

N° 179

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 décembre 2018

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi visant à **adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires,***

Par Mme Agnès CANAYER,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; MM. François Pillet, Jean-Pierre Sueur, François-Noël Buffet, Jacques Bigot, Mmes Catherine Di Folco, Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, *vice-présidents* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, MM. Loïc Hervé, André Reichardt, *secrétaires* ; Mme Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Philippe Bonnacarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, MM. Mathieu Darnaud, Marc-Philippe Daubresse, Mme Jacky Deromedi, MM. Yves Détraigne, Jérôme Durain, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Jean-Luc Fichet, Pierre Frogier, Mmes Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie, M. François Grosdidier, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Vincent Segouin, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

**Voir les numéros :**

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



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS.....	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL .....	7
I. LES COMMUNES NOUVELLES : UN RÉGIME À PERFECTIONNER.....	8
A. UNE RÉVOLUTION SILENCIEUSE QUI CONTRIBUE À LA REDYNAMISATION DES COMMUNES.....	8
B. LA NÉCESSITÉ DE PERFECTIONNER LE RÉGIME DES COMMUNES NOUVELLES ET D'EN TIRER LES CONSÉQUENCES SUR L'ORGANISATION DU BLOC COMMUNAL.....	10
II. LA COMPOSITION ET LE FONCTIONNEMENT DU CONSEIL MUNICIPAL.....	10
A. L'EFFECTIF DU CONSEIL MUNICIPAL .....	10
B. LE REMPLACEMENT DES SIÈGES VACANTS.....	11
C. LE CAS DES CONSEILS MUNICIPAUX PLÉTHORIQUES .....	12
III. LE RÔLE DES COMMUNES DÉLÉGUÉES .....	13
A. LA PLACE DES MAIRES DÉLÉGUÉS DANS L'ORDRE DU TABLEAU MUNICIPAL .....	13
B. DES MUTUALISATIONS À FACILITER .....	14
IV. LES EFFETS DE SEUIL ENCOURUS PAR LES COMMUNES NOUVELLES.....	14
V. LES COMMUNES NOUVELLES ET L'INTERCOMMUNALITÉ : OUVRIR LA VOIE AUX « COMMUNES-COMMUNAUTÉS ».....	15
EXAMEN DES ARTICLES .....	17
• <i>Article 1<sup>er</sup></i> (art. L. 2113-8 du code général des collectivités territoriales, art. L. 290-2 du code électoral) <b>Relèvement de l'effectif transitoire du conseil municipal des communes nouvelles</b> .....	17
• <i>Article 2 (supprimé)</i> (art. L. 2113-8-3 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) <b>Instauration d'une commission permanente dans les plus grandes communes nouvelles</b> .....	27
• <i>Article 3</i> (art. L. 2113-8 et L. 2113-8-1 A [nouveau] du code général des collectivités territoriales) <b>Dérogation au principe de complétude du conseil municipal pour la première élection du maire et des adjoints d'une commune nouvelle - Garantie contre les effets du renouvellement anticipé du conseil municipal sur l'effectif de celui-ci</b> .....	30
• <i>Article 4</i> (art. L. 2113-5, L. 2113-9, L. 2113-9-1-1 [nouveau], L. 2113-20, L. 2333-55, L. 5210-1-1, L. 5210-1-2 et L. 5741-1 du code général des collectivités territoriales, art. 44 <i>sexdecies</i> et 302 <i>bis</i> ZG du code général des impôts) « <i>Commune-communauté</i> ».....	36

• Article 5 ( <i>nouveau</i> ) (art. L. 2113-8-2 et L. 2121-1 du code général des collectivités territoriales) <b>Place des maires délégués dans l'ordre du tableau du conseil municipal</b> .....	42
• Article 6 ( <i>nouveau</i> ) (art. L. 2113-8-3 [nouveau] du code général des collectivités territoriales, art. L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation) <b>Lissage des effets de seuil subis par les communes nouvelles</b> .....	44
• Article 7 ( <i>nouveau</i> ) (art. L. 2113-11-1 [nouveau] et L. 2113-15 du code général des collectivités territoriales) <b>Suppression d'une partie des annexes de la mairie</b> .....	46
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	49
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES</b> .....	65
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	67

## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le **mercredi 5 décembre 2018**, sous la présidence de **M. Philippe Bas, président**, la commission des lois a examiné le rapport de **Mme Agnès Canayer, rapporteur**, et établi son texte sur la proposition de loi n° 503 (2017-2018) visant à **adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires**, présentée par Mme Françoise Gatel et plusieurs de ses collègues.

Mme Agnès Canayer, rapporteur, a indiqué que cette proposition de loi avait pour objet de **faciliter la création des communes nouvelles et leur fonctionnement** au cours de leurs premières années d'existence, et de **tirer les conséquences de leur essor sur l'organisation institutionnelle locale**. Elle a souligné combien les communes nouvelles contribuaient à la redynamisation de l'échelon communal, indispensable à l'efficacité de l'action publique comme à la vitalité de la démocratie locale.

La commission a adopté **8 amendements et sous-amendements afin de compléter le texte ou d'en retrancher des dispositions soulevant des difficultés juridiques, dont sept de son rapporteur et un de M. Hervé Maurey**.

- **Assurer une transition plus graduelle vers le droit commun**

En ce qui concerne **l'effectif du conseil municipal des communes nouvelles**, la commission a approuvé le principe d'**un retour au droit commun plus progressif** que ne le prévoit le droit en vigueur, afin notamment de faciliter la représentation de toutes les communes historiques. Suivant la proposition de son rapporteur, elle a prévu que cet effectif ne pourrait baisser de plus des deux tiers après le premier renouvellement du conseil municipal suivant la création de la commune nouvelle (**article 1<sup>er</sup>**).

Constatant les difficultés rencontrées dans les communes nouvelles en cas de démission ou de décès de conseillers municipaux, mais aussi la nécessité de ne pas porter une atteinte excessive aux règles applicables en la matière, qui garantissent la représentativité du conseil municipal, la commission a souhaité qu'il ne soit **dérogé au principe de complétude du conseil municipal** que pour la **première élection du maire et des adjoints** suivant la création d'une commune nouvelle. Une garantie a par ailleurs été introduite contre les effets du renouvellement anticipé du conseil sur l'effectif de celui-ci (**article 3**).

La commission a inséré deux articles additionnels visant, pour le premier, à **lisser les effets de seuil** applicables aux communes nouvelles en accordant à celles-ci un délai de trois ans pour se mettre en conformité avec les obligations nouvelles qui peuvent leur incomber en raison de la taille de leur population (**article 6**) et, pour le second, à ce que **les maires délégués prennent rang immédiatement après le maire dans l'ordre du tableau du conseil municipal** (**article 5**).

- **Améliorer le fonctionnement des communes nouvelles**

La commission n'a pas souhaité maintenir les dispositions permettant l'institution d'une commission permanente dans les plus grandes communes nouvelles, estimant que le dispositif proposé se heurtait à des difficultés d'ordre juridique et pratique (**article 2, supprimé**).

En revanche, elle a adopté un amendement portant article additionnel permettant aux communes nouvelles de **supprimer** et de **mutualiser une partie des annexes de la mairie**, afin notamment de réduire les frais de fonctionnement afférents (**article 7**).

- **Diversifier les modes d'organisation territoriale en ouvrant la voie à la création de « communes-communautés »**

La proposition de loi avait enfin 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 d'adhérer à un autre EPCI à fiscalité propre.

Moyennant plusieurs précisions et coordinations, la commission a approuvé cette disposition qui ouvre la voie à une différenciation des modes d'organisation institutionnelle du bloc communal sans remettre en cause les périmètres de coopération existants (**article 4**).

**La commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.**

---

Mesdames, Messieurs,

À l'heure où les élus locaux comme les citoyens déplorent une perte de substance de l'institution communale, affectée par la baisse des concours financiers de l'État et par la perte d'une partie de ses compétences au bénéfice de l'intercommunalité, 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.

Ce processus est d'autant plus remarquable qu'il repose sur la libre volonté des élus et de la population. Il serait tout à fait déraisonnable de l'imposer par la loi, car une fusion de communes ne réussit que là où elle repose sur un projet partagé. Le modèle des communes nouvelles n'est d'ailleurs pas généralisable, comme le notait récemment notre collègue Mathieu Darnaud dans son rapport sur la revitalisation de l'échelon communal, fait au nom de la mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des lois de réforme territoriale, créée par votre commission des lois et aux travaux de laquelle votre rapporteur participe. Dans certains départements français, le nombre des communes est déjà faible et leur population moyenne élevée<sup>1</sup>.

Cependant, là où la création d'une commune nouvelle répond à la volonté locale et à l'intérêt général, elle mérite d'être encouragée. Cela suppose de lever certains freins et de remédier aux dysfonctionnements du régime actuel.

Par ailleurs, il convient de tirer toutes les conséquences de l'essor des communes nouvelles sur l'organisation institutionnelle locale, et notamment sur la répartition des rôles entre communes et intercommunalités.

Tel est le double objet de la proposition de loi n° 503 (2017-2018) *visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires*, présentée par notre collègue Françoise Gatel et plusieurs autres de nos collègues. Votre commission des lois l'a accueillie très favorablement, et elle s'est efforcée d'en perfectionner et d'en compléter le dispositif.

---

<sup>1</sup> Fortifier la démocratie de proximité : trente propositions pour nos communes, *rapport d'information n° 110 (2018-2019) de notre collègue Mathieu Darnaud sur la revitalisation de l'échelon communal, fait au nom de la mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des lois de réforme territoriale. Ce document est consultable à l'adresse suivante : [http://www.senat.fr/rap/r18-110/r18-110\\_mono.html](http://www.senat.fr/rap/r18-110/r18-110_mono.html).*

## I. LES COMMUNES NOUVELLES : UN RÉGIME À PERFECTIONNER

### A. UNE RÉVOLUTION SILENCIEUSE QUI CONTRIBUE À LA REDYNAMISATION DES COMMUNES

Le développement actuel des communes nouvelles constitue, pour reprendre les termes de nos collègues Françoise Gatel et Christian Manable, **une « révolution silencieuse »** dans l'organisation territoriale de la France<sup>1</sup>.

Le régime actuel des communes nouvelles, qui a succédé à celui de la loi dite « Marcellin » du 16 juillet 1971<sup>2</sup>, a été créé par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales*, et amélioré 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*, dite « Pélissard ». Il a connu **un succès beaucoup plus important qu'escompté** : au 1<sup>er</sup> janvier 2018, on recensait 560 communes nouvelles<sup>3</sup> sur l'ensemble du territoire métropolitain, rassemblant 1 910 communes et 1,9 million d'habitants. Quelque 200 projets de regroupement seraient sur le point d'aboutir au 1<sup>er</sup> janvier 2019.

Cette dynamique, qui concerne aussi bien des territoires ruraux que d'autres plus urbains, n'est cependant pas uniforme. Elle est d'abord **plus ou moins forte selon les régions** : alors que de nombreuses communes nouvelles ont été créées dans le grand Ouest de la France (dans la Manche et en Maine-et-Loire, notamment), d'autres départements, principalement dans l'arc méditerranéen (Ardèche, Alpes-Maritimes, Vaucluse), n'en dénombrent aucune. Ensuite, **la population des communes nouvelles est extrêmement variable**, de 114 habitants à Saligos (Hautes-Pyrénées) à près de 130 000 à Annecy (Haute-Savoie).

Année	Nombre de communes nouvelles créées	Nombre de communes au 1 <sup>er</sup> janvier
2010		36 793
2011	1	36 791
2012	2	36 786
2013	11	36 767
2014 (Élections municipales)	0	36 767
2015	24	36 744
2016	325	35 971
2017	182	35 502
2018	37*	35 443

\* Dont 36 créées au 1<sup>er</sup> janvier 2018 et une créée au 1<sup>er</sup> mars 2018.

<sup>1</sup> Voir le rapport d'information n° 563 (2015-2016) de Mme Françoise Gatel et M. Christian Manable, fait au nom de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, « Les communes nouvelles, histoire d'une révolution silencieuse : raisons et conditions d'une réussite ». Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/r15-563/r15-563.html>.

<sup>2</sup> Loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes.

<sup>3</sup> Il s'agit d'un chiffre net des nouvelles créations consistant en l'extension d'une commune nouvelle préexistante.



Les **raisons de ce succès** ont été fort bien analysées par notre collègue Mathieu Darnaud, dans son rapport précité. Qu'il suffise ici de rappeler :

- que le régime des communes nouvelles laisse **une large place à l'initiative des élus locaux et de la population** ;

- que le législateur est parvenu en 2010 à définir **un juste équilibre entre la création d'une nouvelle commune de plein exercice et la préservation de l'identité des communes historiques**, grâce notamment à l'institution de « *communes déléguées* » ;

- que la création d'une commune nouvelle, dans le contexte de l'agrandissement du périmètre des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre imposé par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation territoriale de la République*, dite loi « *NOTRe* », est souvent apparue aux élus locaux comme **le moyen de préserver les habitudes de travail en commun acquises au sein d'anciennes communautés de communes**, voire de continuer à exercer en commun des compétences que les nouveaux EPCI à fiscalité propre ont dû restituer à leurs communes membres ;

- que le regroupement de plusieurs communes est **un moyen de retrouver des marges de manœuvre** et de maintenir, voire de développer l'offre de services aux habitants, malgré la baisse des dotations de l'État.

#### La procédure de création d'une commune nouvelle

Une commune nouvelle peut être créée en lieu et place de communes contiguës :

1° soit à la demande de tous les conseils municipaux ;

2° soit, lorsqu'il s'agit de créer une commune nouvelle en lieu et place de toutes les communes membres d'un EPCI à fiscalité propre :

- à l'initiative des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres, représentant plus des deux tiers de la population totale de celles-ci ;

- ou à l'initiative de l'organe délibérant de l'EPCI, avec l'accord des conseils municipaux dans les mêmes conditions de majorité ;

3° soit à l'initiative du représentant de l'État dans le département, avec l'accord des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes concernées, représentant plus des deux tiers de leur population totale.

**Dans tous les cas où l'accord unanime des conseils municipaux n'a pas été obtenu, la création d'une commune nouvelle est subordonnée à la consultation des électeurs.** La participation au scrutin doit être supérieure à la moitié des inscrits, et le projet doit recueillir, dans chaque commune, l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés correspondant à un quart au moins des électeurs inscrits.

## **B. LA NÉCESSITÉ DE PERFECTIONNER LE RÉGIME DES COMMUNES NOUVELLES ET D'EN TIRER LES CONSÉQUENCES SUR L'ORGANISATION DU BLOC COMMUNAL**

Le régime des communes nouvelles, déjà amélioré en 2015, est encore appelé à évoluer, pour tenir compte de l'expérience acquise depuis le début de la décennie. Il existe toujours, comme nous le verrons, **divers freins à la création de communes nouvelles** ; celles qui ont vu le jour rencontrent des difficultés qui peuvent décourager d'autres initiatives.

Dès lors que la création d'une commune nouvelle répond à la volonté locale et à l'intérêt général, il y a lieu selon votre rapporteur de l'encourager. Cela suppose notamment **d'aménager une transition suffisamment graduelle vers le droit commun**. Comme on a coutume de le dire, une commune nouvelle est une nouvelle commune, qui doit disposer des mêmes droits et se soumettre aux mêmes obligations que toute autre commune ; mais on ne saurait pour autant ignorer le poids de l'histoire ni l'effort que nécessite la fusion.

Par ailleurs, il convient de **tirer les conséquences de l'essor des communes nouvelles sur l'architecture institutionnelle locale**, et notamment sur le principe de la couverture intégrale du territoire par des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

## **II. LA COMPOSITION ET LE FONCTIONNEMENT DU CONSEIL MUNICIPAL**

### **A. L'EFFECTIF DU CONSEIL MUNICIPAL**

**L'effectif du conseil municipal d'une commune nouvelle est progressivement aligné sur le droit commun.**

Jusqu'au premier renouvellement suivant la création d'une commune nouvelle, le conseil municipal est composé de l'ensemble des membres en exercice des conseils municipaux des anciennes communes si ceux-ci le décident par délibération concordante. À défaut, les sièges sont répartis à la représentation proportionnelle sur la base d'un effectif de 69 membres. Lors du premier renouvellement du conseil municipal de la commune nouvelle, son effectif est égal au nombre de membres prévu pour une commune appartenant à la strate démographique immédiatement supérieure. Lors du deuxième renouvellement, l'effectif du conseil municipal est celui prévu par le droit commun, c'est-à-dire déterminé en fonction de sa strate démographique.

**La diminution du nombre de conseillers municipaux des communes nouvelles existantes sera supérieure à 40 % en 2020, et 40 communes verront celle-ci atteindre plus de 70 %.** Cette réduction est

---

anxiogène pour les élus locaux et la population, puisque l'effectif prévu lors du premier renouvellement ne permettra pas d'assurer la présence de conseillers municipaux provenant de chacune des anciennes communes.

Pour répondre à ces inquiétudes, l'**article 1<sup>er</sup>** de la proposition de loi vise à modifier l'effectif du conseil municipal lors du premier renouvellement suivant la création de la commune nouvelle. Dans sa rédaction initiale, l'article prévoyait d'introduire une règle subsidiaire selon laquelle cet effectif, égal à celui que la loi prévoit pour les communes de la strate démographique immédiatement supérieure, ne pouvait cependant être inférieur à trois fois le nombre de communes déléguées.

**Votre commission a préféré porter ce minimum au tiers de l'effectif du conseil municipal en exercice lors de la création de la commune nouvelle**, dans un souci de lisibilité du droit et de progressivité entre les deux étapes de la période transitoire.

Votre commission a également souhaité **ne pas répercuter l'augmentation de l'effectif du conseil municipal** au cours de la seconde étape de la période transitoire **sur la détermination du nombre de délégués des conseils municipaux pour les élections sénatoriales**. Les communes nouvelles conserveraient le léger avantage dont elles disposent au cours de la période transitoire sans que celui-ci soit accru. Elle a enfin corrigé une incohérence du droit en vigueur, qui rendait impossible, dans certains cas, la détermination du nombre de délégués sénatoriaux.

## ***B. LE REMPLACEMENT DES SIÈGES VACANTS***

Avant que le conseil municipal d'une commune nouvelle ne soit revenu à sa composition de droit commun, et notamment au cours de la première étape de la période transitoire où il peut être composé de tous les conseillers municipaux des communes historiques, **les vacances de sièges susceptibles de s'y produire provoquent des difficultés beaucoup plus grandes que dans les autres communes**.

Pendant cette première étape, en effet, il n'est pas possible dans les communes nouvelles de recourir aux procédures légères qui permettent ailleurs de compléter le conseil municipal sans procéder à son renouvellement complet : le recours aux suivants de liste (dans les communes de 1 000 habitants ou plus) ou l'organisation d'élections complémentaires pour pourvoir les seuls sièges vacants (dans les communes de moins de 1 000 habitants).

Le principe de complétude du conseil municipal pour l'élection du maire et de ses adjoints est à la source de difficultés encore plus épineuses. En effet, alors que, selon le droit commun, si des vacances de sièges se produisent immédiatement après des élections municipales, le conseil municipal peut néanmoins procéder à l'élection du maire et des adjoints,

il n'existe aucun mécanisme similaire pour le cas où des vacances surviennent entre la création d'une commune nouvelle et la première réunion de son conseil municipal. Dans une telle éventualité, un renouvellement intégral du conseil s'impose – ce qui fragilise les équipes municipales qui ont mené à bien la création de la commune nouvelle et laisse la voie ouverte à des manœuvres politiciennes.

Enfin, le renouvellement anticipé du conseil municipal accélère le retour à sa composition de droit commun, alors que le législateur avait voulu aménager une période transitoire suffisamment longue, d'abord pour permettre à tous les conseillers municipaux d'être associés à la création d'une commune nouvelle, ensuite pour faciliter la représentation de toutes les communes historiques au conseil municipal.

Les auteurs de la proposition de loi souhaitent, par conséquent, **que les règles de droit commun relatives aux vacances de sièges ne s'appliquent pas aux communes nouvelles**. Le renouvellement intégral du conseil municipal y serait seulement obligatoire dans le cas où il aurait perdu le tiers de ses membres (**article 3**).

Il a paru préférable à votre commission de **ne porter qu'une atteinte aussi limitée que nécessaire au principe de complétude du conseil municipal pour l'élection du maire et des adjoints**. Selon le texte qu'elle a adopté, il y serait seulement dérogé lors de la première réunion du conseil municipal de la commune nouvelle, en cas de vacances survenues depuis la création de celle-ci.

En revanche, votre commission a jugé bon que, même en cas de renouvellement anticipé du conseil municipal, **l'effectif de celui-ci ne soit ramené à l'effectif de droit commun qu'à la date prévue initialement**, c'est-à-dire lors du deuxième renouvellement général des conseils municipaux suivant la création de la commune nouvelle.

### *C. LE CAS DES CONSEILS MUNICIPAUX PLÉTHORIQUES*

**Pour 95 % d'entre eux, les conseils municipaux des communes nouvelles sont, dans un premier temps, composés de l'ensemble des membres des conseils municipaux des anciennes communes en exercice lors de leur création**. En conséquence, certaines communes nouvelles ont un nombre de conseillers municipaux très élevé : le conseil municipal de Livarot-Pays-d'Auge compte 234 membres, celui de Sèvremoine 200, celui de Baubréau-en-Mauges 184, et les exemples pourraient être multipliés.

L'effectif pléthorique de certains conseils municipaux a pour conséquence des **difficultés de fonctionnement** : ces conseils, qui rassemblent souvent des membres habitués au fonctionnement d'un petit conseil municipal, doivent apprendre à prendre des décisions suivant une logique d'assemblée. En outre, la mise en place de la commune nouvelle

---

nécessite un grand nombre de délibérations sur un délai court pour installer le maire et les commissions municipales dans leurs fonctions, harmoniser la fiscalité sur l'ensemble du territoire de la commune nouvelle, nommer les représentants du conseil municipal dans les organismes extérieurs, *etc.*

Pour faire face à cette situation, l'**article 2** proposait d'autoriser les communes nouvelles se substituant à un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre à instituer, jusqu'au premier renouvellement, une commission permanente. Celle-ci aurait pu se voir confier certaines attributions du conseil municipal, à l'exception des plus importantes (vote du budget, délégation de service public, adhésion à un établissement public, fonctionnement de la commune nouvelle, *etc.*).

Or ces décisions considérées comme plus importantes constituent la grande majorité des délibérations prises par le conseil municipal dans l'année suivant la création de la commune nouvelle. En ce sens, **l'institution d'une commission permanente risquerait d'être inutile**. Par ailleurs, votre commission a estimé préférable de **ne pas porter atteinte au principe selon lequel les affaires de la commune sont réglées par le conseil municipal**. Elle a par conséquent supprimé l'article 2.

### III. LE RÔLE DES COMMUNES DÉLÉGUÉES

Le succès des communes nouvelles tient en partie à la préservation de l'identité des anciennes communes. Une grande latitude est laissée aux élus locaux, qui ont pu décider de conserver une existence institutionnelle aux communes historiques en les érigeant en communes déléguées. La souplesse qui préside à la mise en œuvre des communes nouvelles doit être préservée, et les propositions ci-après s'inscrivent dans cette logique.

#### A. LA PLACE DES MAIRES DÉLÉGUÉS DANS L'ORDRE DU TABLEAU MUNICIPAL

Lorsque la commune nouvelle a décidé d'instituer en son sein des communes déléguées sur le territoire des communes historiques, leurs anciens maires en deviennent de droit les maires délégués. Ils sont également adjoints au maire, en vertu d'une disposition spéciale prévue par le code général des collectivités territoriales.

Pour autant, ils ne tirent pas leur qualité d'adjoint de leur élection par le conseil municipal selon les modalités de droit commun. Ils ne figurent donc pas dans l'ordre du tableau parmi les adjoints au maire mais parmi les conseillers municipaux.

L'**article 5**, introduit en commission à l'initiative de votre rapporteur, vise à ce que les maires délégués prennent rang immédiatement après le maire dans l'ordre du tableau entre la création de la commune

nouvelle et le premier renouvellement du conseil municipal. Les maires délégués sont en effet au cours de cette période les anciens maires des communes fusionnées, ce qui justifie de leur reconnaître cette préséance.

#### ***B. DES MUTUALISATIONS À FACILITER***

La loi prévoit que l'institution des communes déléguées entraîne de droit, pour chacune d'entre elles, la création d'une annexe de la mairie sur son territoire. Ces annexes ne peuvent être supprimées (sauf en cas de suppression de l'ensemble des communes déléguées), ni mutualisées.

L'article 7, introduit par votre commission à l'initiative de notre collègue Hervé Maurey au bénéfice d'un sous-amendement de votre rapporteur, tend à ce que certaines annexes de la mairie puissent être supprimées dans les communes nouvelles, après accord du maire délégué et, le cas échéant, du conseil de la commune déléguée intéressée. Les actes de l'état civil des habitants de la commune concernée seraient alors établis dans une autre annexe de la mairie ou, à défaut, à la mairie de la commune nouvelle. Cette disposition répond à une demande des élus, car l'entretien de nombreuses annexes coûte cher et ne répond pas toujours à un réel besoin.

#### **IV. LES EFFETS DE SEUIL ENCOURUS PAR LES COMMUNES NOUVELLES**

**Les communes nouvelles sont également confrontées à des effets de seuil en raison de la population qu'elles regroupent.**

De nombreuses dispositions légales imposent en effet aux communes dont le nombre d'habitants dépasse un certain seuil des obligations de tous ordres, dont certaines peuvent être lourdes à assumer. Il en va ainsi, notamment, en matière de logement locatif social, d'hébergement d'urgence, d'accueil des gens du voyage, ou encore d'aménagement de sites cinéraires. En outre, certaines de ces obligations varient en fonction de la taille de la commune : le nombre de places d'hébergement à créer est fonction de la population communale, celui des logements locatifs sociaux du nombre de logements existants dans la commune.

Aux yeux de votre rapporteur, **il n'y a pas lieu de dispenser les communes nouvelles des règles de droit commun qui s'imposent à toutes les communes.** Les économies d'échelle permises par la fusion et l'accompagnement financier apporté par l'État à la création de communes nouvelles doivent permettre à ces dernières d'assumer pleinement, à terme, les charges liées leur statut.

Toutefois, **la marche peut être élevée à gravir.** Contrairement aux autres communes, qui n'approchent que graduellement des seuils au-delà desquels de nouvelles obligations s'imposent à elles, et qui sont en mesure

---

de s'y préparer, les communes nouvelles peuvent franchir ces seuils dès le jour de leur création, alors même qu'aucune des communes dont elles sont issues ne s'en approchait.

Dans le cas où une ou plusieurs communes historiques étaient déjà soumises aux mêmes obligations, la charge incombant à la commune nouvelle peut être beaucoup plus lourde que l'addition des charges assumées par ces communes historiques, puisqu'elle dépend – en matière d'hébergement – de l'ensemble de la population regroupée ou – en matière de logement social – de l'ensemble des logements situés sur le territoire de la commune nouvelle.

Enfin, une commune nouvelle peut être exposée simultanément à de multiples charges nouvelles, si elle franchit au moment de sa création plusieurs des seuils de population prévus par la législation.

C'est pourquoi votre commission a estimé nécessaire, sur proposition de son rapporteur, d'**aménager une période transitoire de trois ans** pendant laquelle certaines des obligations imposées par la loi aux communes dont la population dépasse un certain seuil ne s'appliquent aux communes nouvelles que si et dans la mesure où elles s'imposaient à une ou plusieurs communes historiques. Au-delà de cette période de trois ans, le droit commun s'appliquerait (**article 6**).

## V. LES COMMUNES NOUVELLES ET L'INTERCOMMUNALITÉ : OUVRIR LA VOIE AUX « COMMUNES-COMMUNAUTÉS »

Toutes les conséquences de l'essor des communes nouvelles n'ont pas été tirées sur l'organisation du bloc communal.

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 précitée, confirmée par la loi « NOTRe » du 7 août 2015, a imposé le principe d'une couverture intégrale du territoire français par des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, sauf quelques rares exceptions. C'est désormais chose faite : depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, toutes nos communes appartiennent à un tel établissement, sauf dans les quelques cas prévus par la loi<sup>1</sup>.

Les communes nouvelles n'échappent pas à cette règle. Certes, lorsqu'une commune nouvelle regroupe l'ensemble des communes membres d'un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre, sa création emporte la dissolution de ces établissements, dont elle reprend l'ensemble des biens, droits et obligations. Cependant, une telle commune nouvelle a l'obligation d'adhérer à un autre EPCI à fiscalité propre avant le prochain renouvellement général des conseils municipaux, et au plus tard deux ans après sa création.

---

<sup>1</sup> Il s'agit des îles maritimes composées d'une seule commune.

Cet état du droit n'est pas raisonnable. Une telle commune nouvelle dispose déjà, par définition, de la taille suffisante pour assumer à la fois les compétences d'une commune et celles qui sont normalement transférées à l'échelon intercommunal. En application de la loi, son territoire est déjà censé s'étendre sur un périmètre assez vaste pour garantir la solidarité financière entre des communes d'inégale richesse. Enfin, à présent que les EPCI à fiscalité propre ont été contraints de se regrouper pour respecter les seuils de population fixés par la loi « *NOTRe* », le rattachement d'une telle commune nouvelle à un autre EPCI à fiscalité propre ferait atteindre à celui-ci une taille démesurée.

C'est pourquoi les auteurs de la proposition de loi souhaitent **dispenser les communes nouvelles regroupant toutes les communes membres d'un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre et, le cas échéant, une ou plusieurs autres communes de l'obligation de se rattacher à un autre EPCI à fiscalité propre (article 4)**. Une telle disposition ouvrirait la voie à la création de « *communes-communautés* », c'est-à-dire de communes issues d'anciennes communautés et exerçant à la fois les compétences communales et intercommunales.

Votre commission a approuvé sans réserve cet assouplissement. Il ne s'agit pas, répétons-le, d'autoriser le dépeçage des intercommunalités existantes, mais de leur permettre de se constituer en communes nouvelles, dans le périmètre qui est le leur.

**Ce modèle de la « *commune-communauté* » n'a certainement pas vocation à s'imposer partout**, car les EPCI à fiscalité propre sont déjà, dans bien des cas, beaucoup trop vastes pour se transformer en communes sans que cela conduise à un éloignement excessif des centres de décision et des services publics. Mais sur certains territoires où les communautés ont conservé une taille raisonnable et sont déjà fortement intégrées, leur transformation en communes peut apparaître comme l'aboutissement de ce processus d'intégration, l'instrument d'une solidarité accrue entre les habitants et le moyen de simplifier l'architecture institutionnelle locale.

Sur ce point, votre commission s'est donc contentée de parfaire les dispositions proposées dans un souci de sécurité juridique et de procéder aux coordinations nécessaires.

\*

\* \*

**Votre commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.**



## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

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

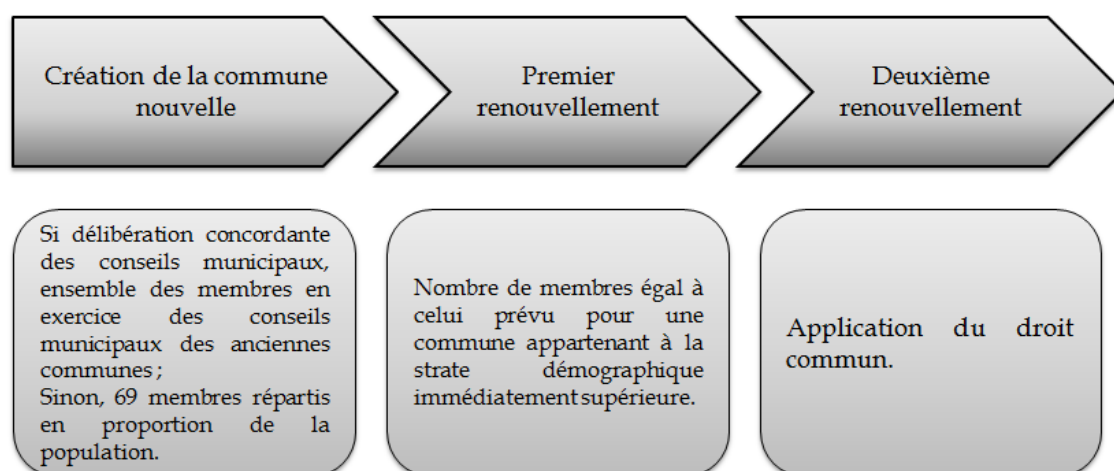
### **Relèvement de l'effectif transitoire du conseil municipal des communes nouvelles**

L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi vise à fixer l'effectif du conseil municipal entre le premier et le deuxième renouvellement général suivant la création d'une commune nouvelle à un minimum égal au tiers de l'effectif du conseil municipal préalablement en exercice lorsque l'application de la strate démographique supérieure ne suffit pas à atteindre ce minimum. Cet article tend également à ne pas répercuter l'augmentation de l'effectif du conseil municipal sur le nombre de délégués pour les élections sénatoriales.

#### **1. Accroître l'effectif du conseil municipal des communes nouvelles entre le premier et le deuxième renouvellement**

##### *1.1. La composition du conseil municipal des communes nouvelles : des dérogations limitées*

L'effectif du conseil municipal d'une commune nouvelle est progressivement aligné sur le droit commun.



Source : commission des lois du Sénat

- *Jusqu'au premier renouvellement*

**Jusqu'au renouvellement des conseils municipaux suivant la création de la commune nouvelle**, la composition du conseil municipal de la commune nouvelle est fixée par l'article L. 2113-7 du code général des collectivités territoriales. **Deux possibilités existent** depuis 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*, dite « Pélissard » :

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

- **à défaut, les sièges** (dont le nombre est calculé sur la **base d'un effectif de 69 membres**) **sont répartis entre les anciennes communes en proportion de leur population** et attribués aux maires, à leurs adjoints et, le cas échéant, à des conseillers municipaux des anciennes communes. Le nombre de sièges attribués à une ancienne commune ne peut être supérieur au nombre de ses conseillers municipaux en exercice ni être inférieur au nombre formé par l'addition du maire et de ses adjoints en exercice.

Les deux possibilités sont équivalentes en termes de charges puisque en cas d'**agrégation de tous les membres en exercice des conseils municipaux des anciennes communes**, le montant cumulé des indemnités des membres du conseil municipal de la commune nouvelle ne peut excéder le montant cumulé des indemnités maximales auxquelles auraient droit les membres du conseil municipal composé sur la base d'un effectif de 69 membres.

La plupart des communes nouvelles ont décidé de l'addition des membres des communes historiques pour former leur conseil municipal, un peu moins de 5 % d'entre elles ayant préféré une représentation au sein du conseil municipal de la commune nouvelle sur la base d'une répartition proportionnelle à la population de chaque ancienne commune.

- *Entre le premier et le deuxième renouvellement*

**Lors du premier renouvellement suivant la création de la commune nouvelle**, l'effectif du conseil municipal est **égal**, selon l'article L. 2113-8 du code général des collectivités territoriales, **au nombre de membres prévu pour une commune appartenant à la strate démographique immédiatement supérieure** à l'article L. 2121-2 du même code.

Ici encore, ces deux, trois ou quatre conseillers municipaux supplémentaires n'aboutissent pas à une hausse des dépenses, puisque le montant cumulé des indemnités des membres du conseil municipal de la commune nouvelle ne peut excéder le montant cumulé des indemnités

maximales auxquelles auraient droit les membres du conseil municipal d'une commune appartenant à la même strate démographique.

#### Effectif des conseils municipaux

À l'exception des communes de Paris, Lyon et Marseille, le nombre des membres du conseil municipal des communes est fixé conformément à l'article L. 2121-2 du code général des collectivités territoriales.

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

Source : commission des lois du Sénat

L'effectif de chaque conseil est toujours un nombre impair afin d'éviter un partage égal des voix.

- À partir du deuxième renouvellement

À partir du deuxième renouvellement, l'effectif du conseil municipal est celui que prévoit le droit commun, c'est-à-dire celui prévu au tableau de l'article L. 2121-2 du code général des collectivités territoriales pour la même strate démographique.

#### 1.2. Une diminution brutale de l'effectif du conseil municipal lors du premier renouvellement

Les dispositions transitoires actuelles aboutissent à de **forts effets de seuil**. En 2020 en effet, année du premier renouvellement des conseils municipaux pour la plupart des communes nouvelles, la diminution du nombre de leurs conseillers municipaux sera supérieure

à 40 %. La baisse dépassera même 70 % dans une quarantaine de communes. Si cette réduction permettra de pallier les difficultés de fonctionnement de conseils municipaux parfois pléthoriques, elle suscite des inquiétudes légitimes quant à la possibilité d'assurer la représentation des électeurs de l'ensemble des communes fusionnées<sup>1</sup> et les plus petites communes historiques craignent de se retrouver noyées seulement quelques mois après la création de la commune nouvelle.

La commune nouvelle de Souleuvre en Bocage (Calvados), qui réunit 20 anciennes communes, verra ainsi l'effectif de son conseil municipal passer de 232 à 33 conseillers municipaux en 2020. Cela représente une baisse de près de 86 % de son effectif. Le conseil municipal de la commune nouvelle de Brissac Loire Aubance (Maine-et-Loire), qui regroupe 10 anciennes communes, ne rassemblera plus que 35 conseillers municipaux sur les 158 d'aujourd'hui, soit une diminution de 78 %. Ces baisses brutales ne sont pas de nature à motiver les élus qui souhaitent continuer à participer à l'aventure de la commune nouvelle au-delà des prochaines élections.

### *1.3. L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi*

L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi vise donc à modifier les règles de composition du conseil municipal entre le premier et le deuxième renouvellement suivant la création d'une commune nouvelle. L'effectif du conseil resterait déterminé par référence à celui des communes de la strate démographique immédiatement supérieure, mais il ne pourrait être inférieur à trois fois le nombre de communes déléguées.

De la même manière qu'actuellement, la commune nouvelle reviendrait dans le droit commun lors du deuxième renouvellement.

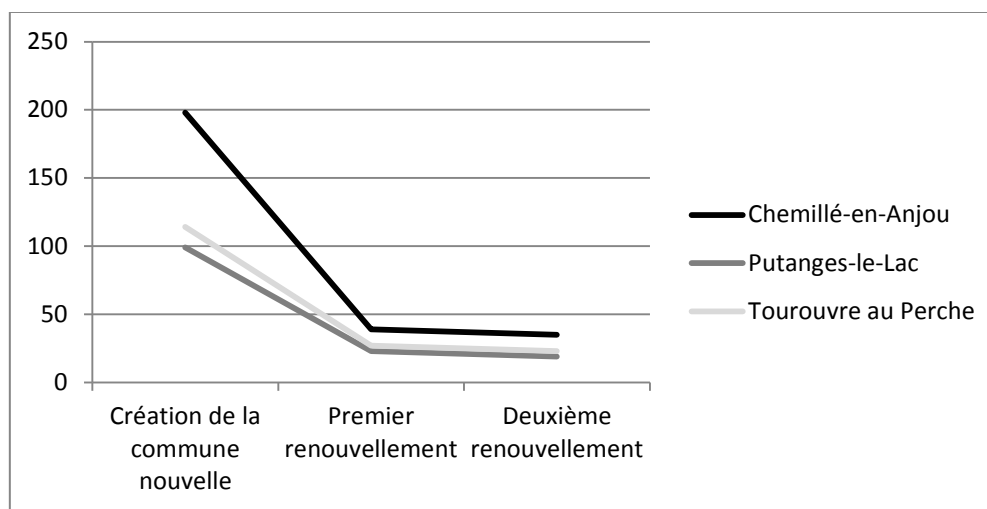
### *1.4. La position de votre commission*

Lors de ses auditions, votre rapporteur a pu constater que cet article répond à une **attente forte des élus** des communes nouvelles créées à partir d'un grand nombre de communes. Dans certains cas, l'application des règles fixées à l'article L. 2113-8 du code général des collectivités territoriales ne permet pas d'assurer la présence de chaque ancienne commune au conseil municipal ni de garantir une progressivité dans la diminution du nombre de conseillers municipaux.

---

<sup>1</sup> Les anciennes communes ne sont évidemment pas représentées en tant que telles au conseil municipal. Le régime des communes nouvelles ne prévoit pas non plus de sectionnement électoral.

### Effectif des conseils municipaux des communes nouvelles



Source : commission des lois du Sénat

Les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi garantiraient un effectif minimal du conseil municipal égal à trois fois le nombre de communes déléguées. Cela ne concernerait cependant qu'une trentaine de communes. Votre commission a préféré, à l'initiative de son rapporteur (**amendement COM-11 rectifié**), **porter ce minimum à un tiers de l'effectif du conseil municipal en exercice** lors du précédent renouvellement. Cette solution a **plusieurs avantages** :

- une **simplicité rédactionnelle** accrue, car le calcul de l'effectif du conseil municipal ne ferait plus référence aux communes déléguées ;
- la prise en compte d'un **nombre plus élevé de cas** que la rédaction initiale de la proposition de loi : selon les simulations effectuées par votre rapporteur, une cinquantaine de communes seraient désormais concernées par cette disposition ;
- un **lissage de l'effectif du conseil municipal plus progressif** entre la création de la commune nouvelle et la mise en conformité avec le droit commun.

Votre commission souhaite rappeler que **l'augmentation des effectifs n'aurait pas pour conséquence une hausse des charges** : le montant cumulé des indemnités des membres du conseil municipal de la commune nouvelle resterait limité par le montant cumulé des indemnités maximales au sein d'une commune appartenant à la même strate démographique que la commune nouvelle.

Enfin, l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi n'instaurerait **pas une dérogation permanente**, qui constituerait une rupture d'égalité entre les communes nouvelles et les communes de même taille. Il ne vise qu'à adapter les dispositions transitoires aux spécificités de certains territoires, où les

communes nouvelles créées rassemblent de nombreuses anciennes communes. En cela, il permet la mise en place d'un dispositif équilibré visant à lisser les effets de seuil lors du processus transitoire de constitution d'une commune nouvelle, sans faire obstacle à l'inscription à terme des communes nouvelles dans le droit commun.

## **2. Neutraliser les incidences de l'article 1<sup>er</sup> sur les modalités d'élection des délégués des conseils municipaux pour les élections sénatoriales**

Votre commission, à l'initiative de son rapporteur, a estimé nécessaire de faire en sorte que le relèvement de l'effectif du conseil municipal des communes nouvelles durant la seconde étape de la période transitoire n'ait pas d'incidence sur le nombre de délégués des conseils municipaux pour les élections sénatoriales (**amendement COM-11 rectifié**).

### *2.1. L'élection des délégués des conseils municipaux pour les élections sénatoriales*

**Dans le droit commun**, la fixation du nombre de délégués des conseils municipaux pour les élections sénatoriales dépend de la taille de la commune :

- dans les communes de moins de 9 000 habitants, le nombre de délégués est fonction de l'effectif du conseil municipal (article L. 284 du code électoral) ;

Effectif du conseil municipal	Nombre de délégués
7 membres	1
11 membres	1
15 membres	3
19 membres	5
23 membres	7
27 membres	15
29 membres	15

*Source : commission des lois du Sénat*

---

- dans les communes de 9 000 habitants et plus, l'article L. 285 du code électoral prévoit que 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 de 1 pour 800 habitants au-delà de 30 000 (article L. 285 précité).

**Dans les communes nouvelles**, 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* a assoupli les conditions de composition du conseil municipal pendant une période transitoire. En conséquence, 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 fixé des règles particulières pour l'élection des délégués sénatoriaux par le conseil municipal au cours de cette période :

- dans les communes de moins de 9 000 habitants, durant la première étape de la période transitoire<sup>1</sup>, le nombre de délégués est déterminé dans les conditions prévues à l'article L. 284 du code électoral pour une commune appartenant à la strate démographique immédiatement supérieure ;

- dans les communes de moins de 9 000 habitants, durant la seconde étape de la phase transitoire<sup>2</sup>, le conseil municipal élit parmi ses membres un nombre de délégués dans les conditions fixées au même article L. 284, c'est-à-dire correspondant à son effectif (celui d'une commune appartenant à la strate démographique immédiatement supérieure) ;

- dans les communes de moins de 9 000 habitants dont le conseil municipal est composé de plus de 30 membres et 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 les conditions prévues à l'article L. 285 du même code.

**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.

---

<sup>1</sup> Durant la première étape de la période transitoire, l'effectif du conseil municipal est égal à la somme des conseillers municipaux des anciennes communes en exercice ou à un nombre déterminé à la répartition proportionnelle entre les anciennes communes sur la base de 69 sièges (article L. 2113-7 du code général des collectivités territoriales).

<sup>2</sup> Durant la seconde étape de la période transitoire, le conseil municipal comporte un nombre de membres égal à celui prévu pour une commune appartenant à la strate démographique immédiatement supérieure (article L. 2113-8 du code général des collectivités territoriales).

## *2.2. Les incidences de la proposition de loi*

L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi, 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.

## *2.3. La volonté de votre commission de conserver les avantages actuels sans les accroître*

Votre commission n'a **pas souhaité répercuter l'augmentation de l'effectif du conseil municipal de la commune nouvelle durant la seconde étape de la période transitoire** impliquée par l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi **sur le nombre de délégués des conseils municipaux pour les élections sénatoriales**. Elle a donc adopté un **amendement COM-11 rectifié** de son rapporteur permettant un maintien du nombre de délégués en fonction de la population de la commune nouvelle au cours de la seconde étape de la phase transitoire, tout en conservant le « *bonus* » lié à la référence à la strate démographique supérieure.

**Dans les communes nouvelles**, le nombre de délégués du conseil municipal pour les élections sénatoriales **serait alors 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** (articles L. 2113-7 et L. 2113-8 du code général des collectivités territoriales), le conseil municipal élirait 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 ;

- **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 éliraient 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 ;

- **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.

**Prenons trois exemples :**

- la commune nouvelle de Putanges-le-Lac, créée en 2015, compte 9 communes historiques et 2 254 habitants ;

- la commune nouvelle de Gouffern en Auge, formée en 2016, rassemble 14 anciennes communes pour un total de 3 839 habitants ;

- la commune nouvelle de La Hague rassemble, depuis 2016, 19 communes historiques et 12 188 habitants.

Commune		Nombre de conseillers municipaux	Nombre de délégués	Nombre de conseillers municipaux	Nombre de délégués	Nombre de conseillers municipaux	Nombre de délégués
		Première étape de la période transitoire (avant 2020)		Seconde étape de la période transitoire (entre 2020 et 2026)		Droit commun (après 2026)	
Putanges-le-Lac	Droit en vigueur	99	11*	23	7	19	5
	Après augmentation de l'effectif du conseil municipal prévu à l'article 1 <sup>er</sup> (tel que modifié par le I de l'amendement COM-11 rectifié)	99	11*	33	11*	19	5
	Après adoption du II de l'amendement COM-11 rectifié	99	11*	33	7	19	5
Gouffern en Auge	Droit en vigueur	154	16*	29	15	27	15
	Après augmentation de l'effectif du conseil municipal prévu à l'article 1 <sup>er</sup> (tel que modifié par le I de l'amendement COM-11 rectifié)	154	16*	53	16*	27	15
	Après adoption du II de l'amendement COM-11 rectifié	154	16*	53	15	27	15
La Hague	Droit en vigueur	249	41*	35	35	33	33
	Après augmentation de l'effectif du conseil municipal prévu à l'article 1 <sup>er</sup> (tel que modifié par le I de l'amendement COM-11 rectifié)	249	41*	83	41*	33	33
	Après adoption du II de l'amendement COM-11 rectifié	249	41*	83	35	33	33

\* la condition selon laquelle le nombre de délégués ne peut excéder le nombre total de délégués auquel les anciennes communes avaient droit avant la fusion s'applique.

Source : commission des lois du Sénat

**Cette solution permet de conserver le même nombre de délégués qu'actuellement prévu par le code électoral** aux communes nouvelles dont l'effectif du conseil municipal augmenterait en application de l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi.

Votre commission a adopté l'article 1<sup>er</sup> **ainsi modifié**.

*Article 2 (supprimé)*

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

**Instauration d'une commission permanente  
dans les plus grandes communes nouvelles**

L'article 2 de la proposition de loi, supprimé par votre commission à l'initiative de son rapporteur (**amendement COM-12**), aurait autorisé la création d'une commission permanente dans les communes nouvelles regroupant toutes les communes membres d'un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre au cours de la période précédant le premier renouvellement qui suit la création de la commune nouvelle. Cette commission aurait eu compétence pour statuer sur toutes les affaires de la commune, hormis les plus importantes.

**1. Des conseils municipaux nombreux jusqu'au premier renouvellement**

Au cours de la période allant de la création de la commune nouvelle jusqu'au premier renouvellement, le conseil municipal peut être composé, en application de l'article L. 2113-7 du code général des collectivités territoriales :

- de conseillers municipaux dont les sièges sont répartis sur la base d'un effectif de 69 membres entre les anciennes communes en fonction de leur population ;

- de l'ensemble des membres en exercice des conseils municipaux des anciennes communes.

Depuis l'introduction de cette seconde possibilité par la loi « *Pélissard* »<sup>1</sup>, la grande majorité des communes (plus de 95 % d'entre elles) ont décidé d'y recourir et de procéder à l'addition de l'ensemble des membres en exercice des conseils municipaux des anciennes communes.

Cette disposition, qui facilite l'acceptation de la commune nouvelle dans sa période de mise en œuvre, aboutit toutefois à des conseils municipaux comprenant un grand nombre de membres. Le conseil municipal de La Hague, commune nouvelle créée en 2016 et rassemblant 19 anciennes

---

<sup>1</sup> Loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes.

communes, est constitué de 249 membres, celui de Livarot-Pays-d'Auge, commune nouvelle créée en 2015 à partir de 22 communes, de 234 membres, celui de Baugé-en-Aujou, qui rassemble 15 anciennes communes, de 148 membres.

Or, dans la période qui suit immédiatement la création de la commune nouvelle, son conseil municipal doit adopter un grand nombre de délibérations afin de régler les points techniques liés à la constitution de la commune nouvelle.

## **2. La proposition d'instaurer une commission permanente dans les plus grandes communes nouvelles**

Pour répondre à cette problématique, l'article 2 de la proposition de loi tend à 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** au cours de la **période précédant le premier renouvellement** qui suit la création de la commune nouvelle.

Concrètement, le conseil municipal d'une telle commune nouvelle déciderait, au cours de la période comprise entre la création de la commune nouvelle et le premier renouvellement de ses membres, de la création d'une commission permanente **présidée de droit par le maire**. Le conseil municipal en fixerait la composition dans la limite de **30 % de l'effectif du conseil municipal**, arrondi à l'entier supérieur. Les membres de la commission seraient **élus au scrutin proportionnel** parmi les membres du conseil municipal pour une durée égale à celle du mandat du maire.

Cette commission pourrait se voir déléguer toute attribution par le conseil municipal, à l'exception des décisions 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.

Là encore, la possibilité d'instaurer cette commission permanente serait limitée dans le temps, puisqu'elle ne jouerait qu'entre la création de la commune nouvelle et le premier renouvellement du conseil municipal. Une fois les effectifs de celui-ci revenus à une taille plus raisonnable, la commission permanente disparaîtrait.

### 3. La position de votre commission

L'article 2 de la proposition de loi vise à **répondre aux difficultés de fonctionnement de conseils municipaux dont l'effectif est particulièrement élevé**. Pour autant, en regardant en détail les points à l'ordre du jour des premiers conseils municipaux qui suivent la création d'une commune nouvelle, il s'agit de questions touchant notamment :

- à l'élection du maire et des adjoints, à la création des conseils des communes déléguées et à la désignation de leurs membres ;
- aux délégations d'attributions du conseil municipal au maire ;
- à l'établissement des commissions du conseil municipal ;
- à la désignation des représentants du conseil municipal au sein de diverses instances (centre communal d'action sociale, conseil d'administration de la caisse des écoles, *etc.*) ;
- aux finances de la commune et à la fixation des taux des divers impôts locaux et taxes ;
- aux ressources humaines.

Si ces sujets peuvent paraître rébarbatifs à certains, ils sont pourtant fondamentaux dans la constitution de l'identité de la nouvelle commune. Leur importance ne permettrait pas de les déléguer à une commission permanente.

En outre, la logique présidant à l'existence d'une commission permanente dans les conseils départementaux et régionaux est que ces derniers se réunissent suivant un régime de session. Ce n'est pas le cas des conseils municipaux.

Votre commission a donc considéré, suivant la position de son rapporteur (**amendement COM-12**), 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. En outre, cela constituerait un précédent qui porterait atteinte au principe selon lequel toutes les décisions de la commune sont prises par le conseil municipal, qui se réunit lorsque l'ordre du jour le réclame.

Votre commission a **supprimé** l'article 2.

*Article 3*

(art. L. 2113-8 et L. 2113-8-1 A [nouveau]

du code général des collectivités territoriales)

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

L'article 3 de la proposition de loi prévoit que, si des vacances de sièges au conseil municipal se produisent entre la création d'une commune nouvelle et l'élection du maire et de ses adjoints, le conseil municipal peut néanmoins, par dérogation, procéder à cette élection. Il prévoit aussi que, même en cas de renouvellement anticipé du conseil municipal, son effectif n'est ramené au droit commun que lors du deuxième renouvellement général des conseils municipaux suivant la création de la commune nouvelle.

**1. Les règles de droit commun applicables en cas de vacances de sièges au conseil municipal**

Les règles de droit commun applicables en cas de vacances de sièges au conseil municipal diffèrent selon la taille de la commune, selon qu'il y a lieu ou non de procéder à l'élection d'un nouveau maire ou de ses adjoints, et selon les circonstances dans lesquelles les vacances sont intervenues. Deux principes méritent néanmoins d'être retenus :

- **le conseil municipal doit être complété dès lors qu'il a perdu le tiers de ses membres**, sauf dans l'année qui précède le renouvellement général des conseils municipaux où le conseil n'est complété que s'il a perdu plus de la moitié de ses membres<sup>1</sup> ;

- en outre, sauf exceptions, **le conseil municipal doit être complété avant de procéder à l'élection d'un nouveau maire ou de ses adjoints**.

Dans ces deux hypothèses, afin de compléter le conseil :

- 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 procédé au renouvellement intégral du conseil municipal (s'il n'est plus possible de faire appel aux suivants de liste).

---

<sup>1</sup> Articles L. 258 et L. 270 du code électoral.

### **Précisions sur les règles applicables en cas de vacances de sièges au conseil municipal**

#### Le recours aux « suivants de liste » dans les communes de 1 000 habitants et plus

Dans les communes de 1 000 habitants et plus, lorsqu'un siège devient vacant, il est fait appel au « suivant de liste », s'il existe, c'est-à-dire au candidat venant immédiatement après le dernier élu sur la liste sur laquelle le conseiller dont le siège est devenu vacant avait été élu. Ce n'est que lorsque cette disposition est devenue inapplicable, d'une part, et que le conseil municipal a perdu le tiers de ses membres (ou plus de la moitié au cours de l'année qui précède le renouvellement général des conseils municipaux) ou doit procéder à l'élection d'un nouveau maire, d'autre part, qu'il est procédé à un renouvellement anticipé du conseil.

#### Les exceptions au principe de complétude du conseil municipal pour l'élection du maire et de ses adjoints

Comme il a été rappelé, le conseil municipal doit en principe être complet pour élire le maire ou ses adjoints. Néanmoins :

1° Si des vacances se produisent immédiatement après des élections municipales (c'est-à-dire après un renouvellement à la date normale, après un renouvellement intégral rendu nécessaire en cours de mandature parce que plus d'un tiers des sièges étaient devenus vacants ou parce qu'il y avait lieu d'élire un nouveau maire, ou après des élections complémentaires<sup>1</sup>) et avant l'élection du maire ou de ses adjoints, le conseil municipal, même incomplet, peut procéder à cette élection ;

2° Quand il y a lieu à l'élection d'un seul adjoint, le conseil municipal peut décider, sur proposition du maire, qu'il y sera procédé sans que le conseil soit préalablement complété, sauf s'il a perdu le tiers de son effectif légal ;

3° Dans les communes de 1 000 habitants et plus, lorsqu'il y a lieu d'élire le maire, le conseil municipal est réputé complet si les seules vacances qui existent en son sein sont la conséquence :

- de démissions données lorsque le précédent maire a cessé ses fonctions et avant l'élection de son successeur ;

- d'une décision de justice annulant l'élection de conseillers municipaux sans proclamation concomitante d'autres élus.

La présomption de complétude mentionnée au 3° ne s'applique pas lorsqu'il y a lieu d'élire un ou plusieurs adjoints.

## **2. Les difficultés rencontrées dans les communes nouvelles**

**Ces règles de droit commun sont légitimes**, car elles garantissent, d'une part, que la commune soit administrée par un conseil municipal suffisamment étoffé, d'autre part, que le maire, dont les prérogatives propres sont considérables, soit élu par un conseil reflétant exactement le vœu des citoyens.

---

<sup>1</sup> Le quatrième alinéa de l'article L. 2122-8 du code général des collectivités territoriales ne concerne littéralement que les élections rendues nécessaires par l'incomplétude du conseil municipal avant l'élection du maire. Mais la jurisprudence lui donne, à juste titre, une portée plus générale (voir CE, 19 janvier 1990, Élections municipales de la commune du Moule, Guadeloupe, n° 108778).

**Elles n'en provoquent pas moins d'importantes difficultés dans les communes nouvelles**, pendant la période comprise entre leur création et le premier renouvellement général des conseils municipaux.

*a) Un renouvellement intégral du conseil municipal rendu plus fréquemment obligatoire*

En premier lieu, les communes nouvelles ne bénéficient pas des mêmes souplesses que l'ensemble des autres communes pour éviter, dans certain cas, un renouvellement intégral de leur conseil municipal.

- L'impossibilité de recourir aux procédures « légères » pour pourvoir les sièges vacants

**Dans les communes nouvelles de 1 000 habitants et plus**, en cas de vacances de sièges au conseil municipal :

- **il n'est pas fait appel aux « suivants de liste » élus dans celles des communes fusionnées qui comptaient elles-mêmes 1 000 habitants ou plus.** On considère en effet, non sans raison, qu'il serait étrange d'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. On atteint donc plus rapidement que dans les autres communes de la même strate démographique le seuil d'un tiers (ou de la moitié) de vacances au-delà duquel il est nécessaire de procéder au renouvellement intégral du conseil ;

- **il n'est pas non plus 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.

**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.

- L'absence de tout aménagement pour le cas où des vacances surviennent immédiatement après la création de la commune nouvelle

En outre, **rien n'est prévu pour le cas où des vacances surviennent entre l'arrêté de création de la commune nouvelle, qui fixe la composition du conseil municipal, et la première réunion de celui-ci, au cours de laquelle le maire et ses adjoints sont élus.** La règle suivant laquelle des vacances survenues immédiatement après des élections municipales sont sans incidence sur la possibilité pour le conseil d'élire le maire ne peut évidemment trouver à s'appliquer ici. Dans un tel cas, il est donc nécessaire de procéder au renouvellement intégral du conseil.



*b) La conséquence du renouvellement intégral du conseil municipal : un recours accéléré à la composition de droit commun*

Ces rigidités, qui obligent dans les communes nouvelles, au cours de la première période transitoire, à procéder au renouvellement intégral du conseil municipal plus systématiquement que dans toutes les autres communes, sont d'autant plus préjudiciables qu'à la suite de son renouvellement, le conseil municipal n'est plus composé de l'agrégation des conseils municipaux des communes historiques mais suivant les règles, certes encore dérogatoires, mais beaucoup moins favorables prévues à l'article L. 2113-8 pour la seconde étape de la période transitoire (celle qui s'écoule entre le premier et le deuxième renouvellement suivant la création de la commune nouvelle). Quelques vacances de sièges, voire une seule, peuvent donc conduire à accélérer brutalement la diminution de l'effectif du conseil municipal, alors que le législateur avait voulu aménager un retour progressif au droit commun.

### **3. Le régime dérogatoire proposé et les modifications apportées par votre commission**

Afin de remédier à ces difficultés, les auteurs de la proposition de loi souhaitent 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**, pendant la période qui s'écoule entre leur création et le premier renouvellement général des conseils municipaux.

Une seule règle s'appliquerait néanmoins : le conseil municipal devrait être renouvelé intégralement, par anticipation, dès lors qu'il aurait perdu le tiers de ses membres.

**Ce régime dérogatoire aurait pour avantages :**

- **de clarifier le droit applicable dans le cas où le conseil municipal a perdu le tiers de ses membres**, en inscrivant dans la loi l'interprétation de bon aloi qui en a été faite jusqu'ici (interprétation selon laquelle, dans un tel cas, le conseil doit être renouvelé intégralement sans qu'il soit possible d'en appeler aux suivants de liste ou de procéder à des élections complémentaires) ;

- **de combler un vide juridique pour le cas où des vacances se produisent entre la création de la commune nouvelle et la première réunion de son conseil municipal** : même incomplet, celui-ci pourrait valablement procéder à l'élection du maire et des adjoints, à moins qu'il n'ait perdu le tiers de ses membres.

**Il aurait néanmoins deux inconvénients.**

En premier lieu, ce régime dérogatoire autoriserait un conseil municipal incomplet à élire le maire et ses adjoints, y compris après la première réunion du conseil suivant la création de la commune nouvelle, en cas de démission du maire ou d'adjoints. Or, aux yeux de votre rapporteur, **les atteintes au principe de complétude du conseil municipal pour l'élection du maire et des adjoints doivent être limitées à ce qui est strictement nécessaire**. Ce principe est d'autant plus important, dans les communes nouvelles et avant le premier renouvellement de leur conseil, qu'il garantit que le maire et ses adjoints soient élus par un conseil municipal où toutes les communes historiques soient représentées<sup>1</sup>.

En second lieu, **les dispositions proposées seraient moins souples que le droit commun pendant l'année qui précède le renouvellement général des conseils municipaux**. Il serait alors systématiquement nécessaire de renouveler un conseil municipal ayant perdu le tiers de ses membres, alors que le renouvellement n'est en principe obligatoire, au cours de cette dernière année, que si le conseil a perdu plus de la moitié de ses membres ou s'il y a lieu d'élire un nouveau maire ou plusieurs nouveaux adjoints.

Sur proposition de son rapporteur, votre commission a donc adopté un **amendement COM-13** afin qu'il ne soit dérogé au principe de complétude du conseil municipal que **lors de la première élection du maire et des adjoints suivant la création de la commune nouvelle**. Pour le reste, les règles de droit commun applicables aux vacances de sièges s'appliqueraient (à ceci près qu'il ne pourrait être fait appel aux « *suivants de liste* » ni recouru à des élections complémentaires).

En revanche, **dans le cas où le conseil municipal d'une commune nouvelle doit être renouvelé par anticipation** (pour élire un nouveau maire ou plusieurs nouveaux adjoints, ou parce qu'il a perdu une proportion trop importante de ses membres), **votre commission a souhaité que cela n'accélère pas le retour à la composition de droit commun :**

- lors du premier renouvellement du conseil municipal, anticipé ou non, on ne peut éviter que son effectif soit abaissé (c'est-à-dire ramené à l'effectif applicable aux communes de la strate démographique immédiatement supérieure ou, selon l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi, au tiers de l'effectif précédent); maintenir l'effectif antérieur rendrait la constitution des listes trop complexe ;

- en revanche, la seconde étape de la période transitoire ne doit pas être abrégée, c'est-à-dire que le retour à l'effectif de droit commun ne doit pas être anticipé par un renouvellement imprévu (que celui-ci ait eu lieu avant ou après le premier renouvellement général des conseils municipaux). Cela importe d'autant plus que la différence entre l'effectif de droit commun et celui de la seconde étape de la période transitoire sera plus grande si

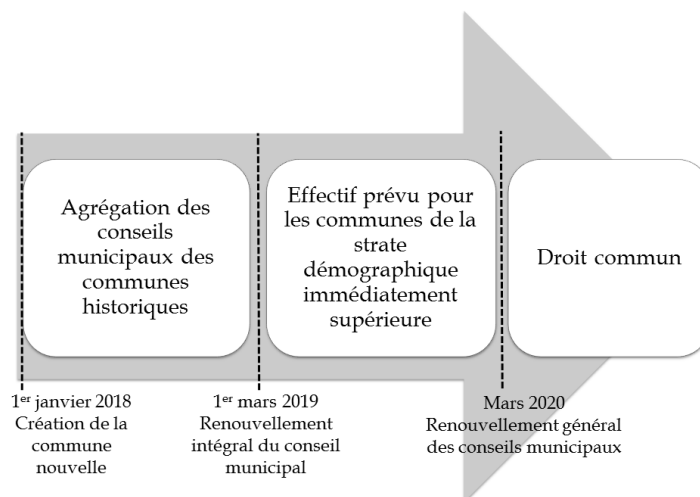
---

<sup>1</sup> Du moins si les conseils municipaux des communes fusionnées ont décidé de s'agréger, dans les conditions prévues au 1<sup>o</sup> de l'article L. 2113-7 du code général des collectivités territoriales.

l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi est adopté. C'est pourquoi le même **amendement COM-13** prévoit que le retour au droit commun n'a lieu que **lors du deuxième renouvellement général des conseils municipaux qui suit la création de la commune nouvelle.**

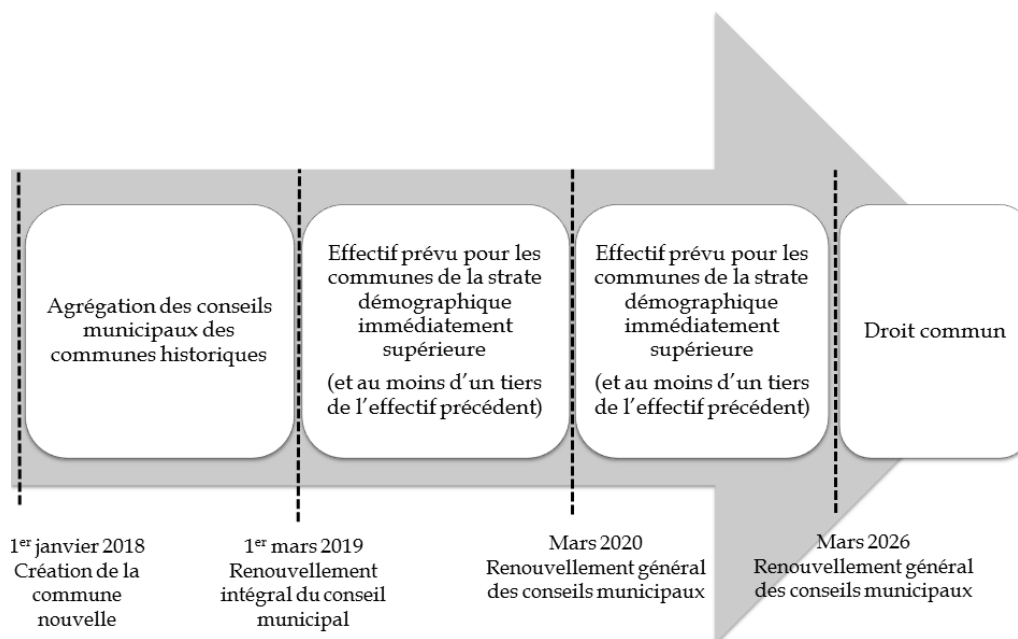
### L'effectif du conseil municipal d'une commune nouvelle selon le droit en vigueur

*(exemple d'une commune nouvelle créée le 1<sup>er</sup> janvier 2018, dont le conseil municipal doit être renouvelé par anticipation le 1<sup>er</sup> mars 2019)*



Source : commission des lois du Sénat

### La solution proposée par votre commission



Source : commission des lois du Sénat

Votre commission a adopté l'article 3 **ainsi modifié.**

*Article 4*

(art. L. 2113-5, L. 2113-9, L. 2113-9-1-1 [nouveau], L. 2113-20, L. 2333-55, L. 5210-1-1, L. 5210-1-2 et L. 5741-1 du code général des collectivités territoriales, art. 44 *sexdecies* et 302 *bis* ZG du code général des impôts)  
**« Commune-communauté »**

L'article 4 de la proposition loi 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 de l'ensemble des prérogatives directement attribuées par la loi à un tel établissement.

**1. Le droit en vigueur : une obligation de rattachement dans un délai de deux ans**

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 précitée a posé le **principe d'une couverture intégrale du territoire national par des 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<sup>1</sup>. Depuis le 1<sup>er</sup> 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<sup>2</sup>.

Toutefois, **une telle commune nouvelle a l'obligation d'adhérer à un autre EPCI à fiscalité propre avant le prochain renouvellement général des conseils municipaux et, au plus tard, dans un délai de vingt-quatre mois suivant sa création**<sup>3</sup>.

Dans le cas où la commune ne demanderait pas elle-même son rattachement à un tel établissement<sup>4</sup>, 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.

---

<sup>1</sup> V de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales.

<sup>2</sup> I de l'article L. 2113-5 du même code.

<sup>3</sup> Article L. 2113-9 du même code.

<sup>4</sup> Dans les conditions prévues à l'article L. 5211-18 du même code.

## **2. La proposition d'exonérer une commune nouvelle issue de la transformation d'un EPCI à fiscalité propre de l'obligation de se rattacher à un autre établissement**

Les auteurs de la proposition de loi souhaitent que, pour une commune nouvelle issue de la fusion de toutes les communes membres d'un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre et, le cas échéant, d'une ou plusieurs autres communes, le rattachement à un autre EPCI à fiscalité propre soit désormais **facultatif**.

Par coordination, ils proposent d'explicitier qu'une telle commune nouvelle peut, sans limite de temps, être membre d'un pôle d'équilibre territorial et rural ou d'un pôle métropolitain.

Selon l'exposé des motifs de la proposition de loi, la création d'une telle « *commune-communauté* » - c'est-à-dire d'une commune exerçant elle-même les compétences habituellement transférées à un EPCI à fiscalité propre - permettrait « *d'aller au bout des logiques intercommunales, notamment celles d'intégration des compétences et des services et de consolidation des ressources entre communes et communautés* ».

## **3. La position de votre commission : ouvrir la voie à une différenciation des modes d'organisation des compétences communales**

Dans son principe, **la proposition de nos collègues est tout à fait bienvenue, car l'état actuel du droit n'est pas raisonnable.**

Rappelons que la loi « *NOTRe* » du 7 août 2015 a ouvert la voie à une nouvelle **refonte de la carte intercommunale**, sur la base de principes rigoureux dont l'objet était de garantir, notamment, la **cohérence spatiale** des institutions locales et la **solidarité financière** entre territoires.

Les schémas départementaux de la coopération intercommunale, mis en œuvre par les préfets dotés à cet effet de pouvoirs exceptionnels, devaient en effet respecter les orientations suivantes (parmi d'autres) :

- la constitution d'EPCI à fiscalité propre regroupant au moins 15 000 habitants, sauf dans les zones de montagne et les zones sous-denses où ce seuil était ramené à 5 000 habitants, ou si cet EPCI à fiscalité propre était issu d'une fusion intervenue entre le 1<sup>er</sup> janvier 2012 et le 7 août 2015 et comptait plus de 12 000 habitants ;

- la cohérence spatiale des EPCI à fiscalité propre au regard notamment du périmètre des unités urbaines, des bassins de vie et des schémas de cohérence territoriale (SCoT) ;

- l'accroissement de la solidarité financière et de la solidarité territoriale ;

- la rationalisation des structures compétentes en matière d'aménagement de l'espace, de protection de l'environnement et de respect des principes du développement durable<sup>1</sup>.

Ces principes ont été appliqués strictement, et même avec un certain zèle de la part de certains préfets de département, ce qui a conduit à la constitution d'EPCI à fiscalité propre dont la population dépasse de très loin le seuil légal de 15 000 habitants, y compris en milieu rural.

Dès lors, **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.

En outre, le rattachement d'une telle commune nouvelle (qui, par hypothèse, aurait une taille et une population considérables) à un autre établissement déstabiliserait celui-ci, alors même que l'architecture institutionnelle issue de la loi « *NOTRe* » révèle d'importants déséquilibres.

Sur proposition de son rapporteur, votre commission a adopté un **amendement COM-14 rectifié** de réécriture globale, afin d'améliorer l'insertion du dispositif dans le code général des collectivités territoriales et d'ajouter diverses mesures de coordination.

Le cas des communes nouvelles regroupant toutes les communes membres d'un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre (et, le cas échéant, une ou plusieurs communes n'appartenant pas à un tel établissement<sup>2</sup>) serait ajouté à la liste des dérogations au principe selon lequel le schéma départemental de la coopération intercommunale doit prévoir la couverture intégrale du territoire par des EPCI à fiscalité propre, au V de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales (liste qui ne comprend plus aujourd'hui que les îles maritimes composées d'une seule commune). Cela suffirait, grâce à un système de renvois qui figure déjà dans notre législation :

- à ce que l'obligation faite au préfet de département de prendre l'initiative du rattachement d'une commune isolée à un EPCI à fiscalité propre ne soit pas applicable aux « *communes-communautés* » ;

---

<sup>1</sup> Voir le III de l'article L. 5210-1-1 du même code.

<sup>2</sup> Il ne pourrait s'agir que de communes qui se seraient préalablement retirés de l'EPCI à fiscalité propre auquel elles appartiennent, dans les conditions très restrictives prévues à l'article L. 5211-19 du même code.

---

- à rendre applicables à ces mêmes « communes-communautés », comme aux autres communes isolées, diverses dispositions prioritairement conçues pour les EPCI à fiscalité propre<sup>1</sup>.

Par ailleurs, il a paru nécessaire d'inscrire dans le code général des collectivités territoriales une disposition de portée générale selon laquelle, sauf dispositions spéciales 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**. Elle serait éligible aux mêmes aides et subventions qu'un tel établissement, siègerait dans l'ensemble des instances où ces établissements sont représentés de droit, et ses conseillers municipaux pourraient représenter le collège des EPCI à fiscalité propre dans les instances où ceux-ci sont représentés – comme il est actuellement prévu pour la métropole de Lyon.

En effet, alors que les EPCI (à fiscalité propre ou non) n'exercent en principe que les compétences qui leur ont été transférées par leurs communes membres, à titre obligatoire ou non, il arrive que le législateur attribue directement telle ou telle prérogative aux EPCI à fiscalité propre ou à certaines catégories d'entre eux, ou leur impose directement telle ou telle obligation. Ces prérogatives et obligations se laissent généralement rattacher à une compétence obligatoirement transférée à ces établissements, mais il reste à savoir si elles appartiennent aussi aux communes qui ne sont membres d'aucun EPCI à fiscalité propre. Des dispositions spéciales sont parfois prévues pour ces communes, mais c'est loin d'être toujours le cas – c'est même devenu l'exception depuis quelques années.

Ces problèmes d'application de la législation aux communes isolées se rencontrent notamment dans les domaines du logement, de l'urbanisme et de l'aménagement de l'espace, comme il apparaît dans le tableau ci-après. Ils se rencontreraient aussi dans le domaine des transports, si le projet de loi d'orientation des mobilités était adopté dans la version déposée sur le bureau du Sénat le 26 novembre 2018.

---

<sup>1</sup> Il en va ainsi du transfert à un EPCI à fiscalité propre de l'exercice des missions relevant de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (GEMAPI) assumées par un département ou une région (article 59 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles), de la possibilité pour une région de contribuer au financement de projets menés par des EPCI à fiscalité propre dans le domaine de la GEMAPI (article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales), des modalités de calcul de la contribution au Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales ou FPIC (article L. 2636-3 du même code) et des critères de classement en zone de revitalisation rurale (article 1465 A du code général des impôts).

**Principales prérogatives et obligations  
directement imparties par la loi aux EPCI à fiscalité propre**

Prérogative ou obligation impartie aux EPCI à fiscalité propre	Fondement législatif	Applicabilité aux communes isolées
Logement		
Obligations d'élaborer un <b>programme local de l'habitat</b> ou PLH (sauf pour les communautés de communes non compétentes en matière d'habitat, dont la population est inférieure ou égale à 30 000 habitants ou qui ne comprennent aucune commune de plus de 10 000 habitants)	Art. L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation	L'article L. 302-4-1 du même code étend cette obligation aux communes de plus de 20 000 habitants qui ne sont pas membres d'un EPCI à fiscalité propre tenu d'élaborer un PLH.
Faculté, pour les EPCI à fiscalité propre dotés d'un PLH exécutoire, de se voir transférer par l'État le <b>pouvoir d'attribution des aides au logement et la garantie du droit au logement.</b>	Article L. 301-5-1 du même code	Incertaine (pas de renvoi à l'article L. 302-4-1).
Diverses prérogatives liées à <b>l'attribution de logements sociaux</b> (attribuées aux EPCI à fiscalité propre tenus de se doter d'un PLH ou dotés de la compétence « <i>habitat</i> »)	Articles L. 441-1 à L. 441-2-9 du même code	Incertaine (pas de renvoi à l'article L. 302-4-1).
Urbanisme et aménagement de l'espace		
Faculté d'élaborer un <b>schéma de cohérence territoriale</b> (faculté offerte aux EPCI à fiscalité propre et aux syndicats mixtes)	Article L. 143-16 du code de l'urbanisme	Non
Faculté d'élaborer un <b>plan local d'urbanisme tenant lieu de programme local de l'habitat et/ou de plan de déplacements urbains (PLD)</b>	Article L. 151-44 du même code	Incertaine (pas de référence au cas où le PLH est élaboré par une commune en application de l'article L. 302-4-1 du code de la construction et de l'habitation, ni au cas où le PLD est élaboré par une commune en tant qu'autorité organisatrice de la mobilité).



Prérogative ou obligation impartie aux EPCI à fiscalité propre	Fondement législatif	Applicabilité aux communes isolées
Faculté de créer une <b>zone d'aménagement différé</b> (attribuée aux EPCI à fiscalité propre compétents en matière de plan local d'urbanisme et de droit de préemption urbain).	Article L. 212-2 du code de l'urbanisme	Non
Faculté de conclure avec l'État un <b>contrat de projet partenarial d'aménagement</b> et de qualifier de « <i>grande opération d'aménagement</i> » une opération prévue par un tel contrat ;	Article L. 312-1 et L. 312-3 du même code	Non
Faculté de conclure avec l'État une <b>convention d'opération de revitalisation du territoire</b>	Article L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation	Non
Transports (selon le projet de loi d'orientation des mobilités)		
Qualité d' <b>autorité organisatrice de la mobilité</b> <sup>1</sup> .	Article L. 1231-1 du code des transports	Non
Environnement		
Obligations d'élaborer un <b>plan climat-air-énergie territorial</b> (applicable aux EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants)	Article L. 229-26 du code de l'environnement	Non

*Source : commission des lois du Sénat*

À cela s'ajoute le fait que la loi attribue certaines prérogatives aux seules communes membres d'un EPCI à fiscalité propre, comme la faculté de se voir déléguer les pouvoirs de police détenus par le préfet de département pour assurer la salubrité des immeubles et des agglomérations<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Cette qualité est aujourd'hui reconnue par la loi aux communes, ou à leurs groupements compétents, ainsi qu'aux syndicats mixtes de transport. La compétence d'organisation de la mobilité étant obligatoirement transférée aux communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles, les seules communes qui ont effectivement la qualité d'AOM sont les communes isolées et les communes membres de communautés de communes non compétentes. Demain, seules ces dernières pourraient rester AOM, et seulement pour poursuivre l'exploitation de services existants à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2021 – la compétence étant, pour le reste, transférée à la région.

<sup>2</sup> Article L. 301-5-1-2 du code de la construction et de l'habitation. Les pouvoirs de police concernés sont mentionnés aux articles L. 1331-2 à L. 1331-30 du code de la santé publique.

L'intention de votre commission est bien qu'une « *commune-communauté* » dispose des mêmes prérogatives et soit soumise aux mêmes obligations qu'un EPCI à fiscalité propre ou qu'une commune membre d'un tel établissement, sous les mêmes conditions (de population notamment).

Par ailleurs, une disposition de portée générale a été introduite afin qu'une « *commune-communauté* » puisse adhérer à tout syndicat mixte dans les mêmes conditions qu'un EPCI à fiscalité propre. Cela s'appliquera en particulier aux pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR) et aux pôles métropolitains, seuls mentionnés par la proposition de loi initiale<sup>1</sup>. Il a fallu également envisager le cas (qui ne se rencontrera vraisemblablement que très rarement) où plusieurs « *communes-communautés* » voudraient constituer ensemble un syndicat de communes ayant le même objet et les mêmes prérogatives qu'un syndicat mixte auquel ne peuvent en principe adhérer que des EPCI à fiscalité propre, comme un PETR ou un pôle métropolitain.

Votre commission a également prévu de **modifier, par coordination, deux dispositions à caractère fiscal** :

- l'article 44 *sexies* du code général des impôts, selon lequel ne peuvent être classées dans un bassin urbain à dynamiser, sous certaines conditions, que les communes appartenant à un ensemble d'EPCI à fiscalité propre contigus ;

- l'article 302 *bis* ZG, qui institue un prélèvement sur les paris hippiques, dont le produit est affecté à concurrence de 15 % et dans la limite de 11 038 889 millions d'euros aux EPCI sur le territoire desquels sont ouverts au public un ou plusieurs hippodromes.

Votre commission a adopté l'article 4 **ainsi modifié**.

#### *Article 5 (nouveau)*

(art. L. 2113-8-2 et L. 2121-1 du code général des collectivités territoriales)

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

Introduit par votre commission par l'adoption d'un **amendement COM-15** de son rapporteur, l'article 5 de la proposition de loi vise à ce que les maires délégués prennent rang immédiatement après le maire dans l'ordre du tableau du conseil municipal entre la création de la commune nouvelle et le premier renouvellement du conseil municipal.

---

<sup>1</sup> Le droit en vigueur prévoit déjà qu'une telle commune nouvelle se substitue à l'EPCI à fiscalité propre dont elle est issue au sein des syndicats mixtes dont il était membre, mais cette disposition ne s'applique que jusqu'au rattachement de la commune à un nouvel EPCI à fiscalité propre, et elle n'autorise pas l'adhésion de la commune à un syndicat mixte dont une commune ne peut en principe être membre.

## 1. Le statut du maire délégué

En vertu des dispositions spéciales de l'article L. 2113-13 du code général des collectivités territoriales, les maires délégués sont de droit adjoints au maire sans être comptabilisés au titre de la limite fixée par l'article L. 2122-2 du même code<sup>1</sup>.

Or, le rang de classement des adjoints au maire dans l'ordre du tableau continue d'être défini selon le seul principe de l'élection, conformément au cadre défini par l'article L. 2121-1 du code général des collectivités territoriales. Ne tirant pas sa qualité d'adjoint de son élection par le conseil municipal<sup>2</sup>, le maire délégué ne figure pas dans l'ordre du tableau du conseil municipal de la commune nouvelle parmi les adjoints au maire. Il est donc classé, en l'état du droit, parmi les autres conseillers municipaux selon les règles de droit commun.

Il appartient aux maires délégués de présenter leur candidature lors de l'élection des adjoints de la commune nouvelle afin de bénéficier d'un meilleur classement dans l'ordre du tableau du conseil municipal<sup>3</sup>. S'ils sont élus, ils sont classés parmi les adjoints au sein du tableau du conseil municipal, selon l'ordre de leur élection.

## 2. Reconnaître une préséance aux maires des communes historiques

Votre commission, suivant l'initiative de son rapporteur (**amendement COM-15**), a souhaité 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. Au cours de cette période, en effet, les maires délégués sont les maires des anciennes communes qui ont fusionné au sein de la commune nouvelle. Les maires délégués seraient classés entre eux en fonction de la population de la commune déléguée qu'ils représentent.

L'ordre du tableau n'a d'autre incidence que de déterminer l'adjoint appelé à remplacer le maire en cas de suspension ou d'empêchement de ce dernier (article L. 2122-17 du code général des collectivités territoriales), 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 (article L. 273-11 et L. 273-12 du code électoral). Il s'agit donc principalement d'une question de préséance au sein du conseil municipal.

Votre commission a adopté l'article 5 **ainsi rédigé**.

---

<sup>1</sup> Ledit article L. 2122-2 indique que le conseil municipal détermine le nombre des adjoints au maire sans que ce nombre puisse excéder 30 % de l'effectif légal du conseil municipal.

<sup>2</sup> Selon les modalités de droit commun prévues aux articles L. 2122-7-1 et L. 2122-7-2 du même code.

<sup>3</sup> Voir la réponse du ministère de l'intérieur à la question écrite n° 02796 de notre collègue Hervé Maurey du 18 janvier 2018.

---

*Article 6 (nouveau)*

(art. L. 2113-8-3 [nouveau] du code général des collectivités territoriales, art. L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation)

**Lissage des effets de seuil subis par les communes nouvelles**

Introduit par votre commission, à l'initiative de son rapporteur, par l'adoption d'un **amendement COM-16 rectifié**, l'article 6 de la proposition de loi prévoit de dispenser les communes nouvelles, pendant une période de trois ans suivant leur création, de certaines obligations qui leur incombent en raison de la population qu'elles regroupent.

Comme l'a souligné notre collègue Mathieu Darnaud dans son rapport sur la revitalisation de l'échelon communal, **une commune nouvelle, parce qu'elle regroupe la population de l'ensemble des communes fusionnées, peut franchir divers seuils de population au-delà desquels les communes se voient imposer de nouvelles obligations ou perdent certains bénéfices**. Notre collègue Mathieu Darnaud proposait de distinguer quatre grandes catégories d'effets de seuil :

- **de nouvelles obligations touchant au fonctionnement du conseil municipal et de l'administration communale**, visant notamment à renforcer les droits des conseillers municipaux et plus particulièrement ceux de l'opposition (principe de représentation proportionnelle dans les commissions municipales des communes de plus de 1 000 habitants, divers droits d'information et d'expression reconnus aux conseillers municipaux au-delà de 3 500 habitants, *etc.*) et à garantir la transparence et la rigueur de la gestion budgétaire (amortissement des immobilisations au-delà de 3 500 habitants, vote du budget par nature et par fonction et mise en place d'une commission consultative des services publics locaux au-delà de 10 000 habitants, *etc.*) ;

- **de nouvelles compétences ou dépenses obligatoires** (voir ci-dessous) ;

- **des pertes de recettes** (divers fonds et contributions, des mécanismes de garantie étant prévus en ce qui concerne les dotations de l'État) ;

- **la perte d'avantages divers pour les administrés** (exonérations de contribution foncière des entreprises, prime de diversification aux débiteurs de tabac dans les communes de moins de 2 000 habitants)<sup>1</sup>.

Il paraît inopportun de dispenser les communes nouvelles des obligations qui peuvent leur incomber en ce qui concerne le fonctionnement du conseil municipal et de l'administration communale. Ces obligations ne

---

<sup>1</sup> Pour de plus amples précisions, voir l'annexe au rapport d'information n° 110 (2018-2019) précité de notre collègue Mathieu Darnaud, Fortifier la démocratie de proximité : trente propositions pour nos communes.

---

sont guère coûteuses, et elles constituent des garanties pour la démocratie locale et la santé financière des communes.

Par ailleurs, depuis que le problème de l'éligibilité des communes nouvelles aux dotations de l'État dont l'attribution est subordonnée à une condition de population (dotation d'équipement des territoires ruraux, dotation de solidarité rurale) a été résolu par le législateur, les pertes de recettes encourues par les communes nouvelles en raison de leur population ne sont plus considérables. Il s'agit notamment :

- de la perte éventuelle d'éligibilité au fonds départemental de la taxe additionnelle aux droits d'enregistrement ou à la taxe de publicité foncière exigible sur les mutations à titre onéreux, dont les ressources sont réparties entre les communes de 5 000 habitants ou moins<sup>1</sup> ;

- de la perte éventuelle de la contribution due, sous certaines conditions, aux communes de moins de 10 000 habitants et abritant une maternité par les communes voisines, pour compenser les frais d'état civil et de police des funérailles<sup>2</sup>.

Il semble préférable de ne pas introduire de dérogation à ces règles au bénéfice des communes nouvelles, car cela pèserait sur d'autres communes, rurales pour la plupart et aux ressources limitées.

Quant aux avantages divers perçus par les administrés, lorsqu'ils sont soumis à une condition liée à la population de la commune, il paraît difficile de déroger à cette condition dans les seules communes nouvelles sans contrevenir au principe d'égalité, notamment devant l'impôt.

En revanche, il est tout à fait opportun, et juridiquement plus sûr, d'aider les communes nouvelles à assumer les nouvelles charges et compétences qui peuvent leur incomber en raison de leur population, grâce à un régime transitoire. La création d'une commune nouvelle est un moment de grands bouleversements. Elle occasionne dans les premiers temps des surcoûts, liés notamment à la réorganisation des services, à l'harmonisation des systèmes d'information et des régimes indemnitaires des agents, surcoûts qui ne sont compensés que graduellement par des économies d'échelle. On ne saurait imposer à ces communes de se soumettre du jour au lendemain à des obligations qui peuvent être très coûteuses et même impossible à remplir sans un délai suffisant.

**C'est pourquoi votre commission a prévu que, pendant une période de trois ans suivant la création d'une commune nouvelle, elle 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.**

---

<sup>1</sup> Article 1595 bis du code général des impôts.

<sup>2</sup> Article L. 2321-5 du code général des collectivités territoriales.

Il s'agit :

- de 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 ;

- de 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 ;

- de 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 ;

- de 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 ;

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

Les communes nouvelles concernées disposeraient ainsi de trois années pour se mettre en ordre de marche et assumer pleinement les charges liées à leur statut : celui de nouvelles communes, régies par le droit commun.

Votre commission a adopté l'article 6 **ainsi rédigé**.

*Article 7 (nouveau)*

(art. L. 2113-11-1 [nouveau] et L. 2113-15

du code général des collectivités territoriales)

**Suppression d'une partie des annexes de la mairie**

Introduit par votre commission à l'initiative de notre collègue Hervé Maurey, par l'adoption d'un **amendement COM-7 rectifié** sous-amendé par votre rapporteur, l'article 7 de la proposition de loi tend à permettre la suppression d'une partie seulement des annexes de la mairie dans les communes nouvelles.

## 1. Les annexes de la mairie dans les communes nouvelles

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 sur son territoire. Sont établis dans cette annexe les actes de l'état civil concernant les habitants de la commune déléguée. C'est également le lieu où se réunit le conseil de la commune déléguée, lorsqu'il existe.

En l'état du droit, il est impossible de supprimer une partie seulement des annexes de la mairie ou d'en créer une qui soit commune à plusieurs communes déléguées. 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. Introduire la possibilité de mutualiser des annexes de la mairie dans les communes nouvelles

Votre commission, à l'initiative de notre collègue Hervé Maurey<sup>1</sup>, a adopté un **amendement COM-7 rectifié**, sous-amendé par votre rapporteur (**sous-amendement COM-17**), visant à permettre la suppression d'une partie seulement des annexes de la mairie dans les communes nouvelles. Les actes de l'état civil des habitants de la commune déléguée concernée seraient alors établis dans une autre annexe de la mairie ou dans la mairie de la commune nouvelle.

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. Dans cette hypothèse, 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.

Votre commission a adopté l'article 7 **ainsi rédigé**.

\*

\* \*

Votre commission a adopté la proposition de loi ainsi rédigée.

---

<sup>1</sup> Voir sa proposition de loi n° 230 (2017-2018) permettant d'améliorer le fonctionnement des communes nouvelles. Cette proposition de loi est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/leg/pp17-230.html>.





---

## EXAMEN EN COMMISSION

---

MERCREDI 5 DÉCEMBRE 2018

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Ce texte améliore l'organisation des communes nouvelles, cette « révolution silencieuse », pour reprendre les mots de Françoise Gatel. À l'heure où l'on observe une perte de confiance dans les institutions et une perte de substance de la commune, il est nécessaire d'organiser une réponse et – comme le souligne Mathieu Darnaud dans son rapport fait au nom de la mission de contrôle et de suivi des lois de réforme territoriale – de redynamiser l'échelon communal, essentiel à la vitalité de notre démocratie locale.

La commune nouvelle permet de moderniser cet échelon et de répondre aux sentiments de perte de moyens et de pouvoir réel dont se plaignent les maires. Cette forme d'organisation se développe : plus de 560 communes nouvelles rassemblant 1 910 communes et 1,9 million d'habitants existent déjà et plus de 200 projets sont en cours, dont un grand nombre verront le jour en janvier 2019.

Mais il existe certains freins à la création de communes nouvelles. Cette proposition de loi y remédie en établissant une transition plus graduelle vers le droit commun, en assouplissant les contraintes et en diversifiant les modes d'organisation territoriale par la création de la « commune-communauté ».

Le texte rend d'abord la transition plus graduelle en ce qui concerne l'effectif du conseil municipal. Aujourd'hui, lors de la création d'une commune nouvelle, le conseil municipal correspond dans 95 % des cas à l'addition des conseils municipaux des communes historiques, ce qui peut aboutir à des conseils municipaux assez pléthoriques avec 234 conseillers à Livarot-Pays d'Auge, 163 à Cherbourg ou 266 à Petit-Caux, en Seine-Maritime. Après le premier renouvellement du conseil, le nombre de conseillers municipaux est celui prévu par la loi pour les communes de la strate démographique supérieure. Après le deuxième renouvellement, le droit commun s'applique. Entre les deux premières phases, la diminution du nombre de conseillers est très forte : elle est de 40 % en moyenne et même de 85 % à Petit-Caux. Les élus locaux craignent donc que toutes les communes historiques ne soient pas représentées au conseil municipal pendant cette phase. Pour y remédier, la proposition de loi de Françoise Gatel prévoit que, pendant la seconde phase transitoire, le nombre de conseillers municipaux ne peut être inférieur à trois fois le nombre de communes déléguées.

Il me semble que cela ne va pas assez loin : cela ne concerne qu'une trentaine de projets, et la règle est peu lisible. Il serait plus simple que la réduction ne puisse être de plus des deux tiers des conseillers municipaux de

la première phase. Cela freinerait la diminution dans une cinquantaine de cas. Par ailleurs, je propose de neutraliser les effets de l'augmentation éventuelle de l'effectif du conseil municipal, qui résulterait de cette nouvelle règle, sur le nombre de délégués de la commune pour les élections sénatoriales.

Il faut également limiter les effets de seuil, qui engendrent de nouvelles obligations. La création d'une commune nouvelle requiert déjà beaucoup d'énergie et de nombreuses réunions du conseil municipal. Qu'il s'agisse des contraintes liées aux logements sociaux, aux sites cinéraires, à l'accessibilité, je propose d'introduire un délai de trois ans pour donner du temps au temps. Il faut que les élus n'aient pas devant eux une montagne, mais il faut qu'ils puissent gravir la pente petit à petit.

Une autre demande récurrente des élus locaux concerne l'ordre du tableau du conseil municipal. Les maires historiques sont rangés parmi les conseillers municipaux, après les adjoints aux maires élus par le nouveau conseil municipal lorsqu'ils ne le sont pas eux-mêmes. Il serait logique que, dans la phase transitoire, ils soient placés immédiatement après le maire.

Autre volet, l'assouplissement des règles relatives aux vacances de sièges. Il est arrivé qu'il y ait des démissions entre l'arrêté de création de la commune nouvelle et l'élection du maire et des adjoints. Or, pour cette élection, il faut que le conseil soit complet. La proposition de loi prévoit une exception à cette règle pour la création d'une commune nouvelle.

Il faut cependant conserver la règle de droit commun dans les autres cas, d'autant qu'elle n'impose le renouvellement intégral du conseil municipal, au cours de la dernière année de la mandature, que si le conseil a perdu la moitié de ses membres. Aller plus loin mettrait en cause la représentativité du conseil municipal, notamment pour l'élection d'un nouveau maire. Enfin, l'amendement que je vous présenterai prévoit que le renouvellement anticipé du conseil n'entraîne pas le retour à l'effectif de droit commun avant l'échéance initialement prévue.

Notre collègue Hervé Maurey nous propose de mutualiser les mairies annexes pour faire des économies d'échelle. C'est effectivement l'un des objectifs des communes nouvelles.

La proposition de loi prévoit que le conseil municipal puisse déléguer une partie de ses pouvoirs à une commission permanente, mais cela pose des difficultés. Une telle commission existe dans les départements et les régions, dont les assemblées fonctionnent par sessions, ce qui rend nécessaire l'existence d'un organe permanent. Mais, dans une commune nouvelle, le conseil municipal, comme dans les autres communes, délibère dès lors qu'il est convoqué. Y instituer une commission permanente contreviendrait au principe selon lequel le conseil municipal règle les affaires de la commune et en éloignerait un certain nombre d'élus, alors que la mise en œuvre d'une commune nouvelle nécessite au contraire leur implication. Nous comprenons

---

l'objectif recherché : gagner en souplesse, notamment si le conseil municipal est pléthorique, pour éviter les problèmes de quorum. Mais une commission permanente serait trop rigide et alourdirait le fonctionnement de la commune. Nous réfléchissons à un dispositif permettant d'atteindre les mêmes objectifs louables sans ces inconvénients.

Enfin, point d'orgue de cette proposition de loi, la « commune-communauté » permettrait à toutes les communes membres d'un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de se regrouper en agréant les compétences communales et intercommunales sans avoir à adhérer à un nouvel EPCI. Cela permettrait de s'adapter aux spécificités de certains territoires, en réunissant les structures administratives correspondant à un bassin de vie. Au contraire, l'obligation pour une telle commune nouvelle d'adhérer à un autre EPCI, dont la taille devient ainsi immense, freine les projets de fusion de communes. L'article 4 de la proposition de loi ouvre une véritable perspective à certains territoires et constitue une réelle avancée.

**M. Philippe Bas, président.** – Permettez-moi de mettre les choses en perspective. Le Sénat a pris des initiatives importantes : en juin dernier, il a adopté une proposition de loi pour rendre plus viables les grandes intercommunalités grâce à la mise en place de pôles territoriaux, et pour remédier aux dysfonctionnements issus de la loi NOTRe, la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République. Notre délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation a rendu un rapport sur le statut de l' élu. Nous avons autorisé ici la publication du rapport d'information de Mathieu Darnaud sur la revitalisation de l'échelon communal. Cela forme un tout avec cette proposition de loi et les dispositions du budget de l'État relatives aux collectivités territoriales que nous examinerons tout à l'heure en séance publique.

Le congrès des maires a été l'occasion de constater la distance qui s'est creusée entre l'État et les communes. Cette distance n'est pas saine. Le Gouvernement ferait bien de saisir la balle au bond et d'inscrire nos propositions de loi à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, quitte à les amender. Le Sénat travaille de manière constructive à réduire la fracture entre État et élus locaux, en mettant à la disposition du Gouvernement une boîte à outils dans laquelle il est libre de piocher. Voilà l'esprit dans lequel le rapport de Mme Canayer a été présenté et la proposition de loi rédigée.

**Mme Françoise Gatel.** – Je remercie le rapporteur de la qualité de son travail. Au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, j'ai rédigé avec Christian Manable en 2015 un rapport d'information intitulé *Les communes nouvelles, histoire d'une révolution silencieuse*. La commission des lois, par le biais de la mission permanente de contrôle et de suivi des lois de réforme territoriale, a confirmé l'intérêt de cette formule institutionnelle pour consolider le bloc local et mieux répondre à l'impérieuse nécessité de proximité de l'action publique.

La proposition de loi est en quelque sorte une œuvre collective, issue du terrain. La commune nouvelle est un libre choix à la main des élus ; elle est non pas un remède miracle, mais une réponse intéressante au besoin de consolidation de la cellule de proximité qu'est la commune.

Je me rallie volontiers aux propositions du rapporteur qui permettent d'améliorer le texte.

L'article 4 prévoit une innovation : la commune-communauté ou la communauté-commune. La loi NOTRe a valorisé l'intercommunalité, perçue comme une réponse utile et pertinente au besoin d'efficacité qui respecte le principe de subsidiarité. Toutefois, on a constaté les déviations de cette loi : des périmètres d'intercommunalité contraints et artificiels dans certains cas, et de véritables difficultés en milieu rural.

L'aspiration est aujourd'hui à la simplification, à l'efficacité, à des bassins de vie répondant aux besoins de nos concitoyens. La communauté-commune, qui permet à une communauté de communes, sur la base de la volonté des communes membres, de se transformer en commune nouvelle, est une réponse. Il s'agit d'une nouvelle étape de la coopération intercommunale, mais ce n'est, en aucun cas, un leurre pour détruire l'intercommunalité, dont nul ici ne conteste l'intérêt, dès lors qu'elle est bâtie sur un véritable projet de territoire.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Monsieur le président, je crains de tenir un propos quelque peu décalé !

**M. Philippe Bas, président.** – Vous l'assumez très bien d'habitude !

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Les communes nouvelles sont tellement nouvelles que ce sont non pas des communes, mais des formes nouvelles d'intercommunalités particulièrement intégrées. Nous construisons une section nouvelle du code général des collectivités territoriales, qui devrait certainement prospérer. En matière de simplification, on aurait pu faire mieux ; il s'agit plutôt d'une complexification !

L'intercommunalité, à l'origine, était une formule suffisamment souple pour s'adapter à toutes les situations. Si la commune nouvelle correspond à un besoin commun, alors il n'y a pas de problème, et personne n'a envie de partir. Mais lorsque la fusion est artificielle, la commune nouvelle prend rapidement l'eau. C'est ce qui est en train de se passer, et c'est la raison pour laquelle il faut prévoir tous ces palliatifs...

Complexifier encore davantage n'est pas un bon moyen de répondre à la question de la complexité des dispositifs actuels. On cherche à faire fonctionner quelque chose qui ne fonctionne pas, et on aboutit à des monstruosité.

**M. Éric Kerrouche.** – Je remercie le rapporteur de son travail. Les communes nouvelles représentent sans doute la plus grande rationalisation

---

du territoire communal depuis la Révolution : elles ont réussi là où de nombreux échecs avaient été enregistrés. C'est une bonne solution, mais en définitive, une commune nouvelle est une commune. Les adaptations qui nous sont proposées sont parfois nécessaires. Mais sont-elles toujours les solutions les mieux adaptées ?

Didier Marie complétera mon propos. Je me concentrerai sur les articles 1<sup>er</sup> et 4.

Sur l'article 1<sup>er</sup>, relatif à l'effectif du conseil municipal de la commune nouvelle, les amendements du rapporteur corrigent le dispositif initial qui n'était pas applicable dans certains cas en raison du nombre de communes déléguées. Mais le nombre de communes concernées par le dispositif mis en place par le rapporteur est moindre que dans le système initial... Par ailleurs, la chute est brutale quand on repasse au droit commun. On ne fait que retarder pour mieux sauter !

La question de la proportionnalité me pose problème. Pendant un temps, certes limité, il existe une déconnexion entre le nombre de conseillers municipaux et la population. Certes, ce problème est corrigé en ce qui concerne le nombre de délégués sénatoriaux. Il n'en demeure pas moins que les communes nouvelles sont placées dans une situation d'exceptionnalité par rapport aux communes.

L'article 4 soulève également des difficultés. Actuellement, les exceptions au principe selon lequel toute commune doit appartenir à un EPCI à fiscalité propre sont très limitées. À cet égard, une inégalité de traitement entre communes et communes nouvelles me semble difficilement justifiable : ces dernières doivent être soumises au droit commun. Faut-il créer une nouvelle catégorie juridique, celle des communes-communautés, pour des cas extrêmement limités ? Je rappelle que 3,1 % des communes nouvelles seulement comptent plus de 10 communes et que 6 % d'entre elles ont plus de 5 000 habitants.

Par ailleurs, dans une commune-communauté, pour la première fois, le président de l'EPCI sera élu au suffrage universel. Je suis favorable à cette belle innovation, mais je ne pense pas que tel était le but recherché.

Enfin, j'estime que l'amendement COM-16, qui vise à lisser les effets de seuil auxquels sont exposées les communes nouvelles, est une bonne disposition, nécessaire pour laisser le temps à la nouvelle administration de respecter ses obligations.

**M. Didier Marie.** – Je remercie Françoise Gatel d'avoir lancé le débat sur le fonctionnement des communes nouvelles. Depuis les lois de 2010 et 2015, on constate une accélération du nombre de projets de commune nouvelle. Il faut souligner l'intérêt de cette possibilité de mutualisation et de fusion, qui est souhaitable lorsqu'elle s'articule autour d'un projet de territoire. Certains projets de commune nouvelle avaient un caractère défensif : ce n'est pas la meilleure manière de se rassembler...

Agnès Canayer a rendu intelligibles des dispositions techniques et complexes. Je voudrais évoquer les articles qu'Éric Kerrouche n'a pas abordés.

La rapporteur propose, avec sagesse, de supprimer l'article 2. C'est le conseil municipal qui doit régler les affaires de la commune : il n'est pas nécessaire de créer une instance supra-communale. D'ailleurs, il faut rappeler que le conseil municipal peut déléguer un certain nombre de pouvoirs au maire, qui doit alors lui rendre compte.

L'article 3 est relatif à la complétude du conseil municipal pour l'élection du maire. Les amendements du rapporteur corrigent deux difficultés, notamment à l'alinéa qui rendait inapplicables aux communes nouvelles, entre leur création et le premier renouvellement de leur conseil municipal, les articles L. 258 et L. 270 du code électoral. N'oublions pas que, dans les communes de 1 000 habitants et plus, il n'est pas nécessaire de procéder à de nouvelles élections en cas de vacances de sièges, puisqu'il est fait appel aux suivants de liste. Dans celles de moins de 1 000 habitants, il est procédé à des élections complémentaires pour pourvoir les seuls sièges vacants.

Cet article pose une question de fond lorsque le nombre de vacances atteint un tiers du nombre de conseillers municipaux. À Baugé-en-Anjou, le nombre de conseillers municipaux est de 130. S'il en manquait 43, par exemple, le renouvellement ne serait pas obligatoire. Pourtant, une telle proportion d'absents montre que l'on a affaire non pas seulement à des démissions ponctuelles, mais plus vraisemblablement à une contestation du principe même de la création de la commune nouvelle. Il nous paraît nécessaire et utile de procéder dans ce cas à un renouvellement général.

Je veux revenir sur le fait que le maire d'une « commune-communauté » serait par là-même un président d'EPCI élu au suffrage universel. J'avais cru comprendre que la majorité sénatoriale n'était pas favorable à une telle mesure. Or on l'introduit dans la loi, sauf à considérer qu'il puisse y avoir un maire de la commune nouvelle et une autre personne qui devienne présidente de l'EPCI, ce qui poserait des difficultés de fonctionnement.

S'agissant de l'amendement COM-15, placer les maires délégués à la suite du maire dans l'ordre du tableau est une bonne idée. Il doit être précisé qu'ils seront rangés en fonction de population de chacune des communes déléguées.

**M. Alain Richard.** – La commune nouvelle respecte le droit commun des communes : c'est sa garantie de crédibilité et d'efficacité. La loi doit s'assurer que la commune nouvelle découle d'un véritable consentement approfondi. J'ai toujours manifesté, sans succès, mon opposition aux primes financières et avantages annexes destinés à pousser les élus locaux à préférer cette formule, car ces mesures constituent les germes de futurs divorces.

---

Je soutiendrai cette proposition de loi parce qu'elle ne porte que sur des mesures temporaires. Un consensus est exigé : les dispositions électorales ne comportent d'ailleurs aucune garantie en termes de représentation des anciennes communes au conseil municipal de la commune nouvelle. Les dispositions de la proposition de loi ne font qu'aménager une situation de transition. C'est la raison pour laquelle j'estime préférable de ne pas passer par la formule d'une commission permanente.

Je ne rejoins pas mes collègues qui se sont exprimés sur la question de la commune-communauté. Dans le cas rarissime où l'ensemble d'une communauté devient une commune nouvelle, il est légitime de ne pas obliger cette dernière à intégrer une nouvelle communauté, qui, par hypothèse, ne le souhaite pas forcément. La seule mesure dérogatoire est le régime électoral. Comme les deux personnes morales coïncident, on ne voit pourquoi il devrait y avoir deux régimes électoraux.

Un autre problème existe : imaginons que 15 communes sur 18 d'un EPCI se réunissent en commune nouvelle et que les trois dernières restent indépendantes. Selon une règle très ancienne, une commune ne peut avoir à elle seule la majorité des sièges au sein de l'organe délibérant d'un EPCI. On aboutirait ainsi, dans un tel cas, à un déni de représentation tout à fait anormal. Depuis que le Conseil constitutionnel a clarifié sa jurisprudence en la matière, avec la décision *Commune de Salbris*, la règle qui interdit à une commune représentant, par exemple, 85 % de la population de détenir la majorité des sièges doit être regardée comme inconstitutionnelle. Nous devons y réfléchir.

**M. Loïc Hervé.** – Le groupe de l'Union Centriste attache une grande importance à la proposition de loi de notre collègue Françoise Gatel. Je salue également le travail de notre collègue rapporteur Agnès Canayer pour trouver des pistes d'amélioration. Le travail doit encore être remis sur l'ouvrage, notamment sur la question de la commission permanente et de la gestion des affaires courantes, pour trouver des solutions d'ici à l'examen en séance. Le *timing* est idéal pour apporter les améliorations nécessaires avant mars 2020.

Le dispositif de la commune-communauté correspondrait parfaitement à un EPCI de mon département. Cette innovation tout à fait intéressante permettrait de renforcer les communes nouvelles. Je préfère cependant le terme de « communauté-commune » à celui de « commune-communauté », car les deux ensembles sont réunis en un seul.

**M. Mathieu Darnaud.** – Je veux, à mon tour, remercier Françoise Gatel pour son initiative et Agnès Canayer, qui a brillamment éclairé ces travaux.

Un préambule essentiel : toutes ces mesures n'ont de sens que si elles gardent un caractère temporaire et dérogatoire. Il ne s'agit, en aucun

cas, de prévoir une alternative à la commune ni même une commune hybride. Il n'y a qu'un seul modèle : le modèle communal, auquel notre mission permanente de contrôle et de suivi des lois de réforme territoriale est viscéralement attachée.

La commune nouvelle n'a de sens que lorsqu'elle est consentie et repose sur l'*affectio societatis*.

Pour ce qui concerne la communauté-commune, je ne suis pas d'accord avec notre collègue Didier Marie : l'intérêt de ce texte est de rappeler l'attachement des élus au modèle communal. Un ensemble intercommunal qui veut devenir une commune épouse le modèle communal, notamment en termes de gouvernance. Il est hors de question d'avoir, demain, un mode de scrutin au suffrage universel direct pour les intercommunalités - de la communauté de communes à la métropole.

Par ailleurs, je partage l'avis exprimé par notre collègue Alain Richard sur les mesures financières incitatives. Dans le temps, ces mesures n'ont pas de sens : les communes nouvelles dont le fait générateur avait été des incitations financières ou une approche défensive ont été des échecs. Si l'on souhaite faire des communes nouvelles un outil d'avenir consenti et non imposé, la philosophie doit rester communale.

**M. Philippe Bas, président.** - On nous propose de permettre aux communes qui forment une communauté de communes de fusionner entre elles et de ne pas adhérer à une autre communauté de communes. Cette proposition n'est pas ambiguë.

En 1971, la loi Marcellin prévoyait des fusions de communes : celles-ci ont été très peu nombreuses. Se sont alors développés des syndicats intercommunaux, des districts et des communautés d'agglomération. Au début des années 1990, un processus de création d'intercommunalités à compétence large a été lancé pour donner davantage d'élan à la mutualisation des moyens. Il fallait surmonter l'échec du processus de fusion de communes.

Aujourd'hui, il en va différemment : quand les communes fusionnent pour créer une commune nouvelle, c'est une réussite du processus de l'intercommunalité. On ne casse pas des intercommunalités existantes, puisque toutes les communes d'une même intercommunalité fusionnent en une commune. Cela n'est pas envisageable pour les très grandes intercommunalités, car la commune nouvelle est un outil de proximité. Le dispositif s'adresse à des communautés de communes à taille humaine.

La sagesse de la proposition de loi est de ne pas vouloir casser des communautés de communes de grande taille. La mesure proposée est assez modeste, mais, historiquement, elle a du sens et permet d'aller au bout de certaines expériences : il n'y a plus besoin d'intercommunalité quand on fusionne !



**M. Vincent Segouin.** – Je suis issu d'un département, l'Orne, dans lequel le nombre de communes nouvelles est très important : nous représentons plus de 10 % des fusions qui ont eu lieu en France.

Les communes nouvelles se forment soit à l'échelle des anciennes communautés de commune, soit à l'échelle de deux ou trois communes. Quel que soit leur format, on s'aperçoit avec le recul que celles qui sont fondées autour d'un projet commun fonctionnent bien.

On nous avait prévenus des conséquences de la création des communes nouvelles à partir de nombreuses communes : la baisse du nombre de conseillers, par exemple. La période transitoire court jusqu'au deuxième renouvellement après la création de la commune nouvelle, soit 2026 pour celles qui ont été créées jusqu'à maintenant. À cette date, la commune nouvelle sera purement et simplement considérée comme une commune. J'ai des doutes sur la pertinence de la création de nouvelles périodes transitoires.

Le malaise parfois ressenti aujourd'hui s'explique par le fait que certains n'avaient pas imaginé toutes les conséquences de la fusion. Dès lors, pourquoi ne pas proposer dans cette proposition de loi aux communes de défusionner ? Les maires doivent avoir une certaine liberté et prendre leurs responsabilités.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je partage les propos de nos collègues Éric Kerrouche et Didier Marie. Puisque l'on applique une logique implacable – une commune est une commune –, la commune-communauté crée en quelque sorte une confusion.

Si les communes d'une communauté de communes font une commune nouvelle, je suis partisan que l'on considère cette dernière comme une commune, à laquelle s'applique le droit commun des communes.

**M. Alain Richard.** – Et les compétences obligatoires de la communauté ?

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Il faut alors que la commune-communauté adhère à une autre communauté pour qu'une instance exerce les compétences obligatoires de la communauté.

Dans un certain nombre de départements, des préfets zélés ont incité à la création de communes nouvelles. Les élus se rendent désormais compte qu'il n'existe qu'une commune, alors qu'ils pensaient que l'ancienne commune garderait une spécificité. Cette proposition de loi vise à prendre en compte ce sentiment. D'aucuns estiment que les grandes communautés de communes rurales posent difficulté. Je n'en crois rien. Elles permettent, au contraire, d'atteindre une masse critique pour peser face aux grandes métropoles.

**M. Éric Kerrouche.** – L'appellation « commune-communauté » me semble source d'ambiguïtés : toutes les anciennes communes membres de la

commune nouvelle disposaient d'une compétence générale. À la création de la commune nouvelle, celle-ci dispose alors d'une compétence générale, à l'image des communes traditionnelles.

**M. Alain Richard.** – Certes, mais la communauté de communes dispose de compétences spécifiques.

**M. Éric Kerrouche.** – Absolument ! Pour cette raison, l'appellation précitée apparaît trompeuse. Une commune nouvelle dotée d'une compétence générale devrait intégrer une communauté de communes pour l'exercice de ces compétences.

**M. Philippe Bas, président.** – L'expression « commune-communauté » ressort d'une facilité de langage : elle ne figure nullement dans le texte de la proposition de loi. Les communes qui forment une commune nouvelle n'ont effectivement pas besoin d'intégrer une communauté de communes extérieure. Cela ne serait d'ailleurs pas nécessairement efficient. En tout état de cause, nous ne pouvons rendre obligatoire une telle intégration.

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Ne compliquons pas inutilement le débat. L'objectif, simple, d'une commune nouvelle est de devenir une nouvelle commune. Cette mue peut prendre du temps : un délai d'agrégation et de consolidation apparaît indispensable. La proposition de loi en garantit le respect. La notion de « commune-communauté » ne figure pas dans le texte ; elle sert uniquement à rendre intelligible le fait que les communes nouvelles peuvent exercer les compétences de la communauté de communes qu'elle remplace, sans obligation d'en rejoindre une nouvelle.

Monsieur Kerrouche, je proposerai un amendement à l'article 1<sup>er</sup> pour accroître le nombre de communes concernées par l'augmentation du nombre de conseillers municipaux : une cinquantaine de communes nouvelles, et non plus une trentaine, en bénéficieront. Quant à la possibilité de défusionner une commune nouvelle évoquée par M. Vincent Segouin, je crois, sans nier qu'il puisse exister des difficultés, que le fait d'offrir une telle possibilité risquerait d'ébranler le dispositif des communes nouvelles, dont il convient au contraire de faciliter l'émergence. Dans mon département, le Conseil d'État a obligé deux communes à se séparer : ce fut particulièrement complexe – les communes d'origine ne possédaient plus ni maire ni structure – et lourd de conséquences.

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Mon amendement COM-11 rectifié prévoit que le nombre de conseillers municipaux au cours de la seconde étape de la phase transitoire est au moins égal au tiers de l'effectif du conseil municipal en exercice lors de la création de la commune nouvelle.

---

Il s'agit, en outre, de ne pas répercuter les effets de l'augmentation de l'effectif du conseil municipal au cours de ladite période sur la détermination du nombre de délégués dont disposent les communes nouvelles pour les élections sénatoriales.

*L'amendement COM-11 rectifié est adopté.*

#### **Article 2**

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Mon amendement COM-12 supprime l'article 2 de la proposition de loi, qui permet l'instauration d'une commission permanente entre la création de la commune nouvelle et le premier renouvellement général du conseil municipal.

**Mme Françoise Gatel.** – J'ai entendu les arguments juridiques précédemment exposés par notre rapporteur. Je suivrai sa position, mais le groupe de l'Union Centriste devrait présenter une autre proposition en séance publique.

*L'amendement de suppression COM-12 est adopté.*

#### **Article 3**

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Mon amendement COM-13 permet au conseil municipal, en cas de siège vacant entre la création d'une commune nouvelle et la première réunion du conseil, d'élire le maire et ses adjoints, par dérogation au principe de complétude.

**Mme Françoise Gatel.** – Il s'agit d'une disposition majeure. Plusieurs communes nouvelles – j'ai connaissance d'au moins cinq cas – se sont trouvées en grande difficulté pour élire leur maire, car une ou plusieurs démissions étaient intervenues au sein du conseil municipal entre l'arrêté préfectoral de création et la date du premier conseil.

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Nous avons cherché une solution pour remédier à ce problème. Cet amendement prévoit également que le renouvellement anticipé du conseil ne peut avoir pour effet d'accélérer le retour à l'effectif du droit commun, qui ne s'appliquera qu'à compter du deuxième renouvellement général des conseils municipaux suivant la création de la commune nouvelle.

*L'amendement COM-13 est adopté et l'amendement COM-10 devient sans objet.*

#### **Article 4**

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Mon amendement COM-14 rectifié parfait le dispositif prévu à l'article 4, qui dispense une commune nouvelle issue de la fusion de toutes les communes membres d'un ou de plusieurs EPCI à fiscalité propre ou, le cas échéant, d'une ou de plusieurs autres communes, de l'obligation d'adhérer à un autre EPCI à fiscalité propre.

**M. Alain Richard.** – Les dispositions prévues sont-elles identiques à celles qui s’appliquent aux communes insulaires ?

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Oui, la dérogation est la même que pour les îles.

*L’amendement COM-14 rectifié est adopté et l’amendement COM-9 devient sans objet.*

#### *Articles additionnels après l’article 4*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Mon amendement COM-15 vise à faire en sorte que les maires délégués prennent rang immédiatement après le maire dans l’ordre du tableau entre la création de la commune nouvelle et le premier renouvellement du conseil municipal.

*L’amendement COM-15 est adopté.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Mon amendement COM-16 rectifié lisse les effets de seuil auxquels sont exposées les communes nouvelles.

*L’amendement COM-16 rectifié est adopté.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L’amendement COM-1 prévoit que les trois cinquièmes des électeurs d’une commune peuvent obtenir l’organisation d’une consultation citoyenne sur le rattachement de leur commune à une commune nouvelle. Cette proposition me semble sans fondement réel, dans la mesure où le système actuel apporte les garanties nécessaires. Elle risquerait, en outre, de s’opposer au principe de représentativité des élus locaux. Mon avis est défavorable.

**M. Philippe Bas, président.** – Il faut un équilibre entre démocratie représentative et démocratie participative.

*L’amendement COM-1 n’est pas adopté.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L’amendement COM-2 insère dans le code électoral la disposition législative selon laquelle il ne peut être procédé à aucun redécoupage des circonscriptions électorales dans l’année précédant l’échéance normale de renouvellement des assemblées concernées. Il n’entre pas dans le champ de la proposition de loi. Mon avis est défavorable.

**M. Philippe Bas, président.** – Si cet amendement est un cavalier, nous nous devons de le rejeter.

*L’amendement COM-2 n’est pas adopté.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Les amendements COM-3 et COM-4 prévoient qu’un rapport financier est affiché à la mairie et mis en ligne sur le site Internet de la commune préalablement à la création d’une commune nouvelle, puis joint à la délibération afférente du conseil

municipal. J'y suis défavorable, car cela alourdirait inutilement les procédures et partant, serait contraire à l'esprit de la proposition de loi.

*Les amendements COM-3 et COM-4 ne sont pas adoptés.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement COM-5 supprime le pouvoir d'initiative du préfet en vue de la création d'une commune nouvelle. Il peut cependant, dans certains cas marginaux, être utile. Je propose donc un avis défavorable.

*L'amendement COM-5 n'est pas adopté.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement COM-6 adapte la carte scolaire dans les communes nouvelles, afin d'éviter que le regroupement de communes ne se traduise par des fermetures de classes. La disposition ressort du domaine réglementaire. Mon avis est défavorable.

*L'amendement COM-6 n'est pas adopté.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement COM-7 rectifié prévoit qu'une partie des annexes de la mairie d'une commune nouvelle peut être supprimée. J'y suis favorable, sous réserve de l'adoption de mon sous-amendement COM-17 qui précise le dispositif proposé sur deux points : il simplifie les modalités de la décision de suppression d'une annexe de la mairie et supprime la nécessité d'un accord du conseil de la commune déléguée sur le territoire de laquelle seront établis les actes de l'état civil des habitants de la commune déléguée dont l'annexe de la mairie a été supprimée.

*Le sous-amendement COM-17 est adopté. L'amendement COM-7 rectifié, ainsi modifié, est adopté.*

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – L'amendement COM-8 rectifié autorise la suppression d'une partie des communes déléguées dans les communes nouvelles ou le regroupement de certaines communes déléguées, sur décision du conseil municipal de la commune nouvelle. Il présente, à mon sens, un double inconvénient en permettant à la fois la couverture partielle du territoire d'une commune nouvelle par des communes déléguées et la création de délimitations ne correspondant à aucune réalité historique. Cela modifierait le modèle de l'organisation territoriale des communes nouvelles. J'y suis défavorable.

*L'amendement COM-8 rectifié n'est pas adopté.*

*La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

Le sort des amendements examinés par la commission est retrace dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 1<sup>er</sup></b>			
<b>Relèvement de l'effectif transitoire du conseil municipal des communes nouvelles</b>			
<b>Mme CANAYER, rapporteur</b>	11 rect.	Augmentation de l'effectif transitoire du conseil municipal et neutralisation de cette augmentation sur le nombre de délégués sénatoriaux	<b>Adopté</b>
<b>Article 2</b>			
<b>Instauration d'une commission permanente dans les plus grandes communes nouvelles</b>			
<b>Mme CANAYER, rapporteur</b>	12	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
<b>Article 3</b>			
<b>Dérogation au principe de complétude du conseil municipal pour la première élection du maire et des adjoints d'une commune nouvelle – Garantie contre les effets du renouvellement anticipé du conseil municipal sur l'effectif de celui-ci</b>			
<b>Mme CANAYER, rapporteur</b>	13	Dérogation au principe de complétude du conseil municipal pour la première élection du maire et des adjoints ; garantie contre les effets du renouvellement anticipé du conseil municipal sur l'effectif de celui-ci	<b>Adopté</b>
M. GUENÉ	10	Prolongation de la dérogation aux règles relatives aux vacances de sièges, prévue par la proposition de loi, jusqu'au premier renouvellement général des conseils municipaux	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>Article 4</b>			
<b>« Commune-communauté »</b>			
<b>Mme CANAYER, rapporteur</b>	14 rect.	Améliorations rédactionnelles et coordination	<b>Adopté</b>
M. de BELENET	9	Coordination	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>Articles additionnels après l'article 4</b>			
<b>Mme CANAYER, rapporteur</b>	15	Rang des maires délégués dans l'ordre du tableau municipal	<b>Adopté</b>
<b>Mme CANAYER, rapporteur</b>	16 rect.	Lissage des effets de seuil subis par les communes nouvelles	<b>Adopté</b>
M. GRAND	1	Organisation d'une consultation citoyenne sur le rattachement d'une commune à une commune nouvelle	<b>Rejeté</b>

---

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. GRAND	2	Redécoupage des circonscriptions électorales dans l'année précédant le renouvellement	<b>Rejeté</b>
M. GRAND	3	Affichage et mise en ligne d'un rapport financier avant la création d'une commune nouvelle	<b>Rejeté</b>
M. GRAND	4	Affichage et mise en ligne d'un rapport financier avant la création d'une commune nouvelle	<b>Rejeté</b>
M. GRAND	5	Suppression du pouvoir d'initiative du préfet en vue de la création d'une commune nouvelle	<b>Rejeté</b>
M. GRAND	6	Carte scolaire dans les communes nouvelles	<b>Rejeté</b>
M. MAUREY	7 rect.	Suppression d'une partie des annexes de la mairie	<b>Adopté</b>
<b>Mme CANAYER, rapporteur</b>	S/amdt 17 à l'amdt 7 rect.	Précisions relatives aux modalités de la décision de suppression d'une partie des annexes de la mairie	<b>Adopté</b>
M. MAUREY	8 rect.	Suppression d'une partie seulement des communes déléguées	<b>Rejeté</b>





---

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

**Mme Françoise Gatel**, co-auteur de la proposition de loi

**M. Hervé Maurey**, auteur de la proposition de loi n° 230 (2017-2018) permettant d'améliorer le fonctionnement des communes nouvelles

Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales

**Mme Pauline Malet**, conseillère collectivités et institutions locales

*Ministère chargé des collectivités territoriales*

**Mme Léa Roussarie**, conseillère parlementaire, relations avec les élus

*Direction générale des collectivités locales*

**Mme Cécile Raquin**, adjointe au directeur général des collectivités locales

**M. Frédéric Papet**, sous-directeur des compétences et des institutions locales

**M. Éric Ferri**, chef du bureau des structures territoriales

Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF)

**M. Philippe Chalopin**, vice-président du groupe de travail « communes nouvelles » de l'AMF, maire de Baugé-en-Anjou, président de la communauté de communes Baugeois-Vallée

**M. Jean-Marc Vasse**, membre du groupe de travail « accompagnement du mouvement des communes nouvelles » de l'AMF, maire de Terres-de-Caux

**Mme Marie-Cécile Georges**, responsable du département « intercommunalités et territoires » de l'AMF

Assemblée des communautés de France

**M. Jean-Louis Valentin**, membre du conseil d'administration de l'AdCF, président de la communauté d'agglomération du Cotentin

**M. Nicolas Portier**, délégué général

**Mme Amandine Fouché**, responsable des relations parlementaires

France urbaine

**M. André Rossinot**, secrétaire général, président du Grand Nancy

**M. Victor Jacquet**, collaborateur de M. André Rossinot

**M. Olivier Landel**, délégué général

**Mme Chloé Mathieu**, responsable des relations avec le Parlement

Personnalité qualifiée

**M. Vincent Aubelle**, professeur des universités, département génie urbain, université Paris-Est Marne-la-Vallée

## TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture
<p style="text-align: center;"><b>Code général des collectivités territoriales</b></p> <p><i>Art. L. 2113-8.</i> – Lors du premier renouvellement suivant la création de la commune nouvelle, le conseil municipal comporte un nombre de membres égal au nombre prévu à l'article L. 2121-2 pour une commune appartenant à la strate démographique immédiatement supérieure.</p> <p>Le montant cumulé des indemnités des membres du conseil municipal de la commune nouvelle ne peut excéder le montant cumulé des indemnités maximales auxquelles auraient droit les membres du conseil municipal d'une commune appartenant à la même strate démographique.</p> <p style="text-align: center;"><b>Code électoral</b></p> <p><i>Art. L. 290-2.</i> – I. – Dans les communes de moins de 9 000 habitants, lorsque le conseil municipal est composé selon les modalités fixées à l'article L. 2113-7 du code général des collectivités territoriales, il élit parmi ses membres un nombre de délégués déterminé dans les conditions prévues à l'article L. 284 du présent code pour une commune appartenant à la strate démographique</p>	<p style="text-align: center;"><b>PROPOSITION DE LOI VISANT À ADAPTER L'ORGANISATION DES COMMUNES NOUVELLES À LA DIVERSITÉ DES TERRITOIRES</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Article 1<sup>er</sup></b></p> <p>Le premier alinéa de l'article L. 2113-8 du code général des collectivités territoriales est complété par une phrase ainsi rédigée : « Ce nombre ne peut être inférieur à <del>trois fois le nombre de communes déléguées, lorsqu'elles existent,</del> augmenté d'une unité en cas d'effectif pair. »</p>	<p style="text-align: center;"><b>PROPOSITION DE LOI VISANT À ADAPTER L'ORGANISATION DES COMMUNES NOUVELLES À LA DIVERSITÉ DES TERRITOIRES</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Article 1<sup>er</sup></b></p> <p><u>I. – Le premier alinéa de l'article L. 2113-8 du code général des collectivités territoriales est complété par une phrase ainsi rédigée : « Ce nombre ne peut être inférieur au tiers de l'effectif du conseil municipal en exercice lors de la création de la commune nouvelle, arrondi à l'entier supérieur et augmenté d'une unité en cas d'effectif pair. »</u></p> <p style="text-align: center;"><u>II (nouveau). –</u> <u>L'article L. 290-2 du code électoral est ainsi modifié :</u></p> <p style="text-align: center;"><u>1° Le I est ainsi modifié :</u></p> <p><u>a) Le début du premier alinéa est ainsi rédigé : « Dans les communes dont le conseil municipal, composé selon les modalités fixées à l'article L. 2113-7 du code général des collectivités territoriales ou à l'article L. 2113-8 du même code, comprend 29 membres ou moins, celui-ci élit parmi ses membres... (le reste sans changement). » ;</u></p>

## Dispositions en vigueur

immédiatement supérieure.

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

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

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

Toutefois, le nombre de délégués ne peut ni excéder le nombre total de délégués auquel les anciennes communes avaient droit avant la création de la commune nouvelle, ni être inférieur à celui auquel aurait droit une commune comptant la même population.

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

## Texte de la proposition de loi

## Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

b) Le deuxième alinéa est ainsi rédigé :

« Lorsque la détermination du nombre de délégués est impossible en application du même article L. 284, elle s'opère dans les conditions prévues aux II et III du présent article. » ;

c) Le troisième alinéa est ainsi rédigé :

« Dans les communes mentionnées au premier alinéa du présent I, sauf dans le cas mentionné au deuxième alinéa, le nombre de délégués ne peut être inférieur à celui auquel aurait droit une commune comptant la même population. » ;

2° Le II est ainsi modifié :

a) Le premier alinéa est ainsi rédigé :

« Dans les communes dont le conseil municipal, composé selon les modalités fixées à l'article L. 2113-7 du code général des collectivités territoriales, comprend plus de 29 membres, tous les conseillers municipaux sont délégués de droit. En outre, dans les communes de plus de 30 000 habitants, les conseils municipaux élisent des délégués supplémentaires dans les conditions prévues au second alinéa de l'article L. 285 du présent code. » ;

b) Au deuxième alinéa, la première occurrence du mot : « ni » et les mots : « , ni être inférieur à celui auquel aurait droit une commune comptant la même population » sont supprimés ;

**Dispositions en vigueur**

parmi ses membres.

**Texte de la proposition de loi**

**Article 2**

~~Après l'article L. 2113-8-2 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 2113-8-3 ainsi rédigé :~~

~~« Art. L. 2113-8-3. Dans les communes nouvelles regroupant toutes les communes membres d'un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, le conseil municipal peut décider d'instituer, entre la création de la commune nouvelle et le premier renouvellement du conseil municipal, une commission permanente à laquelle il peut confier une partie de ses attributions à l'exception :~~

~~« 1° Du vote du budget, de l'institution et de la fixation des taux ou tarifs des taxes ou redevances ;~~

**Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture**

3° Il est ajouté un III ainsi rédigé :

« III. – Dans les communes dont le conseil municipal, composé selon les modalités fixées à l'article L. 2113-8 du code général des collectivités territoriales, comprend plus de 29 membres, celui-ci élit parmi ses membres un nombre de délégués égal au nombre de conseillers municipaux prévu à l'article L. 2121-2 du même code pour une commune appartenant à la strate démographique immédiatement supérieure. En outre, dans les communes de plus de 30 000 habitants, les conseils municipaux élisent des délégués supplémentaires dans les conditions prévues au second alinéa de l'article L. 285 du présent code.

« Toutefois, le nombre de délégués ne peut excéder le nombre total de délégués auquel les anciennes communes avaient droit avant la création de la commune nouvelle. »

**Amdt COM-11 rect.**

**Article 2  
(Supprimé)**

**Amdt COM-12**

**Dispositions en vigueur**

**Texte de la proposition de loi**

**Texte adopté par la commission  
du Sénat en première lecture**

~~« 2° De l'approbation du  
compte administratif ;~~

~~« 3° Des dispositions à  
caractère budgétaire à la suite d'une  
mise en demeure intervenue en  
application de l'article L. 1612-15 ;~~

~~« 4° Des décisions relatives  
aux modifications des conditions  
initiales de fonctionnement de la  
commune nouvelle ;~~

~~« 5° De l'adhésion de la  
commune nouvelle à un établissement  
public ;~~

~~« 6° De la délégation de la  
gestion d'un service public.~~

~~« Le conseil municipal en fixe  
la composition dans la limite de 30 %  
de l'effectif du conseil municipal,  
arrondi à l'entier supérieur, et désigne  
les conseillers municipaux membres  
au scrutin proportionnel. Le maire de  
la commune nouvelle la préside de  
droit. Les membres de la commission  
permanente sont nommés pour la  
même durée que le maire. »~~

**Article 3**

**Article 3**

**Code général des collectivités  
territoriales**

Le code général des  
collectivités territoriales est ainsi  
modifié :

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

1° Après le premier alinéa de  
l'article L. 2113-8, il est inséré un  
alinéa ainsi rédigé :

Le montant cumulé des  
indemnités des membres du conseil  
municipal de la commune nouvelle ne  
peut excéder le montant cumulé des  
indemnités maximales auxquelles  
auraient droit les membres du conseil  
municipal d'une commune  
appartenant à la même strate

« L'effectif du conseil  
municipal reste identique jusqu'au  
deuxième renouvellement général des  
conseils municipaux suivant la  
création de la commune nouvelle. » :

## Dispositions en vigueur

démographique.

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

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

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

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

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

II. – Lorsqu’il est fait application du 2° du I, l’arrêté du

## Texte de la proposition de loi

## Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

2° Après le même article L. 2113-8, il est inséré un article L. 2113-8-1 A ainsi rédigé :

« Art. L. 2113-8-1 A. – Par dérogation au troisième alinéa de l’article L. 2122-8, si le siège d’un ou plusieurs conseillers municipaux devient vacant, pour quelque cause que ce soit, entre la date de publication de l’arrêté du représentant de l’État dans le département prononçant la création de la commune nouvelle et la première réunion du conseil municipal, celui-ci procède à l’élection du maire et des adjoints, à moins qu’il n’ait perdu le tiers de ses membres. »

**Amdt COM-13**

## Dispositions en vigueur

représentant de l'État dans le département attribue à chaque ancienne commune un nombre de sièges en application de la représentation proportionnelle au plus fort reste des populations municipales. Cette répartition s'opère en prenant pour base de calcul un effectif de soixante-neuf sièges.

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

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

*Art. L. 2113-9.* – Une commune nouvelle regroupant toutes

## Texte de la proposition de loi

~~L'article L. 2113-7 du code général des collectivités territoriales est complété par un III ainsi rédigé :~~

~~« III – Jusqu'au prochain renouvellement du conseil municipal suivant la création de la commune nouvelle, les dispositions des articles L. 258 et L. 270 du code électoral ne sont pas applicables. »~~

~~« En conséquence, les troisième et avant dernier alinéas de l'article L. 2122-8 du présent code ne s'appliquent pas pendant cette période. »~~

~~« Lorsque le conseil municipal a perdu, par l'effet des vacances survenues depuis la création de la commune nouvelle, le tiers de ses membres, il est dans le délai de trois mois à dater de la dernière vacance, procédé à un renouvellement intégral du conseil municipal. »~~

### Article 4

Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

~~1° Le I de l'article L. 2113-5 est complété par deux alinéas ainsi rédigés :~~

~~« À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, en cas de création~~

## Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

*(Alinéa supprimé)*

*(Alinéa supprimé)*

*(Alinéa supprimé)*

*(Alinéa supprimé)*

### Article 4

L. Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

**Amdt COM-14 rect.**

*(Alinéa supprimé)*

1° L'article L. 2113-9 est ainsi rédigé :

« Art. L. 2113-9. – Sauf dispositions contraires, une commune



## Dispositions en vigueur

les communes membres d'un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou créée à partir de toutes les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et d'une ou plusieurs communes non précédemment membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre adhère à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre avant le prochain renouvellement général des conseils municipaux et au plus tard vingt-quatre mois après la date de sa création.

## Texte de la proposition de loi

d'une commune nouvelle regroupant toutes les communes membres d'un ou de plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou créée à partir de toutes les communes membres d'un établissement public de coopération à fiscalité propre et d'une ou plusieurs communes non précédemment membres de ces établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, les dispositions des articles L. 5210-1-1 et L. 5210-1-2 ne sont pas applicables.

~~« Toutefois, le conseil municipal de la commune nouvelle peut décider d'adhérer à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dans les conditions de l'article L. 5211-18. » ;~~

2° L'article L. 2113-9 est abrogé ;

## Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

nouvelle issue de la fusion de toutes les communes membres d'un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et, le cas échéant, d'une ou plusieurs communes n'appartenant pas à un tel établissement, ainsi que son maire, disposent des mêmes prérogatives et sont soumis aux mêmes obligations que celles que la loi attribue ou assigne directement aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et aux présidents de ces établissements, tant que la commune n'a pas adhéré à un autre établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

« La commune est éligible aux mêmes aides, subventions et dispositifs de soutien que les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

« La commune est représentée dans l'ensemble des établissements publics, instances, commissions et organismes dans lesquels les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont représentés de droit, le cas échéant après adaptation des règles régissant leur composition, leur fonctionnement et leur financement.

« Les conseillers municipaux de la commune peuvent représenter le collège des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dans les instances où les représentants de ces établissements siègent. » ;

*(Alinéa supprimé)*

2° Après le même article L. 2113-9, il est inséré un article L. 2113-9-1 A ainsi rédigé :

« Art. L. 2113-9-1 A. – Une commune nouvelle mentionnée à l'article L. 2113-9 peut adhérer à un syndicat mixte relevant du livre VII

**Dispositions en vigueur**

**Texte de la proposition de loi**

**Texte adopté par la commission  
du Sénat en première lecture**

*Art. L. 2333-55. – II* est reversé à chaque commune, siège d'un casino régi par les articles L. 321-1 et suivants du code de la sécurité intérieure, ou à chaque établissement public lorsqu'il est délégant de la délégation de service public du casino, 10 % du prélèvement opéré par l'État sur le produit brut des jeux réalisé par l'établissement.

Le montant de ce versement ne peut toutefois avoir pour effet d'accroître de plus de 5 % le montant des recettes réelles de fonctionnement de la commune ou de l'établissement public délégant de la délégation de service public du casino, ce plafond étant porté à 10 % pour les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale faisant application des dispositions de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts et dont le potentiel financier par habitant est inférieur au potentiel financier moyen par habitant de l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique.

*Art. L. 5210-1-1. – I. –* Dans chaque département, il est établi, au vu d'une évaluation de la cohérence des périmètres et d'un état des lieux de la répartition des compétences des groupements existants et de leur exercice, un schéma départemental de coopération intercommunale prévoyant une couverture intégrale du territoire par des établissements publics de coopération

3° ~~À la première phrase du I bis de l'article L. 5741-1, les mots : « jusqu'à son adhésion à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dans les conditions prévues à l'article L. 2113-9 » sont supprimés ;~~

de la cinquième partie dans les mêmes conditions qu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Le conseil municipal exerce alors les compétences reconnues à l'organe délibérant d'un tel établissement.

« Un syndicat de communes regroupant exclusivement des communes nouvelles mentionnées à l'article L. 2113-9 peut être créé dans les mêmes conditions que tout syndicat mixte mentionné à l'article L. 5711-1. Les conseils municipaux exercent alors les compétences reconnues aux organes délibérants d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. » :

3° Au second alinéa de l'article L. 2333-55, après les mots : « pour les communes », sont insérés les mots : « mentionnées au V de l'article L. 5210-1-1 du présent code ou » ;

## Dispositions en vigueur

intercommunale à fiscalité propre et la suppression des enclaves et discontinuités territoriales.

.....

V. – Sur le territoire des îles maritimes composées d'une seule commune, les schémas départementaux de coopération intercommunale ne sont pas dans l'obligation de prévoir la couverture intégrale du territoire par des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

.....

*Art. L. 5210-1-2. – I. – Sans préjudice de l'article L. 2113-9 et du V de l'article L. 5210-1-1, lorsque le représentant de l'État dans le département constate qu'une commune n'appartient à aucun établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou crée une enclave ou une discontinuité territoriale au sein du périmètre d'un tel établissement public, il définit, par arrêté, un projet de rattachement de cette commune à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, en tenant compte du schéma départemental de coopération intercommunale.*

.....

*Art. L. 5741-1. – I. – Le pôle d'équilibre territorial et rural est un établissement public constitué par accord entre plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, au sein d'un périmètre d'un seul tenant et sans enclave. Un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ne peut appartenir à plus d'un pôle d'équilibre territorial et rural.*

La création du pôle d'équilibre territorial et rural est décidée par délibérations concordantes des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Elle est approuvée par arrêté du

## Texte de la proposition de loi

4° ~~À la première phrase du I de l'article L. 5210-1-2, les mots : « de l'article L. 2113-9 et » sont supprimés.~~

5° ~~L'article L. 5731-1 est ainsi modifié :~~

## Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

4° Au V de l'article L. 5210-1-1, après les mots : « territoire des », sont insérés les mots : « communes nouvelles issues de la fusion de toutes les communes membres d'un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et, le cas échéant, d'une ou plusieurs communes n'appartenant pas à un tel établissement, ainsi que dans les » ;

5° À la première phrase du premier alinéa du I de l'article L. 5210-1-2, les mots : « de l'article L. 2113-9 et » sont supprimés ;

## Dispositions en vigueur

représentant de l'État dans le département où le projet de statuts du pôle fixe son siège.

*I bis.* – Lorsque, en application du I de l'article L. 2113-5, une commune nouvelle est substituée à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre membre d'un pôle d'équilibre territorial et rural, la commune nouvelle peut rester membre de ce pôle jusqu'à son adhésion à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dans les conditions prévues à l'article L. 2113-9. Pour l'application du présent chapitre, le conseil municipal de la commune nouvelle exerce les compétences reconnues à l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale membre du pôle.

.....

## Code général des impôts

*Art. 44 sexdecies.* – I. – Dans les bassins urbains à dynamiser définis au II, les entreprises qui sont créées entre le 1<sup>er</sup> janvier 2018 et le 31 décembre 2020 et qui exercent une activité industrielle, commerciale ou artisanale au sens de l'article 34 sont exonérées d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés à raison des bénéfices réalisés, à l'exception des plus-values constatées lors de la réévaluation des éléments d'actif, jusqu'au terme du vingt-troisième mois suivant celui de leur création et déclarés selon les modalités prévues aux articles 50-0 et 53 A.

Les bénéficiaires ne sont soumis à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés que pour le quart, la moitié ou les trois quarts de leur montant selon qu'ils sont réalisés, respectivement, au cours de la première, de la deuxième ou de la troisième période de douze mois suivant cette période d'exonération.

II. – Sont classées dans un bassin urbain à dynamiser les communes qui appartiennent à un ensemble d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre contigus rassemblant

## Texte de la proposition de loi

## Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

6° \_\_\_\_\_ Le I *bis* \_\_\_\_\_ de l'article L. 5741-1 est abrogé.

**Amdt COM-14 rect.**

II (nouveau). – Le \_\_\_\_\_ code général des impôts est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa du II de l'article 44 *sexdecies*, après le mot : « ensemble », sont insérés les mots : « de communes mentionnées au V de l'article L. 5210-1-1 du code général

**Dispositions en vigueur**

au moins un million d'habitants et qui satisfont aux conditions suivantes :

1° La densité de population de la commune est supérieure à la moyenne nationale ;

2° Le revenu disponible médian par unité de consommation de la commune est inférieur à la médiane nationale des revenus médians ;

3° Le taux de chômage de la commune est supérieur au taux national ;

4° 70 % de la population de chaque établissement public de coopération intercommunale vit dans des communes relevant des 1° à 3°.

.....

*Art. 302 bis ZG.* – Il est institué, pour le pari mutuel organisé et exploité par les sociétés de courses dans les conditions fixées par l'article 5 de la loi du 2 juin 1891 ayant pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux et pour les paris hippiques en ligne mentionnés à l'article 11 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, un prélèvement sur les sommes engagées par les parieurs.

Ce prélèvement est dû par le Pari mutuel urbain ou les sociétés de courses intéressées pour les paris organisés dans les conditions fixées par l'article 5 de la loi du 2 juin 1891 précitée et par les personnes devant être soumises, en tant qu'opérateur de paris hippiques en ligne, à l'agrément mentionné à l'article 21 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 précitée. Le produit de ce prélèvement est affecté à concurrence de 15 % et dans la limite de 11 038 889 € aux établissements publics de coopération intercommunale sur le territoire desquels sont ouverts au public un ou plusieurs hippodromes, au prorata des enjeux des courses hippiques effectivement organisées par lesdits hippodromes, et dans la limite de 772 723 € par établissement public de coopération intercommunale. Les limites mentionnées dans la phrase précédente sont indexées, chaque année, sur la prévision de l'indice des

**Texte de la proposition de loi**

*a)* ~~Au premier alinéa, après les mots : « la métropole de Lyon », sont insérés les mots : « et une ou des communes nouvelles mentionnées au 4 de l'article L. 2113-5 » ;~~

**Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture**

des collectivités territoriales ou » :

2° La deuxième phrase du second alinéa de l'article 302 bis ZG est ainsi modifiée :

*a)* Après la somme : « 11 038 889 € », sont insérés les mots : « aux communes mentionnées au V de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales et » ;

## Dispositions en vigueur

prix à la consommation hors tabac retenue dans le projet de loi de finances de l'année.

### Code général des collectivités territoriales

*Art. L. 2113-8-2.* – Pour l'application du 2° du II de l'article L. 2121-1, jusqu'au premier renouvellement du conseil municipal suivant la création de la commune nouvelle, l'ordre des conseillers municipaux est établi selon le rapport entre le nombre de voix obtenu par chacun d'entre eux et le nombre de suffrages exprimés lors du dernier renouvellement du conseil municipal de leur ancienne commune.

*Art. L. 2121-1.* – I. – Le corps municipal de chaque commune se compose du conseil municipal, du maire et d'un ou plusieurs adjoints.

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

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

## Texte de la proposition de loi

~~b) Au second alinéa, après les mots : « les conseils départementaux », sont insérés les mots : « les conseils municipaux des communes nouvelles mentionnées au I de l'article L. 2113-5 ».~~

## Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

b) Après la somme : « 772 723 € », sont insérés les mots : « par commune ou ».

**Amdt COM-14 rect.**

III (nouveau). – Les incidences du présent article sur la dotation globale de fonctionnement des communes sont déterminées par la prochaine loi de finances.

**Amdt COM-14 rect.**

### **Article 5 (nouveau)**

Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° L'article L. 2113-8-2 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les maires délégués mentionnés au deuxième alinéa de l'article L. 2113-12-2 prennent rang immédiatement après le maire dans l'ordre du tableau. Ils sont classés suivant la population de leur ancienne commune à la date de la création de la commune nouvelle. » ;

## Dispositions en vigueur

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

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

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

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

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

## Texte de la proposition de loi

## Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

2° Au troisième alinéa du II de l'article L. 2121-1, après la référence : « L. 2122-10 », sont insérés les mots : « et du second alinéa de l'article L. 2113-8-2 ».

### Amdt COM-15

#### Article 6 (nouveau)

##### I. – Après

l'article L. 2113-8-2 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 2113-8-3 ainsi rédigé :

« Art. L. 2113-8-3. – Pendant une période de trois ans suivant la création d'une commune nouvelle, les dispositions de la section 2 du chapitre II du titre préliminaire du livre III du code de la construction et de l'habitation, de l'article L. 312-5-3 du code de l'action sociale et des familles, du sixième alinéa du II de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, de l'article L. 541-3 du code de l'éducation, du second alinéa de l'article L. 132-4 du code de la sécurité intérieure et de l'article L. 229-25 du code de l'environnement ne s'appliquent à cette commune nouvelle que si elles étaient applicables, à la date de sa création, à une ou plusieurs des communes dont elle est issue et sur le seul territoire desdites communes. Il en va de même de l'obligation de disposer d'au moins un site cinéraire prévue à l'article L. 2223-1 du présent code. »

II. – Le V de l'article L. 302-5 du code de la construction et de

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la commission  
du Sénat en première lecture

l'habitation est abrogé.

**Amdt COM-16 rect.**

**Article 7 (nouveau)**

Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Après l'article L. 2113-11, il est inséré un article L. 2113-11-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 2113-11-1. – Une annexe de la mairie créée en application du 2° de l'article L. 2113-11 peut être supprimée par décision du conseil municipal de la commune nouvelle prise après accord du maire délégué et, lorsqu'il existe, du conseil de la commune déléguée.

« L'acte portant suppression peut prévoir que les actes de l'état civil concernant les habitants de la commune déléguée sont établis dans une autre annexe de la mairie. À défaut, ils sont établis dans la mairie de la commune nouvelle. » :

2° L'article L. 2113-15 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque l'annexe de la mairie a été supprimée dans les conditions fixées à l'article L. 2113-11-1, il se réunit dans le lieu où sont établis les actes de l'état civil concernant les habitants de la commune déléguée. »

**Amdts COM-7 rect., COM-17(s/amdt)**