



N° 2102

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 juillet 2019

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,
ADOPTÉE PAR LE SÉNAT APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE,

*visant à adapter l'organisation des communes nouvelles
à la diversité des territoires (n° 1491)*

PAR Mme NICOLE DUBRÉ-CHIRAT
Députée

Voir les numéros :

Assemblée nationale : **1959**.

Sénat : **503** (2017-2018), **179, 180** et T.A. **35** (2018-2019).

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS	5
COMMENTAIRE DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI	9
<i>Article 1^{er}</i> (art. L. 2113-8 du code général des collectivités territoriales et art. L. 290-2 du code électoral) : Relèvement de l'effectif transitoire du conseil municipal des communes nouvelles	9
<i>Article 2</i> [supprimé] (art. L. 2113-8-3 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Délégation de compétences au collège formé par le maire et ses adjoints	14
<i>Article 3</i> (art. L. 2113-8 et L. 2113-8-1 A [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Garanties contre les effets du renouvellement anticipé du conseil municipal d'une commune nouvelle sur ses effectifs	16
<i>Article 4</i> (art. L. 2113-9, L. 2113-9-1 A [nouveau], L. 2113-9-1, L. 2333-55, L. 5210-1-1, L. 5210-1-2, L. 5741-1 du code général des collectivités territoriales et art. 44 <i>sexdecies</i> et 302 <i>bis</i> ZG du code général des impôts) : Possibilité, pour une commune nouvelle, de ne pas rejoindre un établissement public de coopération intercommunale..	19
<i>Article 4 bis</i> (art. L. 2113-2 du code général des collectivités territoriales) : Rapport financier préalable aux fusions de communes	22
<i>Article 4 ter</i> (art. L. 2113-3 du code général des collectivités territoriales) : Rapport financier préalable aux consultations des citoyens	23
<i>Article 5</i> (art. L. 2113-8-2 du code général des collectivités territoriales) : Place des maires délégués dans l'ordre du tableau du conseil municipal.....	24
<i>Article 6</i> (art. L. 2113-3 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Lissage des effets de seuil résultant de la création d'une commune nouvelle.....	25
<i>Article 7</i> (art. L. 2113-11-1 [nouveau] et L. 2113-15 du code général des collectivités territoriales) : Possibilité de supprimer une partie des annexes de la mairie	27
<i>Article 8</i> [supprimé] (art. L. 2113-5 du code général des collectivités territoriales) : Procédure de rattachement de la commune nouvelle à un EPCI	28
<i>Article 9</i> : Accès au statut de commune déléguée des communes fusionnées avant 2010....	30
<i>Article 10</i> (art. L. 2113-10 du code général des collectivités territoriales) : Possibilité de supprimer une partie des communes déléguées	31

<i>Article 11</i> (art. L. 2121-7 du code général des collectivités territoriales) : Possibilité de tenir des conseils municipaux délocalisés dans les annexes de la mairie.....	32
<i>Article 12</i> [supprimé] : Rattachement d'une commune au département de la Charente-Maritime pour permettre sa fusion dans une commune nouvelle	33
COMPTE RENDU DES DÉBATS	35
PERSONNES ENTENDUES	77

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition de loi a été déposée par notre collègue sénatrice de l'Ille-et-Vilaine, Françoise Gatel, et des membres du groupe Union centriste et Les Républicains, le 24 mai 2018. Elle a été adoptée par le Sénat le 11 décembre 2018 après engagement de la procédure accélérée.

Ce texte a pour objet d'accompagner et d'encourager l'essor des communes nouvelles dans notre organisation territoriale afin, selon son exposé des motifs, de participer au « *processus de modernisation de l'institution communale, qui mérite d'être conforté et facilité* ».

Pour répondre à l'émiettement communal, dans un pays qui a longtemps compté plus de 36 000 communes, le législateur a mis en place deux outils :

– la coopération intercommunale, qui permet aux communes, tout en conservant leur statut de collectivité territoriale, de mutualiser leurs moyens pour exercer ensemble certaines de leurs compétences. Depuis la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi « NOTRe », l'adhésion de toutes les communes à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) est obligatoire, le seuil minimal de création des EPCI étant fixé à 15 000 habitants ;

– le regroupement de communes au sein de nouvelles communes.

Le regroupement de communes a été initié par la loi n° 71-588 du 16 juillet 1971, dite loi « Marcellin », qui avait pour objectif la simplification de la carte intercommunale en encourageant les fusions. La loi n'ayant pas eu les effets escomptés, c'est la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme de collectivités territoriales, complétée par la loi n° 2015-292 du 16 mars 2015, dite loi « Pélissard », qui ont créé le régime actuel des communes nouvelles dans le but de lancer une véritable dynamique.

Ce nouveau régime se distingue notamment du précédent par une place importante faite aux communes déléguées, qui reprennent le nom et les limites territoriales des communes fusionnées, et qui peuvent disposer d'un maire et d'une mairie annexe afin de préserver un lien de proximité avec les habitants.

Depuis 2010, ce sont 2 508 communes qui se sont ainsi regroupées au sein de 774 communes nouvelles. Le phénomène touche désormais tous les territoires, ruraux et urbains, avec toutefois une nette prédominance pour le quart nord-ouest de la France. La population des communes nouvelles ainsi créées va de quelques centaines à près de 130 000, à Annecy, par exemple. La grande majorité de ces communes nouvelles sont issues de la fusion de deux ou trois communes mais on rencontre aussi des cas de fusions de 15 à 20 communes, comme à Livarot-Pays d’Auge et Souleuvre en Bocage, toutes deux situées dans le Calvados.

Ainsi que l’écrit la rapporteure du Sénat, Mme Agnès Canayer, « *le développement des communes nouvelles apparaît comme l’une des voies pour rendre son dynamisme à la commune, cet échelon de proximité indispensable à la qualité du service public comme à la vitalité de la démocratie locale* » ⁽¹⁾.

Cette proposition de loi entend lever quelques freins à la constitution des communes nouvelles en apportant, quand cela est nécessaire, un peu de souplesse supplémentaire à leur régime.

● **L’article 1^{er}** a pour objet de garantir une meilleure progressivité à la diminution du nombre de conseillers municipaux des communes nouvelles.

Après une fusion, le conseil municipal est généralement composé de l’addition de l’ensemble des conseillers municipaux – soit, dans certains cas, 150 à 200 conseillers. Dès le premier renouvellement, ce nombre chute, suivant la taille de la commune, de 50 à 70 %, pour revenir ensuite dans le droit commun au renouvellement suivant.

Cela pose des problèmes de représentativité pour les communes déléguées les plus petites, qui perdent alors souvent l’intégralité de leurs représentants au conseil municipal de la commune nouvelle.

Il est donc proposé d’augmenter sensiblement la taille de l’effectif transitoire du conseil municipal lors du premier renouvellement qui suit la création de la commune nouvelle.

● **Les articles 2 et 3** visent, d’une part, à permettre au conseil municipal d’une commune nouvelle de déléguer à un collège restreint certaines de ses compétences et, d’autre part, à mettre en place des garanties contre les effets du renouvellement anticipé du conseil municipal d’une commune nouvelle sur ses effectifs.

● **L’article 4** a pour objet de dispenser une commune nouvelle issue de la fusion de l’ensemble des communes membres d’un EPCI à fiscalité propre de l’obligation de rejoindre un autre établissement.

(1) <https://www.senat.fr/rap/118-179/118-179.html>

Par définition, la commune nouvelle issue de cette fusion dispose de la taille suffisante pour assumer elle-même les compétences habituellement transférées au niveau intercommunal et son périmètre est déjà censé être adapté à la carte des bassins de vie et des unités urbaines. Dispenser une telle commune de l'obligation de rejoindre une nouvelle intercommunalité est donc moins une entorse au principe de coopération que la reconnaissance de la fusion de communes comme l'aboutissement de la coopération intercommunale, ainsi que l'a souligné l'Association des maires de France (AMF) lors de son audition par votre rapporteure.

- L'**article 6** prévoit que les communes nouvelles ne seraient soumises, pendant une période de trois ans suivant leur création, qu'à certaines obligations prévues par la loi en raison de leur taille, afin de lisser les effets de seuil résultant de leur création et leur laisser ainsi le temps de se mettre « en ordre de marche ».

- Les autres dispositions de la proposition de loi visent essentiellement à assouplir le régime actuel des communes nouvelles pour accorder un peu plus de place aux communes « historiques » :

- les **articles 7 et 10** permettent au conseil municipal d'une commune nouvelle de décider de la suppression d'une partie seulement des mairies annexes et des communes déléguées, plutôt que toutes ou aucune ;

- l'**article 11** ouvre la possibilité de tenir quelques réunions par an du conseil municipal dans une ou plusieurs communes déléguées, plutôt qu'au seul siège de la commune nouvelle.

Lors de sa réunion du mercredi 3 juillet 2019, la commission des Lois a approuvé à une large majorité cette proposition de loi, après avoir adopté plusieurs amendements, essentiellement de précision, de votre rapporteure.

COMMENTAIRE DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

(art. L. 2113-8 du code général des collectivités territoriales et art. L. 290-2 du code électoral)

Relèvement de l'effectif transitoire du conseil municipal des communes nouvelles

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article a pour objet de garantir une meilleure progressivité de la diminution du nombre de conseillers municipaux des communes nouvelles. Il augmente pour cela sensiblement la taille de l'effectif transitoire de leur conseil municipal lors du premier renouvellement qui suit leur création.

Il tire également les conséquences de cette augmentation pour en neutraliser les effets sur les modalités de désignation des délégués municipaux pour les élections sénatoriales.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article L. 2113-8 du code général des collectivités territoriales a été modifié par l'article 1^{er} de la loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes.

L'article L. 290-2 du code électoral a été introduit par l'article 15 de la loi n° 2016-1500 du 8 novembre 2016 tendant à permettre le maintien des communes associées, sous forme de communes déléguées, en cas de création d'une commune nouvelle.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La commission des Lois a adopté plusieurs amendements pour, d'une part, clarifier la base de calcul de l'effectif transitoire du conseil municipal, constituée désormais de l'addition des conseillers municipaux de toutes les communes regroupées dans la commune nouvelle, et, d'autre part, fixer une limite supérieure de soixante-neuf à cet effectif transitoire.

1. L'état du droit

● Lors de sa création, une commune nouvelle dispose d'un conseil municipal à l'effectif transitoire, qui fait ensuite l'objet, en deux phases, d'un alignement sur le droit commun.

Au départ, la commune a deux choix, prévus par l'article L. 2113-7 du code général des collectivités territoriales :

– le conseil municipal est composé de **l'ensemble des membres en exercice des conseils municipaux** des anciennes communes, si ceux-ci le décident avant la création de la commune, par délibération concordante ;

– à défaut, il est composé des **maires, des adjoints et de certains conseillers municipaux des anciennes communes**, dont la désignation est effectuée selon une représentation proportionnelle des populations des anciennes communes. Sauf les cas où l'attribution de sièges supplémentaires est rendue nécessaire pour respecter cet équilibre, l'effectif total du conseil municipal ne peut alors dépasser 69 membres.

Près de 95 % des communes nouvelles choisissent la première solution. Elle présente l'avantage de permettre à tous les conseillers municipaux de siéger au sein du conseil de la commune nouvelle mais conduit, en contrepartie, à la mise en place de conseils municipaux aux effectifs pléthoriques : 232, par exemple, à Souleuvre-en-Bocage (Calvados) et 158 à Brissac-Loire-Aubance (Maine-et-Loire).

Au premier renouvellement qui suit la création de la commune nouvelle, l'effectif du conseil municipal connaît une diminution importante : l'article L. 2113-8 du code général des collectivités territoriales prévoit qu'il doit alors comporter un nombre de membres égal au nombre prévu à l'article L. 2121-2 pour une commune appartenant à la strate démographique immédiatement supérieure à celle de la commune nouvelle.

Cela revient, à niveau démographique égal, à attribuer aux communes nouvelles, suivant leur taille, deux, trois ou quatre conseillers municipaux supplémentaires par rapport au droit commun. Dans les cas cités précédemment, Souleuvre-en-Bocage disposerait ainsi de 33 conseillers municipaux et Brissac-Loire-Aubance de 35.

À partir du **deuxième renouvellement**, enfin, l'effectif du conseil municipal de la commune nouvelle revient dans le droit commun, prévu par l'article L. 2121-2 du code général des collectivités territoriales.

2. Les dispositions adoptées par le Sénat

a. L'augmentation de l'effectif du conseil municipal après le premier renouvellement

Le présent article a pour objet d'augmenter la taille de l'effectif transitoire du conseil municipal d'une commune nouvelle après son premier renouvellement. Il s'agit d'éviter que la baisse des effectifs soit trop importante, parfois supérieure à 70 % dans certaines communes, ce qui ne permet pas d'assurer une représentation des électeurs de l'ensemble des communes fusionnées et suscite des craintes chez les plus petites d'entre elles.

Dans sa rédaction initiale, l'article 1^{er} avait pour objet de garantir au conseil communal un effectif minimal égal à trois fois le nombre de communes déléguées.

À l'initiative de sa rapporteure, Mme Agnès Canayer, la commission des Lois du Sénat a réécrit cette disposition, portant l'effectif minimal à **un tiers de l'effectif du conseil municipal en exercice lors de la création de la commune nouvelle**, arrondi à l'entier supérieur et, le cas échéant, augmenté d'une unité en cas d'effectif pair (I de l'article 1^{er}).

Cette solution présente l'avantage, outre sa clarification rédactionnelle par rapport à la rédaction initiale, de mettre en place une diminution de la taille du conseil municipal plus progressive.

b. La neutralisation des effets de l'augmentation de l'effectif du conseil municipal sur les modalités de désignation des délégués des conseils municipaux pour les élections sénatoriales

La commission des Lois du Sénat a complété l'article 1^{er}, toujours à l'initiative de sa rapporteure, pour faire en sorte que le relèvement de l'effectif du conseil municipal des communes nouvelles n'ait pas d'incidence sur le nombre de délégués des conseils municipaux pour les élections sénatoriales (II).

● La fixation du nombre de délégués des conseils municipaux pour les élections sénatoriales dépend de la taille de la commune. Pour les communes « de droit commun », les articles L. 284 et L. 285 du code électoral prévoient que :

– dans les communes de moins de 9 000 habitants, le nombre de délégués est fonction de l'effectif du conseil municipal : il est par exemple d'un si l'effectif du conseil municipal est de sept, et de quinze si l'effectif est de quinze ;

– dans les communes de 9 000 habitants et plus, tous les conseillers municipaux sont délégués de droit ;

– dans les communes de plus de 30 000 habitants, les conseils municipaux élisent des délégués supplémentaires à raison d'un pour 800 habitants au-delà de 30 000.

Les communes nouvelles bénéficient d'un dispositif, prévu par l'article L. 290-2 du code électoral, qui leur permet de disposer d'un plus grand nombre de délégués sénatoriaux pendant les deux phases de la période transitoire :

– dans les communes de moins de 9 000 habitants, durant la première phase transitoire, le nombre de délégués est déterminé dans les conditions de droit commun pour une commune appartenant à la strate démographique immédiatement supérieure. Durant la seconde phase transitoire, le conseil municipal élit parmi ses membres un nombre de délégués correspondant à son effectif ;

– dans les communes de 9 000 habitants et plus, lorsque l'on se situe dans l'une des deux étapes de la période transitoire, tous les conseillers municipaux sont désignés délégués.

Dans tous les cas, le nombre de délégués ne peut excéder le nombre total de délégués auquel les anciennes communes avaient droit avant la fusion ni être inférieur à celui auquel aurait droit une commune comptant la même population. Si tous les conseillers municipaux ne peuvent être désignés délégués, le conseil municipal élit ses délégués parmi ses membres.

● Le I de l'article 1^{er}, en augmentant l'effectif du conseil municipal au cours de la seconde étape de la phase transitoire, aurait pour conséquence une augmentation du nombre de délégués auquel auraient droit ces communes au cours de cette même étape, par rapport au droit en vigueur, qui leur est déjà favorable.

L'amendement adopté par le Sénat a donc pour objet de **maintenir au niveau actuel le nombre de délégués** du conseil municipal pour les élections sénatoriales au cours de la seconde étape de la phase transitoire.

Ce nombre serait déterminé selon les modalités suivantes :

– dans les communes dont le conseil municipal comporte 29 membres ou moins, durant les deux étapes de la période transitoire, le conseil municipal élit parmi ses membres un nombre de délégués déterminé dans les conditions prévues à l'article L. 284 du code électoral pour une commune appartenant à la strate démographique immédiatement supérieure (**alinéa 4**) ;

– dans les communes dont le conseil municipal comporte 30 membres ou plus au cours de la première étape de la phase transitoire, tous les conseillers municipaux seraient désignés délégués. Dans les communes de plus de 30 000 habitants, les conseils municipaux élaient des délégués supplémentaires dans les conditions prévues à l'article L. 285 du même code. Le nombre de délégués ne pourrait excéder le nombre total de délégués auquel les anciennes communes avaient droit avant la fusion (**alinéa 11**) ;

– dans les communes dont le conseil municipal comporte 30 membres ou plus au cours de la seconde étape de la période transitoire, celui-ci élirait parmi ses membres un nombre de délégués égal au nombre de conseillers municipaux prévu à l'article L. 2121-2 du code général des collectivités territoriales pour une commune appartenant à la strate démographique immédiatement supérieure. Dans les communes de plus de 30 000 habitants, les conseils municipaux éliraient des délégués supplémentaires dans les conditions prévues à l'article L. 285 du code électoral. Le nombre de délégués ne pourrait excéder le nombre total de délégués auquel les anciennes communes avaient droit avant la création de la commune nouvelle (**alinéa 14**).

3. La position de la Commission

La commission des Lois a adopté trois amendements identiques présentés respectivement par votre rapporteure, nos collègues Catherine Kamowski et Élodie Jacquier-Laforge et plusieurs membres du groupe MODEM, relatifs aux modalités de calcul de l'effectif transitoire du conseil municipal après le premier renouvellement.

Pour le calcul de cet effectif transitoire, le texte adopté par le Sénat proposait de prendre comme base « *l'effectif du conseil municipal en exercice lors de la création de la commune nouvelle* ».

Cette disposition était source d'inégalité entre les communes qui avaient fait le choix, à leur création, de constituer leur conseil municipal avec l'ensemble des conseillers municipaux des différentes communes et celles qui avaient mis en place dès le départ un conseil municipal pondéré. Les secondes auraient ainsi été contraintes de procéder à une nouvelle réduction de l'effectif de leur conseil municipal alors qu'elles disposaient déjà d'un effectif réduit. La rédaction ne prenait en outre pas en compte les cas de démissions du conseil municipal.

Aussi, pour éviter toute difficulté et assurer une équité entre les communes, l'amendement adopté prend comme **base de calcul l'addition des conseillers municipaux élus** lors du précédent renouvellement dans chacune des communes ayant fait l'objet de la fusion.

La Commission a ensuite adopté deux amendements identiques de votre rapporteure et de M. Rémy Rebeyrotte et les députés membres du groupe La République en Marche qui fixe **une limite supérieure de soixante-neuf aux effectifs** des conseils municipaux dans la première phase de la période transitoire.

*

* *

Article 2

(art. L. 2113-8-3 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Délégation de compétences au collège formé par le maire et ses adjoints

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article a pour objet de permettre au conseil municipal, durant la période qui suit la création de la commune nouvelle et jusqu'au premier renouvellement de son conseil municipal, de déléguer à un collège formé du maire et de ses adjoints un certain nombre de compétences.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté deux amendements de suppression de cet article.

1. La rédaction initiale : l'instauration d'une commission permanente dans les grandes communes nouvelles

Dans la période qui suit sa création, et jusqu'à son premier renouvellement, le conseil municipal d'une commune nouvelle peut être pléthorique et comprendre ainsi, suivant le nombre de communes fusionnées, plusieurs dizaines ou centaines de membres – 234 à Livarot-Pays-d'Auge, 249 à La Hague, par exemple.

Ceci est de nature à compromettre l'efficacité de l'action municipale, dans une période où le conseil doit précisément adopter un grand nombre de délibérations pour régler des points techniques liés à la création de la commune nouvelle.

Aussi, pour éviter toute paralysie, l'article 2 de la proposition de loi avait pour objet, dans sa rédaction initiale, d'autoriser la création d'une commission permanente dans les communes nouvelles regroupant toutes les communes membres d'un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Cette commission permanente n'aurait eu qu'une durée de vie provisoire, entre la date de création et le premier renouvellement du conseil municipal.

Présidée de droit par le maire, elle aurait été composée de 30 % au plus de l'effectif du conseil municipal. Elle aurait pu se voir déléguer toute attribution par le conseil municipal, à l'exception des décisions les plus importantes, à savoir celles relatives :

– au budget et à la fiscalité ;

- aux modifications des conditions initiales de fonctionnement de la commune nouvelle ;
- à l’adhésion de la commune nouvelle à un établissement public ;
- à la délégation de la gestion d’un service public.

2. Les dispositions adoptées par le Sénat

- La commission des Lois a tout d’abord adopté un **amendement de suppression** de cet article, présenté par sa rapporteure.

Elle a en effet considéré que créer une commission permanente au sein du conseil municipal, même pour une période limitée, « *restreindrait à l’excès l’accès du plus grand nombre à la prise de décision et risquerait, au lieu de remotiver les conseillers municipaux restants, de leur donner l’impression d’être mis à part dans la constitution de la commune nouvelle* ».

Elle avait également avancé que le fonctionnement d’une commission permanente, avec notamment l’exigence de représentativité qui lui est afférente, aurait pu s’avérer rigide et entraîner de grandes difficultés d’ordres juridique et pratique.

- En séance publique, **les sénateurs ont rétabli cet article** en adoptant un amendement de M. Loïc Hervé et des membres du groupe Union centriste, avec avis favorables de la Commission et du Gouvernement.

S’il poursuit le même objectif d’améliorer la gouvernabilité de la commune nouvelle dans la période qui suit sa création et jusqu’au premier renouvellement de son conseil municipal, le dispositif adopté se veut plus souple que celui proposé par la rédaction initiale.

Il prévoit en effet, non plus la création d’une commission permanente, mais **une simple possibilité de délégation d’attributions à un collège formé par le maire et ses adjoints**. Les attributions pouvant être déléguées à ce collège sont les vingt-huit compétences visées à l’article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales, c’est-à-dire celles que le conseil municipal peut habituellement déléguer au maire.

Ainsi rédigé, cet article permet de confier de manière temporaire à une instance collégiale un certain nombre d’attributions, sans porter atteinte aux pouvoirs propres du maire ni aux prérogatives qui appartiennent traditionnellement à l’assemblée délibérante.

3. La position de la Commission

La commission des Lois a adopté deux amendements de **suppression** de cet article, présentés par votre rapporteure et par Mme Christine Pires Beaune et les membres du groupe Socialistes et apparentés.

La création du collège prévu par cet article aurait en effet présenté l'inconvénient d'écarter un grand nombre de conseillers municipaux des décisions de la commune nouvelle, au moment pourtant décisif qui suit sa création.

*

* *

Article 3

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

Garanties contre les effets du renouvellement anticipé du conseil municipal d'une commune nouvelle sur ses effectifs

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article a pour objet de mettre en place des garanties contre les effets du renouvellement anticipé du conseil municipal d'une commune nouvelle sur ses effectifs. Il prévoit dans ce cas que, d'une part, ses effectifs ne sont ramenés au droit commun que lors du deuxième renouvellement général suivant sa création et que, d'autre part, il peut être procédé à l'élection du maire et des adjoints même si le conseil municipal est incomplet.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article L. 2113-8 du code général des collectivités territoriales a été modifié par la loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté un amendement rédactionnel de votre rapporteure.

1. L'état du droit

Dès lors qu'il a perdu un tiers de ses membres, un conseil municipal doit être complété, sauf dans l'année qui précède le renouvellement général des

conseils municipaux au cours de laquelle le conseil n'est complété que s'il a perdu plus de la moitié de ses membres ⁽¹⁾. Deux cas de figure sont possibles :

– dans les communes de moins de 1 000 habitants, où les conseillers municipaux sont élus au scrutin majoritaire, il est procédé à des élections complémentaires pour pourvoir les seuls sièges devenus vacants ;

– dans les communes de 1 000 habitants et plus, où les conseillers municipaux sont élus au scrutin de liste, il est fait appel aux suivants de la liste. Si ce n'est pas possible, il est procédé au renouvellement intégral du conseil municipal.

Ces dispositions provoquent d'importantes **difficultés dans les communes nouvelles** durant la période comprise entre leur création et le premier renouvellement général de leurs conseils municipaux. Il ne leur est alors pas possible de pourvoir les sièges vacants sans provoquer un renouvellement intégral de leur conseil municipal :

– il n'est pas procédé à des élections complémentaires pour remplacer les conseillers élus dans les communes historiques de moins de 1 000 habitants, car cela conduirait à organiser un scrutin sur une partie seulement du territoire communal, comme s'il s'agissait d'une section électorale ;

– il n'est pas non plus fait appel aux « suivants de liste » élus dans celles des communes fusionnées qui comptaient elles-mêmes 1 000 habitants ou plus car cela reviendrait à aller « piocher » dans des listes constituées antérieurement à la création de la commune nouvelle, à l'échelle de communes historiques qui n'ont plus d'existence juridique.

Dans les communes nouvelles de moins de 1 000 habitants, il n'est procédé à des élections complémentaires ni à l'échelle des communes historiques, pour les raisons déjà exposées, ni dans la circonscription unique correspondant au territoire communal, car cela ferait coexister au sein du conseil municipal deux catégories d'élus, les uns élus dans les communes historiques, les autres dans la commune nouvelle.

Ces dispositions obligent en conséquence les communes nouvelles, au cours de la première période transitoire suivant leur création, à **procéder au renouvellement intégral du conseil municipal** plus systématiquement que dans toutes les autres communes. Or ce renouvellement intégral conduit à accélérer brutalement la diminution de l'effectif du conseil municipal, alors que le législateur avait voulu aménager un retour progressif au droit commun.

(1) *Articles L. 258 et L. 270 du code électoral.*

2. Les dispositions adoptées par le Sénat

Afin de remédier à ces difficultés, les auteurs de la proposition de loi souhaitaient que les règles de droit commun relatives aux vacances de sièges, dans le cas où le conseil municipal a perdu une proportion trop importante de ses membres comme dans celui où il est nécessaire d'élire un nouveau maire ou ses adjoints, ne s'appliquent pas aux communes nouvelles durant la période qui s'écoule entre leur création et le premier renouvellement général des conseils municipaux.

La commission des Lois du Sénat a estimé que l'entorse ainsi faite aux règles de complétude du conseil municipal – qui exige que le conseil municipal doit être complété avant de procéder à l'élection d'un nouveau maire et de ses adjoints – était excessive car elle aurait permis de façon trop systématique et durant une période trop longue l'élection d'un maire par un conseil municipal incomplet.

À l'initiative de sa rapporteure, la commission des Lois a donc réécrit cet article. Le dispositif adopté prévoit :

– que **l'effectif du conseil municipal reste identique** jusqu'au deuxième renouvellement général suivant la création de la commune nouvelle. Il s'agit d'éviter un retour accéléré à la composition de droit commun en cas de renouvellement par anticipation (**alinéa 3**) ;

– qu'**il est dérogé au principe de complétude du conseil municipal uniquement pour la première élection** du maire et des adjoints. Pour le reste, les règles applicables aux vacances de siège continueraient à s'appliquer (**alinéa 5**).

3. La position de la Commission

La Commission a adopté un amendement **réactionnel** de votre rapporteure.

*

* *

Article 4

(art. L. 2113-9, L. 2113-9-1 A [nouveau], L. 2113-9-1, L. 2333-55, L. 5210-1-1, L. 5210-1-2, L. 5741-1 du code général des collectivités territoriales et art. 44 *sexdecies* et 302 *bis* ZG du code général des impôts)

Possibilité, pour une commune nouvelle, de ne pas rejoindre un établissement public de coopération intercommunale

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article a pour objet de dispenser une commune nouvelle issue de la fusion de toutes les communes membres d'un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et, le cas échéant, d'une ou plusieurs autres communes de l'obligation de se rattacher à un autre EPCI à fiscalité propre. Une telle commune nouvelle disposerait alors de l'ensemble des prérogatives directement attribuées par la loi à un tel établissement.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les modalités de rattachement d'une commune nouvelle à un EPCI, dans un délai de vingt-quatre mois suivant sa création, ont été introduites par l'article 10 de la loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté deux amendements de votre rapporteure destinés à, d'une part, préciser la procédure par laquelle une commune nouvelle issue de la fusion de l'ensemble des communes d'un même EPCI peut décider de ne pas rejoindre un nouvel établissement et, d'autre part, procéder aux différentes coordinations rendues nécessaires par la création de ce statut de « commune-communauté ».

1. L'état du droit

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a posé le principe d'une **couverture intégrale du territoire national par des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre**, principe auquel il n'existe plus aujourd'hui qu'une dérogation, en faveur des îles maritimes composées d'une seule commune.

Depuis le 1^{er} février 2017, l'objectif a été atteint : toutes les communes françaises, sauf quelques très rares exceptions, sont désormais regroupées dans de tels établissements.

Lorsqu'une commune nouvelle est issue de la fusion de toutes les communes membres d'un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre, sa création emporte la dissolution de cet établissement et la substitution de la commune à ce dernier dans tous ses biens, droits et obligations et dans tous ses actes. La commune est également substituée à l'établissement dans les syndicats dont il était membre ⁽¹⁾.

Cela ne dispense toutefois pas la commune nouvelle de l'obligation d'adhérer à un EPCI : l'article L. 2113-9 du code général des collectivités territoriales dispose que la commune doit le faire avant le prochain renouvellement général des conseils municipaux et, au plus tard, dans un délai de vingt-quatre mois suivant sa création.

Dans le cas où la commune ne demanderait pas elle-même son rattachement à un tel établissement, l'article L. 5210-1-2 du code général des collectivités territoriales impose au préfet de département d'en prendre l'initiative, comme c'est le cas pour toute commune dite « isolée », c'est-à-dire non membre d'un EPCI à fiscalité propre.

2. Les dispositions adoptées par le Sénat

Le présent article a pour objet de rendre le rattachement d'une commune nouvelle issue de la fusion de toutes les communes nouvelles membres d'un EPCI à fiscalité propre **facultatif**.

Les auteurs de la proposition de loi souhaitaient ainsi **créer un statut nouveau de « commune-communauté »**, c'est-à-dire d'une commune exerçant directement les compétences habituellement transférées à un EPCI pour « *aller au bout des logiques intercommunales, notamment celles d'intégration des compétences et des services et de consolidation des ressources entre communes et communautés.* »

Dans son rapport, la rapporteure, Mme Agnès Canayer, justifiait ainsi ce choix : « *Pourquoi imposer à un EPCI à fiscalité propre issu de cette refonte de la carte intercommunale, s'il se transforme en commune nouvelle, de se rattacher à un autre établissement ? Par nature, une telle commune nouvelle dispose déjà de la taille suffisante pour assumer elle-même les compétences habituellement transférées au niveau intercommunal ; son périmètre est déjà censé être adapté à la carte des bassins de vie et des unités urbaines, cohérent avec les autres échelons de l'action publique et suffisamment large pour garantir la solidarité financière entre des territoires d'inégale richesse.* »

Sur proposition de sa rapporteure, la commission des Lois a adopté un amendement de réécriture globale de l'article, afin d'améliorer l'insertion du dispositif dans le code général des collectivités territoriales et d'ajouter diverses mesures de coordination.

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

Ainsi rédigé, l'article précise que, sauf dispositions contraires, une « commune-communauté » et son maire disposent des **mêmes prérogatives et sont soumis aux mêmes obligations que ceux que la loi attribue ou assigne directement aux EPCI à fiscalité propre** et à leurs présidents (**alinéa 3**).

Il précise également que la commune est éligible aux mêmes aides et subventions qu'un EPCI (**alinéa 4**), siège dans l'ensemble des instances où ces établissements sont représentés de droit (**alinéa 5**), et que ses conseillers municipaux peuvent représenter le collège des EPCI à fiscalité propre dans les instances où ceux-ci sont représentés (**alinéa 6**).

3. La position de la Commission

- La commission des Lois a adopté un amendement de votre rapporteure qui réécrit en grande partie cet article pour **préciser la procédure par laquelle une commune nouvelle issue de la fusion de l'ensemble des communes d'un même EPCI peut décider de ne pas rejoindre un nouvel établissement**.

Dans la rédaction issue des travaux du Sénat, la dérogation à l'obligation d'adhérer à un EPCI était en effet accordée de fait, sans que la commune ne se soit clairement prononcée en ce sens. L'amendement adopté par la Commission vise à permettre au conseil municipal d'exprimer explicitement son vœu de ne pas se rattacher à un EPCI.

Ainsi, cette demande ne pourra être satisfaite que si elle est exprimée par **la majorité des deux tiers des conseils municipaux** représentant les deux tiers de la population.

À défaut de majorité qualifiée en ce sens, le préfet pourra soumettre un projet de rattachement de la commune à un EPCI existant, et soumettre ce projet à la commission départementale de la coopération intercommunale, selon les dispositions de droit commun.

- La Commission a adopté un amendement de précision de votre rapporteure qui vise à compléter la rédaction adoptée par le Sénat pour s'assurer que la « commune-communauté » puisse adhérer, en remplacement de l'EPCI auquel elle se substitue, à tous les types de syndicats intercommunaux et mixtes, notamment les pôles d'équilibre territorial et rural (EPTR).

Il est donc procédé à l'ensemble des **coordinations nécessaires** dans le code général des collectivités territoriales. Il est par ailleurs précisé que l'article entre en vigueur au 1^{er} avril 2020.

*

* *

Article 4 bis

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

Rapport financier préalable aux fusions de communes

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 4 *bis* a pour objet d'assurer l'information des conseillers municipaux des communes concernées par une création de commune nouvelle au moyen d'un rapport financier sur chacune des communes concernées.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Cet article a été modifié pour la dernière fois par la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

À l'initiative de votre rapporteure, la Commission a adopté un amendement rédactionnel.

Inséré à l'initiative du sénateur Jean Pierre Grand lors de l'examen de la proposition de loi en séance, le présent article a pour objet, afin d'**éclairer au mieux les conseillers municipaux** des autres communes, que les délibérations portant création d'une commune nouvelle soient accompagnées d'un rapport financier présentant notamment les taux d'imposition, la structure et l'évolution des dépenses, de la dette et des effectifs de l'ensemble des communes concernées.

La commission des Lois a adopté un **amendement rédactionnel** de votre rapporteure.

*

* *

Article 4 ter

(art. L. 2113-3 du code général des collectivités territoriales)

Rapport financier préalable aux consultations des citoyens

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 4 *ter* a pour objet d'informer les électeurs des communes concernées par une création de commune nouvelle, à l'occasion de leur consultation, par la publication d'un rapport financier sur chacune des communes concernées.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Cet article a été modifié par l'article 21 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

À l'initiative de votre rapporteure, la Commission a adopté un amendement rédactionnel.

Inséré à l'initiative du sénateur Jean Pierre Grand lors de l'examen de la proposition de loi en séance, le présent article a pour objet, afin d'**éclairer au mieux les électeurs**, à l'occasion d'une consultation sur la création d'une commune nouvelle, que les délibérations portant création de la commune nouvelle soient accompagnées d'un rapport financier présentant notamment les taux d'imposition, la structure et l'évolution des dépenses, de la dette et des effectifs de l'ensemble des communes concernées.

La commission des Lois a adopté un **amendement rédactionnel** de votre rapporteure.

*

* *

Article 5

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

Place des maires délégués dans l'ordre du tableau du conseil municipal

Adopté par la Commission sans modification

➤ Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article prévoit que les maires délégués prennent rang au tableau du conseil municipal immédiatement après le maire entre la création de la commune nouvelle et le premier renouvellement du conseil municipal.

➤ Dernières modifications législatives intervenues

L'article L. 2113-8-2 a été introduit par l'article 4 de la loi n° 2016-1500 du 8 novembre 2016 tendant à permettre le maintien des communes associées, sous forme de communes déléguées, en cas de création d'une commune nouvelle.

1. L'état du droit

L'article L. 2113-13 du code général des collectivités territoriales dispose que les maires délégués sont de droit adjoints au maire de la commune nouvelle sans être comptabilisés au titre de la limite fixée par l'article L. 2122-2 du même code.

Or l'article L. 2121-1, qui définit les modalités de classement des adjoints au maire dans l'ordre du tableau, ne prend pas en compte cette situation, les adjoints prenant rang selon un seul critère, l'ordre de leur élection.

Dans la mesure où les maires délégués ne tirent pas leur qualité d'adjoint par leur élection, ils ne figurent donc pas dans l'ordre du tableau du conseil municipal de la commune nouvelle parmi les adjoints au maire et sont simplement classés parmi les autres conseillers municipaux.

2. Les dispositions adoptées par le Sénat

Par l'adoption d'un amendement de sa rapporteure, la commission des Lois du Sénat a introduit le présent article afin que **les maires délégués prennent rang au tableau immédiatement après le maire** entre la création de la commune nouvelle et le premier renouvellement du conseil municipal. Ils seraient alors classés entre eux en fonction de la population de la commune déléguée qu'ils représentent.

Il s'agit essentiellement d'une question de préséance au sein du conseil municipal, l'ordre n'ayant comme incidence que de déterminer l'adjoint appelé à

remplacer le maire en cas de suspension ou d'empêchement de ce dernier ⁽¹⁾, ainsi que les délégués des conseils municipaux des communes de moins de 1 000 habitants au sein de l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre auquel elles appartiennent ⁽²⁾.

3. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article sans modification.

*

* *

Article 6

(art. L. 2113-3 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Lissage des effets de seuil résultant de la création d'une commune nouvelle

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article prévoit que les communes nouvelles ne seraient soumises, pendant une période de trois ans suivant leur création, qu'à certaines obligations prévues par la loi en raison de leur taille, afin de lisser les effets de seuil résultant de leur création.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté un amendement de votre rapporteure qui sort du champ des dérogations prévues par cet article quatre obligations.

1. Les dispositions adoptées par le Sénat

Le présent article a été introduit par la commission des Lois du Sénat à l'initiative de sa rapporteure. Il prévoit que les communes nouvelles ne seraient soumises, pendant une période de trois ans suivant leur création, qu'à certaines obligations prévues par la loi en raison de leur taille, afin de lisser les effets de seuil résultant de leur création.

Parce qu'elle regroupe, par définition, la population de l'ensemble des communes fusionnées, une commune nouvelle peut en effet franchir instantanément divers seuils de population au-delà desquels les communes se voient imposer de nouvelles obligations ou perdent certains bénéfices.

(1) Art. L. 2122-17 du code général des collectivités territoriales

(2) Art. L. 273-11 et L. 273-12 du code électoral

Cet article prévoit donc un dispositif transitoire de trois ans, pour permettre aux communes nouvelles de se mettre en ordre de marche avant de se voir imposer des obligations nouvelles. Il dispose pour cela que la commune **ne serait soumise à certaines obligations que si une ou plusieurs des communes fusionnées y étaient elles-mêmes soumises** et sur le seul territoire desdites communes.

Les obligations concernées sont les suivantes :

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

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

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

– l’ouverture obligatoire d’un centre médico-social scolaire dans les mêmes communes de plus de 5 000 habitants ;

– de l’aménagement obligatoire d’un site cinéraire dans les communes de 2 000 habitants et plus ;

– de la création obligatoire d’un conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance dans les communes de plus de 10 000 habitants ;

– l’établissement obligatoire d’un bilan des émissions de gaz à effet de serre dans les communes de plus de 50 000 habitants.

À l’issue de ces trois années, les communes nouvelles devront assumer pleinement les charges liées à leur statut et seront régies par le droit commun.

2. La position de la Commission

À l’initiative de votre rapporteure, la commission des Lois a adopté un amendement qui **sort du champ des dérogations prévues par cet article les quatre obligations suivantes** :

- l’obligation de se doter d’une certaine proportion de logements locatifs sociaux ;
- l’obligation de créer des places d’hébergement ;
- l’inscription obligatoire des communes de plus de 5 000 habitants au schéma départemental d’accueil et d’habitat des gens du voyage ;
- la création obligatoire d’un conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance.

*

* *

Article 7

(art. L. 2113-11-1 [nouveau] et L. 2113-15 du code général des collectivités territoriales)

Possibilité de supprimer une partie des annexes de la mairie

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article a pour objet de permettre la suppression d’une partie seulement des annexes de la mairie dans les communes nouvelles.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L’article L. 2113-15 du code général des collectivités territoriales a été modifié par l’article 21 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté deux amendements de précision de votre rapporteure.

1. L’état du droit

L’article L. 2113-11 du code général des collectivités territoriales dispose que la création au sein d’une commune nouvelle de communes déléguées entraîne de plein droit, pour chacune d’entre elles, l’institution d’un maire délégué et la création d’une annexe de la mairie dans laquelle sont établis les actes de l’état civil concernant les habitants de la commune déléguée.

La rédaction actuelle de cet article ne prévoit donc pas la possibilité de créer une seule annexe de la mairie : elles doivent être instituées **pour chacune des communes déléguées**.

Ainsi que le souligne la rapporteure du Sénat Mme Agnès Canayer, « *là où les communes fusionnées sont nombreuses, la multiplicité des communes déléguées peut occasionner d'importants surcoûts liés au fonctionnement et à l'entretien d'autant d'annexes de la mairie qu'il y a de communes déléguées. Cela peut également engendrer des contraintes organisationnelles importantes.* »

2. Les dispositions adoptées par le Sénat

La commission des Lois du Sénat a introduit le présent article en adoptant un amendement du sénateur Hervé Maurey, sous-amendé par la rapporteure. Il introduit un nouvel article dans le code général des collectivités territoriales afin de permettre la suppression d'une partie seulement des annexes de la mairie dans les communes nouvelles.

La décision de supprimer une annexe de la mairie serait prise par le conseil municipal, après accord du maire délégué et, lorsqu'il existe, du conseil de la commune déléguée (**alinéa 3**).

Les actes de l'état civil des habitants de la commune déléguée concernée seraient alors établis dans une autre annexe de la mairie, après avis du maire délégué et, lorsqu'il existe, du conseil de la commune déléguée ou, à défaut, dans la mairie de la commune nouvelle (**alinéa 4**).

Le présent article précise par ailleurs qu'en cas de suppression d'une annexe de la mairie, le conseil de la commune déléguée se réunirait dans le lieu où seraient établis les actes de l'état civil des habitants de ladite commune (**alinéa 5**).

3. La position de la Commission

La commission des Lois a adopté deux amendements de précision de votre rapporteure, dont l'un précise que cet article entrera en vigueur au 1^{er} avril 2020.

*

* *

Article 8

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

Procédure de rattachement de la commune nouvelle à un EPCI

Supprimé par la Commission

➤ Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article a pour objet d'abaisser le seuil de majorité nécessaire au rattachement d'une commune nouvelle à un établissement public de coopération intercommunale.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article L. 2113-5 du code général des collectivités territoriales a été modifié pour la dernière fois par l'article 72 de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté deux amendements de suppression de cet article.

1. L'état du droit

Dans le cas où une commune nouvelle est issue de la fusion de communes appartenant à plusieurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, et où l'un de ces établissements est une communauté urbaine ou une métropole, la commune nouvelle y est directement rattachée.

Dans les autres cas, l'article L. 2113-5 du code général des collectivités territoriales prévoit que les conseils municipaux des communes constitutives de la commune nouvelle expriment un souhait de rattachement à un EPCI à fiscalité propre, ce souhait étant ensuite soumis par le préfet à l'organe délibérant de l'EPCI concerné.

En cas de désaccord entre la commune nouvelle et l'EPCI, le préfet saisit la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI), qui se prononce dans un délai d'un mois.

La commune nouvelle ne devient alors membre de l'EPCI en faveur duquel elle avait exprimé un vœu de rattachement que si la commission départementale se prononce en ce sens à la majorité des deux tiers de ses membres. À défaut, elle devient membre de l'EPCI proposé par le préfet.

2. Les dispositions adoptées par le Sénat

Introduit en séance à l'initiative de M. Jacques Mézard, avec avis favorables de la Commission et du Gouvernement, le présent article a pour objet d'abaisser cette majorité des deux tiers nécessaire au rattachement de la commune nouvelle à l'EPCI de son choix, à une majorité simple des membres de la commission départementale.

Il s'agit, selon l'auteur de l'amendement, de « reconnaître l'autonomie des collectivités territoriales » en limitant sensiblement les pouvoirs du préfet en la matière. Cette proposition figurait dans le rapport d'information du sénateur Mathieu Darnaud sur la revitalisation de l'échelon communal ⁽¹⁾.

(1) Rapport d'information n° 110 présenté au nom de la commission des Lois du Sénat, 7 novembre 2018.
<http://www.senat.fr/rap/r18-110/r18-1101.pdf>

3. La position de la Commission

La commission a adopté deux amendements de **suppression** présentés par votre rapporteure ainsi que par Mme Sabine Rubin et les membres du groupe La France insoumise.

Votre rapporteure estime en effet que l'abaissement de la majorité selon l'autorité de saisine de la commission départementale de la coopération intercommunale, votée par le Sénat, n'est pas justifié.

*

* *

Article 9

Accès au statut de commune déléguée des communes fusionnées avant 2010

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article a pour objet de permettre à des communes fusionnées entre 2010 et 2016, elles-mêmes issues d'une précédente fusion, d'accéder au statut de commune déléguée.

La loi n° 2016-1500 du 8 novembre 2016 tendant à permettre le maintien des communes associées, sous forme de communes déléguées, en cas de création d'une commune nouvelle a permis aux communes associées, issues du régime de fusion-association de la loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes – dite « loi Marcellin » – de se maintenir sous le régime de commune déléguée, créé par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. Or, telles que rédigées, ces dispositions ne s'appliquent pas aux communes nouvelles, créées entre 2010 et 2016, composées elles-mêmes de communes issues de fusions effectuées avant 2010.

Le présent article, introduit en séance publique à l'initiative de la sénatrice Martine Berthet, avec avis favorables de la Commission et du Gouvernement, vient réparer cet oubli. Il permet aux communes fusionnées entre 2010 et 2016, elles-mêmes issues d'une précédente fusion, antérieure à 2010, d'accéder au statut de commune déléguée, le cas échéant en reprenant leurs anciens noms et limites territoriales. Ce rétablissement devra être décidé dans un délai d'un an suivant la publication de la présente loi, et n'aura pas pour effet d'augmenter l'enveloppe indemnitaire de la commune nouvelle.

La commission des Lois a adopté cet article sans modification.

*

* *

Article 10

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

Possibilité de supprimer une partie des communes déléguées

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article a pour objet de permettre au conseil municipal d'une commune nouvelle de décider de la suppression d'une partie seulement des communes déléguées.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article L. 2113-10 du code général des collectivités territoriales a été modifié par l'article 1^{er} de la loi n° 2016-1500 du 8 novembre 2016 tendant à permettre le maintien des communes associées, sous forme de communes déléguées, en cas de création d'une commune nouvelle.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

À l'initiative de votre rapporteure, la Commission a adopté, d'une part, un amendement qui tire les conséquences en matière d'état civil d'une suppression partielle des communes déléguées et, d'autre part, un amendement de précision.

1. Les dispositions adoptées par le Sénat

Le présent article est issu de l'adoption, en séance, d'un amendement du sénateur Hervé Maurey, avec avis favorables de la Commission et du Gouvernement. Il modifie l'article L. 2113-10 du code général des collectivités territoriales afin de permettre au conseil municipal d'une commune nouvelle de décider de la suppression d'une partie seulement des communes déléguées.

La rédaction actuelle de cet article ne prévoit en effet que deux possibilités : la suppression ou le maintien de l'ensemble des communes déléguées. Il s'agit donc, selon l'auteur de l'amendement, d'apporter un peu de souplesse à ce dispositif, à l'image de ce que l'article 7 de la présente proposition de loi prévoit pour la suppression des annexes de la mairie.

Le projet de suppression de la commune déléguée sera subordonné à l'accord du maire délégué et, lorsqu'il existe, du conseil de la commune déléguée.

2. La position de la Commission

À l'initiative de votre rapporteure, la Commission a adopté un amendement qui tire les conséquences en matière d'état civil d'une suppression partielle des communes déléguées : il précise que les actes d'état civil des habitants des communes déléguées supprimées sont établis par la mairie de la commune nouvelle.

La Commission a également adopté un amendement de votre rapporteure qui fixe l'entrée en vigueur de cet article au 1^{er} avril 2020.

*

* *

Article 11

(art. L. 2121-7 du code général des collectivités territoriales)

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

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article permet au conseil municipal d'une commune nouvelle de tenir une ou plusieurs de ses réunions dans une ou plusieurs annexes de la mairie.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article L. 2121-7 du code général des collectivités territoriales a été modifié par l'article 2 de la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté un amendement de précision de votre rapporteure.

1. Les dispositions adoptées par le Sénat

L'article L. 2121-7 du code général des collectivités territoriales dispose que le conseil municipal se réunit et délibère à la mairie de la commune. Il peut toutefois, sous certaines conditions, se réunir dans un autre lieu situé sur le territoire de la commune, mais de manière définitive.

Le présent article, issu de l'adoption en séance d'un amendement du sénateur Olivier Paccaud, avec un avis favorable de la Commission et de « sagesse favorable » du Gouvernement vise à assouplir cette règle pour permettre au

conseil municipal d'une commune nouvelle de tenir une ou plusieurs de ses réunions dans une ou plusieurs annexes de la mairie.

Le but de cette disposition est de préserver la proximité entre la nouvelle municipalité et les habitants des communes fusionnées, en leur permettant notamment d'assister plus facilement aux conseils municipaux.

Le Gouvernement, représenté par M. Sébastien Lecornu, ministre chargé des collectivités territoriales, a assorti son avis, en séance, de deux réserves, qui n'ont pas été inscrites dans le texte issu des travaux du Sénat :

- limiter le nombre de ces réunions délocalisées à deux par an ;
- assurer la meilleure information possible des citoyens afin de leur garantir le droit d'assister à ces réunions du conseil municipal.

2. La position de la Commission

La Commission a adopté un amendement de votre rapporteure qui précise que :

- **au moins deux réunions du conseil municipal** se tiendront chaque année au siège de la commune nouvelle ;
- des mesures de publicité devront être prises en cas de tenue du conseil dans une mairie annexe.

*

* *

Article 12

Rattachement d'une commune au département de la Charente-Maritime pour permettre sa fusion dans une commune nouvelle

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article a pour objet de rattacher le territoire d'une commune au département de la Charente-Maritime afin de permettre sa fusion dans une commune nouvelle de ce département.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

À l'initiative de votre rapporteure, la Commission a supprimé cet article.

1. L'état du droit

L'article L. 2113-4 du code général des collectivités territoriales prévoit les modalités de création d'une commune nouvelle comprenant des communes qui ne sont pas situées sur le territoire du même département ou de la même région.

Celle-ci ne peut être autorisée qu'après modification des limites territoriales des départements ou régions concernés par décret en Conseil d'État et à condition que les conseils départementaux et régionaux en question, informés du projet de création de la commune nouvelle par le ministre chargé des collectivités territoriales, ne s'y opposent pas par des délibérations motivées.

En cas d'adoption d'une délibération motivée s'opposant à cette modification, les limites territoriales ne peuvent être modifiées que par la loi.

2. Les dispositions adoptées par le Sénat

Le présent article est issu de l'adoption, en séance, d'un amendement de deux sénateurs de Charente-Maritime, MM. Daniel Laurent et Bernard Lalande, avec un avis favorable de la Commission et de sagesse du Gouvernement. Il vise, conformément à la procédure prévue à l'article L. 2113-4 du code général des collectivités territoriales, à rattacher la commune de Saint-Palais-du-Né, situé en Charente, au département de la Charente-Maritime.

Le conseil départemental de Charente-Maritime a délibéré favorablement, mais celui de la Charente a émis un avis défavorable, le 4 mai 2018, à ce changement des limites territoriales. Dans sa délibération, le conseil départemental motivait son refus par le fait que cette modification « *porterait manifestement atteinte à l'intégralité* » du territoire départemental et qu'il ne pouvait « *par principe* », accepter une telle modification.

Comme l'ont souligné les auteurs de l'amendement, l'impact sur le département de la Charente serait pourtant faible car la commune de Saint-Palais-du-Né ne représente que 0,08 % de la superficie totale de la Charente et, avec moins de 300 habitants, 0,22 % de sa population.

3. La position de la Commission

La commission des Lois a adopté un amendement de **suppression** de cet article présenté par votre rapporteure. Votre rapporteure estime en effet que, en l'absence de consensus local, indispensable à la mise en place d'un projet de commune nouvelle, il n'appartient pas au législateur de s'ériger en arbitre de ces différends.

*

* *

COMPTE RENDU DES DÉBATS

Lors de sa réunion du mercredi 3 juillet 2019, la Commission examine la proposition de loi, adoptée par le Sénat, visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires (n° 1491) (Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure).

Lien vidéo :

<http://assnat.fr/xmU1OX>

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. La proposition de loi que nous examinons ce matin a été déposée par notre collègue sénatrice d'Ille-et-Vilaine, Françoise Gatel, et des membres des groupes Union centriste et Les Républicains en mai 2018. Adoptée par le Sénat le 11 décembre 2018, elle a pour objet d'accompagner et d'encourager l'essor des communes nouvelles dans notre organisation territoriale.

Pour répondre à l'émiettement communal dans un pays qui a longtemps compté plus de trente-six mille communes, le législateur a mis en place deux outils : la coopération intercommunale, d'une part, et le regroupement de communes dans les communes nouvelles, d'autre part. Ce regroupement de communes a été initié par la loi du 16 juillet 1971, dite loi « Marcellin », qui a permis la fusion des communes, avec un succès plutôt limité.

C'est la loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales, complétée ensuite par la loi du 16 mars 2015, dite loi « Pélissard-Pires Beaune », qui ont créé le régime actuel des communes nouvelles, dans le but d'enclencher une dynamique. Depuis 2010, ce sont 2 508 communes qui se sont vues regroupées au sein de 774 communes nouvelles. Le phénomène touche désormais tous les territoires ruraux et urbains, avec toutefois une nette prédominance pour le quart nord-ouest de la France. Ainsi, dans mon département de Maine-et-Loire, les territoires se sont fortement organisés en communes nouvelles et, à titre personnel, je salue cette avancée, qui a permis de développer divers exemples d'innovations démocratiques, tant en ce qui concerne l'élaboration des projets de territoire que l'installation de conseils citoyens. Ces progrès et ces innovations ont puisé leur source dans le travail commun et volontaire des équipes ayant mis en place les communes nouvelles.

La population des communes nouvelles ainsi créées va de quelques centaines à près de cent trente mille habitants à Annecy, par exemple. La grande majorité des communes nouvelles sont issues de la fusion de deux ou trois communes, mais on rencontre aussi des cas de fusion entre dix, quinze ou vingt communes.

Il s'agit d'un phénomène qu'il nous appartient d'encourager car la création d'une commune nouvelle, lorsqu'elle répond à une volonté locale, permet de fédérer des énergies autour de projets structurants et de rendre son dynamisme à la commune, échelon de proximité auquel nous sommes attachés.

La proposition de loi que nous examinons a été conçue pour faciliter le phénomène des communes nouvelles et permettre une progression dans le regroupement des collectivités par la mise en place d'outils offrant de la souplesse aux élus locaux ; il ne s'agit donc pas d'une réforme du régime des communes nouvelles.

L'article 1^{er} a pour objet de permettre une meilleure progressivité dans la diminution du nombre de conseillers municipaux des communes nouvelles. Après une fusion, le conseil municipal est généralement constitué de l'addition de l'ensemble des conseillers municipaux, soit, dans certains cas, cent cinquante à deux cents conseillers. Dès le renouvellement suivant, ce nombre chute, suivant la taille de la commune, de 50 à 70 % pour rejoindre le droit commun. Cela pose des problèmes en termes de représentativité des communes les plus petites, qui voient leurs représentants disparaître.

Les dispositions de l'article 1^{er} augmentent donc sensiblement la taille de l'effectif transitoire issu du premier renouvellement qui suit la création de la commune nouvelle. Je vous proposerai tout à l'heure un amendement qui encadre plus précisément la taille de cet effectif transitoire, tel qu'il a été adopté par le Sénat.

L'article 2 a pour objet de permettre au conseil municipal, durant la période qui suit la création de la commune nouvelle et jusqu'à son premier renouvellement, de déléguer à un collège formé du maire et de ses adjoints un certain nombre de compétences. Le but recherché est de pallier les problèmes de gouvernance engendrés par la constitution d'un conseil à l'effectif pléthorique. Je vous proposerai un amendement de suppression, car nous travaillons à la réécriture de l'article, pour permettre à ce dispositif d'inclure un temps d'échange sur les orientations de la commune nouvelle, tout en garantissant leur place aux maires délégués, afin que les projets de territoire puissent être coordonnés et débattus.

L'article 4 a pour objet de dispenser une commune nouvelle issue de la fusion de toutes les communes membres d'un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI) de l'obligation de se rattacher à un autre EPCI. Une telle commune nouvelle, appelée « commune-communauté », disposerait alors de l'ensemble des prérogatives directement attribuées par la loi à un tel établissement. Il est en effet paradoxal que les communes ayant répondu à l'incitation du législateur de coopérer en créant une intercommunalité aient ensuite l'obligation de rejoindre un nouvel EPCI si elles décident d'aller plus loin dans leur coopération en procédant à la fusion de leur commune. Cette obligation d'adhérer à un nouvel EPCI pourrait avoir un effet

dissuasif sur la fusion des communes, alors que l'objectif initial, la diminution du nombre de communes, est rempli.

Cet article semble donc aller dans le bon sens et est soutenu par de nombreuses associations d'élus, dont l'Association des maires de France (AMF). Je vous proposerai toutefois un amendement de clarification, qui prévoit pour la création d'une telle commune le recueil d'une majorité renforcée des deux tiers, représentant les deux tiers de la population : il s'agit de s'assurer que la commune nouvelle se prononce en connaissance de cause sur sa décision de non-rattachement à un EPCI. Je tiens à le rappeler, cette disposition n'est qu'un outil offrant de la souplesse aux élus et n'est en aucun cas une obligation.

L'article 6 prévoit que les communes nouvelles ne seront soumises, pendant une période de trois ans suivant leur création, qu'à certaines obligations prévues par la loi, en raison de leur taille, afin de lisser les effets de seuil résultant de leur création. Là aussi, nous proposerons quelques adaptations à ce dispositif.

Les autres dispositions, enfin, de la proposition de loi visent essentiellement à accorder un peu de souplesse au régime actuel des communes nouvelles et à conserver ainsi le lien de proximité avec les communes historiques : donner la possibilité de conserver, au choix, une, deux ou plusieurs communes déléguées, plutôt que toutes ou aucune ; selon le même schéma, conserver une ou plusieurs annexes, plutôt que toutes ou aucune ; tenir quelques réunions du conseil municipal dans une commune déléguée plutôt qu'au seul siège de la commune nouvelle.

L'ensemble de ces dispositions recueilleront, je l'espère, un large assentiment de votre part.

Mme Catherine Kamowski, au nom de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation. La Délégation aux collectivités territoriales s'est saisie de l'ensemble des articles de la proposition de loi, en raison de ses implications sur le dispositif des communes nouvelles et, plus largement, de ses conséquences potentielles sur l'organisation du bloc communal.

Largement enrichi lors de son examen par le Sénat, ce texte comporte aujourd'hui quatorze articles, qui proposent diverses dispositions bienvenues visant à renforcer encore l'incitation à la création de communes nouvelles.

À ce stade de la discussion, je n'entrerai pas dans les détails pour me concentrer sur la disposition centrale – qui est aussi la plus délicate –, celle prévue à l'article 4, qui vise à permettre à une commune nouvelle créée sur le périmètre d'un établissement public intercommunal préexistant de ne pas rejoindre un nouvel EPCI et de constituer une « commune-communauté ».

Il est assez délicat de répondre à la question de savoir si la possibilité pour une commune nouvelle de se maintenir sous forme de « commune-communauté » est une bonne mesure. Au-delà des aspects purement techniques, notamment des

incidences budgétaires et fiscales, la « commune-communauté » pose la question du but poursuivi par le législateur dans le mouvement de coopération intercommunale : l'objectif final de ce mouvement est-il de développer l'intercommunalité et de faire en sorte que les communes coopèrent obligatoirement au sein d'un EPCI ? Si c'est le cas, la « commune-communauté » n'est pas un objet particulièrement légitime et le dispositif proposé par le Sénat ne peut être accepté.

En revanche, si l'objectif qu'entend poursuivre le législateur est de s'assurer que les compétences relevant du bloc communal sont exercées par une entité d'une taille suffisante, que cette entité soit un EPCI constitué de communes formant un ensemble de 15 000 habitants où une commune nouvelle créée sur le périmètre d'un ancien EPCI semble peu important.

Après les auditions que j'ai menées et après avoir longuement discuté des différentes implications de la « commune-communauté » et de ses risques potentiels pour le fait intercommunal, j'ai acquis la conviction que la « commune-communauté », pour peu qu'elle soit suffisamment encadrée et ne porte pas atteinte à la rationalisation de l'organisation du bloc communal, est un dispositif qui peut être approuvé.

Cependant, il me semble que le maintien d'une commune nouvelle en dehors du schéma intercommunal doit être un acte volontaire et partagé : c'est le sens de l'un de mes amendements, qui prévoit une délibération expresse assortie de la consultation de la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI). Il faudra également avoir une vision claire des incidences financières et fiscales de ce nouvel objet juridique, c'est le but d'un autre de mes amendements, qui modifie la rédaction du Sénat.

Sous réserve de ces quelques remarques, la Délégation aux collectivités territoriales souhaite apporter son soutien à cette proposition de loi, qu'elle votera.

M. Rémy Rebeyrotte. Notre collègue sénatrice, Mme Françoise Gatel, a pris l'heureuse initiative de déposer une proposition de loi pour faciliter et encourager la création de communes nouvelles en proposant plusieurs adaptations dans les domaines de la gouvernance, du fonctionnement pendant la période transitoire et de leur organisation avec l'intercommunalité.

L'idée est de mieux prendre en compte la diversité des territoires et des situations. Rappelons que la création de communes nouvelles ou, demain, de « communes-communautés » repose et reposera sur le volontariat des collègues maires, adjoints et conseillers municipaux.

Ainsi, ce texte permet d'adapter l'effectif des conseils municipaux des communes nouvelles pendant la période transitoire pour ne pas décourager l'engagement et préciser le fonctionnement de la conférence des maires et maires délégués que nous appelons de nos vœux – nous devons y retravailler en séance pour mieux ajuster le droit existant. Il ouvre la possibilité de non-remplacement

des sièges de conseils municipaux vacants en cours de mandat ou encore de créer, à la dimension d'un EPCI existant, une « commune-communauté » sur le même espace territorial.

J'insiste, chers collègues, sur le fait qu'il ne s'agit pas de revoir en profondeur le dispositif des communes nouvelles qui a démontré son intérêt. Plus de 1 200 communes nouvelles ont en effet été créées depuis que Jacques Pélissard, alors président de l'Association des maires de France (AMF), a proposé cette forme originale et volontaire de regroupement en 2009 et amélioré le mécanisme en 2015 avec la loi qui porte son nom.

Il s'agit bien ici de faire un nouveau pas pour faciliter l'initiative de collègues qui souhaitent profiter de ce dispositif et fixer le cadre attendu pour les élections municipales de 2020 pour ceux qui se sont déjà lancés et attendent des améliorations et des précisions.

C'est donc une proposition de loi avant tout technique, à l'exception de la « commune-communauté » qui peut répondre à des aspirations nouvelles d'organisation, mais toujours dans le cadre intercommunal, car nous le savons depuis longtemps : l'intercommunalité est le moyen de faire ensemble ce que nos communes ne peuvent plus porter seules ; c'est le moyen de préserver le fait communal au sein du bloc communal, en maintenant et développant les services nécessaires aux populations, en mutualisant les moyens, les compétences et les énergies. L'intercommunalité, c'est le moyen et le réseau qui nous permet de maintenir nos communes et leur proximité au service de la population.

Cette proposition de loi est un nouveau pas facilitateur vers ce travail en commun et l'organisation des services publics locaux à la population que nous devons inscrire dans la durée. Le groupe La République en Marche, comme le Gouvernement, y est donc tout à fait favorable. Je souhaite d'ailleurs saluer l'important travail réalisé par notre collègue, Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure de ce texte.

M. Arnaud Viala. Le groupe Les Républicains voit d'un bon œil le travail qu'il est proposé de faire sur l'évolution des communes nouvelles, à partir du moment où il s'agit de faciliter l'évolution territoriale des communes qui le souhaitent, sans obligation et donc sans pouvoir exceptionnel des préfets sur ces questions de réorganisation.

Je tiens à souligner, pour commencer, le travail de Mme la rapporteure et la qualité des auditions auxquelles nous avons pu participer au cours des derniers jours, en vue de l'examen de ce texte, ici en Commission, puis en séance publique. Je ne vais pas passer en revue les articles, mais, *grosso modo*, les ajustements qui sont proposés visent à faciliter le parcours des territoires qui souhaitent apporter une évolution à leur organisation administrative.

Nous aurons un certain nombre d'amendements à vous proposer, en particulier ceux de mon collègue Jérôme Nury qui, dans son département, a été

parmi les pionniers en matière de création de communes nouvelles. Il connaît donc bien le sujet et ses amendements visent à aller encore un peu plus loin. J'espère que certains d'entre eux pourront être retenus par la Commission.

Je voudrais quand même, dans ce propos liminaire, dire un mot de l'article 4. Il se trouve que nous y avons aussi travaillé dans le cadre de la délégation aux collectivités territoriales. La création d'un être juridique et administratif nouveau, qui s'appellerait « commune-communauté », nous interpelle à plusieurs égards. D'abord, parce qu'il ferait apparaître dans le paysage administratif français une strate supplémentaire ou, en tout cas, un objet un peu spécial, à mi-chemin entre la commune et la communauté de communes. Or sa coexistence, dans les territoires, avec les communes, d'une part, et les EPCI, d'autre part, interpelle. Ensuite, parce que, à ce stade, et s'agissant d'ailleurs d'une proposition, et non d'un projet de loi, il nous manque des éléments d'appréciation sur les moyens qui seront mis à disposition de ces « communes-communautés » pour fonctionner et porter le projet de territoire sur lequel elles seraient assises.

Au vu des éléments d'échange que nous avons pu recueillir au cours de la période de préparation, y compris d'ailleurs auprès du ministre Sébastien Lecornu, au détour d'un certain nombre d'auditions, nous pensons qu'il est probablement sage de revenir sur cette disposition dans les textes qui sont annoncés, pour en parfaire la rédaction et faire en sorte qu'il n'y ait pas de déconvenues et que la promesse de s'organiser d'une façon différente ne se solde pas, ensuite, par des déceptions des élus et des territoires qui s'y engageraient.

Sur cet aspect-là, nous émettons donc une réserve. Nous n'avons d'ailleurs pas souhaité la matérialiser par un amendement de suppression de l'article, mais plutôt par un amendement demandant un rapport précisant les modalités de son application, pour preuve de notre volonté d'être positif.

Mme Élodie Jacquier-Laforge. Avec pragmatisme et dans le respect du principe de libre volonté des élus, la proposition de loi qui a été déposée par notre collègue Françoise Gatel au Sénat en mai 2018 vise à améliorer le fonctionnement des communes nouvelles et à mieux articuler leur développement avec l'intercommunalité, en prévoyant notamment des périodes transitoires d'adaptation, des assouplissements utiles dans leur structuration et en proposant, surtout, une nouvelle étape d'organisation territoriale grâce à la reconnaissance de la « commune-communauté ».

Quand la proposition a été déposée l'an passé, 1 900 communes s'étaient déjà regroupées en trois ans. Au 1^{er} janvier 2019, la France comptait plus de 750 communes nouvelles sur l'ensemble du territoire national, regroupant près de 2 500 communes et 2,4 millions d'habitants. Cette révolution silencieuse, issue de la libre volonté des maires et de leurs équipes, témoigne de la détermination des élus locaux à donner une nouvelle ambition pour leur territoire. Le cadre souple offert par la loi permet aux élus de redéfinir eux-mêmes l'échelon communal dans sa dimension la plus adéquate, pour régler avec efficacité les

problématiques du quotidien des habitants – et à un coût raisonnable pour la collectivité, dans un contexte de contraintes financières croissantes.

Ce mouvement concerne tout autant les communes rurales qui souhaitent mutualiser leurs moyens pour maintenir, voire développer, des services publics aux habitants et peser davantage au sein de l'intercommunalité, que des intercommunalités et des communes plus urbaines, qui recherchent un positionnement différent auprès des collectivités et de l'État. Seule la commune nouvelle dispose de la qualité de collectivité territoriale de plein exercice, avec des droits et obligations identiques à ceux d'une commune en termes de service public, mais son fonctionnement et son organisation sont adaptés à l'existence des communes déléguées.

La commune nouvelle est une nouvelle commune. Elle bénéficie d'une fiscalité propre et de la clause de compétence générale. Les communes déléguées conservent quant à elles des compétences en matière d'état civil, de gestion des équipements de proximité ou encore de relations avec les habitants. La commune nouvelle offre de réelles souplesses et une multitude de configurations sont donc possibles.

Le principe est la liberté. Liberté quant au choix d'en créer une. Liberté quant à la volonté de rendre les communes fondatrices plus ou moins fortes. Liberté quant aux modalités de fonctionnement, bien que certains aient cherché à laisser penser que les fusions de communes deviendraient obligatoires. Le texte adopté au Sénat que nous étudions aujourd'hui permettra de faciliter le fonctionnement du conseil municipal des communes nouvelles, de prévoir des périodes transitoires d'adaptation, d'assouplir les modalités d'organisation des communes nouvelles, de reconnaître la « commune-communauté », de mieux articuler la création de communes nouvelles avec l'intercommunalité et, enfin, de prévoir des procédures d'information des conseils municipaux avant la création de la commune nouvelle.

Comme vous l'aurez compris, avec nos collègues du groupe MODEM, nous soutenons ce texte qui va pour nous dans le bon sens.

Nous proposons cependant quelques modifications, afin de l'améliorer. Nous défendons un amendement qui vise à préciser la date d'entrée en vigueur de la « commune-communauté », en la fixant au 1^{er} avril 2020, c'est-à-dire au premier jour du mois suivant le renouvellement des conseils municipaux. Nous défendons aussi un amendement qui vise à clarifier les modalités de calcul de l'effectif du conseil municipal, qui seront appliquées à certaines communes nouvelles en 2020. Nous défendons enfin un amendement sur la deuxième période transitoire. Il doit permettre aux communes nouvelles regroupant le plus grand nombre de communes historiques de connaître une baisse mesurée de l'effectif de leur conseil municipal. Il s'agit ainsi d'assurer une meilleure représentation de la commune sur l'ensemble de son territoire. Pour éviter tout

excès, nous souhaitons donc limiter le chiffre maximal à 69 conseillers municipaux, alors qu'il peut aujourd'hui monter jusque 83.

Mme Christine Pires Beaune. Madame la présidente, je vous remercie de m'accueillir au sein de votre Commission. C'est la deuxième fois, la première étant justement en 2015, pour rapporter le texte relatif à la commune nouvelle... C'est donc tout naturellement que le groupe Socialistes et apparentés voit positivement ce texte, puisqu'il s'agit de nouveau de tenir compte de l'expérience de la création des communes nouvelles depuis 2015, pour donner encore plus de souplesse à nos territoires. Nous sommes donc plutôt favorables à la majorité des articles.

Nous marquons cependant une opposition à l'article 2, qui vise à constituer l'équivalent d'une commission permanente, en quelque sorte, dans les communes nouvelles. Je ne vois pas l'intérêt du dispositif et donc nous défendrons sûrement un amendement de suppression de cet article 2. En ce qui concerne l'article 4, celui qui va sûrement donner lieu au plus d'échanges entre nous et qui crée la « commune-communauté », il contient le seul point de friction qu'il y avait eu en 2015 entre Jacques Péliissard et moi-même, puisque nous étions tous les deux à l'origine du texte.

Nous avons convergé sur quasiment tous les articles, sauf sur la « commune-communauté ». M. Péliissard, à l'époque, voulait déjà créer cette « commune-communauté », mais sans lui donner le même nom. Il s'agissait de faire en sorte que, lorsque toutes les communes d'un EPCI se regroupaient, on permettait à cette commune de ne pas adhérer à un EPCI. Nous étions encore avant le nouveau schéma : il y avait des communes isolées et le risque était effectivement que ce dispositif soit le prétexte à ne pas adhérer à l'intercommunalité. C'est ce qui avait justifié mon opposition. Aujourd'hui, nous avons une carte intercommunale achevée. La question de la « commune-communauté » peut effectivement se poser légitimement. On voit donc plutôt d'un œil favorable cette possibilité-là.

Enfin, rien n'est dit des moyens financiers qui régissent aujourd'hui la commune nouvelle, notamment sur les bonifications. Je pense que c'est une erreur et qu'il faudra profiter du projet de loi de finances pour 2020 pour revoir cette question. Je le rappelle, toutes les incitations financières proposées aux communes nouvelles le sont dans le cadre d'une enveloppe normée, au détriment de toutes les autres communes.

Je considère que ces incitations financières ont constitué en quelque sorte un fonds d'amorçage. Aujourd'hui, il serait légitime de passer en revue et de revisiter toutes les dispositions financières qui encadrent la commune nouvelle.

M. Pierre Morel-À-L'Huissier. Au nom du groupe UDI et Indépendants (UDI-I), je ne reviendrai pas sur l'intérêt des communes nouvelles et sur le mouvement de fusion, qui est beaucoup plus intéressant à l'heure actuelle que ce

qu'on avait pu connaître après la loi dite « Marcellin », qui en avait livré très peu d'exemples. Aujourd'hui, on observe un mouvement de fond, notamment dans mon département, qui est assez en pointe sur cet aspect-là. Je n'ai pas d'interrogation majeure sur la proposition de loi qui est proposée.

Toutefois, j'aimerais bien que l'on m'apporte quelques analyses par rapport à l'expérience que je vis dans mon département. Des créations de communes nouvelles s'y font parfois sans information préalable de la population. C'est un peu une tentative de passage en force de la part des conseils municipaux, ce qui crée ensuite des difficultés et des contentieux devant les juridictions administratives.

Par ailleurs, à l'occasion des prochaines échéances électorales, est-ce qu'un candidat pourra former une liste sans intégrer la représentation d'une commune ? Ce peut être aussi un problème. Je souhaiterais connaître l'analyse de la rapporteure.

M. Paul Molac. En m'exprimant au nom du groupe Libertés et territoires, je m'aperçois qu'on se retrouve devant des choix un peu cornéliens. En France, on a en effet choisi l'empilement et non la simplification. La simplification aurait consisté, comme dans certains pays, à disposer de façon autoritaire qu'une commune ne saurait avoir moins de 5 000 habitants, ce que nous n'avons pas fait. Nous avons donc pris le parti de l'intercommunalité.

Ce choix étant posé, à l'intérieur de l'intercommunalité, il y a des choses qui vont et d'autres qui vont moins bien. Ce texte est de portée relativement limitée. Il prévoit quelques adaptations. Ce fameux article 4 oblige toutefois toutes les communes d'un EPCI à fusionner en même temps pour qu'elles puissent bénéficier d'une espèce de simplification administrative. Ce doit probablement être faisable dans les communautés où il n'y a pas trop de communes et où le nombre d'habitants est relativement faible – je pense évidemment au département de Pierre Morel-À-L'Huissier, puisqu'on ne compte que 70 000 habitants en Lozère.

Mais cela va être beaucoup plus difficile à mettre en œuvre lorsque les EPCI concernés englobent 40 000 habitants, avec 40 ou 50 communes différentes. Je ne m'opposerai pas à ce texte, qui peut être bienvenu. Je doute cependant de l'efficacité de la mesure et de la volonté de toutes ces communes nouvelles à se mettre ensemble à l'intérieur d'un EPCI. J'en connais deux sur le pays de Ploërmel, qui, forts de 40 000 habitants, englobent un nombre conséquent de communes. Je les vois mal fusionner, en quelque sorte.

Cela étant, si ce texte peut apporter une aide à un certain nombre de communes d'EPCI, je ne m'y opposerai pas. Mais, à mon avis, son effet sera relativement limité.

Mme Bénédicte Taurine. Contrairement à ce qui a été dit précédemment, nous considérons que cette proposition de loi est la suite de la mise en place de la

loi NOTRe, avec laquelle nous sommes en profond désaccord. En effet, nous considérons, au groupe La France insoumise (FI), qu'elle crée des vides démocratiques pour les territoires qui sont déjà fragilisés. Les fusions prévues ne se mettent en place qu'à cause des restrictions budgétaires.

L'AMF dit que c'est une révolution silencieuse, issue de la libre volonté des maires et de leurs équipes, et qu'elle témoigne de la détermination des élus locaux à insuffler une nouvelle ambition dans leur territoire. Il me semble qu'il manque, dans cette analyse, la mention des populations : les citoyens n'y sont jamais cités ! Je voudrais qu'on me démontre que la libre volonté n'est pas contrainte par des enjeux financiers. S'il n'y avait pas d'enjeu financier ni de volonté politique de contraindre les communes, le deuxième axe prioritaire d'attribution de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) n'aurait pas été, en 2018, le soutien aux communes nouvelles et leurs demandes de subventions n'auraient pas été à traiter en priorité.

Comme je le disais, cette loi remet donc en cause l'organisation locale et démocratique, qui constitue notre héritage historique, tel qu'il est issu de la Révolution de 1789 et du socialisme municipal. On souhaite y substituer de mini-métropoles, sans l'aval des populations.

Ce texte diminue la proximité démocratique, du fait d'une disparition de l'échelon communal, d'une diminution du nombre des représentants élus et d'une diminution des services publics, dans une logique de mise en concurrence des territoires. L'article 7 prévoit la possibilité de supprimer les anciennes mairies physiques des communes fusionnées, c'est-à-dire la possibilité de vendre les bâtiments. Concrètement, cela va se traduire par une diminution du personnel municipal, une diminution des lieux d'affichage, une diminution des lieux de rencontres et d'échanges pour les populations.

Ce manque de démocratie est aussi à noter à l'article 8, puisque, si deux communes rattachées à deux EPCI différents ont fusionné et ne sont pas d'accord sur l'EPCI auxquelles elles doivent être rattachées, c'est le préfet qui décide de façon autoritaire – de nouveau sans l'aval des populations ni des élus. Ainsi, la population n'est pas consultée. À l'heure où l'abstention dans les bureaux de vote et la crise des « gilets jaunes » nous a fait comprendre qu'il y avait un manque de concertation avec les populations, la disparition des communes ne va pas dans le sens de l'histoire, contrairement à ce que j'ai pu le lire dans la presse.

M. Philippe Gosselin. Je crois qu'on peut saluer le mouvement qui se développe autour des communes nouvelles, notamment dans une partie des territoires ruraux, l'Orne, la Manche ou d'autres parties du territoire. C'est une façon d'allier des moyens et de mutualiser. L'union fait la force. Nous en avons là la démonstration, autour de bassins de vie qui, en général, sont assez cohérents. Ils mènent des politiques de territoires qui leur sont particulières et leur donnent une vraie dynamique. Je crois que c'est la démonstration que, sur la base du volontariat, on peut arriver à quelque chose d'intelligent.

Les chiffres ont été donnés : 750 communes nouvelles sont nées, qui correspondent à 2 500 communes anciennes et deux millions et demi d'habitants. Cela commence à faire un peu de poids. Bien sûr, on est très loin des découpages ou redécoupages vécus en Belgique ou en Allemagne, où il y a beaucoup moins de communes, tout au plus quelques milliers... En France, on a toujours un fort émiettement, mais le regroupement s'opère sur la base du volontariat. Voilà ce qui est important. Car cela correspond, je crois, à l'état d'esprit des élus et, très souvent, de la population. Même si, ici ou là, il y a eu quelques difficultés, comme tout le monde en conviendra.

Vous comprendrez que j'apporte mon soutien à cette volonté d'amélioration. Françoise Gatel connaît la question. Elle a été maire de Châteaugiron, en Bretagne, et elle est proche des collectivités locales. Nous la connaissons bien, pour un certain nombre d'entre nous. Mais je crois qu'il faudra aller un peu au-delà du texte initial.

Peut-être que cette période de transition est encore trop limitativement envisagée. Je me ferai le porte-parole de nombre de conseils municipaux et de communes nouvelles, qui auraient souhaité que la loi puisse assurer la représentation de chacune des anciennes communes déléguées, avec un effectif vraiment issu de ces communes déléguées. C'est un petit souci aujourd'hui, mais il peut engendrer quelques frustrations.

Pour le reste, je poserai un regard bienveillant sur cette proposition de loi. Elle devrait permettre d'améliorer les choses, même si nous n'attendons pas de Grand soir... Je dirais même, en conclusion, que beaucoup d'élus locaux, au-delà des engagements du Président de la République sur la déconcentration et la nouvelle décentralisation, ont plutôt envie qu'on les laisse digérer les réformes passées sur les intercommunalités XXL, réformes encore très récentes et parfois douloureuses.

M. Thomas Mesnier. Je vous remercie, madame la présidente, de m'accueillir exceptionnellement dans votre Commission. Il est important pour moi de venir apporter la parole du territoire sur lequel j'ai été élu.

En effet, l'article 12 de cette proposition de loi prévoit que le territoire de la commune de Saint-Palais-du-Né, commune de la Charente, soit rattaché au département de la Charente-Maritime. Les fusions ont toujours été accueillies favorablement par le département de la Charente, qui a émis des avis favorables, et a été accompagné par l'État. Aussi, je considère que la délibération du conseil départemental du 4 mai 2018 rejetant à l'unanimité le projet de création d'une commune nouvelle entre la commune de Saint-Palais-du-Né et la commune d'Archiac, modifiant les limites territoriales du département, mérite qu'il soit apporté une attention particulière aux éléments qui l'ont motivée.

Les relations entretenues de manière historique par les communes d'Archiac et de Saint-Palais-du-Né, s'inscrivant sur un même bassin de vie, ont

conduit les deux conseils municipaux à se prononcer par délibérations concordantes, le 9 janvier 2019, sur ce projet de fusion.

La liberté dont disposent ces communes d'unir leur destin ne peut cependant être totalement exempte d'une certaine responsabilité à l'égard des territoires et collectivités auxquelles elles ont également préalablement lié leur destin. Le conseil départemental de la Charente subirait une atteinte à l'intégrité de son territoire. Les conséquences pour la communauté de communes des 4B Sud Charente seraient même plus préjudiciables encore. La population municipale de l'EPCI s'élevant à 20 071 habitants, le départ de la commune de Saint-Palais-du-Né et ses 285 habitants ferait passer cette communauté de communes sous la barre des 20 000 habitants, la privant ainsi de certains dispositifs. Aussi s'est-elle prononcée contre cette fusion.

Sur le plan financier, le départ de la commune de Saint-Palais-du-Né représenterait une perte de fiscalité de plus de 55 000 euros pour la communauté de communes des 4B. Par ailleurs, le maintien de l'article 12 de la loi conduirait Saint-Palais-du-Né à intégrer à compter de 2021 le territoire du département de la Charente-Maritime. Cela interviendrait dès lors postérieurement aux élections municipales. Le risque serait donc réel de voir la commune de Saint-Palais-du-Né quitter le département de la Charente sans avoir l'assurance que les deux équipes municipales qui seront élues acceptent de poursuivre le processus de création de la commune nouvelle.

Pour toutes ces raisons, j'attire votre attention sur les risques que ferait courir le vote éventuel de l'article 12 sur l'avenir de ces communes, les projets et la poursuite de destins de la communauté de communes de l'EPCI les 4B Sud Charente. Accentuer l'attractivité d'un département côtier et affaiblir un autre département, La Charente, tout entier mobilisé à développer ses atouts et son attractivité enverrait aussi un signe.

Telle n'est pas l'égalité territoriale que nous portons. C'est pourquoi je remercie la rapporteure d'avoir déposé un amendement de suppression de cet article. Je vous encourage à le voter largement.

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. Je tiens à rappeler que ce texte propose une évolution, et non une révolution, en apportant un peu de souplesse. Il est fondé sur le principe de non-obligation des communes à suivre ces évolutions. Car je pense pouvoir dire que tout a été basé sur le volontariat.

Si je prends l'exemple de ce qui s'est fait sur mon territoire, il est vrai que les incitations financières constituent un élément de la décision de créer des communes nouvelles, mais elles n'en sont nullement la première raison. Je pense aussi que la différence entre la période de la loi « Pélissard » et la période actuelle, c'est que, en 2014, la création des communes nouvelles n'était pas à l'ordre du jour dans les campagnes, alors que, pour cette élection de 2020, les équipes qui

vont aller vers les communes nouvelles « afficheront la couleur », si je puis dire. Elles informeront la population.

Il y a quand même un nombre conséquent de réunions publiques qui ont eu lieu sur les territoires avant de créer ces communes nouvelles. L'intérêt de la démarche est vraiment qu'elle est fondée sur le volontariat, l'entente, la solidarité. Avec ce texte, on gagne un peu de souplesse, puisqu'il vise à permettre à ces communes d'évoluer, mais sans les contraindre par un cadre excessif.

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

Article 1^{er} (art. L. 2113-8 du code général des collectivités territoriales et art. L. 290-2 du code électoral) : *Relèvement de l'effectif transitoire du conseil municipal des communes nouvelles*

La Commission examine l'amendement CL10 de M. Jérôme Nury.

M. Jérôme Nury. Cet amendement vise à pérenniser le fait que, dans une commune nouvelle, on ait un nombre supérieur de conseillers municipaux. Cette augmentation ne serait plus cantonnée dans une période transitoire, mais aurait lieu dans le cadre d'une pérennisation du système. Les communes nouvelles sont en effet souvent sur des périmètres assez élargis et assez importants, sur des territoires qui nécessitent de la proximité.

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. Vous voulez que les communes nouvelles disposent en permanence, et pas seulement au moment du premier renouvellement, d'un bonus calculé en fonction de leur taille.

Il est naturel que les communes nouvelles aient des effectifs plus importants pendant la période transitoire qui suit leur création et nous proposerons qu'ils soient encore accrus pour assurer une meilleure représentation des communes. Toutefois, rien ne justifie d'introduire une dérogation permanente au droit commun : une commune nouvelle est avant tout une commune, avec des droits et des obligations attachés à sa taille.

Le but de cette proposition de loi est d'encourager la création de communes nouvelles en tenant compte des impératifs de représentation, pas de créer un régime dérogatoire permanent. Le régime dérogatoire doit rester transitoire. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements identiques CL75 de la rapporteure, CL28 de Mme Catherine Kamowski et CL63 rectifié de Mme Élodie Jacquier-Laforge, ainsi que les amendements CL9 de M. Jérôme Nury, CL1 de M. Sébastien Leclerc et CL41 de Mme Christine Pires Beaune.

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. L'amendement CL75 vise à clarifier la base de calcul de l'effectif du conseil municipal de certaines communes nouvelles.

La proposition de loi votée par le Sénat prévoit que cet effectif ne peut être inférieur au tiers de « l'effectif du conseil municipal en exercice lors de la création de la commune nouvelle ». Or certains conseils municipaux avaient perdu des membres ou avaient choisi, dès le départ, un conseil réduit, proportionnel à la taille des communes. Avec cet amendement, nous proposons de prendre pour base un critère simple : l'addition de tous les conseillers municipaux des différentes communes élus lors du dernier renouvellement.

Mme Catherine Kamowski. L'amendement CL28 est issu des travaux de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

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

Nul ne sait clairement sur quel chiffre il convient de se fonder pour calculer le tiers de l'effectif, certaines communes nouvelles ayant décidé de pondérer le nombre de conseillers municipaux, tandis que d'autres ont procédé à une agrégation. Pour ces raisons, il est proposé de préférer à l'effectif du « conseil municipal en exercice » une donnée indiscutable : l'addition des conseillers municipaux élus lors du dernier renouvellement général des conseils municipaux dans chacune des communes regroupées.

Mme Élodie Jacquier-Laforge. L'amendement CL63 rectifié est identique à ceux qui viennent d'être présentés. L'Association des maires de France (AMF) est favorable à cette disposition et nous voterons ces amendements.

M. Jérôme Nury. Dans le même esprit que les précédents, l'amendement CL9 entend mettre les communes nouvelles sur un pied d'égalité. Mme Catherine Kamowski a rappelé que certaines communes nouvelles avaient décidé de pondérer le nombre de conseillers municipaux. J'ajoute que, de 2014 à l'adoption de la loi dite « Pélissard-Pires Beaune », la pondération était une obligation : ce n'est qu'ensuite que l'on a pu faire siéger tous les conseillers municipaux. Pour que les communes nouvelles soient sur un pied d'égalité en 2020, il faut prendre en compte la totalité des conseillers municipaux élus en 2014.

M. Jean-Louis Masson. L'amendement CL1 est défendu.

Mme Christine Pires Beaune. Je retire mon amendement CL41, au profit de l'amendement de la rapporteure. Je partage l'analyse que vient de faire notre collègue Jérôme Nury.

L'amendement CL41 est retiré.

La Commission adopte les amendements identiques CL75, CL28 et CL63 rectifié.

En conséquence, les amendements CL9 et CL1 tombent.

La Commission examine ensuite, en discussion commune, les amendements identiques CL74 de la rapporteure et CL68 de M. Rémy Rebeyrotte, ainsi que les amendements CL24 de Mme Catherine Kamowski, CL64 de Mme Élodie Jacquier-Laforge et CL2, CL3 et CL4 de M. Sébastien Leclerc.

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. L'amendement CL74 a pour objet de fixer, pour la période transitoire qui suit le premier renouvellement, une limite supérieure à l'effectif des conseils municipaux des communes nouvelles. Il s'agit d'éviter la perpétuation de conseils pléthoriques dans les communes issues, par exemple, de la fusion d'une quinzaine de communes. Nous proposons de fixer cette limite à soixante-neuf membres : c'est le nombre maximal de conseillers municipaux des communes dont la population est égale ou supérieure à 300 000 habitants. Cette limite de soixante-neuf conseillers municipaux figure déjà, par ailleurs, dans la loi « Pélissard ».

M. Dimitri Houbbron. L'amendement CL68 a pour objet de répondre aux inquiétudes légitimes de l'AMF, selon laquelle certaines communes nouvelles pourraient, en 2020, avoir un conseil municipal composé de soixante-treize, soixante-dix-neuf, voire quatre-vingt-trois élus. Ces estimations chiffrées démontrent que le risque existe de voir s'établir des conseils municipaux pléthoriques. Une telle situation pourrait porter atteinte à la cohérence territoriale, dans la mesure où des conseils municipaux de communes nouvelles auraient plus de conseillers municipaux que des communes ayant une population supérieure ou égale à 300 000 habitants.

Le présent amendement propose donc de plafonner le nombre de conseillers municipaux des communes nouvelles à soixante-neuf. Ce chiffre correspond au nombre maximal des membres du conseil municipal des communes ayant une population supérieure ou égale à 300 000 habitants, en vertu de l'article L. 2121-2 du code général des collectivités territoriales.

Mme Catherine Kamowski. L'amendement CL24, qui est issu des travaux de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, va dans le même sens que ceux de mes collègues. Il propose également de plafonner à soixante-neuf le nombre de conseillers municipaux dans les communes nouvelles, pour les raisons qui ont déjà été exposées.

Mme Élodie Jacquier-Laforge. L'amendement CL64 tend également à plafonner à soixante-neuf le nombre de conseillers municipaux. Sa rédaction est un peu différente.

M. Jean-Louis Masson. Avec l'amendement CL2, notre collègue Sébastien Leclerc propose également de plafonner à soixante-neuf le nombre de conseillers municipaux dans les communes nouvelles. C'est le plafond qui s'applique aux communes de plus de 300 000 habitants, à l'exception de Paris, Lyon et Marseille qui, du fait d'un statut spécifique, ont davantage de conseillers municipaux.

Les amendements CL3 et CL4 sont des amendements de repli. Le premier propose de fixer ce plafond à cinquante-neuf membres, ce qui correspond au conseil municipal d'une commune dont le nombre d'habitants est compris entre 150 000 et 199 999. Le deuxième propose de fixer ce plafond à quarante-neuf membres, ce qui correspond au conseil municipal d'une commune dont la population est comprise entre 60 000 et 79 999 habitants.

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. J'invite Mme Jacquier-Laforge et M. Jean-Louis Masson à retirer leurs amendements, au profit des amendements identiques CL74 et CL68.

Mme Christine Pires Beaune. Je suis très étonnée par ces amendements, car ils vont à rebours de la philosophie de la loi de 2015, comme de la présente proposition de loi, qui est de donner plus de souplesse aux communes nouvelles.

Les élections municipales auront lieu en 2020. Imaginez que l'on commence à envisager la création d'une commune nouvelle en 2021 et qu'on la crée effectivement au 1^{er} janvier 2022. Cela signifie que des conseillers municipaux qui viendront à peine d'être élus ne verront pas ce qu'ils ont construit ! C'est tout de même dommage ! Si les élus ne sont pas intéressés, ils n'assisteront plus au conseil municipal, mais pourquoi limiter à soixante-neuf le nombre de conseillers durant la période transitoire de la construction ?

Je ne voterai pas ces amendements, car je répète qu'ils vont à rebours de la philosophie du texte.

*La Commission **adopte** les amendements identiques CL74 et CL68.*

*Par conséquent, les amendements CL24, CL64, CL2, CL3 et CL4 **tombent**.*

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

Article 2 (art. L. 2113-8-3 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : *Délégation de compétences au collège formé par le maire et ses adjoints*

La Commission examine les amendements identiques CL89 de la rapporteure et CL43 de Mme Christine Pires Beaune, tendant à supprimer l'article 2.

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. L'amendement CL89 tend à supprimer l'article 2, parce que la délégation de compétences qu'il prévoit dessaisit l'ensemble des conseillers municipaux de leurs compétences au moment décisif de la création de la commune nouvelle.

Pour répondre au nécessaire besoin de coordination de l'action municipale, je pense que le dispositif de la conférence municipale, prévu par l'article L. 2113-12-1 du code général des collectivités territoriales, est largement suffisant, sous réserve de précisions éventuelles, que nous présenterons en séance.

Mme Christine Pires Beaune. L'amendement CL43 vise également à supprimer l'article 2, car il présente un risque de démobilisation pour les conseillers municipaux de la commune nouvelle. Même si ce dispositif ne doit s'appliquer que pour une période limitée et de façon facultative, il nous semble inutile.

*La Commission **adopte** ces amendements.*

*En conséquence, l'article 2 est **supprimé** et les amendements CL11 de M. Jérôme Nury et CL61 de M. Denis Sommer **tombent**.*

Article 3 (art. L. 2113-8 et L. 2113-8-1 A [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : *Garanties contre les effets du renouvellement anticipé du conseil municipal d'une commune nouvelle sur ses effectifs*

*La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL84 de la rapporteure.*

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

Article 4 (art. L. 2113-9, L. 2113-9-1 A [nouveau], L. 2113-9-1, L. 2333-55, L. 5210-1-1, L. 5210-1-2, L. 5741-1 du code général des collectivités territoriales et art. 44 *sexdecies* et 302 *bis* ZG du code général des impôts) : *Possibilité de constituer une « commune-communauté »*

La Commission examine l'amendement CL50 de Mme Sabine Rubin, tendant à supprimer l'article 4.

Mme Bénédicte Taurine. Nous avons déjà débattu de cet article tout à l'heure et nous en demandons la suppression.

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. Je suis défavorable à cet amendement, pour les raisons que j'ai déjà exposées, et parce que nous nous proposons de faire évoluer cet article.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements CL88 de la rapporteure, CL67 rectifié de M. Rémy Rebeyrotte, CL44 de Mme Christine Pires Beaune et CL25 de Mme Catherine Kamowski.

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. L'amendement CL88 propose une réécriture de l'article 4. Il précise la procédure de constitution d'une « commune-communauté » et les conditions dans lesquelles une commune nouvelle peut décider de ne pas se rattacher à un EPCI. Dans la rédaction issue des travaux du Sénat, cette dérogation à l'obligation d'adhérer à un EPCI est accordée de fait, sans que la commune se soit prononcée en ce sens. L'amendement que je vous propose vise à permettre au conseil municipal d'exprimer explicitement son vœu de ne pas se rattacher à un EPCI. Cette demande ne pourra être satisfaite que si elle est exprimée par les deux tiers des conseillers municipaux représentant les deux tiers de la population.

À défaut de délibération, le préfet pourra soumettre un projet de rattachement de la commune à un EPCI existant et soumettre ce projet à la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) selon les dispositions du droit commun. Il ne s'agit donc pas de freiner la constitution d'une « commune-communauté », mais simplement de s'assurer qu'elle répond à un vœu clair des conseillers municipaux.

M. Rémy Rebeyrotte. Je retire mon amendement CL67 rectifié, car l'amendement de la rapporteure le satisfait pleinement.

Mme Christine Pires Beaune. L'amendement CL44 propose une réécriture des alinéas 3 à 6 de l'article 4. Cette réécriture ne modifie pas le sens de l'article, mais rétablit une disposition qui a été écrasée par la rédaction actuelle de l'alinéa 3.

Dans le même esprit que l'amendement de la rapporteure, cet amendement propose également que les communes nouvelles précisent, dans leur délibération constitutive, si elles ne souhaitent pas se rattacher à un EPCI.

Mme Catherine Kamowski. La création de « communes-communautés » est une mesure qui, surtout dans le cas d'EPCI très intégrés et correspondant à un bassin de vie défini de façon pertinente, peut parfaitement se justifier. Pour autant, cette exception à l'obligation d'appartenir à un EPCI ne saurait résulter d'une simple abstention de la commune nouvelle ainsi constituée d'adhérer à un EPCI. Elle doit, à notre sens, résulter d'un choix clairement exprimé.

L'amendement CL25 propose donc que la décision d'une commune nouvelle de devenir une « commune-communauté » en ne rejoignant pas un nouvel EPCI soit obligatoirement expresse. À défaut d'une telle délibération, qui devra être prise dans un délai de six mois après la création de la commune nouvelle, l'amendement propose de rétablir l'obligation, pour cette commune

nouvelle, d'adhérer à un EPCI avant le prochain renouvellement général des conseils municipaux et, en tout état de cause, dans un délai de deux ans après sa création.

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

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. J'émettrai un avis défavorable sur les amendements CL44 et CL25, car la rédaction que je propose me semble plus adaptée dans l'immédiat.

M. Guillaume Larrivé. Madame la rapporteure, j'aimerais vous poser une question pour être certain d'avoir bien compris. Imaginons le cas d'une commune nouvelle qui serait issue de la fusion de toutes les communes membres d'un EPCI et qui serait membre d'un autre EPCI. Votre amendement permet-il à la « commune-communauté » de divorcer de cet EPCI ? Il me semble que ce n'est pas le cas.

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. Non, effectivement, ce n'est pas possible.

M. Rémy Rebeyrotte. Il n'y a pas de rétroactivité.

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. Tout à fait : il n'y a pas de rétroactivité. Cet article concerne les communes communautés à venir.

Mme Catherine Kamowski. Je retire l'amendement CL25.

M. Paul Molac. Si j'ai bien compris, toutes les communes de l'EPCI doivent fusionner ? Le cas de figure que vous imaginez ne se posera donc pas.

Mme Cécile Untermaier. L'article 4 est important et je veux être sûre d'avoir bien compris. Pour moi, c'est une évidence, mais je voudrais en voir le cœur net : si les communes d'un même EPCI décident de se transformer en commune nouvelle, l'EPCI disparaît de fait, n'est-ce pas ?

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. Oui, et la « commune-communauté » récupère ses compétences.

M. Rémy Rebeyrotte. L'EPCI ne disparaît pas. La « commune-communauté » délibérera dans son conseil municipal, pour partie sur les affaires

communales, pour partie sur les affaires communautaires. Il est très important de bien dissocier les choses : elle forme à la fois commune et communauté. En matière de gestion, il est essentiel que l'État sache qu'il a affaire à la fois à une commune, sur certains dossiers, et à une communauté, sur d'autres aspects.

M. Philippe Gosselin. Les explications de notre collègue Rémy Rebeyrotte montrent bien le problème que pose cette « commune-communauté ». On est en train de créer un établissement public qui sera en même temps une collectivité locale territoriale : ce statut hybride, qui n'est pas très clair, ajoute un niveau de collectivité supplémentaire, ce qui paraît peu souhaitable. On voit bien que cela pose des difficultés en termes de répartition des compétences. Dans ces conditions, on comprend que la ministre Jacqueline Gourault ait elle-même exprimé des réserves. Notre débat illustre parfaitement les difficultés que présente cet article.

Mme Christine Pires Beaune. Il y a un malentendu et, pour ma part, ce n'est pas ce que j'avais compris. La « commune-communauté », pour moi, est une commune qui récupère les compétences de la communauté. La preuve, c'est qu'on y organisera une élection au suffrage universel. À moins que je n'aie rien compris, je pense qu'il n'y aura pas de délégués communautaires au sein de la « commune-communauté » ! Ne compliquons pas ce qui, à l'origine, devait être simple : la « commune-communauté » est une commune nouvelle qui récupère les compétences de l'EPCI. Donc c'est une commune.

M. Arnaud Viala. Il semble utile de rappeler que si cette disposition a été introduite, c'était pour ne pas obliger les communes nouvelles à adhérer immédiatement à une communauté de communes souvent infiniment plus grande, ce qui aurait fait perdre le bénéfice du regroupement en commune nouvelle. J'ai compris exactement la même chose que Mme Christine Pires Beaune : la commune nouvelle ainsi créée a une clause de compétence générale qui s'exerce sur les compétences qui étaient précédemment transférées à l'EPCI. Il s'agit donc d'une collectivité plénipotentiaire.

Mme Cécile Untermaier. Ce sont les propos de notre collègue Rémy Rebeyrotte qui nous ont troublés. La rapporteure a indiqué que la « commune-communauté » était une commune nouvelle tout à fait comparable aux communes nouvelles que nous connaissons. Peut-être est-ce le terme de « commune-communauté » qui introduit un trouble, en laissant penser qu'il ne s'agit pas d'une commune nouvelle. Il faudra revenir sur cette question en séance.

M. Jérôme Nury. En réalité, cette « commune-communauté » existe déjà. Mais, aujourd'hui, quand une commune nouvelle est créée à partir d'une intercommunalité, elle a l'obligation de rejoindre une autre intercommunalité. En France, il est déjà arrivé que des intercommunalités se rassemblent en commune nouvelle et qu'elles fonctionnent ainsi pendant quelques jours ou quelques semaines. L'incidence est surtout financière, parce que cette commune nouvelle, qui est en même temps une intercommunalité, reçoit à la fois la dotation globale

de fonctionnement (DGF) et la dotation d'intercommunalité. Quand les communes nouvelles naissent d'un EPCI, elles perçoivent à la fois la dotation d'intercommunalité et la DGF.

M. Rémy Rebeyrotte. C'est bien pour cela que les éléments que j'ai donnés sont avant tout administratifs et techniques. La « commune-communauté » sera d'abord une commune nouvelle et il n'y aura pas d'élections fléchées pour désigner des conseillers communautaires : l'ensemble du nouveau conseil municipal formera à la fois assemblée communale et assemblée intercommunale. Je disais simplement que, techniquement, l'État demandera vraisemblablement de bien séparer les deux types de délibérations. (*Exclamations.*)

M. Philippe Gosselin. C'est bien le problème !

M. Rémy Rebeyrotte. Vous demanderez des précisions au ministre en séance, mais je pense que l'État pourrait faire cette distinction pour des questions d'organisation.

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. La commune nouvelle est une commune à part entière, qui récupère les prérogatives de l'EPCI. Il est vrai que, d'un point de vue financier, elle cumule les dotations et il faudra revoir cela dans le projet de loi de finances, mais il faut bien comprendre qu'il s'agit d'une seule commune, avec un conseil municipal qui décide et récupère les compétences de l'EPCI. Il n'y a plus de transfert de compétences : l'ensemble des compétences est récupéré au niveau de la commune constituée.

M. Philippe Gosselin. Tout cela n'est pas très clair.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Chacun a pu s'exprimer sur cette question et nous pourrions y revenir en séance. J'estime, pour ma part, que les explications de notre rapporteure étaient parfaitement claires.

Les amendements CL67 rectifié et CL25 sont retirés.

La Commission adopte l'amendement CL88.

Par conséquent, l'amendement CL44 tombe.

La Commission examine l'amendement CL76 de la rapporteure.

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. Cet amendement de précision vise à compléter la rédaction adoptée par le Sénat pour s'assurer que la « commune-communauté » puisse adhérer à tous les types de syndicats intercommunaux mixtes, notamment les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux. Il procède donc à l'ensemble des coordinations nécessaires et il précise que l'article entre en vigueur au 1^{er} avril 2020.

La Commission adopte l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL69 de M. Paul Molac.

M. Paul Molac. Cet amendement vise à élargir les compétences de la commission départementale de la coopération intercommunale, en proposant qu'elle se prononce sur les fusions de communes. Lors du redécoupage de la carte des communautés de communes, la CDCI avait été consultée.

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. Le dispositif que nous avons adopté avec l'amendement CL88 me semble suffisamment exigeant, puisqu'il requiert déjà une majorité des deux tiers des conseillers municipaux. Je rappelle que la CDCI s'est, par définition, déjà prononcée sur la création de l'EPCI qui se constitue en « commune-communauté » : je ne vois donc pas l'utilité de la saisir à nouveau. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL26.

Mme Catherine Kamowski. Cet amendement vise à donner la possibilité à la CDCI de se prononcer sur la création de la commune nouvelle. Comme il s'agit d'un amendement de coordination avec l'amendement CL25, que j'ai déjà retiré, je retire également celui-ci.

L'amendement est retiré.

La Commission examine ensuite l'amendement CL29 de Mme Catherine Kamowski.

Mme Catherine Kamowski. Cet amendement porte sur une question qui a suscité de nombreux questionnements au sein de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation : je veux parler des problématiques financières et budgétaires.

Le III de l'article 4 institue la possibilité, pour une commune nouvelle créée sur le périmètre d'un EPCI préexistant, de ne pas rejoindre un nouvel EPCI. Il prévoit que « les incidences du présent article sur la dotation globale de fonctionnement des communes sont déterminées par la prochaine loi de finances », ce qui est un peu court.

Ce paragraphe, en se contentant de renvoyer les questions financières soulevées par la « commune-communauté » à la prochaine loi de finances, nous semble inutile. En effet, il crée plus de questions qu'il n'en résout. Il est inutile dans la mesure où, même en son absence, la loi de finances pourrait définir ces incidences, mais également et surtout dans la mesure où son adoption ne saurait contraindre la prochaine loi de finances à comporter des dispositions sur ces questions.

Nous proposons donc de supprimer ce paragraphe pour le remplacer par la demande d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur les conséquences

financières et fiscales de l'institution de la « commune-communauté ». Ce rapport devra être présenté dans un délai de trois mois suivant la publication de la loi, afin de permettre au législateur d'adopter, en toute connaissance de cause et en temps utile, les dispositions législatives éventuellement nécessaires à ce changement.

Au sein de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, nous trouvons problématique de voter cette disposition, alors que nous n'avons pas de précisions de la Direction générale des collectivités locales (DGCL) sur les modalités de calcul financières et fiscales.

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. Je comprends votre demande de rapport. Le délai de trois mois ne permettra cependant pas de réunir des éléments de réponse car si ce texte est voté fin juillet, il ne sera applicable qu'à la fin de l'année 2020.

S'il s'agit de connaître les modalités de calcul de la dotation qui sera allouée à ces communes, je vous invite à poser la question au ministre en séance, la semaine prochaine, et à retirer votre amendement.

Mme Catherine Kamowski. Je maintiens mon amendement d'appel, afin de poser la question au ministre.

Mme Cécile Untermaier. Je rejoins cet amendement d'appel, qui comprend une demande de rapport trois mois après la publication de la loi.

Bien qu'il s'agisse d'une proposition de loi, nous souhaiterions disposer d'éléments avant la discussion en séance. C'est pourquoi je demande instamment à Mme la présidente et à Mme la rapporteure de faire en sorte que le ministre puisse apporter des éclaircissements sur l'aspect financier de cette décision. Il est question d'un vrai volontariat, mais nous savons que ce ne sera pas le cas, puisque ce sont plutôt les incidences financières qui conduiront les communes à se constituer en communes nouvelles ou en « communes-communautés ». Nous avons un peu le sentiment de voter les yeux fermés sur cette question majeure, que nous n'abordons pas.

J'exprime donc à nouveau ma préoccupation : à défaut d'une étude d'impact, l'administration pourrait peut-être détailler les dispositions qu'elle envisage de prendre dans le cadre de la loi de finances.

M. Philippe Gosselin. Cécile Untermaier a raison. Nous ne voulons nullement polémiquer car nous discutons non pas de grands principes qui susciter des débats passionnés mais de vraies questions.

Nous créons en effet une nouvelle catégorie de collectivités, dont nous ne mesurons pas tous les modes de fonctionnement avec, du moins dans cette Commission, des approches et des réponses qui diffèrent. Je ne fais naturellement pas de mauvais procès à la rapporteure sur ce sujet, ce n'est pas la question. Cela signifie simplement que le dispositif n'est pas entièrement stabilisé. « Quand c'est

flou, il y a un loup » disait-on, du côté de Lille... Aujourd'hui, certains domaines ont été évoqués, mais les aspects financiers n'ont pas été entièrement clarifiés.

Un rapport qui nous parviendrait trois mois après la promulgation de la loi serait trop tardif, puisque la loi de finances aurait déjà été votée. Nous nous retrouverions donc « le bec dans l'eau », à devoir soulever certaines interrogations en séance. Cela montre le côté équilibriste de l'article 4, que nous mettons en avant dans l'intérêt collectif, afin d'en stabiliser les dispositions.

M. Arnaud Viala. Je remercie Mme Kamowski de maintenir son amendement car nous avons besoin d'éclaircissements en séance.

Nous devrions même aller plus loin, puisque certaines questions ont été soulevées notamment lors des auditions, quant aux autres moyens que l'État mettra singulièrement à la disposition des « communes-communautés ». Si la « commune-communauté » résulte de la fusion de dix communes, disposant de dix écoles, il s'agit de faire en sorte que les tailles successives en biseau n'aboutissent pas à trois écoles au bout des dix ans.

Nous souhaiterions aussi que l'État manifeste une forme d'engagement – cela vaut d'ailleurs pour les communes nouvelles, et pas seulement pour les « communes-communautés ». S'agissant des seuls moyens financiers mis à disposition de cet outil administratif, on ne peut pas voter cette disposition, issue d'une proposition de loi, sans avoir reçu de vraies réponses pour le long terme.

M. Guillaume Vuilletet. Je rappelle que le nombre de « communes-communautés » créées sera tout de même assez limité car il faut prendre en compte la réalité du redécoupage intercommunal intervenu en 2016. Imposer un rattachement automatique aboutirait à déstabiliser à la fois le projet de communes nouvelles et les EPCI. Certaines de ces structures auraient sans doute leur avis à donner car elles pourraient changer brusquement de catégorie, par l'apport de population et d'un bourg-centre, qui serait d'ailleurs excentré.

Nous devons certes avancer sur ce point, en demandant des éclaircissements au Gouvernement, mais les dispositions prévues me semblent toutefois être de bon sens.

M. Rémy Rebeyrotte. Je rejoins Arnaud Viala sur ce sujet. Les auditions que nous menons dans le cadre de la mission d'information sur la commune dans la nouvelle organisation territoriale ont mis en avant le souhait, pour la « commune-communauté », mais surtout pour la commune nouvelle, d'un dialogue avec l'État.

Il faut veiller à ce que ce ne soit pas l'occasion pour l'État de rationaliser certains services car nos collègues qui se lanceraient dans cette aventure pourraient subir un revers et constater une moindre présence des services publics. Ce dialogue avec l'État pourrait au contraire faciliter l'émergence de communes nouvelles où, demain, de « communes-communautés ».

Il me semble par ailleurs clair que la « commune-communauté » sera seule personne morale, et détiendra deux types de compétences, les compétences communales et les compétences communautaires. Il faudra que ce point soit bien précisé dans le texte.

S'agissant enfin de l'amendement CL29, j'en solliciterai également le retrait car il doit être retravaillé, avant d'être à nouveau déposé pour le débat en séance. Le délai du rapport demandé doit notamment être revu. Il faut d'abord laisser vivre le dispositif pour en tirer des conclusions et des conséquences. Sur le principe, il peut être effectivement intéressant, lors d'une création comme celle-là, de faire un point à un moment donné. À ce stade de nos débats, il serait toutefois bon de retirer l'amendement.

Mme Christine Pires Beaune. J'avais regretté que le texte ne comprenne pas de disposition financière. Dont acte. Cela signifie que ces dispositions figureront dans le projet de loi de finances. J'imagine que nous obtiendrons alors tout le détail, tant sur la dotation globale de fonctionnement (DGF), le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) que sur la dotation de péréquation.

Un tel rapport faciliterait précisément la discussion du projet de loi de finances. De toute façon, ce travail devra être fait. S'il est réalisé de manière anticipée, il nous sera d'autant plus facile de nous expliquer lors de l'examen du projet de loi de finances. J'y suis donc plutôt favorable.

Mme Bénédicte Taurine. Nous considérons que l'article 4 n'est pas clair. C'est pourquoi nous en avons demandé la suppression. La demande de notre collègue est cependant légitime car, sans vision du fonctionnement général ni des dispositions financières, on ne voit pas comment on pourrait prendre une décision politique éclairée.

M. Jérôme Nury. L'interrogation porte sur les finances publiques, c'est-à-dire sur le coût de la « commune-communauté » pour le budget de l'État. Ce montant ne sera certainement pas élevé car peu de « communes-communautés » verront le jour dans le pays. De plus, ces créations interviendront après 2021.

S'agissant des incidences financières pour la « commune-communauté », il existe des pistes. De mémoire, Mme Pires Beaune pourra le confirmer, la dotation de péréquation s'ajoute dans les bases de la DGF pour former la dotation d'intercommunalité, et ce, de manière pérenne depuis la loi de 2015.

Qu'un tel rapport permette ensuite d'aller plus loin est plutôt une bonne idée.

Mme Catherine Kamowski. Je souhaite maintenir l'amendement CL29, qui est un amendement d'appel. Le délai de trois mois étant vraisemblablement un peu court, peut-être faudra-t-il le sous-amender pour prévoir un délai de six mois, par exemple.

Je souhaite cependant, comme la Délégation me l'a demandé, que ces dispositions soient discutées en séance. Nous mènerons à cet égard tous ensemble un travail de réflexion d'ici à la discussion en séance.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CL62 de Mme Élodie Jacquier-Laforge.

Mme Élodie Jacquier-Laforge. Cet amendement vise à préciser la date d'entrée en vigueur de l'article 4, en la fixant au 1^{er} avril 2020, c'est-à-dire au premier jour du mois suivant le renouvellement des conseils municipaux.

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. Votre amendement est satisfait par l'adoption de l'amendement CL88. Je vous invite donc à le retirer.

L'amendement est retiré.

La Commission adopte l'article 4 modifié.

Après l'article 4

La Commission examine, en discussion commune, les amendements CL42 de Mme Christine Pires Beaune et CL23 de M. Arnaud Viala.

Mme Christine Pires Beaune. L'amendement CL42 demande au Gouvernement de remettre au Parlement un rapport d'évaluation du dispositif de la « commune-communauté », après l'adoption de la loi. Le rapport recensera les « communes-communautés » créées et en détaillera la situation géographique, démographique et financière. Il formulera des propositions pour corriger les imperfections du dispositif. La date de remise peut sembler un peu courte, mais, cette proposition de loi étant déjà connue, des « communes-communautés » pourraient être créées immédiatement après les élections municipales.

M. Arnaud Viala. Comme je l'avais annoncé, l'amendement CL23 constitue la contribution du groupe Les Républicains au débat sur l'article 4, qui prévoit un outil juridique et administratif nouveau, la « commune-communauté ». Nous demandons donc au Gouvernement de remettre un rapport au Parlement, qui embrassera un large panel d'aspects, y compris ceux que nous sommes actuellement dans l'incapacité de concevoir.

Nous tenons beaucoup à ce que, dans un délai qui peut être discuté, le Parlement puisse disposer d'éléments d'appréciation des conséquences de cette création.

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. Un rapport en 2022 semble précoce, si les premières « communes-communautés » se mettent en place à la fin de 2020.

Le Parlement, notamment la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, peut en outre se saisir du sujet. Il dispose au travers de ses missions d'information, ses commissions d'enquête ou des questions écrites, des moyens d'investigation nécessaires pour effectuer ce type d'évaluation. Ne nous dessaisissons pas de nos prérogatives parlementaires. Avis défavorable.

M. Arnaud Viala. Comme je l'ai dit en défendant l'amendement, nous pouvons tout à fait discuter du délai de remise de ce rapport et modifier la rédaction de l'amendement avant de le soutenir à nouveau en séance. Je ne disconviens pas qu'établir un bilan deux ans après l'adoption de la loi peut sembler difficile, compte tenu du temps qu'il faudra pour créer les « communes-communautés ».

En revanche, je ne souscris pas à votre remarque selon laquelle il revient au Parlement de rédiger un tel rapport. Il s'agit de prendre la décision de créer une collectivité d'une nature nouvelle dans le paysage administratif français par le biais d'une proposition de loi, donc sans étude d'impact. Certes, cela s'explique, par le fait qu'à la veille d'élections municipales, nous recherchons un consensus satisfaisant les élus locaux et les habitants des territoires, qui attendent de nous que nous soyons responsables. Mais je n'imagine pas que le Gouvernement refuse de remettre ultérieurement un rapport d'évaluation. Cela n'est pas sérieux !

Les groupes d'opposition travaillent sérieusement, et concourent de manière positive à l'examen de ce texte. Je le dis carrément : votre réponse, madame la rapporteure, n'est pas sérieuse.

M. Philippe Gosselin. Ce n'est pas parce que le Gouvernement remettrait un rapport comprenant des chiffres, que nous n'avons pas nécessairement, que le Parlement se trouverait dessaisi. Vous savez comment s'effectuent les évaluations financières : même la commission des Finances a parfois bien des difficultés à obtenir de tels éléments. Les deux démarches sont donc parfaitement complémentaires. Cela n'empêchera pas la Délégation, le cas échéant, de faire son travail ; ou la commission des Lois de créer des missions d'information.

Plus largement, au-delà des manœuvres de l'État, et sans faire de procès d'intention sur la fermeture de certains services publics, il faut étudier les conséquences du dispositif en termes de carte scolaire, d'aménagement du territoire ou de rattachement à certains services. On constate en effet aujourd'hui que de nombreuses communes sont écartelées entre plusieurs établissements scolaires.

Toutes ces questions doivent être mises sur la table, et peut-être encore davantage s'il n'y a pas de rattachement à un EPCI, qui assure la coordination d'un bassin de vie. L'État a un rôle à jouer, sans que les compétences de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation ou celles de la commission des Lois ne soient atteintes. Autrement dit, nous pourrions sans problème prévoir à la fois « ceinture et bretelles ».

Mme Cécile Untermaier. Notre amendement CL42 est quasiment identique. Peu importe celui qui sera adopté – pour le moment, aucun des deux ne semble devoir l’être.

Il ne s'agit pas de dessaisir le Parlement, mais, au contraire, de cranter son rôle de contrôle, puisqu'un contrôle parlementaire doit s'effectuer. Une loi donne l'occasion de prévoir, en aval, les mesures qui lui seront utiles pour aller plus loin. D'autant que les incidences financières de la situation actuelle ne sont pas perceptibles, car nous ne savons pas comment le dispositif fonctionnera. Il serait donc raisonnable d'avancer dans la voie proposée et qu'un rapport soit demandé au Gouvernement. Cela ne fera que renforcer le sérieux du travail que nous souhaitons mener.

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. Ce sérieux est sans aucun doute partagé par tous ceux qui étudient la proposition de loi.

En revanche, outre la mission de contrôle, les parlementaires ont aussi une mission d'évaluation. Il sera peut-être intéressant de déposer en séance un amendement modifié, afin que nous en rediscutions, mais avec des délais différents. En l'état, l'avis est défavorable.

La Commission rejette successivement ces amendements.

Avant l'article 4 bis

La Commission examine les amendements identiques CL18 de Mme Nadia Ramassamy et CL40 de Mme Christine Pires Beaune.

M. Arnaud Viala. L'amendement CL18 est défendu.

Mme Christine Pires Beaune. L'amendement CL40 s'inscrit totalement dans la philosophie de ce texte et de celui que présentera prochainement M. le ministre Sébastien Lecornu. Il vise à supprimer une possibilité qui, à ma connaissance, n'a jamais été utilisée, celle de permettre la création d'une commune nouvelle par le préfet.

La commune nouvelle se crée à l'initiative des élus – c'était le fondement de la loi de 2010, et de celle de 2015. Nous en profitons donc pour supprimer cette possibilité, inscrite dans la loi, que le préfet crée d'autorité une commune nouvelle.

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. Il est effectivement rare qu'un préfet prenne l'initiative de créer une commune nouvelle. Dans ce cas, sa décision est soumise à l'approbation d'une majorité renforcée, puisqu'elle nécessite le vote favorable des deux tiers des conseillers municipaux représentant les deux tiers de la population. On peut donc laisser cette possibilité au préfet. Avis défavorable.

La Commission rejette successivement ces amendements.

Article 4 bis (art. L. 2113-2 du code général des collectivités territoriales) : *Rapport financier préalable aux fusions de communes*

La Commission adopte l'amendement rédactionnel CL90 de la rapporteure.

Puis elle adopte l'article 4 bis modifié.

Article 4 ter (art. L. 2113-3 du code général des collectivités territoriales) : *Rapport financier préalable aux fusions de communes*

La Commission examine l'amendement CL13 de M. Jérôme Nury.

M. Jérôme Nury. Il s'agit de laisser aux élus et aux communes la liberté d'organiser comme elles le souhaitent la communication sur la consultation du public concernant la fusion. Je suis vraiment favorable à la liberté, plutôt qu'à la contrainte.

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. Cet article, introduit par les sénateurs, a pour objet, en complément du rapport prévu à l'article 4 bis, d'éclairer au mieux les électeurs des communes qui fusionneront. Il s'agit de mesures d'information, qui vont dans le bon sens et qui ne lient pas les autorités locales. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Elle adopte ensuite l'amendement rédactionnel CL86 de la rapporteure.

Puis la Commission adopte l'article 4 ter modifié.

Après l'article 4 ter

La Commission examine l'amendement CL5 de M. Sébastien Leclerc.

M. Sébastien Leclerc. Cet amendement vise à faciliter l'intégration de communes isolées dans des communes nouvelles existantes, en permettant, selon une volonté locale, soit la création d'une commune nouvelle, comme la loi le prévoit, soit l'extension des communes nouvelles existantes.

Le processus de création d'une commune nouvelle est en effet assez lourd à conduire d'un point de vue administratif, avec, entre autres, l'installation d'un conseil municipal et l'élection d'un exécutif. Les retours d'expérience des pionniers des communes nouvelles témoignent d'une volonté de mutualisation et de simplification. La création des communes nouvelles passe en effet d'abord par une phase de démarches multiples et, parfois, de difficultés administratives.

L'intérêt d'étendre une commune nouvelle existante plutôt que d'en créer une nouvelle est donc de ne pas avoir à réitérer l'ensemble de ces démarches. Une ou plusieurs communes isolées qui feraient le choix de rejoindre une commune

nouvelle existante se calqueraient alors sur le mode de fonctionnement déjà établi. Ces communes entrantes seraient représentées au conseil municipal selon les mêmes critères que les communes fondatrices. Dans la période de lissage prévue pour les communes fondatrices, les communes entrantes verraient leurs taux de fiscalité rejoindre le taux moyen pondéré calculé lors de la création de la commune nouvelle. Enfin, les communes entrantes seraient rattachées directement à l'EPCI de la commune nouvelle initiale.

L'objet de l'amendement CL5 est donc de permettre de poursuivre les regroupements de communes déjà commencés, sans que les communes nouvelles existantes ne se sentent entravées dans leur fonctionnement déjà établi. *A contrario*, la situation actuelle engendre certains blocages, où les communes déjà regroupées sont désormais réfractaires à de nouveaux regroupements les concernant, retirant parfois toutes perspectives aux communes isolées qui leur sont contiguës.

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. Je comprends votre souhait de rattacher des communes isolées. Cependant, votre amendement, tel qu'il est rédigé, ne prend pas en compte ce critère d'isolement ou de taille. Votre dispositif s'appliquerait à toutes les communes.

Je ne vois donc pas l'intérêt de créer une procédure simplifiée, alors qu'il est plus sécurisant d'appliquer le droit commun. La création d'une commune nouvelle ne pose en effet pas de difficulté majeure. Votre procédure, plus lourde et, me semble-t-il, superflue, risquerait d'entamer un détricotage de la carte intercommunale dans lequel nous n'avons pas envie d'entrer. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Article 5 [nouveau] (art. L. 2113-8-2 du code général des collectivités territoriales) : *Place des maires délégués dans l'ordre du tableau du conseil municipal*

La Commission adopte l'article 5 sans modification.

Après l'article 5

La Commission se saisit de l'amendement CL8 de M. Jérôme Nury.

M. Jérôme Nury. Cet amendement vise les fonctions de maire de la commune nouvelle et de maire délégué, un sujet qui inquiète les communes nouvelles qui ont été créées, depuis le début de leur existence. Dans la période transitoire, les deux fonctions pouvaient être cumulées, sans cumuler pour autant les indemnités.

Cela ne sera plus possible dès le renouvellement du conseil. Les maires qui cumulaient aujourd'hui les deux fonctions voient cette évolution avec beaucoup d'inquiétude car ils ont le sentiment, sur leur propre commune, de

devoir composer avec un maire délégué, avec lequel ils ne travaillaient pas jusqu'à présent.

Nous craignons donc que le dispositif ne fragilise la fonction même de maire, là où des renouvellements, imposés notamment par le cumul des mandats, avaient eu lieu. La disposition risque d'entraîner des conflits entre le maire délégué et le maire de la commune nouvelle, qui sont issus d'un même territoire. Vous le savez, dans une chefferie à deux têtes, il y a toujours un scalp. L'idée est donc de pouvoir cumuler les deux fonctions, sans cumuler les indemnités, afin de légitimer le maire de la commune nouvelle et celui de la commune déléguée.

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. Je comprends bien votre demande. Pour garantir la cohérence du fonctionnement de la commune, il est important de distinguer les deux fonctions. Le cumul nuirait à l'autorité des décisions du maire de la commune, qui pourrait être vu comme le porte-parole de sa commune déléguée. Dans un souci de proximité, il importe que deux élus différents remplissent ces deux fonctions. Le but de cette proposition de loi est en effet de faciliter l'intégration des communes, non pas de créer un mode de fonctionnement identique à celui des EPCI.

M. Philippe Gosselin. En disant qu'il ne faut pas que les élus remplissent ces deux fonctions, on procède par affirmation. En réalité, sur le terrain, dans la Manche, dans le Calvados, dans l'Orne, dans l'Ouest en général, – pour les autres territoires, certainement aussi –, on a vraiment une attente des élus. Le regroupement fonctionne très bien : il évite un Janus bicéphale, toujours très compliqué à gérer.

Dès lors que les élus ne cumulent pas les indemnités, les fonctions sont clairement assurées. Au contraire, ce cumul des fonctions facilite plutôt les choses, en évitant d'« avoir deux crocodiles dans le même marigot ». Tout est clair, il n'y a pas de conflit de légitimité. Jusqu'à présent, ce système a donné la preuve de son fonctionnement. C'est pourquoi je me permets d'insister sur sa nécessité.

M. Sébastien Leclerc. Mes deux collègues ont raison. La commune nouvelle que j'ai créée rassemble 22 communes, que je me vois mal laisser sans maire délégué. Je ne peux pas expliquer à nos administrés que, partout ailleurs, il y aura la possibilité d'avoir des maires délégués, hormis dans la commune dite « historique », dont le maire est devenu maire de la commune nouvelle et qui est peut-être appelée à disparaître à terme. Nous laisserions là un trou dans la raquette, qui ne s'expliquerait pas.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CL15 de M. Jérôme Nury.

M. Jérôme Nury. Cet amendement, rédigé à partir d'une proposition du terrain, poursuit toujours l'idée d'apporter de la liberté et de la souplesse.

Dans les communes nouvelles qui rassemblent un grand nombre de communes déléguées, trouver des maires délégués dans chaque commune posera problème à partir de 2020. Dans l'Orne, par exemple, on a créé de nombreuses communes nouvelles rassemblant, parfois, une quinzaine de communes déléguées.

Un maire délégué qui chapeauterait trois communes déléguées de moins de 500 habitants aurait à sa charge 1 500 habitants, au plus, et pourrait assurer le rôle de proximité qui lui incombe.

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. Je partage votre constat. C'est pourquoi l'article 10 vise à laisser la liberté au conseil municipal de supprimer une ou plusieurs communes déléguées, ce qui semble plus simple que de nommer un maire pour plusieurs communes. Il n'est en effet pas souhaitable de créer, face au maire de la commune nouvelle, un super-maire délégué de plusieurs communes.

C'est pourquoi j'ai donné un avis défavorable à l'amendement CL15.

M. Jérôme Nury. L'inconvénient du système proposé par Mme la rapporteure est qu'il est assez vexatoire pour celles des communes déléguées qui seront supprimées. Je proposais, pour ma part, qu'il puisse y avoir un seul maire pour trois communes déléguées. Quand on est attaché à l'identité et à l'histoire de sa commune, la suppression de celle-ci est beaucoup plus problématique.

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. La suppression est soumise à l'avis du conseil municipal et n'est pas une obligation.

La Commission rejette l'amendement.

Article 6 (art. L. 2113-3 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : *Lissage des effets de seuil résultant de la création d'une commune nouvelle*

La Commission examine l'amendement CL27 de Mme Catherine Kamowski.

Mme Catherine Kamowski. Il peut être justifié de chercher à amortir certains effets de seuil pour les communes nouvelles en faisant en sorte qu'un certain nombre d'obligations légales ne s'appliquent qu'après un certain délai ou dans des conditions particulières. La loi de 2015 a d'ailleurs prévu de tels dispositifs pour l'application de la loi littoral ou en matière d'urbanisme. Cependant, le dispositif adopté par le Sénat, qui reporte de trois ans l'application de sept obligations légales soumises à un seuil de population, soulève plusieurs difficultés. Le présent amendement vise à y remédier par une approche au cas par cas des obligations concernées, en cherchant chaque fois l'équilibre le plus juste entre la prise en compte du temps nécessaire à la commune nouvelle pour se mettre à niveau et la nécessité d'appliquer le droit commun sans délai excessif – car l'objectif d'une commune nouvelle est tout de même qu'elle soit une commune comme les autres.

En ce qui concerne l'obligation de créer un centre médico-social scolaire, celle d'établir un bilan des gaz à effet de serre et celle d'aménager un site cinéraire – je vous épargne les seuils de population concernés –, le report pour une durée de trois ans est acceptable, car leur mise en œuvre nécessite la mobilisation de moyens, des recrutements ou des travaux qui ne paraissent pas pouvoir être réalisés dans un délai moindre. L'amendement ne modifie donc pas le dispositif adopté par le Sénat pour ces trois obligations. En revanche, il vise à compléter ce report par une obligation pour la commune nouvelle concernée d'adopter, dans un délai de six mois après sa création, une délibération présentant les moyens qu'elle mettra en œuvre pour se conformer aux obligations qui lui seront applicables à l'expiration du délai de trois ans.

S'agissant de la mise en place d'un conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD), le délai de trois ans est trop long au regard de la nature de l'obligation, laquelle est surtout d'ordre administratif. Il est donc proposé de réduire la durée du report à un an.

Pour ce qui est de l'obligation de disposer d'un certain pourcentage de logements sociaux, le dispositif adopté par le Sénat est, sur le fond, déjà satisfait par le droit actuel. Reporter l'application de ces dispositions est donc à la fois inutile et excessif, le risque étant que la commune ainsi exonérée de ses obligations ne mette pas à profit le délai qui lui est ainsi accordé pour s'y conformer, ce qui n'aurait d'ailleurs rien de nouveau : nous en connaissons tous des exemples dans nos territoires. L'amendement a donc pour objet de sortir cette obligation du champ de l'article 6.

De la même façon, pour les places d'hébergement, le report d'application serait lui aussi excessif, car il n'inciterait pas la commune à entrer dans une démarche active pour se conformer à ses obligations au terme du délai accordé. En revanche, il n'existe pas de dispositif d'exonération temporaire du prélèvement opéré sur les ressources fiscales des communes nouvellement soumises à l'obligation. Il est donc proposé, sur le modèle de ce qui est prévu pour les obligations en matière de logements sociaux, d'instituer une exonération du prélèvement sur ressources pendant trois ans. Ce délai permettra à la commune, immédiatement soumise à l'obligation mais temporairement exonérée de la sanction financière, de réaliser les acquisitions ou travaux nécessaires pour se mettre en conformité.

Enfin, le report de l'inscription au schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage serait lui aussi excessif, car cette inscription n'implique pas l'obligation immédiate de construire une aire d'accueil.

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. Les effets de seuil sont des mécanismes compliqués. Nous sommes d'accord avec l'idée de limiter le dispositif issu du Sénat. Tel est d'ailleurs l'objet de l'amendement CL77, puisque nous proposons de sortir du champ des dérogations quatre domaines : les obligations en matière de logement, qui sont déjà régies par la loi relative à la

solidarité et au renouvellement urbains (SRU) et la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) et qui font l'objet d'un travail interministériel ; les places d'hébergement car, si on modifiait les dispositions actuelles du code de l'action sociale et des familles, ce serait un mauvais signal donné, qui irait à l'encontre des textes défendus par le Gouvernement ; le schéma d'accueil des gens du voyage, qui a fait l'objet de nombreux textes – le dernier remonte à l'année passée –, et pour lequel il est nécessaire d'avoir une stabilité juridique ; le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance, qui fait l'objet d'un accompagnement de l'État, avec des possibilités d'aides financières. Je vous demande donc de retirer votre amendement.

Mme Catherine Kamowski. Je le maintiens. L'adoption de l'amendement que vous évoquez ne pose pas de difficultés en tant que telle, mais il y a les autres points, qui seraient laissés en l'état, sans oublier surtout le fait que, pour les points en question, on ne précise pas l'obligation pour les communes d'être en mesure, au terme des trois ans, de mettre en place ce qui est prévu, alors que le délai est censé leur permettre de se préparer et de ne pas être financièrement affectées par la mise en œuvre des obligations. Je tiens à cette partie de mon amendement et ne le retire donc pas. Il s'agit, par ailleurs, d'un aspect qui a fait l'unanimité au sein de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, dont je suis ici chargée d'exprimer l'avis.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL46 de Mme Christine Pires Beaune.

Mme Christine Pires Beaune. Cet amendement a pour visée de réduire le délai de trois ans, ce qui rejoint l'amendement de Mme la rapporteure. Je le retire.

L'amendement est retiré.

La Commission examine alors, en discussion commune, les amendements CL77 de la rapporteure et CL45 de Mme Christine Pires Beaune.

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. Je viens de présenter l'amendement CL77.

Mme Christine Pires Beaune. L'amendement CL45 concerne la mise en place du conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance. Je le retire également.

L'amendement CL45 est retiré.

La Commission adopte l'amendement CL77.

Elle adopte ensuite l'article 6 modifié.

Après l'article 6

La Commission examine l'amendement CL31 de Mme Catherine Kamowski.

Mme Catherine Kamowski. Cet amendement a pour objet de prévoir la présentation par le maire d'une commune nouvelle, cinq ans après la création de celle-ci, d'un rapport sur le fonctionnement de la commune nouvelle et sur les incidences de sa création. Il apparaît en effet important d'établir un bilan, afin de procéder, le cas échéant, à des adaptations du fonctionnement de la commune. Ce rapport devra être présenté au conseil municipal.

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. Les maires présentent en général chaque année un rapport d'activité, leur projet et leur budget. Il semble donc inutile de prévoir la remise d'un rapport d'activité sur les communes nouvelles cinq ans après leur création. En outre, cela représenterait une charge de travail importante. Je demande le retrait de cet amendement.

Mme Cécile Untermaier. Il me semble que l'on considère désormais que les communes sont majeures, en mesure de savoir ce qu'elles doivent faire, sans qu'il faille les encadrer en permanence, leur dire de penser à telle ou telle chose. C'est pour cela que j'étais favorable à l'amendement que vous avez présenté précédemment. Là, vous demandez un rapport cinq ans après la création – j'espère, pour ma part, que cela sera fait avant.

Mme Catherine Kamowski. Moi aussi !

Mme Cécile Untermaier. Je voudrais également profiter de cette intervention pour dire que ce qui me surprend un peu dans le texte, c'est qu'on y parle beaucoup des communes mais jamais des citoyens. Nous déposerons en séance des amendements visant à y remédier. En effet, nous sommes à une époque où il faut se soucier, à un moment ou à un autre, d'associer le citoyen aux réflexions. Votre amendement procède en partie de cette préoccupation, mais il me semble que nous pourrions imaginer un autre amendement introduisant le citoyen dans l'élaboration du dispositif et dans la réflexion qui s'attache à cette nouvelle collectivité.

M. Philippe Gosselin. Je crois qu'il faut laisser de la liberté d'action aux collectivités, en particulier aux communes. De fait, dans toutes celles que je connais, il y a une évaluation, quasiment au quotidien, de ce qui fonctionne et de ce qui fonctionne moins bien. Certes, ici ou là, on observe quelques tâtonnements, parfois même des tensions, mais globalement les choses se passent bien. Imposer un rapport au bout de cinq ans, à contretemps ou bien à la veille d'une échéance électorale, ce qui risquerait de mettre de l'huile sur le feu, n'est pas une bonne idée. Il faut préserver la liberté d'administration des collectivités. Celles-ci savent ce qu'elles ont à faire. S'il y a des problèmes, ils seront déjà apparus avant le rapport, et s'il n'y en a pas, il ne sera pas nécessaire d'établir un rapport spécifique, avec un formalisme particulier. C'est aux élus qu'il revient de faire

régulièrement, et même au quotidien, la démonstration que cela marche. Laissons-les tranquilles, n'imposons pas une norme et une contrainte supplémentaires.

L'amendement est retiré.

La Commission examine ensuite, en présentation commune, les amendements CL7 et CL6 de M. Sébastien Leclerc.

M. Sébastien Leclerc. Avec l'amendement CL7, nous souhaitons insister sur le fait que les écarts de fiscalité restent trop souvent un frein à la création d'une commune nouvelle. Si le code général des impôts permet d'envisager un lissage sur douze ans, il apparaît que cette période reste trop courte pour faire converger des taux de fiscalité qui vont parfois du simple au quadruple dans certaines communes nouvelles. Cet amendement vise donc à porter à vingt-quatre ans la durée possible du lissage des taux, ce qui ne change absolument rien à l'enveloppe fiscale de la commune nouvelle.

L'amendement CL6 permettrait, si le précédent était adopté, de laisser la possibilité aux communes nouvelles déjà constituées d'ajouter douze ans pour le lissage et, ce faisant, de porter sa durée à vingt-quatre ans, alors qu'il n'est pas possible, à ce jour, de modifier la durée.

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. Les communes disposent de douze ans pour lisser leurs différents taux. Leur accorder vingt-quatre ans pour le faire me semblerait tout à fait disproportionné. Je connais un certain nombre d'exemples de communes nouvelles, dans mon département, mises en place à différentes périodes, dont les budgets étaient très éloignés les uns des autres et dont les taux étaient peu harmonisés. Or elles ont largement réussi à lisser sur douze ans. Je pense donc qu'une durée de vingt-quatre ans serait excessive. Avis défavorable.

Mme Christine Pires Beaune. Je rejoins la rapporteure : je considère moi aussi qu'une durée de douze ans est raisonnable. Par ailleurs, malheureusement, la taxe d'habitation va disparaître, ce qui est une raison de plus de maintenir la durée actuelle.

M. Sébastien Leclerc. Mme la rapporteure m'a répondu en termes de budget ; je parlais pour ma part d'un lissage de la fiscalité. Il s'agit d'un frein important qu'il importe de lever. Parfois, douze ans, c'est très peu. Il est ici question non pas seulement de la taxe d'habitation, mais aussi de la taxe sur le foncier bâti : dans les territoires ruraux ou rurbains, les maires de certaines communes très rurales, où le taux de la taxe est très bas, hésitent parfois à rejoindre une commune nouvelle parce que les charges de centralité supportées par la commune centre ont pour conséquence que le lissage est difficile.

La Commission rejette successivement les amendements.

Article 7 [nouveau] (art. L. 2113-11-1 [nouveau] et L. 2113-15 du code général des collectivités territoriales) : *Possibilité de supprimer une partie des annexes de la mairie*

La Commission examine l'amendement de suppression CL52 de Mme Bénédicte Taurine.

Mme Bénédicte Taurine. Nous demandons la suppression de l'article 7 qui permet la vente des bâtiments des mairies fusionnées. Comme je l'ai expliqué, nous regrettons que la proximité démocratique concrète disparaisse. Dans ma circonscription, très rurale et située en zone de montagne, où vivent des gens relativement éloignés du centre des communes, si celles-ci fusionnent, les habitants seront encore plus éloignés de leurs élus. Bientôt, ils ne verront plus passer que les ours !

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. L'article 7 est une alternative au tout ou rien : actuellement, on peut soit supprimer toutes les mairies annexes soit n'en supprimer aucune. Il n'est pas question de vendre les bijoux de famille : l'objectif est de recueillir l'avis des différents conseillers municipaux pour statuer sur la suppression d'une mairie annexe. Dans mon territoire, il n'y a pas eu de suppression jusqu'à présent mais, très récemment, une toute petite commune a demandé la suppression de sa mairie annexe. La décision sera soumise à l'avis de l'ensemble des maires. Cela ne se fera pas de manière systématique : la possibilité sera offerte de fermer une ou plusieurs mairies annexes.

Mme Bénédicte Taurine. On va se retrouver dans la même situation que pour les écoles rurales : quand on n'a plus les moyens d'entretenir le bâtiment, on ferme l'établissement puis on essaie de le vendre pour récupérer de l'argent. C'est une situation de contrainte.

La Commission rejette l'amendement.

Elle adopte ensuite successivement l'amendement rédactionnel CL85 et l'amendement de précision CL72 de la rapporteure.

Ensuite de quoi elle adopte l'article 7 modifié.

Article 8 [nouveau] (art. L. 2113-5 du code général des collectivités territoriales) : *Procédure de rattachement de la commune nouvelle à un EPCI*

La Commission examine les amendements de suppression CL78 de la rapporteure et CL53 de Mme Sabine Rubin.

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. L'article 8, introduit par les sénateurs, a pour objet d'abaisser le seuil de majorité nécessaire au rattachement d'une commune nouvelle à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, uniquement dans le cas où la commission départementale de coopération intercommunale est saisie par le préfet. Dans la

mesure où rien ne justifie une telle différence de traitement par rapport aux autres saisines, il est proposé de supprimer cet article et donc de conserver la majorité des deux tiers.

Mme Bénédicte Taurine. Cet article prévoit que, lorsque deux communes ayant fusionné ne sont pas d'accord sur l'EPCI auquel elles doivent être rattachées, c'est au préfet de trancher de façon autoritaire. Là encore, les élus, qui représentent les citoyens, n'ont pas la main. Nous sommes donc totalement opposés à cet article.

La Commission adopte ces amendements.

En conséquence, l'article 8 est supprimé.

Article 9 [nouveau] : *Accès au statut de commune déléguée des communes fusionnées avant 2010*

La Commission adopte l'article 9 sans modification.

Article 10 [nouveau] (art. L. 2113-10 du code général des collectivités territoriales) : *Possibilité de supprimer une partie des communes déléguées*

La Commission examine, en discussion commune, les amendements CL80 de la rapporteure et CL47 de Mme Christine Pires Beaune.

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. L'amendement CL80 vise à régler les conséquences d'une suppression partielle des communes déléguées en matière d'état civil, en prévoyant que les actes d'état civil des habitants des communes déléguées supprimées sont établis par la mairie de la commune nouvelle.

Mme Christine Pires Beaune. L'amendement CL47, qui est de précision, tend à imposer à l'acte portant suppression de tout ou partie des communes déléguées de prévoir que les actes d'état civil concernant les habitants des communes déléguées supprimées seront établis dans la mairie de la commune nouvelle.

Comme c'est le dernier amendement que j'aurai le plaisir de défendre ce matin, je voudrais revenir sur deux points. D'abord, je pense que le fait de limiter à 69 membres l'effectif du conseil municipal pendant la période transitoire va constituer un frein à la création de communes nouvelles comportant de nombreuses petites communes. Les communes nouvelles comptent en moyenne deux ou trois communes, pas plus. Il faut donc leur permettre d'en agréger d'autres. Or le nombre de conseillers municipaux peut monter très vite : si on agrège ne serait-ce que huit communes de 100 ou 150 habitants, on se retrouve au-dessus de 69. Vous allez donc limiter le regroupement des communes ; je trouve cela dommage.

Ensuite, dans le projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, qui nous sera bientôt présenté par M. Lecornu, il y a beaucoup de dispositifs prévoyant un seuil de 1 000 habitants. Comme je l'ai dit ce matin lors d'une audition menée par la délégation aux collectivités territoriales, je crains que ce seuil ne soit un frein à la constitution de communes nouvelles de plus de 1 000 habitants.

*La Commission **adopte** l'amendement CL80.*

En conséquence, l'amendement CL47 de Mme Christine Pires Beaune tombe.

*La Commission **adopte** ensuite l'amendement de précision CL73 de la rapporteure.*

*Elle **adopte** alors l'article 10 **modifié**.*

Article 11 [nouveau] (art. L. 2121-7 du code général des collectivités territoriales) : *Possibilité de tenir des conseils municipaux délocalisés dans les annexes de la mairie*

La Commission examine, en discussion commune, les amendements identiques CL71 de la rapporteure et CL66 rectifié de M. Rémy Rebeyrotte ainsi que l'amendement CL30 de Mme Catherine Kamowski.

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. L'amendement CL71 a pour objet d'apporter deux précisions à l'article : il s'agit de prévoir que deux réunions au moins du conseil municipal se tiennent au siège de la commune et de préciser les mesures de publicité qui devront être prises en cas de tenue du conseil dans une mairie annexe, à savoir l'affichage de la date, du lieu et de la délibération.

M. Dimitri Houbron. L'amendement CL66 rectifié a pour objectif de préciser la rédaction de cet article qui vise à autoriser le conseil municipal à tenir quelques réunions dans les mairies annexes de la commune nouvelle. Des modifications sont en effet indispensables car, en l'état, cet article constitue une entorse involontaire à l'article L. 2121-18 du code général des collectivités territoriales, lequel indique que les séances des conseils municipaux sont publiques. Concrètement, en l'absence de mesures de publicité efficaces informant la population de la tenue d'une séance du conseil municipal dans un autre lieu, il est probable que les délibérations s'exposeraient à des recours contentieux au motif que le conseil municipal se serait réuni dans un lieu inhabituel pour que le public n'y assiste pas. Le présent amendement vise donc, d'une part, à préciser que le conseil municipal tient au moins deux réunions par an au siège de la commune et, d'autre part, à prévoir des mesures de publicité suffisantes pour les habitants des communes concernées.

Mme Catherine Kamowski. Dans la mesure où l'ensemble de ce qui est proposé dans mon amendement CL30 est repris dans celui de Mme la rapporteure,

je le retire. Je souscris également à ce qui concerne la publicité. La délégation a ainsi proposé que les convocations à ces réunions soient affichées à la porte de toutes les mairies annexes.

L'amendement CL30 est retiré.

La Commission adopte les amendements identiques.

Elle adopte ensuite l'article 11 modifié.

Après l'article 11

La Commission examine l'amendement CL19 de M. Philippe Gosselin.

M. Arnaud Viala. Cet amendement vise à permettre que les réunions du conseil municipal se tiennent non pas uniquement dans la mairie de la commune nouvelle, mais éventuellement dans d'autres lieux publics. Ce qui est visé à travers cette rédaction, c'est évidemment la possibilité de réunir le conseil municipal dans les mairies des communes déléguées, anciennement communes de plein exercice.

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. Nous partageons votre objectif. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle nous venons d'adopter des amendements à l'article 11 qui satisfont votre amendement. Je vous invite donc à retirer l'amendement CL19.

L'amendement est retiré.

Article 12 [nouveau] : *Rattachement d'une commune au département de la Charente-Maritime pour permettre sa fusion dans une commune nouvelle*

La Commission examine l'amendement de suppression CL81 de la rapporteure.

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. J'estime qu'il ne nous appartient pas, en tant que législateur, de nous ériger en arbitres de différends locaux : les collectivités concernées doivent s'entendre. C'est la base même de la constitution des communes nouvelles. J'ajoute que, compte tenu du renouvellement à venir des conseils municipaux, il serait inopportun de nous prononcer maintenant sur cette demande, car les maires ne seront peut-être pas les mêmes en mars 2020. Par ailleurs, jusqu'à la fin 2020, nous sommes dans le cadre d'un délai bloqué. Pour ces raisons, je demande la suppression de l'article 12.

M. Raphaël Gérard. Merci, madame la présidente, de me donner la parole. Les deux communes concernées, Saint-Palais-du-Né et Archiac, sont situées l'une en Charente, l'autre en Charente-Maritime. Sur le plan de la méthode, deux députés n'ont pas été entendus, malheureusement – Sandra Marsaud, ici présente, et moi-même.

Il y a, d'abord, un véritable problème juridique : en cas de désaccord entre les deux départements, la décision est du ressort du législateur. Je ne sais pas si c'est une bonne ou une mauvaise chose, mais c'est ce que prévoit la loi.

Il existe, ensuite, un problème de méthode. À cet égard, je reprends les arguments de Mme Pires Beaune, qui disait qu'il fallait prendre en compte la parole des citoyens et celle des élus. Or j'ai participé à des réunions publiques ; Sandra Marsaud et moi-même avons rencontré à plusieurs reprises les maires qui sont engagés depuis plusieurs années dans ce projet de fusion, qui a d'ailleurs donné lieu à des consultations. Malheureusement, le département de la Charente n'a pas jugé utile d'entendre les maires des deux communes. Je trouve vraiment regrettable de ne pas écouter la parole des élus, lesquels représentent les citoyens du territoire.

On se retrouve donc dans une situation de blocage. Personne ne veut trancher le problème. La position des élus, quels qu'ils soient et quel que soit le niveau où ils sont élus, change en fonction des échéances électorales et des alliances politiques. C'est vraiment dommage car il s'agit de deux communes qui vivent ensemble depuis toujours, qui sont liées l'une à l'autre par des liens extrêmement forts. En outre, on ne parle que de 0,08 % du territoire de la Charente. La parole des citoyens devrait être respectée, de même que le rôle des maires – que l'on entend par ailleurs renforcer en donnant davantage de poids à leurs décisions.

Dans ce cadre, l'amendement de suppression mérite d'être reconsidéré. Comme je le disais, il existe un véritable problème juridique. Peut-être faut-il changer le droit ; en attendant, des citoyens attendent depuis des années cette fusion et se retrouvent bloqués en raison de positions que l'on dit de principe – j'aimerais bien qu'on m'explique de quoi il s'agit en droit. Quoi qu'il en soit, il va falloir bouger.

Je suppose que l'article 12 va être supprimé, mais je déposerai, en vue de la séance, un amendement visant à le rétablir, car nous sommes là véritablement au cœur de ce qui fait l'engagement des maires et il faut trancher le problème une bonne fois pour toutes.

M. Rémy Rebeyrotte. À notre connaissance, le Gouvernement est en train de lister toutes les situations complexes de ce type – car l'exemple charentais n'est pas le seul. Un amendement avait d'ailleurs été présenté par une autre collègue visant une situation similaire. Le Gouvernement est donc en train de faire le recensement de ces situations de blocage qui durent, pour reprendre ce que disait M. Gérard, et d'étudier le moyen de les résoudre en trouvant un véhicule législatif adapté, qui pourrait être le projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique. La présente proposition de loi aura au moins eu le mérite d'appeler notre attention sur ces situations et de permettre au Gouvernement de manifester sa volonté de les recenser et de travailler avec les acteurs, notamment, bien sûr, en s'appuyant sur les préfets. Il faut essayer de

donner satisfaction à ces demandes en mettant un terme aux blocages avant la fin de l'année puisque, ensuite, nous aurons des échéances électorales qui seront en partie conditionnées par les décisions qui auront été prises.

Mme Catherine Kamowski. La délégation aux collectivités territoriales partage cet avis. Nous avons bien évidemment évoqué l'article 12 et avons eu communication de ce que M. Rebeyrotte vient de dire, à savoir l'intention du Gouvernement de lister les cas et d'essayer de trouver une solution globale. Un certain nombre de cas sont invivables et ingérables – je vous rejoins aussi sur ce point, monsieur Gérard. De telles situations sont très frustrantes ; il faut en sortir, mais en veillant à trouver des solutions semblables, et non en faisant du cas par cas, ce qui pourrait déboucher sur des iniquités.

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. Il est vrai que nous avons eu confirmation, de la part du ministre et de son cabinet, du fait qu'ils souhaitaient porter une attention particulière au sujet, lequel ne concerne pas seulement la Charente et la Charente-Maritime : d'autres projets de communes nouvelles sont à cheval sur deux départements. Le Gouvernement a l'intention de faire évoluer la législation dans le cadre du projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, sur lequel nous allons travailler, de manière que les dispositions soient opérationnelles avant les prochaines élections municipales.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*En conséquence, l'article 12 est **supprimé**.*

*La Commission **adopte** ensuite 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** la proposition de loi, adoptée par le Sénat, visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires (n° 1491) dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.*

PERSONNES ENTENDUES

- **Association des maires de France**
 - M. Philippe Chalopin, maire de Baugé en Anjou
 - M. Jean-Marc Vasse, maire de Terres de Caux, référent communes nouvelles, membre du comité directeur
 - Mme Julie Roussel, conseillère
 - Mme Charlotte de Fontaines, chargée des relations avec le Parlement

- **Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales – Direction générale des collectivités locales**
 - M. Bruno Delsol, directeur général
 - M. Frédéric Papet, sous-directeur des compétences et des institutions locales
 - M. David Myard, adjoint au sous-directeur des compétences et des institutions locales

- **Caisse des dépôts et consignations**
 - M. Philippe Blanchot, directeur des relations institutionnelles
 - Mme Catherine Donou, chargée de mission

- **Association des maires ruraux de France**
 - M. Louis Pautrel, vice-président
 - M. Cédric Szabo, directeur général
 - M. Frédéric Cagnato, chargé de mission

- **Association des directeurs généraux des communautés de France**
 - M. Pascal Fourtoul, président
 - Mme Katia Paulin, déléguée générale adjointe

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

- **France urbaine**

- M. Olivier Landel, délégué général
- Mme Eloïse Foucault, responsable des relations institutionnelles
- M. Victor Jacquet, collaborateur de cabinet d'André Rossinot

- **Table ronde avec des élus de communes nouvelles**

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

- **Autres personnalités**

- Mme Christine Pirès Beaune, députée du Puy-de-Dôme
- M. Vincent Aubelle, professeur d'université

Votre rapporteure a par ailleurs reçu une contribution écrite de la part de l'Association des petites villes de France (APVF).