



N° 2244

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 octobre 2014.

PROPOSITION DE LOI

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

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

M. Jacques PÉLISSARD,
député.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Au 1^{er} janvier 2014, près de 90 % des communes comportent moins de 2 000 habitants. Depuis très longtemps, on a essayé de lutter contre l'émiettement communal mais toutes les tentatives jusqu'ici ont été vaines, y compris la dernière, issue de la loi de réforme des collectivités territoriales de décembre 2010, créant « la commune nouvelle ». Au 31 décembre 2013, une douzaine de communes nouvelles seulement ont été créées. La jeunesse de ce dispositif, mais également, l'impossibilité de créer une commune nouvelle l'année précédant le renouvellement général des conseils municipaux expliquent, en partie, la faiblesse quantitative de ce résultat.

Face aux difficultés pour regrouper les communes, la France a fait le choix de favoriser l'intercommunalité à fiscalité propre, espérant diminuer notamment les coûts de gestion au travers de la mutualisation des équipements mais aussi des hommes. Malheureusement, cela reste insuffisant, les doublons demeurent et la Cour des comptes dénonce systématiquement le coût de l'organisation du bloc communal qui augmente de manière significative. Attention toutefois aux raccourcis trop faciles, la hausse des dépenses du bloc communal ne signifie aucunement que les élus locaux n'ont pas le souci constant de maîtriser les dépenses dont ils ont la charge. L'intercommunalité a permis de mettre en place des politiques qui ne pouvaient l'être au niveau communal (petite enfance notamment) mais elle a pris aussi le relais de politiques nationales quand l'État se désengageait (droit du sol par exemple, police).

Lors des dernières élections municipales de mars 2014, 64 communes n'ont pas participé au 1er tour du scrutin faute de candidats et par ailleurs, nombre de communes ont présenté des listes incomplètes. Ce constat met une fois de plus l'accent sur la difficulté pour les élus municipaux à faire vivre leur commune, pas seulement sur le plan financier mais aussi sur le plan démocratique.

À vouloir continuer à promouvoir une conception de la commune qui ne tienne pas compte des évolutions intervenues depuis 1789, grand est le risque de les faire disparaître brutalement. Les contraintes financières qui pèsent sur elles participant à ce mouvement. Or, l'échelon communal est irremplaçable. C'est pourquoi il est essentiel de promouvoir un cadre communal rénové, où, sur la base du volontariat, il s'agira d'offrir une réelle opportunité d'organisation, synonyme de maintien des services,

assurant ainsi la proximité à laquelle la population, à juste titre, est très attachée.

Si l'intercommunalité est aujourd'hui pratiquement achevée, le coût et la complexité du bloc communal doivent nous interroger dans un contexte où d'une part, la baisse des dotations va se poursuivre, voire s'amplifier et d'autre part, où une nouvelle génération de schémas de coopération intercommunale est programmée avec des EPCI de plus grande taille.

Le rapport de Messieurs « Malvy-Lambert » intitulé « Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun » d'avril 2014 formule une proposition n° 10 visant à encourager le dispositif de « commune nouvelle » qui réunirait plusieurs communes en une seule entité tout en maintenant un maire délégué.

Cette proposition de loi s'inscrit dans cette logique. Elle a pour ambition d'améliorer le dispositif existant de la commune nouvelle afin d'aller vers des communes fortes et vivantes. Cet objectif se justifie d'autant plus aujourd'hui, à l'heure où les EPCI sont appelés à croître. Il s'agit avec ce texte de concilier l'extension des périmètres intercommunaux avec la nécessaire et indispensable proximité pour certains services.

Cette proposition de loi vise à faciliter la création de communes nouvelles en assouplissant les règles actuellement en vigueur.

Par ailleurs, la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 a permis d'inscrire la reconnaissance du fait urbain dans notre organisation. Il importe aujourd'hui de présenter une architecture d'ensemble, en offrant des perspectives aux territoires qui ne s'inscrivent pas dans cette logique.

Il est essentiel d'adresser un signal important aux territoires ruraux. Ainsi, en tenant compte de la baisse des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, il importe d'accompagner cette modernisation des communes, à l'instar de ce qui a pu être pratiqué lors de la mise en œuvre de l'intercommunalité à fiscalité propre.

Toutefois, afin d'éviter les effets d'aubaine, les encouragements concerneront les seules communes nouvelles issues d'anciennes communes qui appartenaient toutes à une communauté de communes.

L'**article 1^{er}** vise à assouplir les conditions de composition du conseil municipal de la commune nouvelle pendant la période transitoire, jusqu'au prochain renouvellement général du conseil municipal.

Pour assurer la représentation de chaque ancienne commune pendant la période transitoire (c'est-à-dire au moment de leur création et jusqu'au renouvellement général du conseil municipal) mais aussi pour permettre aux élus, qui portent le projet de regroupement, de participer à sa mise en œuvre et à son suivi technique et politique, il est proposé d'accorder aux conseils municipaux la possibilité de se prononcer, par délibérations concordantes, sur le maintien de l'ensemble des élus issus des anciennes communes pendant la période transitoire. À défaut, les règles de rationalisation du nouveau conseil municipal actuellement en vigueur s'appliqueraient.

Cette dérogation exceptionnelle, facultative et limitée dans le temps, se justifie par l'urgence et l'intérêt général de mener une réforme des structures communales dès le début du mandat prochain en y associant l'ensemble des conseillers municipaux.

Cette faculté, qui repose sur l'accord des assemblées municipales, permettrait de ne pas bouleverser la composition des conseils municipaux élus en mars 2014 et qui se seront impliqués dans le projet de regroupement. À l'inverse, la remise en cause du mandat des nouveaux élus, l'année qui suit celle de leur élection, pourrait être dissuasive ou constituer un motif de report du projet de création de la commune nouvelle.

L'**article 2** prévoit que chaque maire délégué aura la qualité d'adjoint au maire de la commune nouvelle. En devenant adjoint au maire de la commune nouvelle, les maires délégués, lorsqu'ils existent, bénéficient de responsabilités plus larges que celles dont ils jouissent en tant que maires délégués (les délégations étant territorialisées). Ainsi, le conseil municipal de la commune nouvelle peut se prononcer sur un nombre d'adjoints au maire supérieur au plafond actuel (30 % de l'effectif global du conseil municipal) dans la limite du nombre supplémentaire, au plus, des maires délégués. Cette dérogation ne doit pas conduire à augmenter l'enveloppe des indemnités versées aux élus.

L'**article 3** reconnaît la Conférence municipale, organe consultatif de coordination et de discussion, qui doit faciliter le fonctionnement de la commune nouvelle. Facultative, cette instance regroupe le maire et les maires délégués, lorsqu'ils existent.

L'**article 4** permet aux communes intégrant la commune nouvelle d'acquérir le statut de commune déléguée, sauf opposition renforcée du conseil municipal à la majorité des deux tiers et pas seulement à la majorité simple comme actuellement. Le territoire de ces communes déléguées correspondant au territoire des anciennes communes, cette disposition permet de conserver la nécessaire proximité entre les élus et la population.

Les dispositions des **articles 5 et 6** visent à mieux prendre en compte les spécificités des anciennes communes dans le projet d'aménagement et de développement durable du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune nouvelle ou de l'intercommunalité (intérêts paysagers, spécificités architecturales, patrimoniales, environnementales...) et ainsi valoriser leur caractère urbanistique et environnemental singulier. Le règlement du PLU doit être compatible avec le projet d'aménagement et de développement durable (PADD). Ces dispositions fixent également le délai de réalisation d'un document d'urbanisme à l'échelle du territoire de la commune nouvelle, lorsque les anciennes communes disposent de documents distincts.

Il convient également que l'exécutif, par voie réglementaire, assouplisse les normes relatives à la signalisation, les panneaux d'entrée de ville, numéro Siret... en complément de ces mesures législatives.

La question de la place des communes nouvelles dans les communautés de communes, d'agglomération, urbaines ou les métropoles doit être confirmée selon les dispositions de la loi du 16 décembre 2010 qui fixent notamment le principe d'adhésion de toutes les communes à un EPCI à fiscalité propre.

L'**article 7** propose le rattachement d'une commune nouvelle, que celle-ci soit issue de la transformation d'un EPCI en commune nouvelle ou de communes contigües, à un EPCI à fiscalité propre dans un délai maximal de 24 mois à compter de la date de sa création. La création des communes nouvelles ne doit pas contrevenir aux objectifs fixés dans la loi du 16 décembre 2010 quant à la communautarisation du territoire.

L'**article 8** prévoit les dispositions transitoires relatives à l'appartenance et au rattachement des communes déléguées, issues de la création d'une commune nouvelle, à un EPCI à fiscalité propre.

Les **articles 9 et 10** visent d'une part à permettre le lissage plus rapide des taux de fiscalité (taxes directes locales), et à créer d'autre part un réel pacte de stabilité de la DGF les trois premières années de la création de la

commune nouvelle. Il s'agit ainsi d'élargir la disposition votée dans la loi de finances pour 2014.

L'actuel article 1638 du code général des impôts permet le lissage des taux de fiscalité sur une période de 12 ans (sauf si les écarts de taux sont inférieurs à 20 %). L'objectif est d'assouplir le dispositif de lissage des taux et de rendre la durée modulable en fonction du choix des anciens conseils municipaux par délibérations concordantes, du nouveau conseil municipal de la commune nouvelle, ou encore du conseil municipal d'une commune qui souhaite intégrer une commune nouvelle. Cela permet aux élus, dans un délai maximum de deux ans, de déterminer la période d'intégration progressive des anciens taux communaux qui doit être adaptée aux réalités locales.

L'article 10 vise ainsi à étendre les dispositions qui ont été adoptées dans la loi de finances pour 2014 sans remettre en cause leur application aux communes nouvelles les trois premières années de leur création au plus tard le 1^{er} janvier 2016 et dont la population est inférieure ou égale à 10 000 habitants.

Il est proposé de supprimer la durée de trois ans à compter du 1^{er} janvier 2014, afin de pouvoir faire glisser le dispositif d'exonération de la baisse des dotations pour que les communes nouvelles créées au 1^{er} janvier 2015 ou au 1^{er} janvier 2016 en bénéficient pleinement.

Ce dispositif d'exonération de la baisse des dotations de l'État aux communes nouvelles de moins de 10 000 habitants, créées au plus tard en 2016, est complété d'un pacte de stabilité de la DGF en valeur : ainsi, et en l'absence à ce stade d'une dotation spécifique, la commune nouvelle bénéficierait d'un montant de DGF au moins égal à la somme des montants de DGF perçus l'année précédente par les anciennes communes.

Ce pacte de stabilité intégrerait également les dotations de péréquation. En sus de la DSR, la dotation nationale de péréquation et la DSU seraient garanties par les dispositions de l'**article 11**, selon les mêmes conditions.

Une incitation financière supplémentaire est également proposée pour les communes nouvelles dont la population regroupée est comprise entre 1 000 habitants et 10 000 habitants. Elles disposeraient d'une bonification de DGF de 5 % pendant 3 ans à compter de leur création.

Enfin, le texte accompagne la création de commune nouvelle à l'échelle des intercommunalités en proposant d'étendre le pacte de stabilité

de la DGF des communes et des EPCI ainsi que l'exonération de la contribution au déficit de l'État, aux communes nouvelles – quelle que soit leur taille – dès lors qu'elles se substituent à un EPCI à fiscalité propre au plus tard le 1^{er} janvier 2016 (avec ou sans communes tiers).

PROPOSITION DE LOI

Section 1

Le conseil municipal de la commune nouvelle

Article 1^{er}

- ① L'article L. 2113-8 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° Avant le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ③ « Jusqu'au prochain renouvellement du conseil municipal et par délibérations concordantes des conseils municipaux des communes concernées, l'ensemble des membres en exercice des anciens conseils municipaux entrent dans la composition du conseil municipal de la commune nouvelle. Dans ce cas, le dernier alinéa de l'article L. 2113-7 ne s'applique pas. » ;
- ④ 2° Au début du premier alinéa, sont insérés les mots : « À défaut et ».

Article 2

- ① L'article L. 2122-2 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Toutefois, dans une commune nouvelle, chaque maire d'une commune déléguée étant également adjoint au maire de la commune nouvelle, le seuil résultant de l'application du premier alinéa peut être augmenté du nombre de maires délégués. »
- ③ L'article L. 2123-24 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ④ « Pour les communes nouvelles créées en application de l'article L. 2113-1, le montant maximum de l'enveloppe relative aux indemnités des adjoints, ne peut excéder le montant total cumulé maximal des indemnités des adjoints des anciennes communes composant cette commune nouvelle. »

Article 3

- ① Après l'article L. 2113-12 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 2113-12-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 2113-12-1.* – Il peut être créé, par décision du conseil municipal de la commune nouvelle, une instance de consultation et de coordination dénommée “Conférence municipale” au sein de laquelle il est débattu de tous sujets intéressant le territoire de la commune nouvelle. Cette instance est présidée par le maire et comprend les maires délégués.
- ③ « Elle se réunit au moins une fois par an sur convocation de son président. »

Article 4

À la première phrase du premier alinéa de l'article L. 2113-10 du même code, après le mot : « contraire », sont insérés les mots : « à la majorité des deux tiers ».

Section 2

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

Article 5

- ① L'article L. 123-1-3 du code de l'urbanisme est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Il peut prendre en compte les spécificités des anciennes communes notamment paysagères, architecturales, patrimoniales et environnementales, lorsqu'il existe une ou plusieurs communes nouvelles. »

Article 6

- ① L'article 19 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement est complété par l'alinéa suivant :
- ② « Sans préjudice des dispositions de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme, les documents d'urbanisme approuvés ou révisés par les

conseils municipaux des anciennes communes avant la date de la création de la commune nouvelle demeurent applicables jusqu'à l'élaboration du document d'urbanisme de la commune nouvelle. »

Section 3

Commune nouvelle et intercommunalité

Article 7

- ① L'article L. 2113-9 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② « Une commune nouvelle doit adhérer à un établissement de coopération intercommunale à fiscalité propre dans un délai maximal de vingt-quatre mois à compter de la date de sa création. »

Section 4

Dispositions fiscales et incitations financières

Article 8

- ① L'article L. 5210-2 du même code est complété par les deux alinéas suivants :
- ② « Les communes déléguées d'une commune nouvelle restent membres des établissements publics de coopération intercommunale auxquelles elles appartenaient jusqu'au rattachement de la commune nouvelle à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.
- ③ « À titre transitoire, les taux de fiscalité votés par les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre auxquels appartenaient les communes déléguées visées au précédent alinéa continuent de s'appliquer sur le territoire de chacune d'entre elles jusqu'au rattachement de la commune nouvelle à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. »

Article 9

- ① L'article 1638 du code général des impôts est ainsi modifié :
- ② 1° Après le deuxième alinéa, sont insérés trois alinéas ainsi rédigés :

- ③ « La durée de la procédure d'intégration fiscale progressive peut être réduite soit par délibération du conseil municipal de la commune nouvelle soit, lorsque la décision de recourir à cette procédure a été prise par délibérations des communes préexistantes, par délibérations concordantes de ces communes, soit par délibération du conseil municipal de la commune appelée à faire partie de la commune nouvelle.
- ④ « Ces délibérations sont prises dans les conditions prévues à l'article 1639 A avant le 15 avril de la première ou de la deuxième année au cours de laquelle la création de la commune nouvelle produit ses effets au plan fiscal. Elles ne peuvent être modifiées ultérieurement.
- ⑤ « Dans le cas où ces délibérations ne sont pas prises la première année au cours de laquelle la création de la commune nouvelle produit ses effets au plan fiscal, les taux respectifs de chacune des taxes mises en recouvrement en vertu des 1° à 4° du I de l'article 1379 ne peuvent excéder les taux moyens des communes préexistantes constatés l'année précédente, pondérés par l'importance relative des bases de ces communes. » ;
- ⑥ 2° Au troisième alinéa du I, les mots : « des premiers et deuxième alinéas » sont remplacés par les mots : « du présent I » ;
- ⑦ 3° Au premier alinéa du II, le mot : « douze » est supprimé.

Article 10

- ① L'article L. 2113-20 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° La seconde phrase du premier alinéa est remplacée par deux phrases ainsi rédigées :
- ③ « Les dispositions prévues à l'article L. 2334-7-3 ne s'appliquent pas, au cours des trois années suivant leur création et au plus tard le 1^{er} janvier 2016, aux communes nouvelles mentionnées à l'article L. 2113-1 regroupant une population inférieure ou égale à 10 000 habitants, ainsi qu'aux communes nouvelles regroupant toutes les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et éventuellement d'autres communes tiers. Ces dispositions s'appliquent également, pour une durée de trois ans à compter du 1^{er} janvier 2014, aux communes nouvelles mentionnées à l'article L. 2113-1 créées avant le renouvellement général des conseils municipaux de 2014. » ;

- ④ 2° Le II est complété par trois alinéas ainsi rédigés :
- ⑤ « Au cours des trois années suivant leur création, les communes nouvelles mentionnées à l'article L. 2113-1, regroupant une population inférieure ou égale à 10 000 habitants et créées au plus tard le 1^{er} janvier 2016, perçoivent une attribution au titre de la dotation forfaitaire prévue au I. de l'article L. 2334-7 au moins égale à la somme des dotations perçues par chacune des anciennes communes l'année précédant la création de la commune nouvelle. Lorsque ces communes nouvelles regroupent une population égale ou supérieure à 1 000 habitants, elles bénéficient d'une majoration de 5 % de la dotation forfaitaire déterminée comme le montant cumulé des dotations forfaitaires perçues l'année précédant la création de la commune nouvelle.
- ⑥ « Au cours des trois années suivant leur création, les communes nouvelles mentionnées à l'article L. 2113-1, regroupant toutes les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et éventuellement d'autres communes tiers, et créées au plus tard le 1^{er} janvier 2016, perçoivent une attribution au titre de la dotation forfaitaire prévue au I. de l'article L. 2334-7 au moins égale à la somme des dotations perçues par chacune des anciennes communes l'année précédant la création de la commune nouvelle.
- ⑦ « Les communes nouvelles mentionnées à l'article L. 2113-1 créées avant le renouvellement général des conseils municipaux de 2014 perçoivent en 2015 et en 2016 une attribution au titre de la dotation forfaitaire prévue au I. de l'article L. 2334-7 au moins égale à celle qu'elles ont perçue en 2014. » ;
- ⑧ 3° Le III est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ⑨ « Au cours des trois années suivant sa création, la commune nouvelle, créée au plus tard le 1^{er} janvier 2016 et regroupant toutes les communes membres d'un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre perçoit une part "compensation" au moins égale à la somme des montants de dotation de compensation prévue à l'article L. 5211-28-1 et perçus par le ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre l'année précédant la création de la commune nouvelle. » ;
- ⑩ 4° Le IV est complété par un alinéa ainsi rédigé :

- ① « Au cours des trois années suivant sa création, l'attribution au titre de la dotation de consolidation est au moins égale à la somme des montants de la dotation d'intercommunalité perçue par le ou les établissements publics de coopération intercommunale l'année précédant la création de la commune nouvelle au plus tard le 1^{er} janvier 2016. »

Article 11

- ① Le dernier alinéa de l'article L. 2113-22 est remplacé par trois alinéas ainsi rédigés :
- ② « Au cours des trois années suivant leur création, les communes nouvelles mentionnées à l'article L. 2113-1, regroupant une population inférieure ou égale à 10 000 habitants et créées au plus tard le 1^{er} janvier 2016 perçoivent une attribution au titre des deux parts de la dotation nationale de péréquation prévues à l'article L. 2334-14-1 et au titre de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale prévue aux articles L. 2334-15 à L. 2334-19 au moins égale à la somme des attributions perçues au titre de chacune de ces dotations par les anciennes communes l'année précédant la création de la commune nouvelle.
- ③ « Au cours des trois années suivant leur création, les communes nouvelles mentionnées à l'article L. 2113-1, regroupant toutes les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et éventuellement d'autres communes tiers, et créées au plus tard le 1^{er} janvier 2016 perçoivent une attribution au titre des deux parts de la dotation nationale de péréquation prévues à l'article L. 2334-14-1 et au titre de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale prévue aux articles L. 2334-15 à L. 2334-19 au moins égale à la somme des attributions perçues au titre de chacune de ces dotations par les anciennes communes l'année précédant la création de la commune nouvelle.
- ④ « Les communes nouvelles mentionnées à l'article L. 2113-1 créées avant le renouvellement général des conseils municipaux de 2014 perçoivent en 2015 et en 2016 une attribution au titre des deux parts de la dotation nationale de péréquation prévues à l'article L. 2334-14-1 et au titre de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale prévue aux articles L. 2334-15 à L. 2334-19 au moins égale à celle qu'elles ont perçue en 2014. »

Article 12

- ① La perte de recettes pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.
- ② La charge pour les communes est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

