titre des garanties mentionnées aux quatrième et cinquième alinéas du présent IV.

Lorsqu'une commune ne dispose d'aucune ressource au titre des quatre taxes directes locales, l'attribution par habitant revenant à la commune est égale à huit fois l'attribution moyenne nationale par habitant. Cette attribution est portée à douze fois l'attribution nationale moyenne par habitant lorsque les communes concernées sont membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Le montant total des attributions revenant en métropole aux communes éligibles comptant 200 000 habitants et plus est égal au produit de leur population par le montant moyen de l'attribution par habitant perçue l'année précédente par ces communes.

V. – La majoration de la dotation nationale de péréquation est répartie entre les communes éligibles comptant moins de 200 000 habitants en proportion de leur population et de l'écart relatif entre le potentiel fiscal moyen par habitant, calculé à partir des seuls produits mentionnés au 2° du I de l'article L. 2334-4, de l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique et le potentiel fiscal par habitant de la commune, calculé à partir des seuls produits mentionnés au 2° du I de l'article L. 2334-4.

Seules sont éligibles les communes dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur de 15 % au potentiel fiscal par habitant du même groupe démographique.

VI. – À compter de 2012, l'attribution au titre de la part principale ou de la part majoration de la dotation nationale de péréquation revenant à une commune éligible ne peut être ni inférieure à 90 %, ni supérieure à 120 % du montant perçu l'année précédente.

Lorsqu'une commune cesse d'être éligible en 2012 à la part principale ou à la part majoration de la dotation nationale de péréquation, elle perçoit, à titre de garantie, une attribution égale à 90 % en 2012, 75 % en 2013 et 50 % en 2014 du montant perçu en 2011 au titre de la part de dotation à laquelle elle n'a plus droit.

VII. – Aucune attribution calculée en application des paragraphes précédents n'est versée si son montant est inférieur ou égal à 300 euros.

VIII. – Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État. À défaut, le décret n° 85-260 du 22 février 1985 relatif aux modalités de répartition des ressources du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle et du

fonds national de péréquation et le décret n° 85-1314 du 11 décembre 1985 relatif aux modalités de répartition des ressources du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle et du Fonds national de péréquation dans les départements d'outre-mer s'appliquent, en ce qui concerne le présent article.

Art. L. 2334-15. – La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale a pour objet de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines confrontées à une insuffisance de leurs ressources et supportant des charges élevées.

Art. L. 2334-16. – Bénéficiaire de la dotation prévue à l'article L. 2334-15 :

1° Les trois premiers quarts des communes de 10 000 habitants et plus, classées, chaque année, en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges défini à l'article L. 2334-17 ;

2° Le premier dixième des communes dont la population est comprise entre 5 000 et 9 999 habitants, classées, chaque année, en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges défini à l'article L. 2334-18.

Art. L. 2334-17. – L'indice synthétique de ressources et de charges mentionné à l'article L. 2334-16 pour les communes de 10 000 habitants et plus est constitué :

1° Du rapport entre le potentiel financier par habitant des communes de 10 000 habitants et plus et le potentiel financier par habitant de la commune, tel que défini à l'article L. 2334-4 ;

2° Du rapport entre la proportion de logements sociaux dans le total des logements de la commune et la proportion de logements sociaux dans le total des logements des communes de 10 000 habitants et plus ;

3° Du rapport entre la proportion du total des bénéficiaires d'aides au logement, y compris leur conjoint et les personnes à charge vivant habituellement dans leur foyer, dans le nombre total de logements de la commune et cette même proportion constatée dans l'ensemble des communes de 10 000 habitants et plus ;

4° Du rapport entre le revenu moyen par habitant des communes de 10 000 habitants et plus et le revenu par habitant de la commune, calculé en prenant en compte la population définie au premier alinéa de l'article L. 2334-2.

Les logements sociaux retenus pour l'application du présent article sont les logements locatifs appartenant aux organismes d'habitations à loyer modéré, aux sociétés d'économie mixte locales et aux filiales de la société ICADE, à l'exclusion des logements-foyers mentionnés au 5° de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation. Sont aussi retenus comme des logements sociaux pour l'application du présent article les logements de la Société nationale immobilière ou de ses filiales qui appartenaient au 1^{er} janvier 2006 à la société ICADE et qui sont financés dans les conditions fixées par le troisième alinéa de l'article L. 2335-3 et le dernier alinéa des articles L. 5214-23-2, L. 5215-35 et L. 5216-8-1 du présent code. Sont également considérés comme des logements sociaux pour l'application du présent article les logements appartenant à l'Entreprise minière et chimique et aux sociétés à participation majoritaire de l'Entreprise minière et chimique, les logements appartenant aux houillères de bassin, aux sociétés à participation majoritaire des houillères de bassin ainsi qu'aux sociétés à participation majoritaire des Charbonnages de France, les logements de la Société nationale immobilière qui appartenaient au

1^{er} janvier 2001 aux Houillères du bassin de Lorraine et aux sociétés à participation majoritaire des Houillères du bassin de Lorraine et les logements appartenant à l'Établissement public de gestion immobilière du Nord-Pas-de-Calais et les logements locatifs ayant bénéficié de prêts spéciaux consentis par le Crédit foncier de France appartenant à des personnes morales autres que celles citées ci-dessus à la condition qu'ils constituent sur le territoire d'une commune un ensemble d'au moins 2 000 logements. Les organismes d'habitations à loyer modéré et les sociétés d'économie mixte locales sont tenus de fournir au représentant de l'État dans la région, chaque année avant le 31 octobre, un inventaire par commune des logements sociaux dont ils sont propriétaires au 1er janvier. Le défaut de production de cet inventaire ou la production d'un inventaire manifestement erroné donne lieu à l'application d'une amende de 1 500 euros recouvrée comme en matière de taxe sur les salaires. Un décret fixe le contenu de l'inventaire mentionné ci-dessus.

Les aides au logement retenues pour l'application du présent article sont, dans des conditions définies par décret en Conseil d'État, les prestations prévues aux articles L. 351-1 du code de la construction et de l'habitation et L. 542-1 et L. 831-1 du code de la sécurité sociale.

Le revenu pris en considération pour l'application du 4^o est le dernier revenu imposable connu.

L'indice synthétique de ressources et de charges est obtenu par addition des rapports visés aux 1^o, 2^o, 3^o et 4^o, en pondérant le premier par 45 %, le deuxième par 15 %, le troisième par 30 % et le quatrième par 10 %. Toutefois, chacun des pourcentages de pondération peut être majoré ou minoré pour l'ensemble des communes bénéficiaires d'au plus cinq points dans des conditions fixées par un décret en Conseil d'État.

Les communes sont classées en fonction de la valeur décroissante de leur indice synthétique.

Art. L. 2334-18. – Les dispositions de l'article L. 2334-17 s'appliquent pour le calcul de l'indice synthétique de ressources et de charges des communes de 5 000 à 9 999 habitants, sous réserve de la substitution des moyennes nationales constatées pour ces communes à celles constatées pour les communes de 10 000 habitants et plus.

Les communes sont classées en fonction de la valeur décroissante de leur indice synthétique.

Art. L. 2334-18-1. – En 2005, l'enveloppe à répartir entre les communes de 5 000 à 9 999 habitants est augmentée de 20 millions d'euros par rapport à l'enveloppe mise en répartition l'année précédente.

Pour les années 2006, 2007 et 2008, l'enveloppe à répartir entre les communes de 5 000 à 9 999 habitants éligibles à la dotation est égale au produit de leur population par le montant moyen par habitant perçu l'année précédente par les communes éligibles de cette catégorie, indexé selon le taux d'évolution pour l'année de répartition du montant moyen par habitant de l'ensemble des communes éligibles à la dotation. Le présent alinéa ne s'applique pas à compter de 2009.

Art. L. 2334-18-2. – La dotation revenant à chaque commune éligible est égale au produit de sa population par la valeur de l'indice qui lui est attribué. Ce produit est pondéré par l'effort fiscal dans la limite de 1,3 et par un coefficient variant uniformément de 2 à 0,5 dans l'ordre croissant du rang de classement des communes éligibles.

Pour la détermination de la dotation revenant aux communes éligibles, s'appliquent au produit défini au premier alinéa deux coefficients multiplicateurs supplémentaires, l'un égal à un, augmenté du rapport entre le double de la population des zones urbaines sensibles et la population totale de la commune, et l'autre égal à un, augmenté du rapport entre la population des zones franches urbaines et la population totale de la commune.

L'accroissement de la dotation de chaque commune ne peut excéder 4 millions d'euros par an.

À compter de 2009, les communes éligibles au titre de l'article L. 2334-16 perçoivent une dotation égale à celle perçue l'année précédente, majorée, le cas échéant, de l'augmentation prévue à l'article L. 2334-18-4. Pour les communes situées dans la première moitié des communes de la catégorie des communes de 10 000 habitants et plus, classées en fonction de l'indice synthétique de ressources et de charges défini à l'article L. 2334-17, la dotation est égale à celle perçue l'année précédente, augmentée du taux prévisionnel, associé au projet de loi de finances de l'année de versement, d'évolution des prix à la consommation des ménages hors tabac et majorée, le cas échéant, de l'augmentation prévue à l'article L. 2334-18-4. Les communes qui n'étaient pas éligibles à la dotation l'année précédant l'année de versement bénéficient d'une attribution calculée en application du présent article.

Art. L. 2334-18-3. – Lorsqu'une commune cesse d'être éligible à la dotation, elle perçoit, à titre de garantie non renouvelable, une attribution égale à la moitié de celle qu'elle a perçue l'année précédente.

Lorsqu'une commune cesse d'être éligible à la dotation à la suite d'une baisse de sa population en deçà du seuil minimal fixé au 2° de l'article L. 2334-16, elle perçoit, à titre de garantie pour les trois exercices suivants, une attribution égale à 90 %, 75 % puis 50 % du montant perçu l'année précédant celle au titre de laquelle elle a perdu l'éligibilité.

En outre, lorsque, à compter de 2000, une commune, dont l'établissement public de coopération intercommunale dont elle est membre a opté deux ans auparavant pour l'application du régime fiscal prévu à l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts, cesse d'être éligible à la dotation du fait de l'application des 1 et 2 du II de l'article L2334-4, elle perçoit, pendant cinq ans, une attribution calculée en multipliant le montant de dotation perçu la dernière année où la commune était éligible par un coefficient égal à 90 % la première année et diminuant ensuite d'un dixième chaque année.

À titre dérogatoire en 2012, lorsqu'une commune cesse d'être éligible à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, elle perçoit, à titre de garantie, une dotation égale à 90 % en 2012, 75 % en 2013 et 50 % en 2014 du montant perçu en 2011.

Les sommes nécessaires sont prélevées sur les crédits affectés par le comité des finances locales à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale.

Art. L. 2334-18-4. – À compter de 2010, l'augmentation de la dotation, après répartition des attributions calculées en application des articles L. 2334-16 à L. 2334-18-2, bénéficie :

1° Aux deux cent cinquante premières communes de 10 000 habitants et plus, classées en fonction de l'indice synthétique de ressources et de charges défini à l'article L. 2334-17 ;

2° Aux trente premières communes dont la population est comprise entre 5 000 et 9 999 habitants, classées en fonction de l'indice synthétique de ressources et de charges défini à l'article L. 2334-18.

L'augmentation de la dotation, après répartition des attributions calculées en application des articles L. 2334-16 à L. 2334-18-2, est répartie entre les deux catégories démographiques au prorata de leur population dans le total des communes bénéficiaires.

La part d'augmentation revenant à chaque commune bénéficiaire est égale au produit de sa population par la valeur de l'indice qui lui est attribué. Ce produit est pondéré par un coefficient variant uniformément de 2 à 1 dans l'ordre croissant du rang de classement des communes qui en bénéficient.

Art. L. 2334-19. – (abrogé par l'article 139 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008) Le maire d'une commune ayant bénéficié, au cours de l'exercice précédent, de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale présente au conseil municipal, avant la fin du deuxième trimestre qui suit la clôture de cet exercice, un rapport qui retrace les actions de développement social urbain entreprises au cours de cet exercice et les conditions de leur financement.

Art. L. 5211-28-1. – À compter de 2004, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre perçoivent une dotation de compensation égale aux montants dus au titre de 2003 en application du I du D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998) et du 2° bis du II de l'article 1648 B du code général des impôts dans sa rédaction antérieure à la loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003), indexés selon le taux mentionné par le 3° du I de l'article L. 2334-7.

À compter de 2012, les montants antérieurement perçus au titre du I du D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 précitée peuvent être diminués d'un pourcentage identique pour l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, dans les conditions prévues à l'article L. 2334-7-1.

Les établissements publics de coopération intercommunale soumis pour la première fois à compter de 2004 aux dispositions de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts perçoivent en lieu et place de leurs communes membres la part de la dotation forfaitaire correspondant à la compensation antérieurement perçue en application du I du D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 précitée. Lorsqu'une ou plusieurs de leurs communes membres subissait, l'année précédant la mise en œuvre des dispositions de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts, un prélèvement sur la fiscalité en application du 2 du III de l'article 29 de la loi de finances pour 2003 (n° 2002-1575 du 30 décembre 2002), la dotation de compensation versée à l'établissement est minorée du montant de ce prélèvement, actualisé chaque année selon le taux mentionné par le 3° du I de l'article L. 2334-7. Lorsqu'une ou plusieurs de leurs communes membres subissait, l'année précédant la mise en œuvre des dispositions de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts, en application du dernier alinéa du II de l'article L. 2334-7 du présent code, un prélèvement calculé selon les modalités prévues au 1.2.4.2 de l'article 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, la dotation de compensation versée à l'établissement est minorée du montant de ce prélèvement.

Lorsque, à compter de 2005, le territoire d'un groupement de communes faisant application des dispositions de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts est modifié, la dotation de compensation revenant à ce groupement est majorée ou minorée en fonction du montant des bases de taxe professionnelle des communes qui adhèrent ou

quittent ce groupement, ayant servi au calcul de la compensation prévue au I du D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998).

En cas de retrait de communes, la dotation de compensation du groupement est majorée, le cas échéant, en fonction de la part du prélèvement subi par celui-ci en application du I du III de l'article 29 de la loi de finances pour 2003 (n° 2002-1575 du 30 décembre 2002) qui a été calculée à partir des bases de taxe professionnelle de France Télécom des communes qui se retirent.

En cas de retrait de communes, la dotation de compensation du groupement est majorée, le cas échéant, en fonction de la part du prélèvement subi par celui-ci en application du dernier alinéa du II du L. 2334-7 du présent code et calculé selon les modalités prévues au 1.2.4.2 de l'article 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

Code général des impôts

Art. 1379. – I. – Les communes perçoivent, dans les conditions déterminées par le présent chapitre :

- 1° La taxe foncière sur les propriétés bâties, prévue aux articles 1380 et 1381 ;
- 2° La taxe foncière sur les propriétés non bâties, prévue à l'article 1393 ;
- 3° La taxe d'habitation, prévue à l'article 1407 ;
- 4° La cotisation foncière des entreprises, prévue à l'article 1447 ;
- 5° Une fraction égale à 26,5 % du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises afférent à son territoire prévu à l'article 1586 *octies* ;
- 6° La redevance des mines, prévue à l'article 1519 ;
- 7° L'imposition forfaitaire sur les pylônes, prévue à l'article 1519 A ;
- 8° La taxe annuelle sur les installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent situées dans les eaux intérieures ou la mer territoriale, prévue à l'article 1519 B ;

9° Une fraction de la composante de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux relative aux installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent et aux installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique hydraulique des courants situées dans les eaux intérieures ou dans la mer territoriale, prévue à l'article 1519 D. Pour ces dernières, le produit est rattaché au territoire où est installé le point de raccordement au réseau public de distribution ou de transport d'électricité.

Pour l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux relative aux installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent, cette fraction est égale à 20 %. Pour l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux relative aux installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique hydraulique des courants, cette fraction est fixée à 50 % ;

10° La moitié de la composante de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux relative aux installations de production d'électricité d'origine nucléaire ou thermique à flamme, prévue à l'article 1519 E ;

11° La moitié de la composante de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux relative aux centrales de production d'énergie électrique d'origine photovoltaïque ou hydraulique, prévue à l'article 1519 F. Le produit de cette composante de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux afférent aux ouvrages hydroélectriques mentionnés au premier alinéa de l'article 1475 est réparti comme les valeurs locatives de ces ouvrages selon les règles fixées par ce même article ;

12° La composante de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux relative aux transformateurs électriques, prévue à l'article 1519 G ;

13° Deux tiers de la composante de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux relative aux stations radioélectriques, dans les conditions prévues à l'article 1519 H ;

13° *bis* La composante de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux relative aux installations de gaz naturel liquéfié et aux stations de compression du réseau de transport de gaz naturel, la moitié de la composante de cette imposition relative aux stockages souterrains de gaz naturel et la moitié de la composante relative aux canalisations de transport de gaz naturel et d'autres hydrocarbures, prévues à l'article 1519 HA ;

14° La taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties, prévue à l'article 1519 I.

II. – Elles peuvent instituer les taxes suivantes :

1° La taxe d'enlèvement des ordures ménagères, dans les conditions prévues à l'article 1520 ;

2° La taxe de balayage prévue à l'article 1528 lorsqu'elles assurent le balayage de la superficie des voies livrées à la circulation publique qui incombe aux propriétaires riverains ;

3° La taxe sur la cession à titre onéreux de terrains devenus constructibles, prévue à l'article 1529, et la taxe sur les friches commerciales, prévue à l'article 1530 ;

4° La taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations prévue à l'article 1530 *bis*.

Art. 1639 A. – I. – Sous réserve des dispositions de l'article 1639 A *bis*, les collectivités locales et organismes compétents font connaître aux services fiscaux, avant le 15 avril de chaque année, les décisions relatives soit aux taux, soit aux produits, selon le cas, des impositions directes perçues à leur profit.

Toutefois, lorsque la communication aux collectivités locales des informations indispensables à l'établissement de leur budget, telle qu'elle est prévue aux articles L. 1612-2 et L. 1612-3 du code général des collectivités territoriales, n'intervient pas avant le 31 mars, la notification aux services fiscaux s'effectue dans un délai de quinze jours à compter de la communication de ces informations ; l'année où intervient le renouvellement des conseils municipaux, généraux ou régionaux, la date de notification est reportée, pour les conseils municipaux, généraux ou régionaux concernés par ce renouvellement, du 15 avril au 30 avril.

Pour la fixation des taux par les chambres de commerce et d'industrie territoriales conformément aux dispositions de l'article 1600, les services fiscaux communiquent aux chambres de commerce et d'industrie territoriales le montant prévisionnel des bases de cotisation foncière des entreprises retenues pour l'établissement de la taxe prévue à l'article précité et les taux d'imposition de l'année précédente ainsi que le montant du prélèvement de l'année précédente prévu au IV de l'article 29 de la loi de finances pour 2003 (n° 2002-1575 du 30 décembre 2002). Si cette communication n'intervient pas avant le 31 mars, la notification aux services fiscaux des décisions relatives aux taux s'effectue dans un délai de quinze jours à compter de la communication de ces informations.

II. – (Abrogé)

III. – La notification a lieu par l'intermédiaire des services préfectoraux pour les collectivités locales et leurs groupements, par l'intermédiaire de l'autorité de l'État chargée de leur tutelle pour les chambres de commerce et d'industrie territoriales, et directement dans les autres cas.

À défaut, les impositions peuvent être recouvrées selon les décisions de l'année précédente.

Code de l'urbanisme

Art. 123-1. – I. – Le plan local d'urbanisme respecte les principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1. Il comprend un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durables, des orientations d'aménagement et de programmation, un règlement et des annexes. Lorsque le plan local d'urbanisme tient lieu de programme local de l'habitat ou de plan de déplacements urbains, il comprend également un programme d'orientations et d'actions. Chacun de ces éléments peut comprendre un ou plusieurs documents graphiques.

Le programme d'orientations et d'actions comprend toute mesure ou tout élément d'information nécessaire à la mise en œuvre de la politique de l'habitat ou des transports et des déplacements définie par le plan local d'urbanisme tenant lieu de programme local de l'habitat ou de plan de déplacements urbains.

II. – Lorsqu'il est élaboré par un établissement public de coopération intercommunale compétent, le plan local d'urbanisme couvre l'intégralité de son territoire. L'établissement public de coopération intercommunale compétent engage une procédure d'élaboration ou de révision d'un plan local d'urbanisme couvrant l'intégralité de son territoire lorsqu'il le décide et, au plus tard, lorsqu'il révisé un des plans locaux d'urbanisme applicables dans son périmètre.

Lorsqu'il est élaboré par un établissement public de coopération intercommunale ou par la Métropole de Lyon, le plan local d'urbanisme peut tenir lieu de programme local de l'habitat. Dans ce cas, il poursuit les objectifs énoncés à l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation.

Lorsqu'il est élaboré par un établissement public de coopération intercommunale compétent qui est autorité organisatrice au sens de l'article L. 1231-1 du code des transports, le plan local d'urbanisme peut tenir lieu de plan de déplacements urbains. Dans ce cas, il poursuit les objectifs énoncés aux articles L. 1214-1 et L. 1214-2 du même code. Il

comprend le ou les plans de mise en accessibilité de la voirie et des espaces publics, prévus à l'article 45 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, applicables sur le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale.

Lorsqu'une communauté de communes de moins de 30 000 habitants élabore un plan local d'urbanisme tenant lieu de programme local de l'habitat ou lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale qui n'est pas soumis à l'obligation d'élaborer un plan de déplacements urbains en application de l'article L. 1214-3 du code des transports élabore un plan local d'urbanisme tenant lieu de plan de déplacements urbains, ce plan comprend un programme d'orientations et d'actions et, si nécessaire, des dispositions relatives à l'habitat ou aux transports et déplacements dans les orientations d'aménagement et de programmation.

Lorsque le programme local de l'habitat ou le plan de déplacements urbains arrive à échéance ou lorsque l'expiration du délai de validité du programme local de l'habitat ou du plan de déplacements urbains intervient avant la délibération portant approbation d'un plan local d'urbanisme tenant lieu de programme local de l'habitat ou de plan de déplacements urbains, ce programme ou ce plan peut être prorogé jusqu'à l'approbation du plan local d'urbanisme. Cette prorogation est décidée, pour une durée de trois ans renouvelable une fois, par délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, et après accord du préfet de département.

Il en est de même lorsqu'un plan local d'urbanisme élaboré par un établissement public de coopération intercommunale est révisé pour intégrer les dispositions tenant lieu de programme local de l'habitat ou de plan de déplacements urbains.

III. – Lorsqu'il est élaboré par une commune non membre d'un établissement public compétent, le plan local d'urbanisme couvre l'intégralité de son territoire.

IV. – Dans tous les cas, le plan local d'urbanisme ne couvre pas les parties de territoire couvertes par un plan de sauvegarde et de mise en valeur.

Toutefois, dans les communes couvertes par un schéma de cohérence territoriale qui identifie les secteurs d'aménagement et de développement touristique d'intérêt intercommunal, un plan local d'urbanisme partiel couvrant ces secteurs peut être élaboré par un établissement public de coopération intercommunale compétent, sous réserve que chaque commune concernée couvre sans délai le reste de son territoire par un plan local d'urbanisme et recueille l'avis de l'établissement public de coopération intercommunale compétent sur la compatibilité de son projet d'aménagement et de développement durables avec celui de l'établissement public.

V. – En cas d'annulation partielle par voie juridictionnelle d'un plan local d'urbanisme, l'autorité compétente élabore sans délai les nouvelles dispositions du plan applicables à la partie du territoire communal concernée par l'annulation. Il en est de même des plans d'occupation des sols qui, à la date de publication de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 précitée, ne couvrent pas l'intégralité du territoire communal concerné.

En cas de déclaration d'illégalité ou d'annulation par voie juridictionnelle de l'intégralité d'un plan local d'urbanisme couvrant le territoire d'une commune située dans le périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale compétent, celui-ci peut approuver un plan local d'urbanisme sur le territoire de la commune concernée.

VI. – Les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs peuvent être autorisées dans les zones naturelles, agricoles ou forestières dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière du terrain sur lequel elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages.

PERSONNES ENTENDUES PAR LA RAPPORTEURE

Direction générale des collectivités locales

- M. Serge Morvan, directeur général des collectivités locales, directeur de cabinet de M. André Vallini, secrétaire d'État à la Réforme territoriale
- M. Stanislas Bourron, adjoint au directeur général
- Mme Françoise Taheri, sous-directrice des finances locales et de l'action économique
- M. François Pesneau, sous-directeur des compétences et des institutions locales
- M. Stéphane Brunot, adjoint au sous-directeur des compétences et des institutions locales
- M. Thomas Fauconnier, chef du bureau des structures territoriales
- Mme Delphine Egault, adjointe au chef du bureau des structures territoriales

Commune nouvelle de Baugé-en-Anjou

- M. Philippe Chalopin, maire

Commune nouvelle de Bleury-Saint-Symphorien

- M. Stéphane Lemoine, maire
- Mme Valérie Chantelauze, adjointe chargée des finances

Commune nouvelle de Clefs-Val-d'Anjou

- M. Michel Renault, maire

Commune nouvelle de Chemillé-Melay

- M. Michel Mercier, premier adjoint

Commune nouvelle de Thizy-les-Bourgs

- M. Michel Mercier, sénateur du Rhône, maire

Ancienne commune nouvelle de Bois-Guillaume-Bihorel

- M. Gilbert Renard, maire de Bois-Guillaume, ancien maire de Bois-Guillaume-Bihorel
- M. Antoine Ameline, directeur général des services de Bois-Guillaume, ancien directeur général des services de Bois-Guillaume-Bihorel

Caisse des dépôts et consignations

- Mme Christine Bremond, chargée de mission au service Mairie-conseils
- Mme Catherine Donou, juriste au service Mairie-conseils
- Mme Marie-Michèle Cazenave, directrice-adjointe des relations institutionnelles

Cabinet Stratorial Finances

- M. Jean-Pierre Coblenz, directeur associé

Université Paris-Est Marne-la-Vallée

- M. Vincent Aubelle, professeur associé au département Génie Urbain