



ASSEMBLÉE NATIONALE

14ème législature

communautés de communes

Question orale n° 161

Texte de la question

M. Jean-René Marsac interroge Mme la ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique sur la création de communes nouvelles à cheval sur plusieurs départements. Dans un texte de loi portant sur la réforme des collectivités territoriales paru au *Journal officiel* le 17 décembre 2010, l'article 21 prévoit la création de communes nouvelles par le regroupement de communes contiguës, ou de la totalité des communes membres d'un même EPCI, à condition qu'elles appartiennent au même département, ou après modification des limites départementales, en vue de ce regroupement. Lors de l'examen du projet de loi de la réforme territoriale, il avait déposé un amendement afin de permettre la création de communes nouvelles dans des agglomérations à cheval sur plusieurs départements sans changer les limites de ceux-ci. Cette possibilité avait été repoussée par l'Assemblée après un avis défavorable du gouvernement de l'époque. Pourtant certaines de ces agglomérations forment de fait une ville unique tant du point de vue économique qu'en matière de services à la population. La création de sections électorales distinctes au sein de la commune nouvelle pour les élections autres que municipales, et la possibilité de désigner des maires délégués, n'obligeraient pas à opérer les changements de limites départementales prévus actuellement par la loi. Celle-ci autorise déjà l'existence de communautés de communes dans un territoire interdépartemental. L'existence de communes déléguées et de maires délégués permet en effet à chaque section de la commune nouvelle d'organiser les scrutins qui relèvent de chaque département concerné, et à chaque maire délégué de rendre compte, pour les missions qui lui sont déléguées par l'État, dans le département de son ressort. Il souhaite connaître les intentions du Gouvernement à ce sujet dans le cadre du prochain projet de loi de décentralisation.

Texte de la réponse

CRÉATION DE COMMUNES NOUVELLES

M. le président. La parole est à M. Jean-René Marsac, pour exposer sa question, n° 161, relative à la création de communes nouvelles.

M. Jean-René Marsac. Ma question s'adresse à Mme la ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique.

L'article 21 de la loi de réforme des collectivités territoriales publiée au *Journal officiel* du 17 décembre 2010 prévoit la création de communes nouvelles par le regroupement de communes contiguës ou de la totalité des communes membres d'un même établissement public de coopération intercommunale, à condition qu'elles appartiennent au même département, ou après modification des limites départementales en vue de ce regroupement.

Lors de l'examen de ce texte, j'avais déposé un amendement afin de permettre la création de communes nouvelles dans des agglomérations à cheval sur plusieurs départements sans changer les limites de ceux-ci. Cette possibilité a été repoussée par l'Assemblée nationale après un avis défavorable du gouvernement de l'époque.

Pourtant, certaines de ces agglomérations forment de fait une ville unique, tant du point de vue économique qu'en matière de services à la population, ce qui est le cas de la ville de Redon, située dans ma circonscription,

à la croisée de trois départements.

La création de sections électorales distinctes, au sein de la commune nouvelle, pour les élections autres que municipales, et la possibilité de désigner des maires délégués n'obligeraient pas à opérer les changements de limites départementales.

La loi autorise déjà l'existence de communautés de communes dans un territoire interdépartemental, le contrôle de légalité étant fait au siège de la communauté de communes par le préfet du département concerné.

L'existence de communes déléguées et de maires délégués permet à chaque section de la commune nouvelle d'organiser les scrutins qui relèvent de chaque département concerné, et à chaque maire délégué de rendre compte, pour les missions qui lui sont déléguées par l'État, dans le département de son ressort.

Quelle est l'intention du Gouvernement au regard d'une telle demande, qui pourrait être traitée dans le texte sur la décentralisation ?

M. le président. La parole est à Mme la ministre déléguée chargée des Français de l'étranger.

Mme Hélène Conway-Mouret, *ministre déléguée chargée des Français de l'étranger*. Monsieur le député, vous regrettez que la loi ne permette pas de créer une commune nouvelle dans une agglomération située sur le territoire de plusieurs départements.

Il n'est effectivement pas possible juridiquement de créer des communes interdépartementales. Les communes sont l'échelon de base de notre organisation administrative. Elles sont en même temps des collectivités territoriales et des circonscriptions administratives. Ainsi, le maire représente l'État dans chaque commune.

Les limites des communes déterminent le périmètre des autres circonscriptions administratives supracommunales - cantons, arrondissements, départements, régions -, celui des autres collectivités territoriales - le département et la région - et les circonscriptions électorales des députés comme des sénateurs.

Il n'est donc pas possible, y compris pour des raisons pratiques, qu'une commune n'appartienne pas intégralement à un même département. Cela soulèverait en effet des difficultés concrètes de fonctionnement ainsi qu'en matière fiscale et administrative pour l'ensemble des habitants.

De plus, à l'heure où nous souhaitons clarifier l'intervention des collectivités territoriales dans le cadre d'une action publique modernisée, il ne semble pas particulièrement souhaitable d'introduire un facteur de complexité institutionnelle et organisationnelle supplémentaire.

Pour autant, s'agissant du type de situation que vous décrivez, le législateur a prévu une procédure permettant à deux communes appartenant à deux départements différents, voire deux régions différentes, de fusionner en une commune nouvelle.

L'article L. 2113-4 du code général des collectivités territoriales exige une modification des limites territoriales des départements et des régions concernés le cas échéant, préalablement à la prise de l'arrêté portant création de la commune nouvelle par le représentant de l'État.

La modification des limites territoriales des départements et régions est réalisée par un décret en Conseil d'État pris après accord des conseils généraux et, le cas échéant, des conseils régionaux concernés.

M. le président. La parole est à M. Jean-René Marsac.

M. Jean-René Marsac. Vous comprendrez, madame la ministre déléguée, que cette réponse ne me satisfait pas complètement. Je ne comprends pas quelles sont les difficultés juridiques posées par la délimitation des circonscriptions. Nombre de villes, toutes les grandes agglomérations, sont sur plusieurs circonscriptions. Il en va de même pour les cantons. Pourquoi ce qui est déjà possible dans ces cas ne le serait-il pas pour les communes nouvelles ?

En outre, l'intercommunalité peut déjà fonctionner sur une base interdépartementale. La création de maires délégués et de sections électorales en leur sein permet en effet de régler de nombreux problèmes. La création de sections électorales, avec des conseils municipaux délégués et des maires délégués, est tout aussi possible pour les communes nouvelles.

Il est nécessaire d'approfondir l'argumentaire sur cette question. Vous proposez de s'en tenir à la loi et de modifier les limites départementales et régionales. Mais c'est ce processus qui est complexe, pas ce que je demande. Pour une ville comme Redon, au contact de trois départements et de deux régions, la complexité existe. Peut-on trouver une solution pour diminuer cette complexité et faire en sorte que cette ville, qui est une réalité économique et sociale, puisse exister sur le plan administratif grâce au texte sur les communes nouvelles ? Il s'agit bien de trouver une solution favorisant l'efficacité dans la gestion de ce territoire.

Données clés

Auteur : [M. Jean-René Marsac](#)

Circonscription : Ile-et-Vilaine (4^e circonscription) - Socialiste, écologiste et républicain

Type de question : Question orale

Numéro de la question : 161

Rubrique : Coopération intercommunale

Ministère interrogé : Réforme de l'État, décentralisation et fonction publique

Ministère attributaire : Réforme de l'État, décentralisation et fonction publique

[Date\(s\) clé\(e\)s](#)

Question publiée au JO le : [19 février 2013](#), page 1657

Réponse publiée au JO le : [1er mars 2013](#), page 2434

La question a été posée au Gouvernement en séance, parue au Journal officiel du [19 février 2013](#)