

ECOLE DOCTORALE DE DROIT DE LA SORBONNE

DÉPARTEMENT DE DROIT PUBLIC

# THÈSE

Pour le doctorat en droit public

Présentée par

Thibaut LENFANT

**LA COMMUNE NOUVELLE, ENJEUX ET PERSPECTIVES D'UN  
NOUVEAU REGIME DE FUSION DES COMMUNES**

Soutenue le jeudi 20 décembre 2018

Sous la direction de Monsieur le Professeur Michel VERPEAUX

Membres du jury :

**Monsieur Michel VERPEAUX**

Professeur à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, *Directeur de recherche*

**Monsieur Armel PECHEUL**

Professeur à l'université d'Angers, *Premier rapporteur*

**Madame Laetitia JANICOT**

Professeur à l'université de Cergy-Pontoise, *Second rapporteur*

**Monsieur Nicolas KADA**

Professeur à l'université de Grenoble, *Membre du jury*

**Monsieur Guillaume BERNARD**

Maître de conférences HDR à l'Institut Catholique d'Etudes Supérieures, *Membre du jury*





# RÉSUMÉ

---

## **La commune nouvelle, enjeux et perspectives d'un nouveau régime de fusion des communes**

L'émiettement communal est à l'origine de la crise que connaît l'échelon communal. La taille des périmètres communaux est en effet inadaptée aux besoins des administrés et conduit à la marginalisation de la commune. La fusion de communes est une réponse à cette situation. Cette dernière n'a pas permis de réduire de manière substantielle le nombre de municipalités. Créée en 2010, la commune nouvelle a pour objectif de relancer la fusion de communes. Il s'agit donc de définir l'impact de ce nouveau régime sur les communes concernées. Si la commune nouvelle permet d'abord le renforcement des communes dans leurs moyens d'action, elle entérine aussi une forme de renouvellement de leurs institutions. Ces deux dynamiques doivent s'apprécier au regard de l'importance croissante de l'intercommunalité. Celle-ci est longtemps apparue comme une concurrente de la fusion de communes. Or la loi impose maintenant la coopération intercommunale à l'ensemble des communes, dont la commune nouvelle. Cette obligation ne condamne pas la commune nouvelle à la marginalité. L'accroissement des périmètres intercommunaux acté en 2015, favorise en effet l'émergence d'un besoin de proximité que la majorité des communes ne sont pas en mesure d'assumer vu leurs tailles. Le développement de la commune nouvelle est donc utile à la bonne gouvernance du bloc communal. Il peut contenir l'essor continu de l'intercommunalité et aider au retour de la commune, au sein de l'architecture territoriale française.

**Mots clés :** collectivités territoriales, décentralisation, communes, établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, fusion des communes, fusion association, émiettement communal, fusion simple, intercommunalité, bloc communal, libre administration, non tutelle, égalité, collectivités territoriales à statut particulier.

---

## **The « commune nouvelle », challenges and prospects for a new merger regime**

The communal fragmentation is at the origin of the communal crisis. The size of the communal perimeters is indeed inadequate to the needs of the citizens and leads to the marginalization of French municipalities. The merger of municipalities is a response to this situation. The latter has not, for the time, substantially reduce the number of municipalities. Created in 2010, the “commune nouvelle” aims to revive the processus of fusion. It is therefore a question of defining the impact of this new fusion regime on the municipality. If the “commune nouvelle” first allows the strengthening of municipalities in their means of action, it also endorses a renewal of their institutions. These two dynamics must be assessed in view of the growing importance of intercommunality. It has long appeared as a competitor of the merger of municipalities. However, the law now imposes inter-municipal cooperation to all municipalities including “communes nouvelles”. This obligation does not condemn the latter to marginality. Indeed, the increase of intermunicipal perimeters recorded in 2015, promotes the emergence of a need of proximity that the majority of municipalities are not able to assume given their size. The development of the “commune nouvelle” is therefore useful to the good governance of the municipal bloc. It can contain the continuous growth of intercommunality and thus mark the great return of the municipality in the French territorial architecture.

**Key words:** local authorities, decentralization, municipalities, public institution of inter-municipal cooperation with own taxation, merger of municipalities, merger association, municipal fragmentation, simple merger, intercommunality, communal bloc, free administration, equality, no guardianship, local authorities with special status

# REMERCIEMENTS

---

L'usage voudrait très certainement que j'adresse mes premiers remerciements aux divers intervenants qui m'ont accompagné dans la réalisation de cette thèse. Pourtant, à l'achèvement de cet ouvrage, mes premières pensées vont à ma femme, Anne. Elle m'a assuré au quotidien de sa confiance sans failles et de son amour, sans jamais se plaindre des nombreuses contraintes que cette aventure imposait à la famille. Je souhaiterai aussi remercier mes enfants et en particulier ma fille aînée, Aliénor, pour son humour et sa tendresse. Elle m'a, à plusieurs reprises, fait part de son impatience : « *bon alors quand est ce que tu as fini !* », ce qui a assurément contribué à mon avancement. Je remercie aussi Victoire et Maximilien, qui, bien que très jeunes, m'ont permis de retrouver la terre ferme après de longues heures de concentration.

Je souhaiterais, en second lieu, remercier le Professeur Verpeaux, pour son accompagnement et sa disponibilité. Son exigence, sa justesse et sa sollicitude m'ont permis de conduire cette recherche dans les meilleures conditions. Je le remercie aussi très sincèrement pour sa compréhension des contraintes que ma situation familiale imposait à ma démarche, et en particulier d'avoir supporté les cris de mon fils cadet lors de l'un de nos rendez-vous.

Je souhaitais enfin remercier l'ensemble des personnes qui ont participé directement ou indirectement à l'accomplissement de cette recherche. Je pense en particulier à Guillaume Bernard et Armel Pecheul qui m'ont accompagné lors du lancement de ce projet, aux élus et services de la ville d'Olonne-sur-Mer et en particulier à Yannick Moreau, Florence Pineau et Marc Sparano, qui m'ont permis de bénéficier d'horaires de travail aménagés, m'offrant la possibilité de réaliser cette thèse tout en poursuivant ma carrière professionnelle. J'ajoute à cette liste mes nombreux collaborateurs d'un ou de plusieurs jours, Gilles Passez, Philippe Ouzounian, Marie Coudert et bien d'autres.

Merci à tous !

# ABREVIATIONS

---

ADCF : Association des communautés de France

ADPVF : Association des petites villes de France

AJCT : Actualité juridique collectivités territoriales

AJDA : Actualité juridique droit administratif

Al : Alinéa

AMF : Association des maires de France

AMRF : Association des maires ruraux de France

ATR : Administration territoriale de la République

AVC : Accident vasculaire cérébral

CAA : Cour administrative d'appel

CCAS : Centre communal d'action sociale

CDCI : Commission départementale de coopération intercommunale

CE : Conseil d'Etat

CEE : Communauté économique européenne

CET : Cotisation économique territoriale

CFE : Cotisation foncière des entreprises

CGCT : Code général des collectivités territoriales

CGET : Commissariat général à l'égalité des territoires

CGI : Code général des impôts

CIF : Coefficient d'intégration fiscale

CVAE : Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises

DC : Décision constitutionnelle

EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale

EPT : Etablissement public territorial

FN : Front national

Ibid : Ibidem

IFRAP : Institut fondation pour la recherche sur les administrations et les politiques publiques

IGF : Inspection générale des finances

JCPA : Juris classeur périodique administratif

MAPTAM : Modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles

MODEM : Mouvement démocrate

MRP : Mouvement républicain populaire

NAP : Nouvelles activités périscolaires

NOTRe : Nouvelle organisation territoriale de la République

OCDE : Organisation de coopération et de développement économique

OPJ : Officier de police judiciaire

P : pages

PLU : Plan local d'urbanisme

PLUI : Plan local d'urbanisme intercommunal

QPC : Question prioritaire de constitutionnalité

RCT : Réforme des collectivités territoriale

RFDA : Revue française de droit administratif

RGCT : Revue générale des collectivités territoriales

SDCI : Schéma départemental de coopération intercommunale

SUD : Suffrage universel direct

TA : Tribunal administratif

TPU : Taxe professionnelle unique

UDI : Union des démocrates et indépendants

UE : Union européenne

# SOMMAIRE

---

## INTRODUCTION

### **PREMIERE PARTIE : Les effets de la commune nouvelle sur l'échelon communal**

Titre 1 : Le renforcement de la capacité à agir des communes françaises

- Section 1 : La modernisation du processus de fusion des communes
- Section 2 : Une réponse adaptée à la situation de crise communale

Titre 2 : Le renouvellement des institutions communales

- Section 1 : L'institution au sein de la commune nouvelle, d'une administration infra-communale
- Section 2 : L'extension du cadre communal à l'échelle de la commune nouvelle

### **DEUXIEME PARTIE : Le rôle de la commune nouvelle au sein du bloc communal**

Titre 1 : La commune nouvelle, aboutissement de la coopération intercommunale

- Section 1 : Une ressemblance croissante entre les communes nouvelles et les EPCI à fiscalité propre
- Section 2 : La commune nouvelle : Une réponse plus adaptée aux besoins du bloc communal

Titre 2 : La commune nouvelle, complément de l'intercommunalité nouvelle

- Section 1 : Le rattachement obligatoire de la commune nouvelle à un EPCI à fiscalité propre
- Section 2 : La commune nouvelle : Une réponse aux insuffisances de l'intercommunalité nouvelle

## CONCLUSION GENERALE



*« Il vaut mieux viser la perfection et  
la manquer que viser la médiocrité et l'atteindre »*

Francis BLANCHE

# INTRODUCTION GÉNÉRALE

---

1. « [...] l'attachement viscéral à la commune n'est pas incompatible avec l'émergence de communes fortes »<sup>1</sup>. Cette phrase extraite du discours de l'ancien président de l'Association des Maires de France (AMF) Jacques Pelissard est prononcée en 2013, en introduction du 96<sup>ème</sup> congrès des maires de France. Elle illustre la nature des interrogations portant aujourd'hui sur les périmètres des communes françaises. Ces interrogations reposent sur l'opposition entre deux aspirations contradictoires : d'un côté l'attachement à la commune en tant qu'échelon de base de l'administration territoriale et de l'autre la reconnaissance de la nécessaire adaptation des périmètres communaux à l'évolution des besoins administratifs. Le débat entre ces deux orientations n'est pas nouveau il s'agit d'une constante de l'histoire institutionnelle française. Plusieurs dispositifs législatifs ont tenté de le dépasser, en proposant des systèmes de fusion et de coopération susceptibles d'allier respect de l'intégrité communale et efficacité publique.

2. Le décret du 14 décembre 1789 crée « en lieu et place de chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne », une municipalité<sup>2</sup>. Si la commune est une création administrative, son périmètre s'inspire cependant d'une réalité historique qui la précède<sup>3</sup>. L'échelon communal se superpose ainsi à un territoire vécu, construit « par la volonté libre des individus » mais aussi « sur les habitudes de vie, les divers travaux de la culture de l'industrie et du commerce »<sup>4</sup>. Pour illustrer de manière imagée cette situation, le député libéral Pierre-Paul Royer-Collard déclarait en 1818 que « la commune est comme la famille avant l'Etat, la loi politique la trouve et ne la crée pas »<sup>5</sup>. Se pose alors la question de l'évolution des périmètres à partir desquels les communes ont été constituées. « Pourquoi serait-ce toujours celle (la commune) qui existait au XVIème ou au XIIIème siècle... [...] ? »<sup>6</sup>. L'évolution des modes de vie et les répartitions démographiques et économiques qui en découlent ont en effet modifié la répartition des populations<sup>7</sup>. Or les

---

<sup>1</sup> Jacques PELISSARD, Président de l'Association des Maires de France, Allocution au 96<sup>ème</sup> congrès des maires de France, Paris, 19 novembre 2013

<sup>2</sup> Décret du 14 décembre 1789, Assemblée nationale constituante, article 1<sup>er</sup>

<sup>3</sup> Agnès BABOT, Agnès BOUCAUD-MAITRE, Philippe DELAIGUE, *Dictionnaire d'histoire du droit et des institutions publiques*, Ellipses, Paris, 2002, p 83

<sup>4</sup> Nicolas DE CONDORCET, Projet de constitution de l'An II, présentation au nom du comité de Constitution, 15 et 16 février 1793, Exposé des motifs

<sup>5</sup> « Projet de loi et proposition de M. Roudot relatif à l'administration intérieure examiné par le conseil d'Etat en décembre 1850 et par l'Assemblée nationale en janvier 1851 », in Maud BAZOCHE, *Commune ou ville intercommunale, De Condorcet à Nicolas Sarkozy 1793-2009*, L'Harmattan, p 56

<sup>6</sup> Georges VEDEL, *Les Districts urbains*, Préface de Maurice BOURJOL, Begrer-Levrault, 1963, p 15

<sup>7</sup> Henry ROUSSILLON, *Les structures territoriales des communes, réformes et perspectives d'avenir*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1972, p 329

périmètres communaux sont dans leur grande majorité restés ce qu'ils étaient au moment de leur création<sup>8</sup>.

3. Considérant que le périmètre communal précédait la commune, le législateur s'est longtemps senti illégitime à promouvoir son évolution. Ce sentiment tenait aussi au fait qu'à l'attachement social et communautaire que suscitait la commune, s'est ajouté le caractère politique de la question communale. La commune apparaît en effet comme la première pierre de l'édifice démocratique construit depuis la Révolution française<sup>9</sup>. Elle est, pour les républicains et les libéraux, le support par excellence de la décentralisation démocratique<sup>10</sup>. Elle bénéficie aussi d'un fort attachement chez les monarchistes et les conservateurs qui la considèrent quant à eux, comme le prolongement naturel de la cellule familiale<sup>11</sup>. La défense de la commune revêt donc un fort caractère symbolique qui dépasse largement les clivages politiques. Au-delà de la défense des périmètres communaux, c'est le rôle démocratique de cette collectivité qui est souligné. Dans sa thèse consacrée à la décentralisation et au Sénat, Alain Delcamp indique : « *Si la défense de l'institution communale s'identifie ainsi pour l'essentiel à la défense des structures, elle ne saurait s'y résumer. C'est l'institution communale dans son ensemble qui fait l'objet de l'attention du Sénat, ses organes de décision et le principe qui les anime : celui de la démocratie représentative fondée sur l'élection* »<sup>12</sup>. La commune est donc la « *base infiniment précieuse de la démocratie française* »<sup>13</sup>. L'attachement à la commune est aussi lié aux compétences que celle-ci exerce historiquement. Dans son rapport « *Vivre ensemble* » de 1976, Olivier Guichard disait que c'était dans la commune « *qu'on était citoyen* »<sup>14</sup>. Il ajoutait que c'était à l'échelle communale que se traitaient les questions de solidarité, de

---

<sup>8</sup> L'Assemblée nationale constituante crée en 1789, 44 000 municipalités. La France compte au 1<sup>er</sup> janvier 2018, 35 357 communes. En 229 années, le nombre de communes n'a donc été réduit que de 8 643 unités, soit une réduction d'à peine 20%.

<sup>9</sup> Alain DELCAMP, *Le Sénat et la décentralisation*, Economica 1991, p 57

<sup>10</sup> Jeannette BOUGRAB, « La décentralisation et la gauche », in Christophe BOUTIN et Frédéric ROUVILLOIS, *Décentraliser en France, idéologies, histoires et perspectives*, Colloque du CENTRE, Caen, 28 et 28 novembre 2002, Combats pour la liberté de l'esprit, Paris, 2003, p 249

<sup>11</sup> Alain LAQUIEZE, « La décentralisation chez les libéraux », in Christophe BOUTIN et Frédéric ROUVILLOIS, *Décentraliser en France, idéologies, histoires et perspectives*, Colloque du CENTRE, Caen, 28 et 28 novembre 2002, Combats pour la liberté de l'esprit, Paris, 2003, p 49

<sup>12</sup> Alain DELCAMP, *Op. Ct.*, p 59

<sup>13</sup> Thibault TELLIER, *Le parti communiste et la décentralisation : une nouvelle manière d'appréhender le pouvoir local ? (1971-1983)*, *Les territoires du communisme, Élus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes*, Journées d'études du 1<sup>er</sup> et 2 décembre 2009, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

<sup>14</sup> Olivier GUICHARD, *Vivre ensemble*, rapport de la commission de développement des responsabilités locales, La documentation française, 1976, p 55

bon ordre et de sécurité publique<sup>15</sup>. Fort de cet héritage historique, la commune demeure une institution de référence pour les Français qui restent très attachés aux villes et villages qui accompagnent aujourd'hui encore leur quotidien<sup>16</sup>.

4. La question de la viabilité des périmètres communaux n'a cependant pas été écartée du débat public. Elle a fait l'objet de mesures législatives visant à corriger les déséquilibres et les conséquences de l'émiettement communal. Nicolas de Condorcet, député de l'Aisne à l'Assemblée nationale constituante, proposait dans son projet de révision constitutionnelle de 1793, un élargissement des périmètres communaux créés quelques années plus tôt<sup>17</sup>. Depuis cette date, des mesures successives de fusion de communes et de regroupement intercommunaux ont eu pour objectif de corriger le déficit d'efficacité des communes.

5. Si ce débat a, dès l'origine, particulièrement concerné la commune, il porte aujourd'hui sur l'ensemble des périmètres des collectivités territoriales. Ces mesures s'inscrivent dans un contexte d'interrogation plus large portant sur l'efficacité et l'adaptation de chaque catégorie de collectivités territoriales aux besoins de l'action publique. Les périmètres départementaux et régionaux ont ainsi fait l'objet de récentes évolutions<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> Olivier GUICHARD, Op. Ct, p 55

<sup>16</sup> Sondage IPSOS pour le CEVIPOF et l'AMF, *Attachement des français à leurs collectivités locales et avenir de la commune*, mai 2016

<sup>17</sup> Nicolas DE CONDORCET, *Projet de constitution de l'An II*, présentation au nom du comité de Constitution, 15 et 16 février 1793, Exposé des motifs

<sup>18</sup> *Les lois du 27 janvier 2014 et 7 août 2015 ont réduit le nombre de départements de métropole, en supprimant les deux départements corses, et en fusionnant la métropole de Lyon avec le département du Rhône. La loi du 28 février 2017 prévoit la suppression du département de Paris au 1<sup>er</sup> janvier 2019. Enfin la loi du 16 janvier 2015 a réduit le nombre de régions métropolitaines de 22 à 13 unités.*

## Section n°1

### Un contexte socio-économique et institutionnel, propice à l'évolution des périmètres des collectivités territoriales

6. La décentralisation se définit classiquement comme « *le transfert d'attributions de l'Etat à des institutions territoriales ou non, juridiquement distinctes de lui, bénéficiant, sous la surveillance de l'Etat, d'une autonomie de gestion* »<sup>19</sup>. Ce mouvement s'est développé au cours du XIX<sup>ème</sup> siècle puis du XX<sup>ème</sup> siècle et prend toute son ampleur à partir des lois Defferre de 1982. Mais il s'est affirmé à partir de structures territoriales historiques constituées à la fin du XVIII<sup>ème</sup> siècle pour les départements<sup>20</sup> et les communes<sup>21</sup> et au cours du XX<sup>ème</sup> siècle pour les régions<sup>22</sup>. Or l'évolution des besoins des populations et de l'économie a progressivement conduit à une remise en question des périmètres historiques. Les raisons de cette remise en cause sont multiples et ont évolué au cours de l'Histoire. Il est pourtant possible, aujourd'hui, de souligner trois raisons principales à l'évolution des périmètres des collectivités territoriales.

#### §1. Les conséquences de la mondialisation sur les collectivités territoriales

7. La première d'entre elles est liée à la mondialisation. Cette dernière se définit comme « *l'élargissement du champ d'activité des agents économiques du cadre national à la dimension mondiale* »<sup>23</sup>. Mais ce phénomène économique a aussi une dimension géographique et politique. Dans ce cadre, le géographe Jacques Levy définit la mondialisation comme « *L'émergence d'une société complète de niveau mondial, d'une société-monde qui ajouterait un nouvel échelon aux géo-types spaciaux déjà présents (local, régional, national, continental) sans se substituer à eux mais en étant influencé par eux* »<sup>24</sup>.

---

<sup>19</sup> René CHAPUS, *Droit administratif général*, Montchrestien, 2000, 14<sup>ème</sup> édition, tome I, p 393

<sup>20</sup> Décret du 22 décembre 1789, Assemblée nationale constituante, article 1<sup>er</sup>

<sup>21</sup> Décret du 14 décembre 1789, Assemblée nationale constituante, article 1<sup>er</sup>

<sup>22</sup> Loi du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions et loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, article 59

<sup>23</sup> Dictionnaire Larousse en ligne, 2018

<sup>24</sup> Paul ARNOULD, Guy BAUELLE, William BERTHOMIERE, François BOST, Jean Paul CHARVET, Guy DI MEO, Antoine FREMONT, Gildas SIMON, Franck TETART, Sous la direction de Laurent CARROUE, *La mondialisation*, Cned, Sedes, Paris 2006, p 21

Ce phénomène n'est pas nouveau dans le sens où l'Histoire a connu plusieurs mondialisations<sup>25</sup>. Il revêt pourtant aujourd'hui un caractère singulier lié à l'intensité des échanges qu'il génère et à l'interdépendance entre les hommes et les territoires qu'il suscite<sup>26</sup>.

8. Si la mondialisation a pour premier effet l'effacement des singularités locales au profit d'un marché unique et homogénéisé<sup>27</sup>, elle conduit aussi à une « *reterritorialisation* », c'est-à-dire à une réappropriation des territoires par les acteurs économiques et politiques, leur permettant de se singulariser dans un contexte de concurrence globale<sup>28</sup>. Cette réappropriation passe par la formation d'espaces adaptés à la mondialisation. En ce sens, cette dernière promeut la formation de nouveaux périmètres administratifs, plus à même de répondre aux besoins des administrés et des acteurs économiques<sup>29</sup>. Le professeur Bernard Pecqueur parle de l'émergence de « *territoires construits* » se superposant aux « *territoires donnés* » hérités de l'Histoire<sup>30</sup>. Le professeur Jean-Louis Guigou évoque quant à lui la coexistence entre institutions au « *sang chaud* » et institutions au « *sang froid* » ; les premières bénéficiant d'une légitimité héritée de l'Histoire, les secondes jouissant d'une légitimité liée à leurs périmètres d'action, plus adaptés aux besoins des populations et de l'économie dans un contexte de concurrence mondiale<sup>31</sup>.

Les conséquences de la mondialisation sur les territoires impliquent donc une évolution des périmètres des collectivités territoriales. La formation d'un espace d'administration pertinent repose sur la capacité de ce dernier « *à rassembler les énergies organisationnelles et informelles susceptibles de promouvoir du développement* », mais aussi « *à capter les informations de l'économie-monde et de les diffuser dans un certain*

---

<sup>25</sup> Frédéric TEULON, *Dictionnaire d'histoire, économie, finance, géographie*, PUF, 6<sup>ème</sup> édition, Paris, 2010, p 449

<sup>26</sup> Martine AZUELOS, La mondialisation contemporaine quelles spécificités économiques ?, *Pouvoirs locaux*, n°77, juin 2008, p 77

<sup>27</sup> Hervé THERY, Mondialisation, déterritorialisation et reterritorialisation : gagnants et perdants, *Pouvoirs locaux*, n°77, juin 2008, p 57

<sup>28</sup> Ibid

<sup>29</sup> Christian BLANC, *Pour un écosystème de la croissance*, Rapport au premier ministre, assemblée nationale, mai 2004, p 5

<sup>30</sup> Bernard PECQUEUR, La question économique du territoire urbain : une dialectique « global-local » ?, *Pouvoirs locaux*, n°77, juin 2008, p 83

<sup>31</sup> Jean Louis GUIGOU, *Une ambition pour le territoire, Aménager l'espace et le temps*, L'Aube, Datar, Paris, 1995, p 104

rayon, aux différents partenaires »<sup>32</sup>. La captation de la richesse et la concurrence entre territoires reposent pour partie sur la formation de périmètres pertinents et adaptés aux besoins des acteurs économiques et des populations<sup>33</sup>. Si certains échelons administratifs profitent de la mondialisation, d'autres au contraire sont directement menacés par elle.

9. La mondialisation conduit ainsi au renforcement du phénomène de « métropolisation » qui se caractérise par la concentration croissante de l'activité économique vers les aires urbaines métropolitaines<sup>34</sup>. Le législateur a décidé, à la suite du vote des lois du 16 décembre 2010 et du 27 janvier 2014, le renforcement institutionnel des grandes aires urbaines françaises. Le choix adopté en 2015 de réduire le nombre de régions métropolitaines s'inscrivait par ailleurs dans une démarche d'adaptation des périmètres de ces collectivités aux besoins du développement de leurs territoires, dans un contexte de concurrence européenne et mondiale<sup>35</sup>. D'autres territoires souffrent de la mondialisation. C'est le cas par exemple des villes moyennes<sup>36</sup>. Ces circonstances ont conduit les acteurs locaux concernés, à travailler à la réorganisation administrative de ces espaces en difficultés<sup>37</sup>.

## §2. La crise économique et la nécessaire réduction des dépenses publiques

10. La question budgétaire est, depuis plusieurs années, au cœur des interrogations concernant la taille et le nombre de collectivités en France. L'importance de cette question et son lien direct établi avec la problématique du nombre de collectivités territoriales a été souligné par l'ancien président de la République Nicolas Sarkozy lors de son discours de Toulon du 25 septembre 2008<sup>38</sup>. Il y précisait que « *le moment est venu de poser la question des échelons de collectivités locales dont le nombre et l'enchevêtrement des compétences est une source d'inefficacité et de dépenses supplémentaires. La compétitivité*

---

<sup>32</sup> Jean Louis GUIGOU, Op ct, p 105

<sup>33</sup> Paul ARNOULD, Guy BAUELLE, William BERTHOMIERE, François BOST, Jean Paul CHARVET, Guy DI MEO, Antoine FREMONT, Gildas SIMON, Franck TETART, Op. Ct, p 156

<sup>34</sup> Pierre VELTZ, *Mondialisation, villes et territoires, l'économie d'archipel*, PUF, Paris, 2000, p 36

<sup>35</sup> Jean-Felix DE BOUJADOUX, *Les réformes territoriales*, PUF, Que-sais-je ?, 2015, p 116

<sup>36</sup> Guy BAUELLE, Josselin TALLEC, Les villes moyennes sont-elles les perdantes de la mondialisation ?, *Pouvoirs locaux*, n°77, juin 2008, p 89

<sup>37</sup> Annexe n° 7, Compte rendu de l'interview de Régis BUQUET, Directeur de cabinet du Maire de Cherbourg-en-Cotentin, 13 janvier 2017

<sup>38</sup> Michel VERPEAUX, Des ambitions aux lois ou du comité Balladur à la loi du 16 décembre 2010, *AJDA*, 24 janvier 2011, p 74



*de notre économie est capitale. Elle ne peut supporter un poids excessif de dépenses publiques* »<sup>39</sup>. Le coût du *millefeuille territorial* semble devenu, financièrement difficile à assumer pour la France qui vivrait de ce point de vue, au-dessus de ses moyens<sup>40</sup>.

Parmi les objectifs de la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, figurait la création d'économies budgétaires. Dans une interview de mai 2014 au journal *Le Figaro*, le secrétaire d'Etat à la réforme territoriale André Vallini précisait que cette réforme serait susceptible de générer de 12 à 25 milliards d'euros d'économies à moyen terme<sup>41</sup>. L'étude d'impact du texte, publiée le 17 juin 2014, parle quant à elle d'économies sur la rationalisation des dépenses de fonctionnement, sans reprendre les estimations ministérielles. Dans son discours de politique générale du 8 avril 2014, le Premier ministre Manuel Valls déclarait que l'« *indépendance financière passe aussi par des réformes de structures. La France est prête à ces réformes et notamment celle du "millefeuille territorial"* »<sup>42</sup>. Or parmi les propositions émises, figurait la suppression de l'échelon départemental à l'horizon 2021<sup>43</sup>.

Un lien très net est donc établi par les gouvernements successifs, au-delà des majorités parlementaires, entre la question budgétaire et l'évolution des périmètres des collectivités territoriales.

### §3. La différenciation institutionnelle des collectivités territoriales

*II.* Le dernier mouvement incitant à l'évolution des périmètres des collectivités est le phénomène de différenciation. L'administration territoriale de la République ne revêt plus aujourd'hui un caractère uniforme<sup>44</sup>. En effet, bien que la majorité des territoires de métropole soient couverts de communes, de départements et de régions, les procédures

---

<sup>39</sup> Nicolas SARKOZY, Discours du Président de la République, Toulon, 25 septembre 2008

<sup>40</sup> Eric GIUILY, Olivier REGIS, *Pour en finir avec le millefeuille territorial*, L'Archipel, 2015, p 54

<sup>41</sup> Anne ROVAN, Albert ZENNOU, Interview d'André Vallini, secrétaire d'Etat à la réforme territoriale, *Le Figaro*, 08/05/2014

<sup>42</sup> Manuel VALLS, Premier ministre, Déclaration de politique générale sur les enseignements politiques des élections municipales de 2014, la formation d'un gouvernement "compact, resserré et solidaire", le pacte de responsabilité et de solidarité, la transition énergétique, la dette publique, les réformes de structure, notamment celle du "millefeuille territorial", la justice, l'école et le logement, Assemblée nationale, 8 avril 2014

<sup>43</sup> Ibid

<sup>44</sup> Maylis DOUENCE, La Corse, *RFDA*, juillet-aout 2016, p 645

législatives et constitutionnelles permettant aux collectivités territoriales de bénéficier d'une différenciation statutaire se sont développées<sup>45</sup>. Ce phénomène constitue une tendance récente de l'évolution institutionnelle<sup>46</sup>. Il poursuit un objectif d'approfondissement de la décentralisation, visant à adapter les statuts des collectivités aux besoins des territoires<sup>47</sup>. Si cette différenciation s'exprime sur le plan des compétences<sup>48</sup>, elle se développe aussi sur le plan institutionnel par la création de collectivités dérogeant au droit commun et de collectivités à statut particulier. Si, entre les collectivités territoriales de droit commun et les collectivités territoriales dérogatoires, la différence se situe sur le plan du degré de conformité au droit commun, la différence entre collectivité à statut particulier et collectivité territoriale de droit commun, se situe sur le plan du genre ou de la catégorie<sup>49</sup>. La métropole de Lyon, la collectivité de Corse et la future Ville de Paris, ont donc un statut à part, se substituant aux statuts des collectivités territoriales qui les composaient avant leur création<sup>50</sup>. Le volet institutionnel de la différenciation conduit donc aussi à une évolution des périmètres des collectivités territoriales<sup>51</sup>.

---

<sup>45</sup> Ibid

<sup>46</sup> Romain PASQUIER, Les régions dans la réforme territoriale : vers un fédéralisme à la française ?, *AJCT*, 2016, p 71

<sup>47</sup> Bertrand FAURE, *Droit des Collectivités Territoriales*, Dalloz, 4<sup>ème</sup> édition, 2016, p 323

<sup>48</sup> Avis consultatif du Conseil d'Etat, *Différenciation des compétences des collectivités territoriales relevant d'une même catégorie et des règles relatives à l'exercice de ces compétences*, 1<sup>er</sup> mars 2018

<sup>49</sup> Bertrand FAURE, *Droit des Collectivités Territoriales*, Dalloz, 4<sup>ème</sup> édition, 2016, p 323

<sup>50</sup> Michel VERPEAUX, Paris, entre droit commun et collectivité à statut particulier, *RFDA*, juillet-aout 2017, p 619

<sup>51</sup> *La métropole de Lyon a conduit à la fusion d'une partie du département du Rhône et de l'ancienne communauté urbaine du Grand Lyon, la collectivité de Corse est issue de la fusion de la région de Corse et des départements de Haute-Corse et de Corse-du-Sud, la création de la ville de Paris sera issue de la fusion de la commune de Paris et du département de Paris.*

## Section n°2

### Le contexte législatif : les différentes modalités de regroupement des collectivités territoriales

12. Plusieurs paradigmes incitent à l'évolution des périmètres des collectivités territoriales. Ces évolutions sont rendues possibles par un nombre important d'outils de regroupement à la disposition des élus locaux. Le législateur est aussi un acteur central de cette évolution.

#### §1. Les différentes modalités de regroupement des collectivités territoriales

13. Dans sa thèse consacrée à l'évolution de l'institution communale, le professeur Henry Roussillon distingue deux catégories de regroupement de communes, les regroupements de type fonctionnel et les regroupements de type organique<sup>52</sup>. La première consiste en un transfert de compétences ou de fonctions de la commune à un établissement public dédié à la coopération entre communes<sup>53</sup>. Le second permet aux collectivités territoriales de faire évoluer leurs périmètres<sup>54</sup>. Si, dans ce dernier cas, le périmètre de la collectivité est modifié, seul le périmètre de ses compétences évolue dans le premier cas. Cette distinction peut être étendue à l'ensemble des collectivités territoriales, puisque la loi prévoit aujourd'hui des outils de coopération et de fusion pour chaque catégorie de collectivité territoriale existante.

14. La coopération intercommunale est née au XIX<sup>ème</sup> siècle. La loi du 22 mars 1890 offre en effet la possibilité aux communes de se regrouper sous la forme de syndicats de communes, afin de traiter des œuvres d'utilité commune<sup>55</sup>. Le CGCT prévoit des mesures de coopération analogues pour les départements<sup>56</sup> et les régions<sup>57</sup>. Dans la perspective

---

<sup>52</sup> Henry ROUSSILLON, Op. Ct, pp 13-14

<sup>53</sup> Ibid

<sup>54</sup> Ibid

<sup>55</sup> Loi du 22 mars 1890 sur les syndicats de communes, article 169

<sup>56</sup> Livres IV Cinquième partie, Code Général des Collectives Territoriales

<sup>57</sup> Livres VI Cinquième partie, Code Général des Collectives Territoriales

d'une fusion entre les départements des Yvelines et des Hauts-de-Seine, un établissement public interdépartemental a par exemple été créé le 5 février 2016<sup>58</sup>.

15. Dès l'origine, la création de 44 000 municipalités suscite des débats<sup>59</sup>. Plusieurs textes abondent en faveur du remplacement des communes, créées en 1789, par de nouvelles communes aux périmètres élargis<sup>60</sup>. Si la commune fut particulièrement concernée par ce phénomène, la fusion de collectivités territoriales concerne aussi les régions et les départements. L'article 26 de la loi du 16 décembre 2010 prévoit la possibilité d'une fusion des départements par délibération concordante de leurs conseils<sup>61</sup>. Un dispositif analogue a été créé pour les régions<sup>62</sup>.

16. Dans les faits, le nombre de départements fusionnés depuis la création du dispositif est nul. En dehors de plusieurs projets envisagés depuis quelques années, comme la fusion des départements de la Vienne et des Deux-Sèvres<sup>63</sup>, des Hauts-de-Seine et des Yvelines<sup>64</sup> et du Haut-Rhin et du Bas-Rhin, aucune fusion n'a, pour l'heure, abouti<sup>65</sup>. Il n'en est pas de même pour la fusion des régions, puisque la loi du 16 janvier 2015, réduit le nombre de régions de 22 à 13 unités en métropole<sup>66</sup>.

17. Le nombre de régions et de départements a par ailleurs été réduit par la création de collectivités à statut particulier. Les départements de Martinique<sup>67</sup> et de Guyane en Outre-mer<sup>68</sup>, ainsi que les départements de Paris<sup>69</sup>, de Haute-Corse et de Corse-du-Sud<sup>70</sup> en

---

<sup>58</sup> Question écrite n° 19699, Sénat, Ministère de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales, 21 janvier 2016

<sup>59</sup> Nicolas DE CONDORCET, *Projet de constitution de l'An II*, présentation au nom du comité de Constitution, 15 et 16 février 1793, Exposé des motifs

<sup>60</sup> Maud BAZOCHE, *Commune ou ville intercommunale, De Condorcet à Nicolas Sarkozy 1793-2009*, L'Harmattan

<sup>61</sup> Article 3114-1 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>62</sup> Article 4123-1 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>63</sup> Faut-il fusionner les départements de la Vienne et des Deux-Sèvres ?, *La nouvelle République*, 14/09/2015

<sup>64</sup> Question écrite n° 19699, Sénat, Ministère de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales, 21 janvier 2016

<sup>65</sup> Jean-Luc MARX, *Rapport sur l'avenir institutionnel de l'Alsace*, Préfecture de la région Grand-Est, 8 août 2018

<sup>66</sup> Loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, Article 1<sup>er</sup>

<sup>67</sup> Article L7211-1 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>68</sup> Article L7111-1 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>69</sup> Loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, Article 1<sup>er</sup>

<sup>70</sup> Loi n°2015-991 du 7 août 2015, portant nouvelle organisation territoriale de la République, Article 30

métropole, ont été remplacés par des collectivités uniques regroupant région et départements. Le projet de regroupement de l'ancienne région d'Alsace et des départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin sous forme de collectivité unique a été rejeté par référendum le 7 avril 2013<sup>71</sup>. Suite au rapport du préfet de la région Grand-Est publié en Août 2018 et à la demande des élus locaux, la création d'une collectivité unique d'Alsace est de nouveau envisagée<sup>72</sup>.

## §2. Les acteurs du regroupement des collectivités territoriales

18. Si le regroupement des collectivités territoriales peut s'opérer selon différentes modalités, plusieurs acteurs en sont à l'origine. Il est possible de distinguer les regroupements dont l'initiative émane du législateur lui-même et ceux dont l'initiative revient aux organes délibérants des collectivités concernées.

19. L'histoire du regroupement des communes est représentative de cette distinction. Dans le cadre d'une coopération fonctionnelle, comme dans le cadre d'une fusion de communes, la loi a parfois offert un cadre législatif garantissant le regroupement volontaire des communes, elle a aussi directement imposé ces regroupements, sans consultation préalable. Ainsi, si la coopération intercommunale s'est d'abord construite selon une approche volontaire<sup>73</sup>, la loi du 31 décembre 1966 a imposé la création de communautés urbaines dans certaines agglomérations<sup>74</sup>. Il en est de même pour la fusion de communes. Les dispositions prises en application de la Constitution du 22 août 1795 ou de la loi du 28 février 1942 ont par exemple imposé la suppression de certaines communes insuffisamment peuplées ou jugées trop faibles pour être correctement administrées. Une approche volontaire a été privilégiée par d'autres textes de loi.

20. Si cette distinction est possible pour les communes, elle l'est aussi pour les départements et les régions. Comme évoqué précédemment, la loi a supprimé plusieurs régions métropolitaines. Elle prévoyait également un dispositif volontaire permettant cette

<sup>71</sup><https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Locales/Referendum-du-7-avril-2013-concernant-l-Alsace>

<sup>72</sup> Alsace : le gouvernement pour une collectivité unique dotée de compétences "particulières", *Localtis*, 24 octobre 2018

<sup>73</sup> Jean-Marie PONTIER, « l'intercommunalité, hier, aujourd'hui et demain », in Marie Christine STECKEL-ASSOUERE, *regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité*, L'Harmattan, p 31

<sup>74</sup> Loi n°66-1069 du 31 décembre 1966, relative aux communautés urbaines, Article 2

même fusion, à la demande des organes délibérants des collectivités concernées. Elle a, par ailleurs, imposé dans le cadre de la création de collectivités à statut particulier, la suppression de plusieurs départements. Or cette mesure était envisageable à l'initiative de ces collectivités territoriales, selon une démarche volontaire établie par la loi du 16 décembre 2010<sup>75</sup>.

21. Pour compléter cette distinction, il est nécessaire de souligner que, dans le cadre de la fusion de collectivités, la consultation des populations n'est pas obligatoire. L'article 72-1 al 3 de la Constitution établit que « *la modification des limites des collectivités territoriales peut donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions fixées par la loi* ». La consultation obligatoire des électeurs dans le cadre des démarches volontaires de fusion de régions, de départements et de communes ont toutes été supprimées<sup>76</sup>. Seule la création d'une collectivité à statut particulier, en lieu et place d'une région et de départements, nécessite une consultation directe des populations concernées<sup>77</sup>.

22. Si la consultation des populations n'est pas obligatoire, l'intervention des organes délibérants des collectivités concernées ne l'est pas non plus. Dans le cadre d'une démarche volontaire de fusion d'un département et d'une région, l'initiative émane d'une délibération concordante des deux organes délibérants concernés<sup>78</sup>. Il en est de même pour les fusions de communes, bien qu'un élargissement de l'initiative à un plus grand nombre de personnes morales ait été opéré par la loi du 16 décembre 2010<sup>79</sup>. Le Conseil constitutionnel a estimé que la consultation des organes délibérants n'était pas obligatoire dans le cadre d'une démarche de fusion imposée par la loi, considérant ainsi qu'il n'était pas contraire au principe de libre administration de procéder à une fusion ou à un regroupement intercommunal sans l'avis des collectivités concernées. Plusieurs jurisprudences du Conseil constitutionnel<sup>80</sup> et du Conseil d'Etat<sup>81</sup>, ont cependant établi un lien direct entre le respect du principe de libre administration et l'obligation de consultation des organes délibérants des collectivités territoriales concernées par une

---

<sup>75</sup> Article L4124-1 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>76</sup> Lois du 16 décembre 2010, article 21 et loi du 16 janvier 2015 article 3

<sup>77</sup> Article L4124-1 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>78</sup> Article L3114-1 et Article L4123-1 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>79</sup> Article L2113-2 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>80</sup> CC Décision n° 2016-588 QPC du 21 octobre 2016, *Communauté de communes des sources du lac d'Annecy et autre*

<sup>81</sup> CE, 12 janvier 2017, *Commune nouvelle de Moret-Loing-et-Orvanne*, n°406663

fusion ou un regroupement intercommunal. Il est possible de déduire de cette contradiction apparente de la jurisprudence que, dès lors qu'une consultation des collectivités est envisagée par la loi, celle-ci doit se faire dans des conditions garantissant le respect du principe de libre administration et donc en donnant à chaque collectivité concernée la possibilité de s'exprimer sur l'évolution de leurs périmètres ou de leurs compétences<sup>82</sup>.

---

<sup>82</sup> CC Décision n° 2016-588 QPC du 21 octobre 2016, *Communauté de communes des sources du lac d'Annecy et autre*

## Section n°3

### Le champ de l'étude : la commune nouvelle, un nouveau régime de fusion de communes

23. La commune nouvelle est un nouveau système de fusion de communes. Il s'inscrit en continuité des différentes tentatives de correction de la situation d'émiettement communal déjà évoquée. La particularité de la fusion de communes est qu'elle poursuit une dynamique historique plus ancienne que celle des fusions d'autres collectivités territoriales. Créée par la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, la commune nouvelle a été façonnée par plusieurs textes de lois successifs. Ceux-ci ont été déposés à l'initiative de parlementaires soutenus par l'Association des Maires de France. La singularité de la commune nouvelle et du mouvement qui l'accompagne est donc aussi liée au fait qu'elle est très largement issue d'une initiative venue de la base.

#### §1. La commune nouvelle, héritière de l'Histoire

24. La création de 44 000 municipalités par le décret du 14 décembre 1789 suscite dès l'origine un débat entre parlementaires<sup>83</sup>. La proclamation du roi Louis XVI du 20 août 1790, promeut le regroupement de communes. Le roi explique en effet que « *il est dans l'esprit de l'Assemblée nationale de favoriser ces réunions et les corps administratifs doivent tendre à les provoquer et à les multiplier par tous les moyens qui sont en leur pouvoir* »<sup>84</sup>. Dès février 1793, Nicolas de Condorcet propose une révision des périmètres communaux dans son projet de loi constitutionnelle. Il sera entendu lors de l'élaboration de la Constitution de 1795. Le Titre VII de la Constitution du 5 fructidor An III (22 août 1795) crée trois catégories de communes. Les communes de moins de 5 000 habitants regroupées pour ne former qu'une municipalité de canton<sup>85</sup>, les communes de plus de 5 000 habitants qui conservent une existence propre<sup>86</sup>, les communes de plus de 100 000 habitants décomposées en trois municipalités distinctes<sup>87</sup>. En application de ces

---

<sup>83</sup> Grégoire BIGOT, *L'administration française, Politique droit et société*, Tome I, 1789-1870, Lexis Nexis, 2<sup>ème</sup> édition, Paris, 2014, p 29

<sup>84</sup> Proclamation du roi Louis XVI, sur une instruction de l'Assemblée nationale, concernant les fonctions des assemblées administratives, 20 août 1790

<sup>85</sup> Constitution du 5 fructidor an III, article 179 et 180

<sup>86</sup> Ibid, article 178

<sup>87</sup> Ibid, article 183



dispositions, aucune commune n'est peuplée de moins de 5 000 habitants. La loi du 28 Pluviôse An VIII (17 février 1800) met un terme à cette nouvelle approche sans pour autant revenir exactement à la situation de 1789, puisque près de 6 000 communes sont supprimées<sup>88</sup>.

25. Si par la suite, de nombreux projets de fusion des communes ont été proposés, ils furent rarement concrétisés. La loi communale du 5 avril 1884, qui pose les bases de l'organisation communale contemporaine, n'entreprend aucune révision des périmètres communaux. Son article 3 prévoit cependant la possibilité d'un regroupement volontaire de communes, à l'initiative des conseils municipaux, d'une partie des électeurs ou du préfet lui-même. Cet état de droit resta en vigueur durant plusieurs décennies. La loi du 28 février 1942 marqua une parenthèse autoritaire, en prévoyant la suppression, à l'initiative d'un comité départemental dédié, des communes de « *trop faible population* » ou disposant de « *ressources insuffisantes* »<sup>89</sup>. La loi Marcellin du 16 juillet 1971 instaura un nouveau régime de fusion de communes, en créant un plan départemental de fusion rédigé par les préfets, à l'appui desquels une nouvelle procédure de fusion fut proposée aux communes.

26. Le régime de la commune nouvelle s'inscrit donc dans le cadre d'une constance législative initiée dès 1790. La loi du 16 décembre 2010 a vocation à simplifier, assouplir et rendre plus incitatif la procédure de fusion de communes<sup>90</sup>. La commune nouvelle a ainsi vocation à corriger les résultats jugés mitigés de la loi du 16 juillet 1971<sup>91</sup>.

## §2. La création de la commune nouvelle

27. En tant que ministre de l'Aménagement et de l'espace rural, Michel Mercier s'est largement impliqué dans l'insertion d'un nouveau dispositif de fusion de communes au sein de la loi du 16 décembre 2010<sup>92</sup>. Cette insertion est aussi liée aux conclusions du rapport du Comité pour la réforme des collectivités territoriales du 5 mars 2009. Dans la

---

<sup>88</sup> Henry ROUSSILLON, Op. Ct, p 298

<sup>89</sup> Loi n°285 du 28 février 1942, portant simplification et coordination de l'administration départementale et municipale, Article 32

<sup>90</sup> Jean-Patrick COURTOIS, Rapport n°169, Sénat session ordinaire de 2009-2010, 16 décembre 2009, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles de la législation et de l'administration générale, *Projet de loi de réforme des collectivités territoriales*, p 28

<sup>91</sup> Ibid

<sup>92</sup> Rencontre nationale des communes nouvelles, 27 mai 2015, compte rendu des discussions

lettre de mission du président de la République Nicolas Sarkozy à l'ancien Premier ministre Edouard Balladur, et annexée au décret du 22 octobre 2008, il est précisé que le Comité est invité à proposer des formules de simplification de l'architecture territoriale et à proposer des formules permettant aux collectivités d'appliquer des modalités d'organisation qui leur conviennent<sup>93</sup>. Ces orientations conduisent le comité à réfléchir aux mutations de l'échelon communal pouvant aboutir à la naissance de « *la commune du XXI<sup>ème</sup> siècle* »<sup>94</sup>. Parmi les propositions formulées par le comité figure ainsi, la possibilité d'offrir aux intercommunalités qui le souhaitent, la possibilité de créer des communes nouvelles<sup>95</sup>.

28. Le Chapitre III de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales est donc consacré à la commune nouvelle. La création de ce nouveau dispositif résulte de deux constats, celui de la nécessité d'élargir le périmètre de l'action communale jugé trop étroit, et le constat de l'inefficacité des modalités de fusion portées jusque-là par la loi.

29. Le rapport Malvy-Lambert d'avril 2014, consacré au redressement des finances publiques, fait état dans sa proposition n°10 de la nécessité de renforcer le régime de la commune nouvelle créé en 2010<sup>96</sup>. Fort de cette proposition et constatant la faiblesse du nombre de fusions enregistrées depuis 2010, les députés Jacques Pelissard et Christine Pires-Beaune déposent au bureau de l'Assemblée nationale au mois d'octobre 2014, deux propositions de loi distinctes allant dans ce sens. Celles-ci furent finalement fusionnées pour aboutir à une seule proposition de loi, votée le 16 mars 2015. Ces textes étaient similaires dans leurs contenus et leurs objectifs. Ils ambitionnaient tous deux « *d'améliorer le dispositif existant de la commune nouvelle afin d'aller vers des communes fortes et vivantes* »<sup>97</sup>.

---

<sup>93</sup> Annexe au décret n° 2008-1078 du 22 octobre 2008 portant création du comité pour la réforme des collectivités locales

<sup>94</sup> Comité pour la réforme des collectivités locales, « Il est temps de décider », Rapport au Président de la République, 5 mars 2009, p 73

<sup>95</sup> Ibid, p 165

<sup>96</sup> Martin MALVY, Alain LAMBERT, Rapport, Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun, avril 2014, p 1

<sup>97</sup> Proposition de loi relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes, 7 octobre 2014, Exposé des motifs

30. Depuis la loi du 16 mars 2015, plusieurs textes ont complété le régime de la commune nouvelle. C'est le cas de la loi du 8 novembre 2016 relative « *au maintien des communes associées sous la forme de communes déléguées* ». Cette loi, déposée par le député de la Haute-Marne, Bruno Sido, vise à compléter le dispositif de fusion amélioré par la loi du 16 mars 2015. Elle permet l'application de certaines dispositions du régime de la commune nouvelle aux communes fusionnées selon les règles de fusion en vigueur avant le vote de la loi du 16 décembre 2010. En plus de ce complément, ce texte entreprend d'apporter un certain nombre de précisions concernant la fiscalité<sup>98</sup>, la représentation des communes nouvelles au sein des EPCI<sup>99</sup>, et la nomination des délégués votant aux élections sénatoriales<sup>100</sup>.

31. L'article 72 de la loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, apporte des précisions quant aux modalités de rattachement des communes nouvelles aux EPCI à fiscalité propre, lorsque les communes historiques fusionnées en son sein appartiennent à des EPCI à fiscalité propre différents<sup>101</sup>.

Une proposition de loi a enfin été déposée au bureau de l'Assemblée nationale par le député du Calvados Sébastien Leclerc, le 17 octobre 2017. Elle a été renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Elle vise à faciliter l'intégration d'une commune à une commune nouvelle déjà constituée<sup>102</sup>. Enfin, une proposition de loi a été déposée au Sénat le 24 mai 2018 sous l'appellation suivante : « *proposition de loi visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires* »<sup>103</sup>.

32. La commune nouvelle s'est enracinée en droit français, au travers de textes successifs qui ont permis de simplifier et de clarifier les contours de la procédure de fusion.

---

<sup>98</sup> 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, Article 10

<sup>99</sup> Ibid, Article 11 et 12

<sup>100</sup> Ibid, Article 15

<sup>101</sup> Loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain

<sup>102</sup> Proposition de loi n° 285 du 17 octobre 2017, visant à faciliter l'intégration des communes isolées dans une commune nouvelle existante, Assemblée nationale

<sup>103</sup> Proposition de loi n°503, Sénat, 24 mai 2018, visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires

Cette procédure a parfois souffert d'omissions ou d'imprécisions législatives apparues à l'épreuve de la pratique. L'objectif commun poursuivi par ces textes est, par ailleurs, de faciliter l'accès à la commune nouvelle qui bénéficie d'un soutien politique favorable à son développement.

### §3. Le soutien politique à la création de la commune nouvelle

33. La commune nouvelle a reçu un soutien évolutif des parlementaires et des associations d'élus. En effet, si la loi du 16 décembre 2010 a été pour partie critiquée sur son volet consacré à la commune nouvelle, il en est tout autrement de la loi du 16 mars 2015 qui a bénéficié de l'appui de l'ensemble des groupes parlementaires et d'une implication toute particulière des associations d'élus locaux.

34. La loi du 16 décembre 2010 est considérée comme une atteinte à l'intégrité communale par les députés de l'opposition, notamment parce qu'elle permet la création de communes nouvelles contre l'avis des conseils municipaux concernés. L'ancien député du Nord Marc Dolez déclarait par exemple, le 31 mai 2010 : « *Nous pensons aussi que l'instauration de la commune nouvelle a un caractère centralisateur, d'abord parce que la commission des lois a réintroduit [...] la possibilité de création de communes nouvelles à l'initiative du préfet [...] ; ensuite, parce que certaines communes pourront être fusionnées contre leur gré [...] ; enfin, parce que la fusion [...] aura pour conséquence de reconcentrer les décisions et de les éloigner de nos concitoyens, alors que notre démocratie a d'abord besoin de proximité* »<sup>104</sup>. C'est dans des termes moins catégoriques que l'ancien président de l'AMF et député du Jura Jacques Pelissard fit part de ses craintes concernant ce texte. S'il considérait la loi comme « *équilibrée et acceptable* »<sup>105</sup>, il demeurait sceptique quant au processus de décision permettant la création d'une commune nouvelle. « *Je pense que la commune nouvelle peut être un outil intéressant [...]. Ce qui me gêne [...] c'est le processus de décision ; à mon sens, cette décision doit être unanime* »<sup>106</sup>. La commune nouvelle suscita aussi l'hostilité du Sénat. Ce dernier modifia le texte en première<sup>107</sup> et en seconde lectures<sup>108</sup> afin de compliquer la procédure de

<sup>104</sup> Compte rendu des débats, Assemblée nationale, Séance du lundi 31 mai 2010

<sup>105</sup> Eric NUNES, Au congrès des maires : « la décentralisation est en recul », *Le monde*, 24 novembre 2010

<sup>106</sup> Compte rendu des débats, Assemblée nationale, séance du lundi 31 mai 2010

<sup>107</sup> Projet de loi n°57 de réforme des collectivités territoriales, Sénat, session ordinaire 2009-2010, 4 février 2010

fusion<sup>109</sup>. Le sénateur du Loiret Jean-Pierre Sueur déclarait par exemple : « *Aujourd'hui, monsieur le ministre, vous essayez d'en revenir aux fusions imposées ou aux créations autoritaires de communes nouvelles. C'est, à nos yeux, une erreur* »<sup>110</sup>. Des critiques émanèrent aussi, dans une moindre mesure, des sénateurs de la majorité. Le sénateur de Haute-Marne Bruno Sido déclarait ainsi, « *je ne suis pas hostile au fait que des communes fusionnent si elles le souhaitent* ». Il proposa cependant d'alourdir la procédure afin d'apporter la garantie d'un large consensus. « *Dans la mesure en effet où la création d'une commune nouvelle est une décision extrêmement grave pour les communes - il s'agit même d'un chemin sans retour -, je pense qu'elle devrait être décidée à la majorité des trois cinquièmes, comme cela se pratique pour les révisions constitutionnelles* »<sup>111</sup>.

35. Le contexte du vote de la loi du 16 mars 2015 est différent. A l'exception du groupe communiste républicain et citoyen au Sénat<sup>112</sup> et à l'Assemblée nationale<sup>113</sup>, l'ensemble des groupes parlementaires apportèrent leur soutien à l'initiative législative de M. Jacques Pelissard et de Mme. Christine Pires-Beaune<sup>114</sup>.

Les associations d'élus furent aussi particulièrement impliquées. Dans son allocution au 97<sup>ème</sup> congrès des maires de France, le 19 novembre 2014, Jacques Pelissard fit état de son souhait de travailler au renforcement du régime de la commune nouvelle. « *[...] il faut que la commune soit forte et la formule de la commune nouvelle, regroupant des communes sur la base du volontariat, peut être un outil pertinent au profit du tissu local.* »<sup>115</sup>. L'Association Des Communautés de France (ADCF)<sup>116</sup> et l'Association des Petites Villes de France (ADPVF)<sup>117</sup> apportèrent aussi leur soutien au texte.

---

<sup>108</sup> Projet de loi n°137 de réforme des collectivités territoriales, Sénat, session ordinaire 2009-2010, 7 juillet 2010

<sup>109</sup> Compte rendu des débats, Assemblée nationale, séance du lundi 31 mai 2010

<sup>110</sup> Compte rendu des débats, Sénat, séance du 2 février 2010

<sup>111</sup> Ibid

<sup>112</sup> Compte rendu des débats, Sénat, séance du 31 octobre 2014

<sup>113</sup> Compte rendu des débats, Assemblée nationale, séance du 15 décembre 2014

<sup>114</sup> Compte rendu des débats, Sénat, séance du 31 octobre 2014

<sup>115</sup> Jacques PELISSARD, Débat d'orientation générale, 97<sup>ème</sup> congrès des maires de France, 25 novembre 2014

<sup>116</sup> Martine KIS, Les communes nouvelles au secours des intercos, Le courrier des maires, n°285, décembre 2014, p 10

<sup>117</sup> Le président de l'ADPVF, Olivier Dussopt fut co-auteur de la proposition de loi relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes.

36. La rupture constatée entre 2010 et 2015 est imputable à plusieurs facteurs. La loi du 16 mars 2015 est tout d'abord votée au moment où le gouvernement envisage un renforcement de l'intercommunalité à fiscalité propre<sup>118</sup> et après qu'a été décidée une réduction pluriannuelle du montant des dotations versées aux communes<sup>119</sup>. Le contexte eut donc une importance dans l'évolution du soutien politique à la commune nouvelle, sans en être l'unique origine.

La commune nouvelle fut aussi, à plusieurs égards, une opportunité politique. Elle permit tout d'abord aux associations d'élus et principalement à l'AMF, d'apparaître comme des organisations constructives, prenant leur part de responsabilité dans l'effort de réduction des dépenses publiques, dont elles partageaient l'objectif<sup>120</sup>. Romain Pasquier, chercheur au CNRS, souligne que ce positionnement plaça l'AMF aux côtés de ce qu'il appelle les « modernisateurs ». « *La nouveauté du rapport de force a été la conversion de l'Association des Maires de France (AMF), en 2015, à l'argumentation de la coalition modernisatrice, et donc à son investissement dans la rédaction de la loi du 16 mars 2015* »<sup>121</sup>. Cette attitude l'opposa à d'autres associations d'élus, aux positions plus sceptiques concernant la commune nouvelle. Ce fut le cas, par exemple, de l'Association des maires ruraux de France (AMRF)<sup>122</sup>. Au-delà, cet appui politique traduisit le volontarisme des élus, démontrant leur volonté de s'impliquer dans l'évolution institutionnelle et de prendre leur part à la réduction des dépenses publiques<sup>123</sup>. La commune nouvelle fut enfin une opportunité de démontrer que la commune française en tant que collectivité territoriale n'était pas dépassée mais qu'elle disposait encore de ressorts et d'opportunités<sup>124</sup>.

---

<sup>118</sup> Projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, 17 juin 2014, Etude d'impact

<sup>119</sup> Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014, Programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, Article Rapport

<sup>120</sup> François BAROIN, Séance solennelle de clôture, 99<sup>ème</sup> congrès des maires de France, 2 juin 2016

<sup>121</sup> Ibid

<sup>122</sup> Frédéric VILLE, *Communes nouvelles-atouts... et dangers*, Sélientes Editions, Nantes, 2017, Préface

<sup>123</sup> Martine KIS, Les communes nouvelles au secours des intercos, *Le courrier des maires*, n°285, décembre 2014, p 10

<sup>124</sup> Vincent AUBELLE, Pascale GIBERT, *La commune nouvelle*, Berger-Levrault, Paris, 2015, p 11

## Section 4

### La délimitation de la problématique : les enjeux et les perspectives de la commune nouvelle

37. La commune nouvelle est une construction récente. Malgré sa jeunesse, ce régime suscite l'intérêt, comme la quantité d'articles de presse consacrés à son sujet, semble le démontrer<sup>125</sup>. Ces commentaires et analyses demeurent cependant circonscrits à l'étude du fonctionnement et de la mise en œuvre de la commune nouvelle. L'objectif de la présente étude est bien d'aller plus loin, en déterminant les enjeux et les perspectives de ce nouveau régime de fusion de communes.

#### §1. Les contours de l'intérêt porté à la commune nouvelle

38. Les raisons de l'intérêt porté à la commune nouvelle sont multiples. La première d'entre elles tient à l'attachement que les Français portent à la commune en général. Comme évoqué précédemment, ce lien est le résultat d'une convergence entre les habitudes sociales et communautaires héritées de l'Histoire et la reconnaissance de la commune comme niveau essentiel de la vie démocratique. L'évolution des périmètres communaux bouleverse des habitudes héritées de plusieurs siècles. Elle fait renaître des différences culturelles, sociologiques, sociales, historiques et politiques entre populations voisines. Ces oppositions, sédimentées par l'Histoire, se sont parfois dissimulées derrière *des querelles de clochers*<sup>126</sup>. Elles ont tendance à se raviver au moment où les cadres administratifs qui les contenaient sont amenés à disparaître. La création d'une commune nouvelle peut donc susciter la crainte, voire de la nostalgie<sup>127</sup>. La démarche de fusion suscite aussi une forme d'étonnement et de fascination, liées au fait qu'elle concrétise des projets parfois anciens<sup>128</sup>. Elle aboutit aussi à la disparition d'entités pluriséculaires par la

---

<sup>125</sup> Le site internet du quotidien Ouest France offre 84 852 résultats, à la recherche « commune nouvelle ».

<sup>126</sup> Annexe n°9 : Illustration humoristique, Maire de France, Avril 2015

<sup>127</sup> Annexe n°5, Compte rendu de l'Interview de Florence PINEAU, Ancien maire d'Olonne sur mer, 26 juin 2016

<sup>128</sup> *La création d'une commune nouvelle en lieu et place des communes du Château d'Olonne, des Sables d'Olonne et d'Olonne sur Mer verra le jour au 1<sup>er</sup> janvier 2019. Or le débat cette question est évoquée depuis les années 1970 comme l'indique Roland LESPINET, ancien directeur de la ville d'Olonne sur mer dans son ouvrage « en quarante ans », consacré à la vie municipale de cette commune. Un premier projet capota en 2009. La mise en œuvre du projet en cours ne se concrétisa qu'au lendemain des élections municipales de mars 2014.* Roland LESPINET, Directeur général honoraire des services de la ville d'Olonne Sur Mer,

volonté des élus qui les représentent et des administrés qui la peuplent. Cette forme d'altruisme s'inscrit en contradiction avec l'image de nation irréformable encore récemment associée à la France<sup>129</sup>. L'origine de cet intérêt tient aussi au fait que la commune nouvelle montre un visage positif de la décentralisation. Cette dernière a été largement critiquée pour ses dérives financières ou politiques<sup>130</sup>. Or le choix de la fusion de communes va à contresens de ces constats. Il prouve que le coût de la décentralisation peut être contenu par des réformes structurelles et que des élus municipaux sont parfois prêts à sacrifier leurs mandats au nom de l'intérêt supérieur de leurs administrés et de leurs territoires.

39. L'intérêt porté à la commune nouvelle s'est concrétisé de plusieurs manières. Tout d'abord, la presse régionale s'est intéressée au sujet. Les interrogations sur le futur périmètre des communes nouvelles, les modalités de leur mise en œuvre et les débats sur le changement du nom des rues, le niveau de la fiscalité, ont des conséquences sur le quotidien des Français. La presse s'est ainsi faite le relais de ces inquiétudes et de ces débats. Le journaliste Frédéric Ville, spécialiste des collectivités territoriales a par exemple rédigé un ouvrage exclusivement consacré à ces problématiques<sup>131</sup>.

Comme évoqué précédemment, l'intérêt porté à la commune nouvelle est aussi né d'une très forte mobilisation de l'AMF à partir de 2014. Cette association a consacré de nombreux articles de son magazine *Maires de France* et de sa publication internet *Maire-info* à cette question. Une rubrique détaillée dédiée à la commune nouvelle a été ajoutée au site Internet [www.amf.asso.fr](http://www.amf.asso.fr). Enfin, une rencontre annuelle des maires des communes nouvelles, ouverte à tous les élus, est organisée en présence de représentants de la DGCL, de maires et élus déjà impliqués et de représentants du gouvernement<sup>132</sup>.

---

*Raconte*, Les Sables d'Olonne, 2011. Roland LESIPNET, Directeur général honoraire des services de la ville d'Olonne Sur Mer, *En Quarante Ans*, Les Sables d'Olonne, 2013

<sup>129</sup> Emmanuel MACRON, Déclaration sur les relations franco-roumaines, la construction européenne et sur les réformes en France, Bucarest, le 24 août 2017 « *Et je terminerai là-dessus, la France n'est un pays réformable. Beaucoup ont essayé, ils n'ont pas réussi parce que les Françaises et les Français détestent les réformes* ».

<sup>130</sup> Laurence DE CHARRETTE, La justice s'inquiète des dérives de la décentralisation, *Le Figaro*, 2 mai 2012

<sup>131</sup> Frédéric VILLE, Op. Ct

<sup>132</sup> La quatrième rencontre nationale des communes nouvelles du 15 mars 2018, s'est tenue en présence de Bruno Delsol, directeur général des collectivités locales, Christian Bilhac, maire de Péret (34) ; Philippe Chalopin, maire de Baugé-en-Anjou (49) ; Gilles Grimaud, maire de Segré-en-Anjou Bleu (49) et Jacqueline Gourault, ministre auprès du ministre d'État, ministre de l'Intérieur.



L'intérêt universitaire porté à la commune nouvelle est en revanche assez limité. Les ouvrages et articles consacrés à cette question ont principalement visé à préciser et rappeler les modalités de mise en œuvre de la commune nouvelle<sup>133</sup>.

Enfin, le nombre de publications parlementaires consacrées à la commune nouvelle est réduit. Le rapport Manable-Gatel intitulé « *Les communes nouvelles, histoire d'une révolution silencieuse : raisons et conditions d'une réussite* » est le seul rapport d'information exclusivement consacré à la commune nouvelle<sup>134</sup>. Il apporte un regard détaillé sur les facteurs de réussite de ce régime et sur ses limites.

40. L'intérêt porté à la commune nouvelle répond à divers objectifs. Il vise cependant essentiellement à décrire le contenu de la procédure, dans le but d'éclairer les acteurs intéressés dans leurs décisions.

## §2. Les enjeux et les perspectives de la commune nouvelle

41. Notre volonté est précisément d'aller plus loin, en étudiant les enjeux et les perspectives de la commune nouvelle. Analyser les enjeux de la commune nouvelle, c'est s'interroger sur ce que gagne ou perd une commune en décidant de former une commune nouvelle. Analyser les perspectives de la commune nouvelle, c'est étudier le devenir possible de l'institution communale, grâce à la commune nouvelle. Si le premier spectre d'analyse se concentre sur les modalités de renforcement de la commune, le second étudie les possibilités de renouvellement offertes à la commune. Comme évoqué précédemment, le rapport Manable-Gatel consacré aux communes nouvelles parlaient de la commune nouvelle comme d'une « *révolution silencieuse* ». Si l'usage de cette expression visait à souligner les raisons et les conditions de ce qui est déjà considéré comme une réussite<sup>135</sup>, le mot « *révolution* » illustre assez clairement l'objet de la démarche suivie. En effet, le but

---

<sup>133</sup> Trois ouvrages ont été consacrés à la commune nouvelle : Michel VERPEAUX, Armel PECHEUL, *Les communes nouvelles*, LexisNexis, Actualité, 2016 ; Vincent AUBELLE, Pascale GIBERT, *La commune nouvelle*, Berger-Levrault, Paris, 2015 et Philippe PETIT, Anne GARDERE, Guillaume DUMAS, Berengère DENIS, *Commune nouvelle : réussir sa fusion*, Territorial éditions, Voiron, juillet 2015

<sup>134</sup> Christian MANABLE, Mme Françoise GATEL, Rapport n° 563 Sénat, session ordinaire de 2015-2016, 28 avril 2016, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, *Les communes nouvelles, Histoire d'une révolution silencieuse, raisons et conditions d'une réussite*

<sup>135</sup> Ibid

de cette thèse est bien de s'interroger sur le fait de savoir si la commune nouvelle est en mesure de *révolutionner* la commune en crise, en lui apportant les moyens de la modernité.

42. Les enjeux comme les perspectives de la commune nouvelle ne peuvent s'appréhender qu'au seul niveau communal. L'intercommunalité à fiscalité propre occupe aujourd'hui une place prépondérante dans l'architecture territoriale. Ainsi, **s'il est essentiel de déterminer ce que la commune nouvelle est en mesure d'apporter à l'échelon communal (I), cette analyse ne saurait être complète sans que ne soit évoqué l'impact de la commune nouvelle sur le bloc communal<sup>136</sup> (II).**

---

<sup>136</sup> Ensemble constitué d'un groupement à fiscalité propre et de ses communes membres.

**PREMIERE PARTIE :**

**Les effets de la commune nouvelle  
sur l'échelon communal**

---

43. L'organisation territoriale de la France se singularise par son très grand nombre de communes. Cette particularité est perçue à la fois comme une force et comme une faiblesse.

C'est une force parce qu'elle apporte à la République un maillage démocratique unique en Europe composé de 524 280 conseillers municipaux<sup>137</sup>, pour la majorité d'entre eux bénévoles. Cette force démocratique permet l'administration des territoires au plus proche des citoyens<sup>138</sup>. A ce titre elle suscite un véritable attachement de la part de la population française.

Mais c'est aussi une faiblesse qui tient à l'inadaptation des périmètres communaux avec les modes de vie et les attentes des citoyens en matière de politique publique. Cette réalité s'est traduite de différentes manières au cours de l'Histoire. Elle prend une signification particulière dans l'administration territoriale du XXIème siècle, notamment en raison des réalités socio-économiques qui structurent le pays.

44. Dans son rapport sur le développement des responsabilités locales de 1976 intitulé « *Vivre ensemble* », l'ancien ministre de l'aménagement Olivier Guichard parle, pour décrire cette situation, « *d'institution sans réalité et de réalité sans institution* »<sup>139</sup>, illustrant ainsi le décalage entre les institutions administratives et le périmètre des besoins des administrés. Afin de pallier cette situation, plusieurs solutions ont émergé depuis 1789.

Parmi ces solutions figure la fusion des communes. Elle permet le regroupement des communes grâce à l'extension de leurs périmètres.

45. Aucun texte n'est parvenu à endiguer, par le biais de fusions, le phénomène de l'émiettement communal. Or, les six ans d'histoire de la commune nouvelle montrent une toute autre réalité. Ce nouveau régime de fusion de communes établi par la loi du 16 décembre 2010, permet au nombre de communes françaises de passer sous la barre symbolique des 36 000 unités.

---

<sup>137</sup> <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/elus-locaux>

<sup>138</sup> Gérard-François DUMONT, *La France doit être fière de ses communes, 36 000 Communes*, Mai 2015

<sup>139</sup> Olivier GUICHARD, *Op. Ct*, p 27

46. Fort de son succès quantitatif, la commune nouvelle apparaît alors comme un outil de rationalisation utile aux communes. Par là même, elle a fait évoluer le système de regroupement par fusion dont le bilan fut jusqu'alors mitigé.

Ce nouveau régime a plusieurs effets sur les communes qui y adhèrent. Il corrige tout d'abord les insuffisances des modalités de fusion jusque-là en vigueur. Il procède par ailleurs au renforcement des communes par leurs moyens et leur organisation. En cela il accroît leur capacité à agir sur leur environnement territorial.

Née de la loi du 16 décembre 2010, la commune nouvelle promet de nouvelles modalités de fusion de communes. Elle permet par là même de constituer à une échelle élargie, une nouvelle organisation communale différente de celle proposée par le droit en vigueur jusqu'alors.

47. S'il est admis que la commune est aujourd'hui en crise, cette situation est avant tout liée à son périmètre plus qu'à son fonctionnement institutionnel. Ainsi, le régime de la commune nouvelle a pour effet d'élargir le cadre communal à une échelle de regroupement. Il participe en ce sens à la réhabilitation de la commune en tant qu'institution, tout en lui apportant les modifications utiles à son bon fonctionnement dans la durée.

Cette première partie a donc vocation à déterminer l'impact réel de la commune nouvelle sur l'échelon communal en interrogeant les modalités de renforcement de cet échelon administratif souvent décrié. Au-delà, elle permet aussi d'appréhender l'ampleur du changement de nature et du renouvellement de l'échelon communal constitué par la commune nouvelle.

## Titre 1<sup>er</sup> :

# Le renforcement de la capacité à agir des communes françaises

48. La loi du 16 décembre 2010 diffère des textes consacrés à la décentralisation qui la précèdent. En effet, à la différence notable des lois de l'acte I et de l'acte II de décentralisation, il ne s'agit pas ici de poursuivre la dynamique de transfert de compétences, mais avant tout d'adapter l'architecture territoriale actuelle à ces transferts successifs<sup>140</sup>.

Le nouveau régime de la commune nouvelle répond à cet objectif. Il propose de redonner au processus de fusion des communes une dynamique jusque-là fortement limitée, en proposant un régime simplifié et plus souple susceptible, à terme, de réduire le nombre de communes en France. « *Les articles 8 et 9 substituent un nouveau dispositif de fusion de communes, plus simple, plus souple et plus incitatif, à l'ancien, issu de la loi dite « Marcellin » de 1971* »<sup>141</sup>.

La commune nouvelle participe aussi des objectifs plus généraux poursuivis par le texte, puisqu'il est prévu de « *Simplifier le paysage institutionnel [...], en favorisant les regroupements de collectivités sur une base volontaire et en supprimant les niveaux devenus superflus* »<sup>142</sup>.

49. Ce nouveau régime permet au législateur de simplifier le paysage institutionnel en favorisant la réduction du nombre des communes françaises. Il donne pour cela aux élus communaux les moyens de procéder à des fusions, de leur propre initiative, puisque la démarche se veut essentiellement basée sur le volontariat.

Mais, pour que ces regroupements aient une utilité, il faut qu'ils répondent aux attentes réelles des territoires.

---

<sup>140</sup> Projet de loi de réforme des collectivités territoriales, 21 Octobre 2009, Exposé des motifs, p 3

<sup>141</sup> Ibid, p 12

<sup>142</sup> Ibid, p 5

Pour appréhender cette utilité, il est important de considérer la mutation progressive de l'architecture territoriale au fil des lois de décentralisation.

Cette mutation entreprend une réduction importante et progressive du poids et des moyens des communes dans l'architecture territoriale.

L'impact de la commune nouvelle sur l'échelon communal s'interprète donc aussi sous le prisme de ce que l'on a pu appeler : « *la crise communale* ». Cette dernière a eu plusieurs visages au fil des siècles<sup>143</sup>.

Au XXI<sup>ème</sup> siècle, cette crise se caractérise par le déficit croissant des moyens communaux tant en termes financiers qu'en termes de compétences<sup>144</sup>. A cette caractéristique s'ajoute le constat observé depuis plusieurs décennies du décalage entre les périmètres communaux et l'échelle géographique des attentes des administrés.

**50.** L'étendue des solutions apportées par la commune nouvelle à la situation de l'échelon communal, s'interprète donc aussi bien au travers de la transformation du processus de fusion, que de l'impact du régime sur la crise que traverse l'échelon communal, les deux moyens étant intimement liés.

---

<sup>143</sup> Henry ROUSSILLON, Op. Ct, p 9

<sup>144</sup> Pierre MAUROY, Rapport au Premier ministre, *Refonder l'action publique locale*, Décembre 2000, p 35

## Section n°1

### La modernisation du processus de fusion des communes

---

51. La nécessité de réformer les outils du regroupement est apparue comme un impératif. Proposée à plusieurs reprises dans des rapports parlementaires, dont le rapport Balladur du 5 mars 2009<sup>145</sup>, elle apparaît souvent comme une solution complémentaire à la construction intercommunale<sup>146</sup>.

La loi du 16 juillet 2010 lui attribue pourtant une place significative en lui consacrant son chapitre III<sup>147</sup>. Plusieurs textes se sont par la suite succédé pour renforcer l'attraction de ce régime. C'est le cas des textes issus des propositions de loi Pelissard et Pires Beaume, devenues « *loi relative à l'amélioration du régime de commune nouvelle* »<sup>148</sup> du 16 mars 2015 et la « *loi tendant à permettre le maintien des communes associées, sous forme de communes déléguées, en cas de création d'une commune nouvelle* »<sup>149</sup> du 8 novembre 2016.

52. Jusqu'alors déconsidéré, du fait notamment du nombre relativement faible de fusions réalisées dans le cadre de la loi Marcellin du 16 juillet 1971, mais aussi de l'essor concurrent de l'intercommunalité à fiscalité propre, ce système de regroupement retrouve donc dans la commune nouvelle, les moyens de son renouveau.

La simplicité et la souplesse apportées par la loi au processus de regroupement par fusion réside essentiellement dans l'extension à diverses personnes morales de droit public, du pouvoir d'initiative en matière de création d'une commune nouvelle. Cette extension ne remet pas pour autant en question la garantie donnée aux conseils municipaux d'approuver ou de désapprouver l'initiative de la fusion. Le pouvoir d'approbation est quant à lui limité

---

<sup>145</sup> Edouard BALLADUR, Rapport du comité pour la réforme des collectivités locales, *Il est temps de décider*, 5 mars 2009

<sup>146</sup> Dominique PERBEN, Rapport n°2516 Assemblée nationale, 14 mai 2010, fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de la législation, et de l'administration générale de la République, *Projet de loi de réforme des collectivités territoriales*, p 36

<sup>147</sup> Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales

<sup>148</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

<sup>149</sup> 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



aux conseils municipaux eux-mêmes, même si la question du référendum bouleverse quelque peu cette affirmation.

Cette concentration caractérise le principe du « *volontariat* » qui considère que le choix de l'évolution territoriale d'une commune doit être accepté par les conseils municipaux des communes concernées, à l'unanimité ou, le cas échéant, en situation de majorité qualifiée<sup>150</sup>. Afin d'éviter le blocage par une minorité de communes d'un projet de formation d'une commune nouvelle, le législateur a souhaité donner des limites au principe du « *volontariat* ». Déjà très contestées dans les débats qui ont accompagné le vote de la loi Marcellin, ces limites ont été pour la plupart écartées de la loi du 16 décembre 2010.

Le législateur a donc dû conditionner le succès de la commune nouvelle au respect de son caractère incitatif. Constatant le succès de l'incitation portée par la loi Chevènement de 1999 sur les regroupements intercommunaux<sup>151</sup>, la loi a accordé un certain nombre de garanties financières aux communes faisant le choix de la commune nouvelle.

**53.** La présente section a vocation à déterminer ce qui fait de la commune nouvelle un régime attractif, aussi bien dans la simplification de la procédure de fusion que dans les incitations financières qu'il propose.

---

<sup>150</sup> Henry ROUSSILLON, Op. Ct, p 193

<sup>151</sup> Christian MANABLE, Mme Françoise GATEL, Rapport n° 563, Op. Ct, p 64

## §1. La simplification de la procédure de fusion

54. Le régime établi par la loi du 16 juillet 1971 a été jugé trop complexe. Cet échec est pour partie imputable à la procédure de fusion qu'elle établit. Cette complexité ressort du texte initial, mais s'est aussi constituée progressivement, par l'intermédiaire de ses récentes évolutions. La loi du 16 décembre 2010 s'est donnée pour objectif de remédier à cette situation en instaurant un régime de fusion plus souple.

55. L'échec du nombre de fusions de communes constatées dans le cadre des dispositions de la loi du 16 juillet 1971 a diverses origines. La procédure de fusion a notamment souffert d'une complexité formelle résultant notamment des concessions faites par le gouvernement au Sénat, au cours du processus législatif. Le gouvernement a en effet fait face à une forte réticence des sénateurs vis-à-vis de son projet initial.

56. Depuis la loi du 5 avril 1884, les évolutions organiques des communes sont liées au choix des conseils municipaux<sup>152</sup>, ce qui n'a pas toujours été le cas dans l'Histoire des regroupements communaux en France. Les projets de réforme territoriale proposés par les ministres Christian Fouchet et Raymond Marcellin, respectivement en 1968 et en 1970, préconisaient par exemple la suppression automatique des communes de moins de 100 habitants<sup>153</sup>. Avant cela, la Constitution de l'An III (22 août 1795) instaurait le regroupement des communes de moins de 5 000 habitants sous la forme de municipalités de canton<sup>154</sup>. Le régime de Vichy opérait enfin un certain nombre de fusions autoritaires dans les communes les plus en difficulté<sup>155</sup>.

Trop arbitraire et trop risquée politiquement, cette méthode a été rejetée en 1971<sup>156</sup>. Dans un contexte de méfiance des élus locaux et afin de limiter les éventuels blocages de projets de fusion par un conseil municipal réticent, le gouvernement a souhaité apporter des

---

<sup>152</sup> Albert FAIVRE, Préface de Charles FLOQUET, *loi municipale du 5 avril 1884, texte complet, annoté, commenté et expliqué par les circulaires et documents officiels, à l'usage des maires, conseillers municipaux et électeurs*, p 3

<sup>153</sup> Henry ROUSSILLON, *Op. cit.*, p 127

<sup>154</sup> Constitution du 5 fructidor An III, article 179 et 180

<sup>155</sup> Loi n°285 du 28 février 1942, Portant simplification et coordination de l'administration départementale et municipale

<sup>156</sup> Comptes-rendus des débats, Assemblée nationale, session ordinaire de 1970-1971, 1<sup>ère</sup> séance du mardi 1<sup>er</sup> juin 1971, p 2234

éléments de rationalisation au principe du « *volontariat* », proposant notamment des possibilités d'intervention en dernier recours en cas de blocage du processus. Cette tension entre les aspirations des élus locaux à défendre le principe du « *volontariat* » et les vellétés de rationalisation, visant à en garantir le succès des fusions, ressort aussi bien du régime de fusion-Marcellin que du régime de la commune nouvelle.

La commune nouvelle, comme anciennement la loi Marcellin, s'inscrit dans un souci d'équilibre entre ces deux aspirations contradictoires.

57. La question du « *volontariat* » ne doit pas faire oublier que la procédure de fusion demeure une mesure d'organisation des collectivités<sup>157</sup>. Quel que soit donc le degré de « *volontariat* » instauré par la loi et le poids des élus locaux dans le processus de fusion, la décision finale relève bel et bien du pouvoir central et donc du représentant de l'Etat dans le département<sup>158</sup>.

58.

59. La commune nouvelle a donc procédé à un assouplissement de la procédure de fusion, dans ses différentes étapes de réalisation, l'initiative, l'approbation et la décision, cherchant l'équilibre le plus approprié à la réussite du processus de fusion.

## **A. La mise en œuvre d'une procédure d'initiative partagée**

60. Un projet de fusion de communes naît d'abord de l'initiative d'acteurs territoriaux. La commune nouvelle a très largement fait évoluer la procédure établie par la loi Marcellin en 1971.

### 1) Les modalités d'initiatives établies par la loi Marcellin

61. Votée le 16 juillet 1971, la loi Marcellin était un texte ambitieux dont l'objectif était avant tout de corriger les conséquences de l'émiettement communal, en adaptant les

---

<sup>157</sup> Commentaire de la décision n° 2010-12 QPC du 2 juillet 2010 Commune de Dunkerque, *Les Cahiers du Conseil Constitutionnel*, Cahier n° 30

<sup>158</sup> Projet de loi de réforme des collectivités territoriales, 21 Octobre 2009, Etude d'impact

périmètres communaux à la nouvelle situation socio-économique des Trente glorieuses<sup>159</sup>. Cette période est en effet marquée, à la fois par un accroissement de la demande d'équipements publics qui nécessite la constitution de collectivités plus fortes<sup>160</sup> et par la transformation de la répartition géographique de la population conduisant à une désertification de certains territoires et à l'accroissement démographique des zones urbaines<sup>161</sup>.

Bien que perçue comme un texte autoritaire, cette loi fut en réalité un texte d'équilibre. En effet, le souhait premier du gouvernement était de refuser la fusion autoritaire des communes les plus faibles<sup>162</sup>. Préconisé par le rapport Fouchet de mai 1968, ce recours automatique à la fusion n'est pas perçu comme viable compte tenu de son extrême sensibilité politique et du caractère géographiquement très concentré de ses résultats<sup>163</sup>. Le gouvernement s'est pour autant refusé à ne circonscrire son action qu'au seul développement du regroupement intercommunal<sup>164</sup>. En effet, comme l'indiquait Raymond Marcellin lui-même, ces regroupements étaient considérés comme insuffisants à constituer à eux seuls une réponse viable à la situation des communes. « *D'abord, elle ne tenait pas suffisamment compte de l'extrême diversité du territoire national et de la nécessité de revenir à des solutions variées, [...], ensuite, elle ne résolvait pas les difficultés qui se posent au niveau des agglomérations dont le tissu urbain est continu et pour lesquelles la solution la plus rationnelle est sans doute la fusion [...]* »<sup>165</sup>.

a) Les mesures provisoires du plan départemental de regroupement des communes

**62.** Afin de garantir une réponse adaptée à chaque commune, la loi du 16 juillet 1971 préconisait le recours au plan départemental de fusion. « *Dans un délai de six mois à*

---

<sup>159</sup> Expression adoptée par l'économiste français Jean Fourastié en 1979 pour qualifier la période historique comprise entre 1946 et 1975 durant laquelle la France et la plupart des nations occidentales connurent une croissance exceptionnelle et régulière de leur économie et à l'issue de laquelle ces mêmes économies entrèrent dans l'ère de la société de consommation.

<sup>160</sup> Compte rendu des débats, Assemblée nationale, session ordinaire de 1970-1971, 1<sup>ère</sup> séance du mardi 1<sup>er</sup> juin 1971, p 2234

<sup>161</sup> Ibid

<sup>162</sup> Ibid, p 2237

<sup>163</sup> Compte-rendu des débats, Sénat, Session ordinaire de 1970-1971, Séance du mardi 15 juin 1971, p 880

<sup>164</sup> Compte-rendu des débats, Assemblée nationale, session ordinaire de 1970-1971, 1<sup>ère</sup> séance du mardi 1<sup>er</sup> juin 1971, p 2244

<sup>165</sup> Compte-rendu des débats, Assemblée nationale, session ordinaire de 1970-1971, 1<sup>ère</sup> séance du mardi 1<sup>er</sup> juin 1971, p 2237

*compter de l'ouverture de la session ordinaire des conseils généraux suivant la publication de la présente loi, il sera procédé dans chaque département et dans les conditions prévues à l'article suivant, à un examen des caractéristiques de chaque commune[...] »*<sup>166</sup>. Ce plan apportait ainsi une réponse circonstanciée en prenant en compte trois situations précises. La première concernait les communes situées dans des ensembles urbains, dont la bonne administration de l'agglomération nécessitait un partage des ressources et des moyens. La deuxième concernait les communes ne pouvant assurer seules leur développement et pour lesquelles les regroupements les plus souples ne suffisaient pas. La troisième concernait les communes devant rejoindre des syndicats à vocation multiple<sup>167</sup>.

Ce texte n'avait pas seulement vocation à faciliter les regroupements de communes par fusion. Il avait aussi pour objectif d'opérer un diagnostic visant à proposer une solution adaptée à chaque territoire, soit sous la forme d'un regroupement de communes par fusion, soit sous la forme d'un regroupement intercommunal.

**63.** Les modalités d'organisation de ce plan de fusion ont été regroupées au sein du Titre I de la loi, intitulé « *dispositions relatives à des procédures de fusion et de regroupement communal* », dont la vocation était limitée dans le temps à l'instauration du plan départemental de regroupement.

Le Titre II du texte traitait quant à lui des « *dispositions tendant à faciliter les fusions de communes* ». Ces dernières avaient en revanche vocation à perdurer au-delà de la réalisation du plan départemental de fusions.

**64.** Au vu de l'examen réalisé par une commission d'élus, le préfet proposait un plan de regroupement qui était par la suite soumis pour approbation aux conseils municipaux des communes concernées<sup>168</sup>. Ces derniers pouvaient alors proposer des regroupements avec d'autres communes que celles proposées par le préfet. En cas d'accord, la fusion était entérinée par arrêté préfectoral. En cas de désaccord ou d'absence de vote, le conseil

---

<sup>166</sup> Compte rendu des débats, Assemblée nationale, session ordinaire de 1970-1971, Séance du Mercredi 30 Juin 1971, p 3564

<sup>167</sup> Loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, Article 2

<sup>168</sup> Ibid

général était consulté. Si ce dernier donnait un avis négatif, la fusion ne pouvait être prononcée<sup>169</sup>.

Dès la discussion portant sur le Titre I du texte, les sénateurs ont souhaité modifier le projet de loi qui donnait un rôle central à l'initiative préfectorale. La discussion a en effet porté sur la composition de la commission d'élus que le Sénat souhaitait voir élargie. Par amendement, le Sénat a modifié le texte afin que la composition de cette commission d'élus soit définie par la loi et non par le décret. Ces deux propositions n'ont pas été retenues<sup>170</sup>.

Dans un même esprit de défiance vis-à-vis de l'autorité préfectorale, le Sénat a modifié le texte afin que le plan départemental soit directement établi par la commission d'élus, limitant ainsi le rôle du préfet à une simple compétence liée. Par souci d'apaisement, la commission mixte paritaire a adopté une rédaction plus consensuelle de l'article 2 du texte, proposant ainsi qu'à partir de l'examen réalisé par la commission, le préfet établisse un plan départemental<sup>171</sup>. Le projet de loi prévoyait initialement, un simple avis de la commission départementale<sup>172</sup>.

Enfin, les parlementaires ont contesté la possibilité donnée au gouvernement par la version initiale du projet de loi Marcellin, d'ordonner en dernier recours une fusion par décret en Conseil d'Etat. Comme l'expliquait Raymond Marcellin lui-même, cette mesure avait avant tout un objectif « *de coercition à employer dans des cas extrêmes où la fusion, de toute évidence souhaitée par les populations concernées, se heurterait à la mauvaise volonté ou à une manœuvre politique* »<sup>173</sup>. Cette partie du texte fut finalement retirée en commission mixte paritaire<sup>174</sup>. Ce débat caractérise à lui seul la nature du clivage opposant le gouvernement aux parlementaires, le premier soutenant une rédaction plus stricte du texte dans un souci de rationalisation, les seconds souhaitant au contraire limiter l'ingérence préfectorale dans un souci de défense des libertés communales.

Les négociations entre les deux chambres ont donc abouti à de nombreuses inflexions en faveur du Sénat, limitant ainsi les mesures de rationalisation soutenues par le gouvernement

---

<sup>169</sup> Ibid, Article 3

<sup>170</sup> Alain DELCAMP, Op. Ct, p 63

<sup>171</sup> Ibid

<sup>172</sup> Ibid, p 65

<sup>173</sup> Compte rendu des débats, Assemblée nationale, session ordinaire de 1970-1971, 1<sup>ère</sup> séance du mardi 1<sup>er</sup> juin 1971, p 2235

<sup>174</sup> Alain DELCAMP, Op. Ct, p 67

## b) Les mesures d'initiative définitives

65. Le Titre I du texte revêt un caractère provisoire lié à la mise en place du plan départemental de regroupement. Le Titre II établit en revanche de nouvelles modalités de fusion ayant vocation à perdurer.

Ces dernières furent ainsi codifiées dans le code de l'administration communale<sup>175</sup>, puis, à partir de 1996, dans le code général des collectivités territoriales<sup>176</sup>.

66. La loi du 16 juillet 1971 établit le principe d'une initiative de fusion exclusivement portée par les conseils municipaux. Deux remarques découlent de cette affirmation :

Il s'agit premièrement d'une inflexion par rapport aux mesures en vigueur depuis le vote de la loi du 5 avril 1884 qui proposaient une initiative partagée entre le conseil municipal, le préfet et les électeurs eux-mêmes.

Ce dernier texte consacrait en effet plusieurs articles de son Titre I aux évolutions des périmètres communaux. Il reprenait pour cela en partie les dispositions déjà prévues par la loi du 18 juillet 1837<sup>177</sup>. L'article 3 de la loi du 5 avril 1884 établissait ainsi que « *toutes les fois qu'il s'agit de transférer le chef-lieu d'une commune, de réunir plusieurs communes en une seule, ou de distraire une section d'une commune, soit pour la réunir à une autre, soit pour l'ériger en commune séparée, le préfet prescrit dans les communes intéressées une enquête sur le projet en lui-même et sur ses conditions* »<sup>178</sup>. Sans cibler exclusivement la fusion de communes, ce texte déterminait la possibilité de rapprochement des communes entre elles et l'obligation pour le préfet de prendre à son compte une demande dont l'initiative était portée « *soit par le conseil municipal de l'une des communes intéressées, soit par le tiers des électeurs inscrits de la commune ou de la section en question* »<sup>179</sup>.

Deuxièmement, la décision d'initier une démarche de fusion, prévue par le texte et codifiée dans le code des communes, imposait aux communes intéressées de choisir les modalités

---

<sup>175</sup> Article L 112-1 et suivants du Code des Communes

<sup>176</sup> Articles L2113-2 et suivants du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>177</sup> M de CORMENIN, *Recueil contenant les ordonnances et circulaires relatives à la loi du 18 juillet 1837 sur l'administration municipale*, La librairie administrative de Paul Dupont et Cie, Paris, 1838

<sup>178</sup> Albert FAIVRE, Op. cit

<sup>179</sup> Ibid

selon lesquelles elles désireraient fusionner<sup>180</sup>. La loi prévoyait en effet deux formes de fusions. La fusion simple qui supposait que les communes fusionnées s'organisent, à compter de l'arrêté de fusion, comme une commune de droit commun. La fusion-association qui permettait aux communes fusionnées de conserver au sein de la nouvelle entité, un maire délégué, une mairie annexe et un conseil consultatif.

67. L'initiative de la fusion établie par la loi Marcellin s'avère donc plus restreinte, que les dispositions en vigueur jusqu'à son approbation. La loi du 5 avril 1884 prévoyait une initiative plurielle, la loi du 16 juillet 1971 a limité, quant à elle, cette initiative aux seuls conseillers municipaux. Les navettes parlementaires ont imposé au texte, un renforcement conséquent du rôle des élus locaux dans le processus d'initiative, rendant nettement plus complexe l'obtention d'un consensus.

## 2) L'extension des modalités d'initiative dans le cadre de la commune nouvelle

68. L'objectif de la loi du 16 décembre 2010 est de rendre plus efficace le principe de regroupement par fusion.

Afin d'assouplir le régime établi en 1971 par la loi Marcellin, la loi de réforme des collectivités a élargi le nombre d'intervenants susceptibles de porter l'initiative d'un regroupement.

### a) Les modalités d'initiative partagée

69. L'article 21 de la loi du 16 décembre 2010 renoue avec la logique de l'initiative partagée déjà établie par la loi du 5 avril 1884.

Une commune nouvelle peut ainsi être constituée en lieu et place de communes contiguës, à la demande de tous les conseils municipaux et à l'initiative du préfet.

---

<sup>180</sup> Article L 112-1 du Code des Communes



A ces deux acteurs s'ajoute, l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, qui ne peut prendre cette initiative que si elle a vocation à créer une commune nouvelle à l'échelle de l'intégralité de son propre périmètre d'action<sup>181</sup>.

La loi permet enfin à une majorité qualifiée de communes de prendre l'initiative de la fusion. Dans ce cas, la demande doit émaner « *des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres d'un même établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, représentant plus des deux tiers de la population totale de celles-ci* »<sup>182</sup>.

L'initiative relève donc à la fois des communes elles-mêmes, mais aussi d'une majorité de communes à l'échelle d'une intercommunalité à fiscalité propre, du conseil communautaire d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, ou de l'initiative du préfet lui-même.

#### b) L'implication de l'intercommunalité à fiscalité propre

70. Les nouveautés apportées par la commune nouvelle sont donc, dans un premier temps, l'implication de l'intercommunalité et de son organe délibérant dans le processus d'initiative, puis la possibilité donnée à une majorité qualifiée de communes de porter une telle initiative dans le périmètre d'une intercommunalité à fiscalité propre.

La loi du 16 décembre 2010 consacre la généralisation de l'intégration intercommunale à l'ensemble du territoire national<sup>183</sup>. Cette mesure participe d'un renforcement général de l'intercommunalité à fiscalité propre au sein du bloc communal<sup>184</sup>. Au-delà du symbole, elle permet à des intercommunalités très intégrées de travailler à un approfondissement de leur coopération allant jusqu'à créer une commune unique, comme l'explique Dominique Perben, rapporteur du texte à l'Assemblée nationale. « *J'ajoute qu'un certain nombre*

---

<sup>181</sup> LOI n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, Article 21

<sup>182</sup> Ibid

<sup>183</sup> Ibid, Article 35

<sup>184</sup> Jean-Patrick COURTOIS, Rapport n°169, Sénat session ordinaire de 2009-2010, 16 décembre 2009, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles de la législation et de l'administration générale, *Projet de loi de réforme des collectivités territoriales*, p 260

*d'intercommunalités en milieu rural sont allées très loin dans l'intégration : elles peuvent être tentées de considérer la commune nouvelle comme une sorte d'aboutissement»<sup>185</sup>.*

L'implication de l'intercommunalité dans le processus d'initiative permet aussi l'ouverture du régime à un plus grand nombre d'acteurs locaux, ce qui est un moyen d'étendre géographiquement le succès de la commune nouvelle. C'est aussi une manière d'inciter les territoires à travailler à l'organisation de l'architecture territoriale la mieux adaptée à leur situation. L'exemple de la réorganisation des intercommunalités du sud du département du Maine-et-Loire est caractéristique de ce choix. Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, six communautés de communes de ce département se sont constituées en communes nouvelles<sup>186</sup>. Elles ont par la suite formé, à l'échelle d'une unité territoriale de 119 900 habitants, une communauté d'agglomération<sup>187</sup>. Cette dernière est devenue le second EPCI à fiscalité propre du département, en terme de population<sup>188</sup> et le quatrième de la région Pays-de-la-Loire<sup>189</sup>.

71. Cette implication de l'intercommunalité pose cependant plusieurs questions d'ordre juridique. L'intercommunalité s'organise en effet autour de deux principes structurants que sont l'exclusivité et la spécialité. La spécialité limite les compétences des EPCI à fiscalité propre aux seules compétences qui lui ont été transférées par ses communes-membres<sup>190</sup>. L'exclusivité lui confère un rôle unique dans ces domaines transférés<sup>191</sup>. Les communes sont donc en principe des lieux de pouvoir initiaux et les structures intercommunales des lieux de pouvoirs seconds ou dérivés<sup>192</sup>. Dans ce contexte, considérer que l'organe délibérant d'un EPCI à fiscalité propre puisse avoir un rôle d'initiative relatif à l'avenir de ses communes-membres paraît en contradiction avec le principe selon lequel l'intercommunalité est l'expression d'une volonté de partage des compétences communales. Dans son article consacré au principe de la libre administration et à l'intercommunalité, la professeure Jacqueline Montain-Domenach fait état d'un

---

<sup>185</sup> Compte rendu des débats, Assemblée nationale, séance du lundi 31 mai 2010, Intervention de Monsieur Dominique Perben, rapporteur du projet de loi de réforme des collectivités territoriales

<sup>186</sup> [<http://www.maine-et-loire.gouv.fr/communes-nouvelles-r1145.html>]

<sup>187</sup> Fiche Insee, Intercommunalité-Métropole de CA Mauges Communauté, 1<sup>er</sup> janvier 2018

<sup>188</sup> Région Pays de la Loire, La nouvelle organisation intercommunale au 1<sup>er</sup> janvier 2017 en Pays de la Loire, disponible sur : [http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/0848h17ob\\_evolution\\_epci.pdf](http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/0848h17ob_evolution_epci.pdf), 21 mars 2017

<sup>189</sup> Ibid

<sup>190</sup> CE, 23 octobre 1985, *commune de Blaye les Mines*, n°46612

<sup>191</sup> CE, 28 juillet 1995, *district de l'agglomération de Montpellier*, n°149863

<sup>192</sup> Jacqueline MONTAIN-DOMENACH, Principe de libre administration et intercommunalité, transition et incertitudes, *Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 12, mai 2002

basculement législatif progressif de l'intercommunalité vers une forme de « *supra-communalité* », symbolisée notamment par la définition par les organes délibérants des EPCI à fiscalité propre eux-mêmes, de l'intérêt communautaire<sup>193</sup>. Elle précise ainsi que « *les structures intercommunales ne peuvent plus être perçues comme la simple conséquence de la réunion des volontés des communes pour gérer en commun certaines missions, mais elles sont devenues l'expression d'un lieu de pouvoir, représentant l'intérêt de la population sur un espace renouvelé* »<sup>194</sup>. En proposant une initiative intercommunale à la fusion des communes, le législateur s'est clairement inscrit dans cette dynamique.

### c) La fusion à l'initiative d'une majorité qualifiée

72. La possibilité donnée à une majorité qualifiée de communes de proposer un regroupement dans le cadre d'une intercommunalité, sous la forme d'une commune nouvelle, soulève aussi plusieurs difficultés.

Se pose tout d'abord la question du « *volontariat* » Défendu par le gouvernement dans le cadre de ce texte<sup>195</sup>, ce principe est la garantie donnée aux communes qu'elles pourront approuver ou rejeter un projet de fusion qui les concerne. Or la possibilité donnée par la loi à une majorité de communes, de décider pour d'autres de l'initiative de lancer une fusion qui les concerne, paraît en contradiction avec le principe d'une fusion volontaire. La seconde question touche directement au principe de non-tutelle d'une collectivité sur une autre. Le fait que l'initiative d'une fusion puisse émaner d'une autre collectivité peut avoir un impact sur le respect ou non du principe de non-tutelle d'une collectivité sur une autre, garanti par la Constitution<sup>196</sup>.

A la question du « *volontariat* », la loi répond par l'organisation d'une consultation systématique des conseils municipaux concernés, dans les cas où l'initiative de la fusion émanerait du préfet, d'une majorité de communes au sein d'un EPCI ou de l'organe délibérant d'un EPCI. En cas de désaccord des conseils municipaux, la loi prévoit par

---

<sup>193</sup> Jacqueline MONTAIN-DOMENACH, Op. cit.

<sup>194</sup> Ibid

<sup>195</sup> Projet de loi de réforme des collectivités territoriales, 21 Octobre 2009, Etude d'impact, p 24

<sup>196</sup> Article 72, Constitution de la Vème République

ailleurs la consultation des électeurs eux-mêmes, dans des conditions de majorité garantissant la représentation de chaque commune<sup>197</sup>.

La non-tutelle d'une collectivité sur une autre est un principe inscrit depuis 2003 dans l'article 72 de la Constitution<sup>198</sup>. La jurisprudence a précisé l'étendue de ce principe en limitant sa portée. Dans une décision du 12 décembre 2003, le Conseil d'Etat, par la suite rejoint par le Conseil constitutionnel, a limité la définition de la tutelle, au pouvoir d'autorisation ou de contrôle d'une collectivité sur une autre<sup>199</sup>. Dans son avis rendu le 15 novembre 2012 consacré à l'étendue des possibilités offertes par le pouvoir réglementaire reconnu aux collectivités dans l'article 72, le Conseil d'Etat décrit les caractéristiques de la non-tutelle d'une collectivité sur une autre en ces termes : « [...]si le législateur conférait à une collectivité un pouvoir d'opposition, de réformation ou de substitution, en matière réglementaire, à l'égard d'une autre ; ou subordonnait l'exercice du pouvoir réglementaire d'une collectivité à l'approbation d'une autre ; ou s'il permettait à une collectivité d'enjoindre à une autre de réglementer ; ou s'il habilitait une collectivité à prescrire à une autre telle ou telle règle de procédure ou de fond pour l'élaboration de sa réglementation locale »<sup>200</sup>. La problématique de l'initiative d'une majorité de collectivités sur une autre, n'aurait pas, au regard des critères évoqués, pour effet d'instaurer une tutelle susceptible de contraindre les communes à fusionner. La mise en place de la fusion relève donc bien de l'approbation des communes elles-mêmes et de celle de leurs administrés<sup>201</sup>. Elle relève surtout, dans sa dernière étape, de la décision finale du préfet qui la rend effective par arrêté<sup>202</sup>.

#### d) L'initiative préfectorale

73. Le 4° de l'article L. 2113-3 du CGCT prévoit d'autoriser le préfet à initier lui-même un processus de fusion. La loi communale du 5 avril 1884 prévoyait déjà cette possibilité.

---

<sup>197</sup> Article L. 2113-3 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>198</sup> Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003, relative à l'organisation décentralisée de la République, Article 5

<sup>199</sup> Michel VERPEAUX, Laetitia JANICOT, *Droit des Collectivités Territoriales*, PUF, 2015, p 362

<sup>200</sup> Avis n° 387.095, Conseil d'Etat, 15 novembre 2012, *Demande d'avis sur les conditions d'exercice, par les collectivités territoriales, du pouvoir réglementaire qu'elles tiennent de l'article 72 de la Constitution*, p 5

<sup>201</sup> Article L. 2113-3 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>202</sup> Ibid

Compte tenu de la sensibilité du débat relatif au degré d'intervention de l'autorité préfectorale dans le cadre de la loi Marcellin, cette dernière n'avait pas retenu ce dispositif. Cependant, la constitution du plan départemental de regroupement par le préfet, prévue dans le Titre I de la loi du 16 juillet 1971, relevait en réalité d'une forme d'initiative préfectorale encadrée et limitée dans le temps.

74. Si la loi du 16 décembre 2010 instaure une initiative préfectorale non limitée dans le temps, ce dispositif n'a, pour l'heure, jamais été utilisé. L'Etat n'entreprend pour l'instant qu'un accompagnement juridique et fiscal du processus de fusion initié par les élus<sup>203</sup>. Une politique plus volontariste pourrait cependant être mise en œuvre, à l'initiative du gouvernement et par l'intermédiaire des préfets de département, sans qu'une modification des termes actuels de la loi ne soit nécessaire. Cette démarche pourrait alors permettre de multiplier le nombre d'initiatives de fusions, sur le territoire national.

75. L'initiative de la fusion dans le cadre de la loi du 16 décembre 2010 diffère sensiblement de ce que la loi Marcellin avait pu instituer jusqu'alors. La principale innovation réside nettement dans l'implication à partir de 2010 de l'intercommunalité à fiscalité propre, aussi bien en tant qu'initiateur de la fusion, qu'en tant que périmètre d'initiative à la majorité qualifiée des conseils municipaux de ses communes-membres.

## **B. La simplification des modalités d'approbation**

76. Le processus de validation conduisant à la création d'une commune nouvelle comprend trois étapes distinctes : l'initiative, l'approbation et la décision. Si la loi du 16 décembre 2010 a prévu une initiative plurielle, le respect du principe du « *volontariat* » impose que le projet soit approuvé par les conseils municipaux avant d'entrer en application. Dans certains cas, la loi prévoit que la population soit directement consultée. Dans une logique d'assouplissement du régime en vigueur jusqu'en 2010, le législateur a

---

<sup>203</sup> Réponse du ministère de la cohésion des territoires à la question écrite n°6265, Journal officiel de l'Assemblée nationale, 25 septembre 2018

souhaité limiter le recours au référendum, devenu systématique et bloquant pour le processus de fusion.

### 1) Les conditions d'approbation relativement lourdes prévues par la loi Marcellin

77. La principale innovation de la loi Marcellin résida dans l'implication de la population dans la démarche de fusion de communes. Cet apport du texte n'était pas anodin dans le contexte politique des années 1970. En effet, le recours direct à l'arbitrage populaire, prévu par la Constitution de la Vème République aux articles 11 et 89, suscitait de nombreuses réticences de la part du pouvoir législatif. Ce dernier y voyait une dérive plébiscitaire et une volonté de contourner le pouvoir du Parlement à des fins de rationalisation. C'est en ces mots que le sénateur Jean Chaintron condamnait la révision constitutionnelle par référendum proposée aux Français le 28 septembre 1958 : « *Mais, en réalité, qu'on le veuille ou non, les conditions dans lesquelles sera élaborée cette Constitution font que c'est sur le nom du grand parrain de ce projet que les citoyens seront amenés à se prononcer, et le référendum deviendra, dans la confusion des propagandes, une sorte de plébiscite* »<sup>204</sup>.

Le référendum du 27 avril 1969 portant sur la régionalisation et la réforme du Sénat a par ailleurs heurté la sensibilité de la Haute Assemblée, qui l'a considéré comme une atteinte à son rôle au sein des institutions de la République. Edouard Le Bellegou l'expliquait en ces mots à la tribune du Sénat : « [...] *car elle (la réforme constitutionnelle) tend à supprimer une assemblée qui s'est toujours montrée indépendante et qui, au regard du pouvoir absolu que veut exercer le Président de la République, s'est trouvée indisciplinée et agaçante par les débats qu'elle a entretenus* »<sup>205</sup>. Ce projet proposait en effet, une réforme en profondeur du rôle du Sénat, limitant très nettement son pouvoir législatif<sup>206</sup>. Il avait aussi pour objectif de faire de la région une collectivité territoriale ayant pour mission de « *contribuer au développement économique social et culturel ainsi qu'à l'aménagement de la partie correspondante du territoire national* »<sup>207</sup>. Le référendum du 27 avril 1969 a reçu une

---

<sup>204</sup> Compte rendu des débats, Sénat, session ordinaire de 1968-1969, Séance du Mardi 3 Juin 1958, p 958

<sup>205</sup> Compte rendu des débats, Sénat, session ordinaire de 1968-1969, 2<sup>ème</sup> Séance du Mardi 8 Avril 1969, p 140

<sup>206</sup> Projet de loi constitutionnelle du 27 avril 1969, Article 34

<sup>207</sup> Ibid, Article 2

réponse négative du peuple français, sans qu'il soit évident de déterminer ce qui du projet relatif à l'évolution du Sénat, à la création des régions, ou du contexte politique national, a conduit les Français à rejeter cette réforme<sup>208</sup>.

a) La procédure d'approbation et ses évolutions

78. C'est dans ce contexte que la loi 16 juillet 1971 prévoyait, dans son article 6, la possibilité donnée à une majorité de conseils municipaux ou au préfet lui-même de recourir à l'arbitrage populaire sous la forme d'une consultation locale<sup>209</sup>. Le texte proposait qu'une consultation puisse être organisée, à la demande de la moitié des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population totale du périmètre de fusion ou des deux tiers des conseils municipaux représentant au moins la moitié de la population totale du périmètre de fusion,<sup>210</sup>. La loi apporta plusieurs conditions de validité à la consultation. La majorité absolue des suffrages exprimés devait correspondre au quart au moins des électeurs inscrits dans l'ensemble des communes désirant fusionner<sup>211</sup>. Aucune commune ne pouvait, par ailleurs, se voir imposer une fusion, les deux tiers des suffrages exprimés représentant au moins la moitié des électeurs inscrits dans une commune devaient en effet avoir répondu favorablement à la consultation pour que la consultation soit valide<sup>212</sup>. Enfin, la loi limitait le recours à la consultation en interdisant d'y recourir plus d'une fois par mandat<sup>213</sup>.

Cette consultation eu d'abord vocation à fournir aux porteurs du projet de fusion et aux préfets, une solution visant à passer outre, d'éventuels blocages<sup>214</sup>. L'usage de l'article 6 s'inscrivait dans un premier temps, dans une démarche de rationalisation du principe du « *volontariat* ». Afin de contourner le désaccord d'un conseil municipal, le préfet ou des conseils municipaux concernés par le projet pouvaient ainsi, directement recourir à l'arbitrage populaire, comme l'indique Raymond Marcellin en juin 1971 devant les

---

<sup>208</sup> Jacques GODECHOT, *Les constitutions de la France depuis 1789*, Garnier Flammarion, 1970, p 422

<sup>209</sup> Compte rendu des débats, Assemblée nationale, session ordinaire de 1970-1971, Séance du Mercredi 30 Juin 1971, p 3565

<sup>210</sup> Ibid

<sup>211</sup> Ibid

<sup>212</sup> Ibid

<sup>213</sup> Ibid

<sup>214</sup> Thiébaud FLORY, La réforme du 16 juillet 1971 relative aux fusions et aux regroupements de communes, *AJDA*, 20 septembre 1971, p 637

députés : « *Il peut arriver de temps à autre [...] que dans le périmètre d'une agglomération, une commune qui reçoit des équipements importants et qui paie peu de patente se trouve dans une situation telle qu'effectivement elle soit conduite à faire preuve d'une certaine mauvaise volonté. C'est un cas exceptionnel ; vous l'avez bien pensé comme moi. Dans un tel cas, la population elle-même pourra se prononcer par référendum* »<sup>215</sup>.

Le recours au référendum peut aussi avoir pour but de confirmer l'avis des conseils municipaux eux-mêmes, répondant à d'éventuelles inquiétudes de la population ou de l'Etat. C'est dans ce contexte que le préfet du Nord avait demandé l'organisation, dans le cadre du projet de fusion des communes de Dunkerque, Saint-Pol-sur-Mer et Fort-Mardyck, une consultation afin de confirmer l'avis favorable des conseils municipaux<sup>216</sup>.

Dans le cas où la consultation recevait un accord favorable de la population et que les critères de majorité étaient remplis, la fusion était arrêtée par le préfet<sup>217</sup> qui agissait en situation de compétence liée<sup>218</sup>.

Tout électeur d'une des communes concernées par la procédure de fusion, ainsi que le préfet, pouvait saisir la justice administrative afin de contester la régularité du référendum. Ce recours faisait l'objet d'un référé suspension, entraînant l'arrêt de la procédure dans l'attente de la décision du juge<sup>219</sup>.

79. Plusieurs modifications ont été apportées par le Sénat au projet de loi du gouvernement. La première eut pour but de modifier « l'esprit » de la consultation. Le Sénat souhaitait ainsi, généraliser la consultation des populations afin d'en faire un outil de « *volontariat* » et non plus un outil de rationalisation. La commission des lois au Sénat a proposé de retirer au préfet la possibilité d'organiser une telle consultation<sup>220</sup>. Dans le même esprit, le Sénat a proposé de faire de la consultation prévue par l'article 6 de la loi, une mesure de contrôle populaire du plan départemental de fusion et à ce titre de l'inscrire

---

<sup>215</sup> Ibid, p 1556

<sup>216</sup> Fusion Saint-Pol-Dunkerque : le préfet exige un référendum, *Les échos*, 29 mars 2003

<sup>217</sup> Compte rendu des débats, Assemblée nationale, session ordinaire de 1970-1971, Séance du Mercredi 30 Juin 1971, p 3565

<sup>218</sup> Projet de loi de réforme des collectivités territoriales, 21 Octobre 2009, Etude d'impact, p 51

<sup>219</sup> Compte rendu des débats, Assemblée nationale, session ordinaire de 1970-1971, Séance du Mercredi 30 Juin 1971, p 3565

<sup>220</sup> Ibid, p 877



non plus dans l'article 6 du texte mais dans l'article 3, c'est à dire dans le cadre des mesures provisoires prévues par la loi<sup>221</sup>. Ces modifications n'ont finalement pas été retenues.

**80.** La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales est allée plus loin que la loi Marcellin. En effet, par amendement déposé en première lecture à l'Assemblée nationale lors du vote de la loi, le député du Nord Marc-Philippe Daubresse, a proposé de modifier la rédaction de l'article L2113-2 du CGCT afin de rendre systématique le recours au référendum. Le député a justifié ce choix par l'argument selon lequel une fusion de communes s'inscrirait dans le cadre des dispositions de l'article 72-1 alinéa 3 qui établissait que : « *La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi* »<sup>222</sup>. Il est difficile de dire si cette généralisation a réduit ou limité le nombre de fusions de communes, tant il est infime depuis le début des années 2000. Pour rappel, seules quinze fusions ont été prononcées entre 2000 et 2009<sup>223</sup>. Il est évident pourtant que le recours systématique à la consultation a eu tendance à alourdir la procédure de regroupement prévue par la loi Marcellin<sup>224</sup>.

b) La portée réelle de la procédure d'approbation

**81.** La jurisprudence a apporté un certain nombre de clarifications quant à la portée de ce référendum prévu par la loi Marcellin, notamment en lien avec l'instauration du référendum local en 2003<sup>225</sup>. La Constitution distingue ainsi deux types de référendum locaux. Le premier traite des compétences des collectivités et permet à celles-ci de soumettre à l'approbation directe des administrés, une délibération ou un acte relevant de leurs compétences<sup>226</sup>. Dans ce cas, le référendum est décisionnel. Le second s'inscrit dans un contexte de modification de l'organisation, des limites territoriales d'une collectivité ou de la création d'une collectivité à statut particulier. Dans ce cadre la loi prévoit les

---

<sup>221</sup> Ibid

<sup>222</sup> Louis IMBERT, Guillaume DU PUY-MONTBRUN, Commune, Nom, Population, Territoire, Structures infra-communales, *JCP A*, fascicule 125-10, 9 Mars 2011

<sup>223</sup> Projet de loi de réforme des collectivités territoriales, 21 Octobre 2009, Etude d'impact, p 51

<sup>224</sup> Ibid

<sup>225</sup> Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, Article 6

<sup>226</sup> Article 72-1 de la Constitution

modalités de consultation de la population qui rend un avis consultatif sur la question soumise.

Le Conseil constitutionnel a été saisi de ce sujet, au travers de la Question Prioritaire de Constitutionnalité (QPC) 2010-12 du 2 juillet 2010, dans le cadre d'une procédure contentieuse opposant la commune de Dunkerque à l'Etat<sup>227</sup>. La commune de Dunkerque avait dans un premier temps, saisi le tribunal administratif de Lille après le refus du préfet du Nord d'arrêter la fusion de Dunkerque avec deux communes voisines, alors même que ce projet avait été approuvé par délibération dans les trois communes concernées<sup>228</sup>. Or en application des dispositions de l'article L2113-2 du CGCT<sup>229</sup>, le préfet avait soumis l'approbation de la fusion à la consultation de la population. Cette consultation n'avait pas rempli les conditions de majorité nécessaires, ce qui avait conduit le préfet à mettre fin, par arrêté, au projet de fusion envisagé par les communes. La commune de Dunkerque avait alors saisi la juridiction administrative. Dans le cadre d'un pourvoi en cassation auprès du Conseil d'Etat, le Conseil constitutionnel a été interrogé conformément aux dispositions de l'article 61-1 de la Constitution, sur la conformité des articles L2113-2 et L2113-3 du CGCT avec la Constitution<sup>230</sup>. Le requérant opposait alors trois griefs à ces articles. Le premier était de considérer que l'institution en matière de fusion de communes d'un référendum ayant une portée décisionnelle serait contraire au troisième alinéa de l'article 72-1 de la Constitution, ce dernier ne prévoyant qu'une consultation de la population. Le deuxième était qu'en prévoyant, sans habilitation constitutionnelle, un référendum décisionnel en matière de fusion de communes, le législateur aurait porté atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales. Le troisième était qu'en conférant à une section du peuple un pouvoir de décision, le législateur aurait méconnu le principe de la souveraineté nationale<sup>231</sup>.

Le Conseil constitutionnel ne s'est pas estimé en mesure de répondre à la question de savoir si le référendum de l'article L2113-2 était un référendum décisionnel ou consultatif, considérant que ce grief ne relevait pas d'une liberté publique et n'entraînait pas, par

---

<sup>227</sup> CC Décision n° 2010-12 QPC du 2 juillet 2010, *Commune de Dunkerque*

<sup>228</sup> CE, 20 Octobre 2010, *Commune de Dunkerque*, n°306643

<sup>229</sup> Article L2113-2, dans sa version antérieure au 13 août 2004

<sup>230</sup> CC Décision n° 2010-12 QPC du 2 juillet 2010, *Commune de Dunkerque*

<sup>231</sup> Les cahiers du Conseil constitutionnel, n°30, *Commentaire de la décision n° 2010-12 QPC du 2 juillet 2010 Commune de DUNKERQUE*

conséquent, dans les motifs de saisine du Conseil constitutionnel prévus par l'article 61-1 de la Constitution<sup>232</sup>. Il a en revanche considéré que ce référendum ne portait pas atteinte au principe de libre administration<sup>233</sup>. Le commentaire associé à la décision et publié dans le cahier du conseil constitutionnel n°30 analyse cette dernière affirmation comme découlant du constat selon lequel la décision de fusion dépend du domaine de la loi dans sa définition et du pouvoir réglementaire dans sa mise en œuvre<sup>234</sup>. En ce sens, elle n'a pas de lien avec le principe de libre administration des collectivités territoriales, puisque, « *si la Constitution permet aux collectivités territoriales de s'administrer librement par des conseils élus dans les conditions prévues par la loi, elle ne leur garantit aucune compétence en ce qui concerne leur organisation* »<sup>235</sup>.

Dans sa décision du 20 octobre 2010, le Conseil d'Etat tranche le débat doctrinal opposant les défenseurs du caractère décisionnel de la consultation prévue à l'article L2113-3 du CGCT<sup>236</sup> et ceux qui n'y voient qu'une procédure consultative<sup>237</sup>. Il estime en effet que « *dans l'hypothèse où les personnes inscrites sur les listes électorales ont été consultées sur un projet de fusion, il résulte [...] que, si le préfet est tenu de prononcer la fusion lorsque le projet a recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits, il lui appartient, si la majorité absolue des suffrages exprimés en faveur du projet n'atteint pas le quart des électeurs inscrits, de se prononcer sur la demande dont il est saisi en prenant en compte l'ensemble des éléments du dossier [...]* »<sup>238</sup>. Le préfet est ainsi lié à la réponse de la consultation lorsque celle-ci est favorable et répond aux conditions de majorité requises<sup>239</sup>. Il retrouve une liberté d'action quand la réponse n'atteint pas ces conditions de majorité. Il

---

<sup>232</sup> Les cahiers du Conseil constitutionnel, n°30, Op. Ct

<sup>233</sup> Jean-Marie PONTIER, Refus de fusion de communes par un préfet : première QPC sur le droit des collectivités territoriales, *La semaine juridique*, 6 septembre 2010, p 19

<sup>234</sup> Armel TREPPOZ BRUANT, Fusion de communes : le préfet garde un pouvoir d'appréciation, *AJDA*, 4 avril 2011, p 690

<sup>235</sup> Les cahiers du Conseil constitutionnel, n°30, Op. Ct

<sup>236</sup> L'arrêt de la Cour administrative d'appel de Douai du 12 avril 2007 considère « *que si les électeurs consultés ne donnent qu'un avis sur le projet de fusion, il résulte des termes mêmes de l'article L 2113-3 du code général des collectivités territoriales que le préfet ne peut poursuivre la procédure et exercer sa compétence en matière de fusion dès lors que le projet n'a pas recueilli la majorité prévue à l'article L. 2113-2* ».

<sup>237</sup> Cette thèse est notamment défendue par le professeur Bertrand Faure et par les professeurs Jacques Ferstenbert, François Priet et Paule Quilichini, dans leurs manuels respectifs consacrés au droit des collectivités territoriales, publiés chez Dalloz, en 2009.

<sup>238</sup> CE, 20 Octobre 2010, *Commune de Dunkerque*, n°306643

<sup>239</sup> Armel TREPPOZ BRUANT, Op. cit.

tient alors compte des résultats de la consultation pour prendre sa décision, sans que ceux-ci ne s'imposent à lui<sup>240</sup>. La consultation serait donc décisionnelle lorsque les conditions de validité sont remplies et consultatives quand elles ne le sont pas.

82. Le choix du référendum demeure jusqu'au vote de la loi du 13 août 2004, une possibilité. Il ne caractérise donc pas à lui seul le processus d'approbation de la fusion qui relève au préalable des conseils municipaux eux-mêmes.

La loi prévoit par ailleurs que la délibération prise par les conseils municipaux concernés, caractérise le choix des modalités selon lesquelles les communes souhaitant fusionner s'organiseront. L'approbation valide donc à la fois le choix de la fusion et ses modalités d'organisation.

## 2) L'assouplissement des modalités d'approbation dans le cadre de la commune nouvelle

83. L'originalité de la commune nouvelle réside dans l'extension du pouvoir d'initiative en faveur d'un projet de fusion de communes. Le respect du principe du « *volontariat* » implique que les conseils municipaux des communes concernées soient consultés dans toutes les hypothèses d'initiatives, prévues par la loi.

### a) La procédure d'approbation et ses évolutions

84. C'est ainsi que pour les cas prévus à l'article L2113-2 du CGCT impliquant l'initiative de l'organe délibérant d'un EPCI à fiscalité propre ou du préfet lui-même, les conseils municipaux des communes concernées sont consultés sur le principe de création de la commune nouvelle. Des conditions de majorité très strictes sont prévues par la loi qui exige un accord de la majorité des deux-tiers des conseils municipaux, représentant plus des deux-tiers de la population. A titre de comparaison, l'article L5211-5 du CGCT relatif à la création des EPCI exige une majorité qualifiée des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population, ou l'inverse.

---

<sup>240</sup> Ibid

85. La loi prévoit une seconde procédure d'approbation dans le cas où l'unanimité des conseils municipaux ne serait pas obtenue. Dans ces cas précis, les électeurs sont consultés. Les conditions de majorité requises sont là encore relativement strictes, puisque la loi exige une participation supérieure à la moitié des électeurs inscrits et une majorité des suffrages exprimés dans chaque commune, représentant au moins un quart des électeurs inscrits<sup>241</sup>.

Les conditions de majorité requises pour ces consultations ont évolué au cours du débat parlementaire. En effet, le projet initial du gouvernement prévoyait que la consultation puisse être validée si la majorité acquise correspondait à un quart au moins des électeurs inscrits dans l'ensemble du périmètre de fusion. « *La création ne peut alors aboutir que si la majorité absolue des suffrages exprimés est atteinte et qu'elle correspond au moins au quart des électeurs inscrits sur l'ensemble des communes concernées (article L. 2113-3) »*<sup>242</sup>. Cette possibilité qui avait pour but de simplifier la procédure de fusion, avait pour inconvénient de faire qu'une commune récalcitrante puisse se voir imposer une fusion contre son avis et celui de sa population<sup>243</sup>. Cette hypothèse revêtait par ailleurs une forme d'iniquité dès lors qu'elle permettait à une commune démographiquement plus forte et favorable à la fusion, d'imposer à une commune voisine de plus faible importance démographique, une fusion forcée<sup>244</sup>.

L'Assemblée nationale est revenue en première lecture sur cette partie du texte. Elle supprima le 8 juin 2010, les mesures instaurant une consultation systématique adoptées par le Sénat<sup>245</sup>. En seconde lecture, le Sénat réaffirma sa proposition initiale de référendum systématique et réinscrivit dans le texte, les conditions de majorité, votées en première lecture<sup>246</sup>. En seconde lecture, l'Assemblée nationale chercha un compromis. Elle supprima la généralisation du référendum et la lecture par commune, mais imposa des modalités de validité permettant à une commune située dans un EPCI à fiscalité propre

---

<sup>241</sup> Article L2113-3 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>242</sup> Projet de loi de réforme des collectivités territoriales, Sénat, 21 octobre 2009,

<sup>243</sup> Jean-Patrick COURTOIS, Rapport n°169, Sénat session ordinaire de 2009-2010, 16 décembre 2009, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles de la législation et de l'administration générale, *Projet de loi de réforme des collectivités territoriales*

<sup>244</sup> Ibid

<sup>245</sup> Texte adopté n°472, Assemblée nationale, session ordinaire de 2009-2010, *projet de loi de réforme des collectivités territoriales, 8 juin 2010*, Article 8

<sup>246</sup> Texte adopté n°137, Sénat, session ordinaire de 2009-2010, projet de loi de réforme des collectivités territoriales, adopté avec modifications par le sénat en deuxième lecture, 7 juillet 2010, Article 8, Article 8

différent des autres communes, de renoncer à la fusion, dans le cas où la consultation démontrerait une opposition nette de cette commune. « [...] que les deux tiers des suffrages exprimés représentant au moins la moitié des électeurs inscrits dans cette commune ont manifesté leur opposition au projet »<sup>247</sup>.

C'est donc finalement en commission mixte paritaire qu'un consensus a émergé. Ce dernier garantit à la fois une lecture de la consultation par commune, mais rejeta le recours obligatoire et systématique à la consultation<sup>248</sup>. Ces nouvelles conditions allèrent finalement dans le sens de l'assouplissement des mesures prévues jusque-là par la loi. La garantie accordée à la commune de pouvoir décider de son avenir, par l'intermédiaire de son conseil municipal ou d'une consultation est par ailleurs imposée. La procédure peut ainsi se revendiquer comme étant à la fois plus souple que la loi Marcellin et respectueuse du principe du « *volontariat* ».

86. Si la loi prévoit des cas précis de consultation de la population, rien n'empêche qu'une commune désirant obtenir l'avis de sa population ait recours à une consultation dans le cadre des dispositions de l'article L1112-15 du CGCT<sup>249</sup>. En Vendée, la commune du Château d'Olonne a, par exemple, souhaité consulter sa population dans le cadre du projet de formation d'une commune nouvelle à l'échelle de trois communes de la communauté d'agglomération des Sables d'Olonne<sup>250</sup>. Dans ce cas précis, la délibération fut prise à l'initiative de l'exécutif local par le conseil municipal qui arrêta le principe et les modalités d'organisation de la consultation<sup>251</sup>. Le juge administratif a en revanche rejeté toute tentative des conseils municipaux de recourir aux dispositions des articles LO 1112-1 et suivants du CGCT qui permettent aux assemblées délibérantes, de « *soumettre à référendum local tout projet de délibération tendant à régler une affaire de la compétence de cette collectivité* ». Dans une décision du 15 mars 2012, le tribunal administratif de Caen a par exemple considéré comme illégale, la décision du conseil municipal

---

<sup>247</sup> Texte adopté n°531, Assemblée nationale, session ordinaire de 2009-2010, projet de loi de réforme des collectivités territoriales, modifié par l'assemblée nationale en seconde lecture, 28 septembre 2010, Article 8

<sup>248</sup> Texte adopté n°554, Assemblée nationale, session ordinaire de 2010-2011, projet de loi de réforme des collectivités territoriales, 17 novembre 2010, Article 11

<sup>249</sup> Article L1112-15, Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>250</sup> Commune du Château d'Olonne, Délibération du 30 mai 2016 relative à l'organisation d'une consultation locale, le 11 décembre 2016, portant sur la création d'une commune nouvelle regroupant les communes des Sables d'Olonne, d'Olonne sur mer et du Château d'Olonne

<sup>251</sup> Article L1112-15, Code Général des Collectivités Territoriales

d'Ouistreham, de soumettre au référendum la décision de rejoindre la communauté d'agglomération de Caen-la-Mer. Le juge a en effet rappelé que les décisions de fusion de communes ou de rattachement d'une commune à un EPCI relevaient de l'attribution exclusive de l'Etat et que les conseils municipaux n'étaient amenés à se prononcer que pour avis<sup>252</sup>. Le juge confirme ainsi l'illégalité du recours au référendum local dans un domaine qui ne relève pas de ses compétences propres. En ce sens le recours au référendum local pour approuver la création d'une commune nouvelle serait impossible.

87. Les articles L2113-2 et L2113-3 du CGCT prévoient la possibilité de création d'une commune nouvelle, sans approbation, de l'intégralité des conseils municipaux concernés. La décision du Conseil d'Etat, du 12 janvier 2017 pose question quant à la conformité de cette démarche avec le principe de libre administration des collectivités territoriales. En effet, le juge déclare que « *la décision par laquelle est créée, à la demande de tous les conseils municipaux concernés, une commune nouvelle ne saurait être regardée comme portant atteinte à la libre administration des collectivités territoriales alors même qu'elle a pour effet la disparition des communes qui ont fait la demande* »<sup>253</sup>. Cette affirmation prête à confusion pour deux raisons. Elle lie tout d'abord la démarche de création d'une commune nouvelle au principe de libre administration. Or la jurisprudence administrative<sup>254</sup> comme la jurisprudence constitutionnelle<sup>255</sup> ont plutôt eu tendance à analyser la démarche de fusion comme un choix exclusif de l'autorité préfectorale et en ce sens d'exclure tout lien avec le principe de libre administration. Ensuite parce que la formulation de l'arrêt semble exclure de l'affirmation de conformité avec le principe de libre administration, les autres formes d'approbation prévues par les articles L2113-2 et L2113-3 du CGCT. Pour l'heure le Conseil constitutionnel ne s'est pas prononcé sur la conformité de ces deux articles avec la Constitution. La question de savoir si la possibilité de créer une commune nouvelle, sans approbation de l'intégralité des conseils municipaux membres porte atteinte au principe de libre administration demeure donc posée.

b) Le débat sur la portée réelle de la procédure d'approbation

---

<sup>252</sup> TA de Caen, 15 mars 2012, *Commune d'Ouistreham*, n°1200181

<sup>253</sup> CE, 12 janvier 2017, *Commune nouvelle de Moret-Loing-et-Orvanne*, n°406663

<sup>254</sup> TA de Caen, 15 mars 2012, *Commune d'Ouistreham*, n°1200181

<sup>255</sup> CC Décision n° 2010-12 QPC du 2 juillet 2010, *Commune de Dunkerque*

88. Le juge ne s'est pas prononcé sur la nature de la consultation prévue dans la version du 16 décembre 2010 de l'article L2113-2 du CGCT. La question de savoir si le préfet, dans le cadre de la décision prise en application de la procédure d'approbation, agit en état de compétence liée et donc si la consultation prévue par la loi du 16 décembre 2010 a un caractère décisionnel ou consultatif, demeure posée. A la lecture du texte, la rédaction laisse cependant entendre que le préfet se doit de tenir compte du résultat de la consultation. En effet si dans sa version antérieure à 2010, le code prévoyait que « *lorsqu'une consultation a été organisée suivant la procédure définie à l'article L2113-2, la fusion est prononcée par arrêté du représentant de l'Etat dans le département, si le projet recueille l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits dans l'ensemble des communes concernées* »<sup>256</sup>, dans la version prévue par la loi du 16 décembre 2010, il est spécifié que « *la création ne peut être décidée par arrêté du représentant de l'Etat dans le département où se situe la commune nouvelle que si la participation au scrutin est supérieure à la moitié des électeurs inscrits et que le projet recueille, dans chacune des communes concernées, l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits* »<sup>257</sup>. Dans le cas où la majorité qualifiée demandée par la loi ne serait pas atteinte, la commune nouvelle ne pourrait donc être constituée. A l'inverse, si la consultation est favorable, il est difficile de dire si le préfet est contraint d'arrêter la fusion. Sur proposition de la commission des lois au Sénat, un ajout avait été opéré à l'article 8. Il prévoyait que le préfet justifie son choix dans le cas où il opposerait un refus à un projet de création de commune nouvelle pourtant adopté à l'unanimité des conseils concernés<sup>258</sup>. Cela laisse donc à penser que le préfet arrête la création de la commune nouvelle en exerçant un pouvoir discrétionnaire, mais que ce dernier ne pourrait passer outre une réponse défavorable de la consultation populaire, dans les conditions de validité prévues par la loi.

Cette analyse demeure suspendue à l'évolution de la jurisprudence qui reste pour l'instant silencieuse sur ces sujets.

---

<sup>256</sup> Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, Article 123

<sup>257</sup> Article L2113-3, Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>258</sup> Jean-Patrick COURTOIS, Rapport n°169, Sénat session ordinaire de 2009-2010, 16 décembre 2009, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles de la législation et de l'administration générale, *Projet de loi de réforme des collectivités territoriales*



89. Dans toutes les hypothèses d'approbation évoquées, la délibération approuvant la création de la commune nouvelle doit contenir un certain nombre d'éléments précisant l'organisation future de la commune nouvelle. La délibération doit ainsi préciser le choix du nom de la future commune<sup>259</sup>, la future composition du conseil municipal<sup>260</sup> et la question du maintien ou non au sein de la commune nouvelle des communes déléguées<sup>261</sup>. Cette délibération n'est qu'un acte préparatoire. Le juge administratif a considéré qu'elle ne pouvait pas faire l'objet d'un recours devant les juridictions administratives, à la différence de l'arrêté préfectoral qui décide de la création et des modalités d'organisation de la future commune nouvelle<sup>262</sup>.

90. Sans bouleverser le cadre établi par la loi Marcellin, la commune nouvelle assouplit donc le processus d'approbation de la fusion. La principale différence tient à la suppression du recours systématique au référendum.

## C. L'évolution de la décision préfectorale

91. La décision de création de la commune nouvelle appartient au préfet. La fusion des communes et la création d'une commune nouvelle, sont des mesures d'organisation qui relèvent de la loi sur le principe et du pouvoir règlementaire dans leur application. La décision préfectorale est cependant contrainte par les mesures d'approbation prévues par la loi et agit souvent en situation de compétence liée.

### 1) La décision dans le cadre de la loi Marcellin

92. La République étant « *une et indivisible* », aucune loi n'a jamais accordé aux assemblées locales le droit de déterminer elles-mêmes les limites de leurs territoires. C'est

---

<sup>259</sup> Article L2113-6, Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>260</sup> Article L2113-7, Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>261</sup> Article L2113-10, Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>262</sup> TA D'ORLEANS, 04/02 2016, *Dominique Letouze et autres*, n°1504130

donc au préfet, en tant que représentant de l'Etat, d'arrêter la modification des périmètres communaux<sup>263</sup>.

93. La loi du 16 juillet 1971 détermine les conditions dans lesquelles le préfet prononce par arrêté, la fusion des communes. La loi détermine aussi le contenu du dit arrêté.

Le titre I de la loi du 16 juillet 1971 prévoyait en son article 4 que les propositions préfectorales du plan départemental de regroupement soient soumises aux conseils municipaux concernés. En cas d'accord de ces derniers, la fusion était prononcée par arrêté<sup>264</sup>.

Le préfet avait la possibilité d'accepter ou de refuser les propositions de modification apportées par les conseils municipaux concernés<sup>265</sup>. En cas de désaccord, l'avis du conseil général était sollicité. L'arrêté de fusion ne pouvait être pris sans l'accord de ce dernier<sup>266</sup>.

La loi précisait que l'acte prononçant la fusion déterminait la date d'effet et arrêtait les conditions d'application de la fusion<sup>267</sup>.

Une procédure spécifique était prévue pour les fusions regroupant des communes issues de départements différents. Dans ce cas, chaque préfet concerné soumettait à chaque commune le plan de fusion. En cas d'accord, la modification des limites départementales s'appliquait conformément aux dispositions de l'ordonnance du 2 novembre 1945<sup>268</sup>. Cette dernière établissait que le périmètre des départements était modifié par une loi après consultation des conseils généraux intéressés et après avis du Conseil d'Etat. Toutefois, lorsque les conseils généraux concernés étaient d'accord sur les modifications envisagées, celles-ci étaient décidées par décret en Conseil d'Etat<sup>269</sup>. L'arrêté de fusion était ensuite pris par le préfet du département dans lequel se situait la nouvelle commune.

---

<sup>263</sup> Thiébaud FLORY, La réforme du 16 juillet 1971 relative aux fusions et aux regroupements de communes, *AJDA*, 20 septembre 1971, p 637

<sup>264</sup> Loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de commune, Article 3

<sup>265</sup> Ibid

<sup>266</sup> Ibid

<sup>267</sup> Ibid

<sup>268</sup> Ibid

<sup>269</sup> Ordonnance n°45-2604 du 2 novembre 1945, Article 1<sup>er</sup>

94. Au-delà de ces règles non codifiées et liées à l'instauration du plan départemental de fusion prévu par la loi Marcellin, cette dernière prévoyait dans son titre II les conditions d'adoption de la fusion par arrêté. Ces conditions ont été codifiées par la loi du 24 février 1996 dans le CGCT.

L'article L2113-3 du CGCT précisait ainsi que dans le cas où les conditions de majorité prévues par la loi pour la consultation des électeurs étaient remplies, le préfet procédait à la fusion par arrêté<sup>270</sup>. L'article L2113-5 du CGCT dans sa version antérieure au vote de la loi du 16 décembre 2010 indiquait par ailleurs, que « *l'arrêté du représentant de l'Etat dans le département prononçant la fusion en détermine la date et en complète, en tant que de besoin, les modalités* »<sup>271</sup>.

95. La jurisprudence administrative s'est prononcée sur la nature de l'arrêté pris par le préfet en application de cette procédure de fusion.

Il ressort en effet, de plusieurs décisions du Conseil d'Etat, que cet arrêté n'a pas le caractère d'un acte réglementaire<sup>272</sup>. Il ne peut, par conséquent, être soumis à la procédure de l'exception d'illégalité. Un justiciable avait ainsi demandé l'annulation d'une décision du préfet d'Eure-et-Loir refusant la dé-fusion d'une commune issue d'une fusion, en s'appuyant sur l'irrégularité supposée de l'arrêté de fusion, une dizaine d'années auparavant. Or, le juge a rejeté cette possibilité en considérant que l'arrêté préfectoral n'étant pas un acte réglementaire, ce moyen ne pouvait être soulevé<sup>273</sup>. Le recours contre ces actes est donc enfermé dans un délai de deux mois à compter de sa publication<sup>274</sup>.

96. L'arrêté préfectoral étant pris en application de la loi, il doit se borner aux procédures, telles qu'elles ont été établies par les textes.

La hiérarchie des normes impose que l'arrêté pris par le préfet soit conforme à la loi. Cet état de droit encadre sa marge de manœuvre. Elle lui impose de se conformer au droit en vigueur, qui donne un large poids aux élus locaux. Ainsi, en aucun cas le préfet ne pourrait

---

<sup>270</sup> Article L2113-3 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>271</sup> Article L2113-5 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>272</sup> CE, 13 mai 1977, *Glaunez et Fort* n°00597 et n°00598

<sup>273</sup> CE, 12 juillet 1995, *Le Dreo*, n°99477

<sup>274</sup> CE, 13 mai 1977, *Glaunez et Fort* n°00597 et n°00598

décider de procéder à une fusion en dérogation de la procédure prévue par la loi du 16 juillet 1971. Son rôle est cantonné et sa marge d'appréciation limitée. Mais le respect de la légalité impose aussi au préfet une responsabilité quant à la légalité de la procédure en cours, et cela quel que soit l'avis des élus concernés. Il a ainsi la possibilité de corriger une éventuelle erreur de droit constatée en passant outre l'avis des conseils municipaux, si celui-ci est manifestement illégal. Le juge a ainsi donné raison à un préfet qui était passé outre le contenu de la convention d'organisation prévue à l'article 7 de la loi du 16 juillet 1971<sup>275</sup>, que les conseillers municipaux avaient voté afin de répartir au sein du nouveau conseil municipal, le nombre d'élus municipaux provenant de chaque commune fusionnée<sup>276</sup>. Dans l'arrêté décidant de la fusion, le préfet a corrigé la répartition prévue par l'accord constatant qu'elle ne respectait pas le code électoral<sup>277</sup>. Dans un arrêt du 3 décembre 1975, le Conseil d'Etat a en revanche estimé que la convention liait le préfet dans sa décision, en jugeant la légalité d'un arrêté de fusion, au regard des souhaits exposés par une des communes dans le cadre de la convention. « *Qui s'est d'ailleurs expressément référé à la convention ratifiée par les conseils municipaux intéressés et annexée à son arrêté, a nécessairement fait droit à la demande du conseil municipal de la commune de Plottes tendant à ce que le territoire de la commune conserve son nom après la fusion* »<sup>278</sup>. Est-ce à dire pour autant que le préfet agit en état de compétence liée. Il ne semble pas puisqu'il bénéficie bien d'une marge de contrôle et d'appréciation. Un débat jurisprudentiel comparable a concerné les décisions préfectorales prononçant la création d'un EPCI à fiscalité propre. Le préfet de département a pu en effet refuser d'entériner par arrêté la création d'une communauté de communes, alors que celle-ci était sollicitée par les conseils municipaux, dans les conditions de majorité requises par la loi. Si, dans un arrêt du 22 novembre 1994, le tribunal administratif de Poitiers a, par exemple, considéré que le préfet se devait d'arrêter la création de la communauté de communes dès lors qu'elle avait été décidée par les conseils municipaux dans le cadre établi par la loi<sup>279</sup>, le Conseil d'Etat est revenu sur cette analyse. Il a en effet considéré que le préfet avait la possibilité de ne pas créer la communauté alors même que les conditions requises pour en demander la création étaient satisfaites<sup>280</sup>. La jurisprudence a depuis confirmé cette analyse,

---

<sup>275</sup> Compte rendu des débats, Assemblée nationale, session ordinaire de 1970-1971, Séance du Mercredi 30 Juin 1971, p 3564

<sup>276</sup> CE, 13 mai 1977, *Glaunez et Fort* n°00597 et n°00598

<sup>277</sup> *Ibid*

<sup>278</sup> CE, 3 décembre 1975, *Communes de Tournus et de Plottes*, n°95844

<sup>279</sup> TA DE POITIERS, 22 novembre 1994, *Commune de Civaux*, n° 94327

<sup>280</sup> CE, 2 octobre 1996, *Commune de Civaux*, n°165055

n'admettant qu'un simple contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation sur les arrêtés préfectoraux pris dans le cadre de l'article L167-3 du code des communes, dès lors que les conditions d'application imposées par la loi sont réunies<sup>281</sup>. Une extension de cette analyse peut être appliquée aux fusions de communes<sup>282</sup>.

## 2) L'évolution de la décision dans le cadre de la commune nouvelle

97. Le contenu de l'arrêté de décision pris par le préfet dans le cadre de la création d'une commune nouvelle est précisé par la loi. Il a pour objet de rendre effectif ce que les conseils municipaux ont décidé au préalable entre eux. La loi établit que l'arrêté préfectoral doit déterminer le nom de la future commune nouvelle<sup>283</sup>, la date de sa création<sup>284</sup>, la composition du conseil municipal pour la période allant de la date de fusion à la date du prochain renouvellement du conseil municipal<sup>285</sup> et le nom de l'EPCI à fiscalité propre auquel la commune nouvelle souhaite être rattachée<sup>286</sup>. En cas de création d'une commune nouvelle en lieu et place d'un EPCI à fiscalité propre, l'arrêté entraîne par ailleurs, la suppression de l'EPCI dont étaient membres les communes concernées<sup>287</sup>. La loi ajoute que l'arrêté fixe « *en tant que de besoin, les modalités* »<sup>288</sup> de la fusion. Sans que cette dernière expression ne donne au préfet le pouvoir de déterminer lui-même de quelle manière la commune nouvelle sera amenée à fonctionner, elle lui offre la possibilité de préciser, le plus largement possible, les modalités d'organisation de la future commune nouvelle. Il peut ainsi rappeler les règles de droit prévues par la loi ou le règlement. L'arrêté précise, le plus souvent, le chef-lieu de la commune nouvelle, c'est-à-dire son adresse, les modalités de rattachement à la commune nouvelle du personnel des anciennes communes ou de l'EPCI à fiscalité propre supprimé et l'avenir des délibérations et des contrats en cours de validité. Il peut aussi apporter des précisions quant à la trésorerie de rattachement, à la formation du futur budget de la commune nouvelle ou à l'organisation des communes déléguées si ces dernières sont constituées<sup>289</sup>.

---

<sup>281</sup> CE, 2 octobre 1996, *Commune de Bourg-Charente*, n° 161696

<sup>282</sup> Armel TREPPOZ BRUANT, Op. Ct

<sup>283</sup> Article L2113-6, Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>284</sup> Ibid

<sup>285</sup> Article L2113-7, Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>286</sup> Article L2113-5, Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>287</sup> Ibid

<sup>288</sup> Article L2113-6, Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>289</sup> Arrêté préfectoral n°2016-055, Portant création de la commune nouvelle d'Annecy, 14 juillet 2016

98. La question de l'étendue de la marge d'appréciation du préfet est aussi posée dans le cadre de la commune nouvelle.

Dans deux cas précis, la loi donne au préfet la possibilité de trancher en cas de désaccord entre les communes. Le premier cas concerne le choix du nom de la commune nouvelle. En cas de désaccord, la loi prévoit que le préfet puisse proposer un nom aux conseils municipaux. La loi précise que « *l'arrêté du représentant de l'Etat dans le département prononçant la création de la commune nouvelle détermine le nom de la commune nouvelle, le cas échéant au vu des avis émis par les conseils municipaux [...]* »<sup>290</sup>. Cette rédaction sous-entend le fait que concernant la détermination du futur nom de la commune nouvelle, le préfet dispose d'un pouvoir discrétionnaire dans le cadre duquel les propositions des conseils municipaux ne sont transmises que pour avis.

Le préfet dispose aussi d'une marge d'appréciation dans le cadre de la procédure de rattachement de la commune nouvelle à un EPCI à fiscalité propre. En effet, en cas de désaccord des conseils municipaux de communes issues d'EPCI à fiscalité propre distincts désirant se regrouper au sein d'une commune nouvelle, la loi prévoit que le préfet puisse saisir la commission départementale de coopération intercommunale. Au cas où cette dernière ne parviendrait pas à définir l'EPCI de rattachement à la majorité qualifiée prévue par le texte, le préfet pouvait alors désigner lui-même l'EPCI à fiscalité propre de rattachement. Saisi dans le cadre d'une QPC, le Conseil constitutionnel a considéré cette procédure comme contraire à la Constitution et en particulier au principe de libre administration des collectivités territoriales<sup>291</sup>. Il a ainsi considéré qu'en autorisant le préfet à désigner lui-même, l'EPCI de rattachement, le législateur poursuivait un but d'intérêt général et qu'en cela le texte était conforme à la Constitution. Le juge a cependant précisé que le législateur ne prévoyait pour autant aucune consultation des organes délibérants et des communes concernées préalablement à cet arbitrage préfectoral : « *les dispositions contestées ne prévoient ni la consultation de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre auquel le rattachement est envisagé, ni celle des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à*

---

<sup>290</sup> Article L2113-6, Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>291</sup> CC Décision n° 2016-588 QPC du 21 octobre 2016, *Communauté de communes des sources du lac d'Annecy et autre*

*fiscalité propre dont la commune nouvelle est susceptible de se retirer. Elles ne prévoient pas, non plus, la consultation des conseils municipaux des communes membres de ces établissements publics. Par ailleurs, en cas de désaccord avec le projet de rattachement, ni ces établissements publics, ni ces communes ne peuvent, contrairement à la commune nouvelle, provoquer la saisine de la commission départementale de coopération intercommunale* »<sup>292</sup>. Le juge constitutionnel a donc estimé l'article L2113-5 du CGCT comme étant contraire à la Constitution.

En application de cette décision, la loi du 28 février 2017 modifie l'article L2113-5 du CGCT<sup>293</sup>. Elle laisse ainsi une très large place à la concertation et propose de multiples possibilités de veto et de saisine de la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI), aux communes membres des EPCI et aux organes délibérants des EPCI visés par la volonté de rattachement<sup>294</sup>. Le préfet conserve une partie du pouvoir discrétionnaire dont il bénéficiait jusqu'alors. Il peut en effet saisir la CDCI en cas de désaccord sur le rattachement d'une commune nouvelle à un EPCI à fiscalité propre<sup>295</sup>.

Une fois l'EPCI de rattachement déterminé à l'issue de la procédure de concertation, la loi prévoit que l'arrêté préfectoral de création de la commune nouvelle « *mentionne l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elle est membre* »<sup>296</sup>. Dans ces conditions, le préfet agit en situation de compétence liée.

**99.** Au-delà de cette évolution du texte, la loi impose deux limites aux pouvoirs exercés par le préfet dans le cadre de la décision de création d'une commune nouvelle.

La première concerne la décision finale du préfet dans le cas où une consultation est organisée, conformément aux dispositions de l'article L2113-3 du CGCT déjà évoqué. Dans ce cas, la loi prévoit que : « *la création ne peut être décidée par arrêté [...] que si la participation au scrutin est supérieure à la moitié des électeurs inscrits et que le projet recueille, dans chacune des communes concernées, l'accord de la majorité absolue des*

---

<sup>292</sup> CC Décision n° 2016-588 QPC du 21 octobre 2016, *Communauté de communes des sources du lac d'Annecy et autre*

<sup>293</sup> Loi n°2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, article 72

<sup>294</sup> Article L2113-5, Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>295</sup> Ibid

<sup>296</sup> Ibid

*suffrages exprimés correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits* »<sup>297</sup>. Cette expression limite ainsi le choix du préfet. Elle ne lie pourtant que partiellement le préfet au résultat de la consultation. Elle sous-entend en effet qu'un préfet pourrait refuser une fusion, malgré la réponse favorable de la population.

Une seconde limite est portée par le texte et concerne la création d'une commune nouvelle regroupant des communes situées sur deux départements ou deux régions distinctes. Dans ce cas, le préfet ne peut décider de la fusion que si les périmètres de la région ou du département ont été modifiées, conformément aux dispositions prévues par l'article L2113-4 du CGCT<sup>298</sup>.

**100.** Au regard de cette comparaison entre l'arrêté pris dans le cadre de la loi Marcellin et les dispositions prévues par la loi du 16 décembre 2010, il est difficile de déceler une évolution notable du texte. Dans une dynamique de défense du principe du « *volontariat* », le Sénat a souhaité, dans le cadre du débat parlementaire, limiter l'ampleur des possibilités d'intervention du préfet. Or ces amendements au texte n'ont pas été retenus, la loi maintenant le pouvoir discrétionnaire du préfet dans des conditions comparables à celles constatées pour la loi Marcellin. La principale inflexion de la loi du 16 décembre 2010 tient donc simplement aux garanties apportées par la loi, de respect des résultats de la consultation populaire par le préfet. Conformément aux dispositions de l'article L2113-3 du CGCT le préfet ne peut décider de la création de la commune nouvelle que si la majorité requise dans le cadre de la consultation populaire a bien été atteinte. Si la loi lui interdit donc de prononcer la fusion dans le cas où l'accord de la population n'aurait pas été acquis dans les conditions prévues par la loi, rien ne l'empêcherait de la refuser alors même que la population se serait prononcée favorablement dans les conditions établies par la loi.

**101.** La comparaison entre la procédure portée par la loi du 16 juillet 1971 et celle portée par la loi du 16 décembre 2010 montre une forme d'analogie dans la construction du

---

<sup>297</sup> Ibid



processus de fusion. Dans les deux lois, la démarche se déroule en trois phases incluant l'initiative, l'approbation puis la décision finale appartenant au préfet. Si elles se ressemblent sur la forme, ces deux procédures divergent cependant sur le fond, en deux points d'importance. Tout d'abord, la loi du 16 décembre 2010 ouvre l'initiative de la fusion à un plus large panel de personnalités morales, traduisant notamment l'émergence de l'intercommunalité à fiscalité propre au sein du bloc communal. Le second point tient à la suppression par la loi du 16 décembre 2010, de la généralisation du recours obligatoire à la consultation des populations, cette dernière n'intervenant qu'en cas de désaccord des conseils municipaux. Il est donc possible de considérer que du point de vue de la procédure de fusion, la commune nouvelle a avant tout modernisé une procédure déjà établie. Quant à la question centrale de l'équilibre entre le principe du « *volontariat* » et la garantie d'un contrôle administratif du préfet sur le processus, force est de constater qu'il n'est pas bouleversé par la loi du 16 décembre 2010. Les mesures de rationalisation initialement inscrites dans le projet de loi par le gouvernement ont été pour la plupart limitées. Le succès de la commune nouvelle n'est donc pas le fruit d'un encadrement plus strict du principe du « *volontariat* », mais d'une simplification et d'une ouverture de la procédure dans un contexte politique et institutionnel favorable à la fusion des communes.

## **§2. Le caractère incitatif assumé du régime de commune nouvelle**

*102.* La loi du 16 décembre 2010 a entrepris de simplifier, d'assouplir et de rendre plus incitatif le regroupement de communes par fusion<sup>299</sup>. La notion d'incitation revêt plusieurs formes. L'assouplissement de la procédure de fusion a pu revêtir un caractère attractif pour les communes candidates à la fusion.

Mais c'est en raison de ses dispositions d'incitation financière que le régime de la commune nouvelle revêt un caractère singulier.

---

<sup>299</sup> Jean-Patrick COURTOIS, Rapport n°169, Sénat session ordinaire de 2009-2010, 16 décembre 2009, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles de la législation et de l'administration générale, *Projet de loi de réforme des collectivités territoriales*

La question de l'incitation fait souvent débat. Le principal grief qui lui est opposé repose sur la question de la nature de l'enveloppe allouée à ces incitations. En effet, si les fonds proposés pour soutenir une mesure de regroupement entre communes puisent dans la même enveloppe que les fonds destinés à soutenir les communes ne souhaitant pas se regrouper, la question de la pérennité des montants de subvention pour l'ensemble des communes est clairement posée. L'incitation peut aussi apparaître comme étant une forme détournée de pression étatique maniant la « carotte » de l'incitation pour les communes s'apparentant à de bons élèves et le « bâton » de la baisse de subventions pour les communes souhaitant demeurer dans un fonctionnement de droit commun. Dans tous les cas, ce système fait écho à la défense du principe du « *volontariat* », puisque le soutien financier s'inscrit dans une démarche de soutien à un choix volontaire assumé par certaines communes.

Si ce recours aux subventions peut faire débat, il n'en demeure pas moins efficace. Il a par exemple très nettement favorisé la généralisation progressive de l'intercommunalité à fiscalité propre, suite au vote de la loi Chevènement de 1999. Le nombre de communes fusionnées à partir de la date du renforcement du financement alloué au soutien de la commune nouvelle a ainsi très nettement augmenté. Un des enjeux principaux du financement réside donc aussi dans la durée des subventions allouées, l'arrêt de ce soutien financier rimant souvent avec réduction du nombre de regroupements. La question du soutien financier pose aussi la question de la véritable motivation des communes candidates. Compte tenu du contexte financier contraint dans lequel les communes françaises évoluent aujourd'hui, le fait d'inciter financièrement des communes à se regrouper peut poser question. Notamment au regard de la maturité du choix opéré par les communes candidates.

Le fait de recourir à une démarche incitative symbolise par ailleurs le soutien politique du gouvernement en faveur d'un mode de regroupement plutôt qu'un autre. En l'occurrence, le choix de favoriser financièrement les communes nouvelles fait écho à l'unanimité politique et au soutien des pouvoirs publics formé autour de ce régime de fusion<sup>300</sup>.

Ce paragraphe a donc vocation à déterminer ce qui fait de la commune nouvelle un régime attractif, en déterminant ce que prévoyait la loi avant 2010 et ce que la commune nouvelle a apporté de nouveau en 2010.

## **A. Les incitations financières prévues par la loi avant le vote de la loi du 16 juillet 2010**

**103.** Si la commune nouvelle assume son caractère incitatif, le législateur a dès les années 1960 souhaité soutenir financièrement les regroupements de communes par fusion.

### 1) Les dispositions antérieures à la loi Marcellin :

**104.** L'incitation financière au regroupement de communes date du début des années 1960. Ce principe coïncide avec une prise de conscience progressive du décalage important entre la situation de l'émiettement communal en France et le besoin de rationalisation nécessaire à l'entreprise de développement de la France des « *Trente glorieuses* ». Il a réellement pris forme dans le cadre du décret du 27 août 1964 instituant des majorations de subventions en faveur des opérations d'équipement menées par les groupements de communes ou les communes fusionnées<sup>301</sup>.

**105.** Un décret du 14 octobre 1963 relatif « *au montant de la recette minimum par habitant garantie au titre de la taxe locale sur le chiffre d'affaire aux communes ayant fusionné* », accordait déjà en cas de fusion, le maintien des attributions complémentaires du fond national de péréquation de la taxe locale, pour les communes fusionnant avant le 1<sup>er</sup> janvier 1968. Cette allocation était accordée pour une période de sept années, à compter la date de fusion<sup>302</sup>.

Mais c'est le décret du 27 août 1964 qui fait évoluer le droit en faveur de l'incitation, en instituant des majorations de dotation pour les opérations d'équipement menées par les

---

<sup>301</sup> Décret n°64-884 du 27 août 1964, instituant des majorations de subvention en faveur des opérations d'équipement menées par les groupements de communes ou les communes fusionnées

<sup>302</sup> Décret n°63-141 du 14 octobre 1963 relatif au montant de la recette minimum par habitant garantie au titre de la taxe locale sur le Chiffre d'Affaire aux communes ayant fusionné, article 1

groupements de communes et les communes fusionnées<sup>303</sup>. Dans son article 2, le décret prévoit une augmentation de 10 à 30% du montant des subventions perçues par les communes fusionnées<sup>304</sup>. Ce décret suscite de nombreuses réactions de la part du Sénat notamment. Ce dernier y voit une atteinte au principe d'égalité. Il souligne par ailleurs, que l'enveloppe dédiée au soutien à la fusion de communes étant la même que celle dédiée aux subventions apportées aux équipements des autres communes, ces dernières seraient pénalisées en raison de leur choix, ce qui porterait atteinte au principe de libre administration garanti par la Constitution.

Le sénateur communiste Camille Vallin interrogeait le ministre de l'Intérieur sur le fait de savoir si : « *le décret du 27 août 1964 prévoyant des incitations financières en faveur des communes regroupées et créant ainsi une inégalité de traitement entre les communes est contraire au principe d'égalité devant la loi* ». Et si les « *recommandations faites aux préfets [...] constituent une atteinte grave aux libertés des collectivités locales et sont en opposition avec le titre XI, article 72, de la Constitution qui proclame que les conseils municipaux s'administrent librement* »<sup>305</sup>. Le sénateur socialiste Antoine Courrière abonda dans ce sens en déclarant que ces dispositions étaient « *[...] une atteinte formelle aux principes établis par la Constitution [...]* »<sup>306</sup>.

Afin de contester la légalité de ce décret, un groupe d'élus a saisi le Conseil d'Etat. Dans un arrêt du 13 décembre 1968, ce dernier a précisé au sujet de ce décret qu'« *Aucune disposition législative ni aucun principe général du droit, ni en particulier le principe de l'égalité des contribuables devant l'impôt, n'exigent que les taux des subventions allouées aux différentes communes et à leurs établissements publics pour une même catégorie de travaux d'équipement soient identiques [...]* »<sup>307</sup>.

Le Conseil d'Etat a par ailleurs considéré qu'il n'y avait aucune atteinte au principe de libre administration garanti par l'article 72 de la Constitution, en indiquant que « *s'il tend à inciter financièrement les communes à fusionner entre elles [...], le décret du 27*

---

<sup>303</sup> Compte rendu des débats, Assemblée nationale, session ordinaire 1965-1966, 2<sup>ème</sup> séance du 17 mai 1966, p 1332

<sup>304</sup> Décret n°64-884 du 27 août 1964, Op. ct, Article 2

<sup>305</sup> Compte rendu intégral des débats, Sénat, Session ordinaire de 1964-1965, Séance du mardi 3 novembre 1964, p 1266

<sup>306</sup> Ibid, p1267

<sup>307</sup> CE, 13 décembre 1968, *Fédération nationale des élus républicains municipaux et cantonaux*, n°65205

*août 1964 n'a créé aucune obligation ni aucune sanction à l'encontre des communes qui n'entendent ni fusionner ni se regrouper ; en particulier, il ne réduit, ni directement ni indirectement les attributions dévolues au conseil municipal par les articles 40 et 172 du Code de l'administration communale ; il ne porte par suite atteinte à aucun des principes qui régissent la libre administration des collectivités locales et définissent leurs compétences »<sup>308</sup>.*

**106.** D'autres mesures ont été prises dans ces mêmes années, pour favoriser les regroupements par fusion. Elles ont concerné, notamment, la facilitation de l'organisation interne des communes fusionnées. L'ordonnance du 5 janvier 1959 offre ainsi aux conseillers municipaux des communes fusionnées, la possibilité de siéger au conseil municipal de la commune issue de la fusion sans avoir à se présenter une nouvelle fois devant les électeurs<sup>309</sup>.

Le décret du 22 janvier 1959 dispense de l'avis du conseil général les projets de fusion ayant reçu un avis favorable des communes intéressées et si le projet ne modifie pas les limites cantonales<sup>310</sup>. Ce décret permet par ailleurs d'ériger les anciennes communes en sections de communes conservant un patrimoine propre<sup>311</sup>. Il dresse dès lors les prémisses du fonctionnement des futures communes associées de la loi Marcellin et communes déléguées de la commune nouvelle.

Mais ces incitations portent aussi sur les mesures d'harmonisation fiscale. C'est ainsi que la loi du 9 juillet 1966 facilite l'intégration fiscale des communes fusionnées en l'échelonnant sur trois exercices<sup>312</sup>. Elle propose aussi la fusion des commissions communales des impôts directs<sup>313</sup>.

---

<sup>308</sup> CE, 13 décembre 1968, *Fédération nationale des élus républicains municipaux et cantonaux*, n°65205

<sup>309</sup> Gérard GOUZES, Rapport n°1356 Assemblée nationale, 28 janvier 1999, fait au nom de la commission des lois, de la législation et de l'administration générale de la République, *Projet de loi relatif l'organisation urbaine et la simplification de la coopération intercommunale*

<sup>310</sup> Décret n°59-189 du 22 janvier 1959 relatif aux chefs-lieux et aux limites territoriales des communes, Article 3

<sup>311</sup> Ibid, Article 7

<sup>312</sup> Loi n°66-491 du 9 juillet 1966 tendant à faciliter l'intégration fiscale des communes fusionnées, Article 1

<sup>313</sup> Ibid, Article 3

107. Ces facilités accordées par la loi ont permis la fusion de 635 communes créant ainsi 298 communes fusionnées entre 1958 et 1970<sup>314</sup>.

## 2) Les dispositions prévues par la loi Marcellin :

108. Le projet de loi présenté par le ministre de l'Intérieur Raymond Marcellin, en 1971 se voulait à la fois attentif aux choix des élus locaux et volontariste en limitant leur poids par un certain nombre de garanties au-devant desquelles figure le recours au décret en cas de blocage. En complément, il souhaitait promouvoir les regroupements communaux par l'incitation. Il prévoyait pour cela un soutien financier aux communes désirant fusionner.

109. L'article 8 de la loi du 16 juillet 1971 proposait ainsi une augmentation de 50% des subventions garanties par l'Etat aux communes ayant décidé de fusionner. Cette augmentation était applicable aux communes ayant fait le choix de fusionner sur proposition du préfet dans le cadre du plan départemental de regroupement prévu par le titre 1<sup>er</sup> de la loi Marcellin, ou dans le cadre d'une initiative des communes elles-mêmes<sup>315</sup>. Elle concerne l'ensemble des investissements entrepris par la commune fusionnée, mais concerne aussi les promesses de subvention sur des investissements engagés dans les anciennes communes, avant que la fusion n'ait été réalisée<sup>316</sup>.

La loi prévoyait plusieurs limites à ces incitations. La première concernait leur limite dans le temps. Ce bonus de subventions était en effet alloué pour une période de cinq ans à compter de la date de fusion<sup>317</sup>. La deuxième établissait le fait que ce montant ne pouvait dépasser 80% du montant total de la dépense subventionnable<sup>318</sup>. La troisième concernait les nouvelles communes dépassant 100 000 habitants. Dans ce cas, les majorations de subventions étaient alors concentrées sur les dépenses d'investissement réalisées dans les anciennes communes périphériques de l'ancienne commune la plus peuplée. L'objectif du gouvernement était ici d'éviter l'effet d'aubaine qui pourrait consister pour une commune de grande taille à l'absorption d'une commune voisine de petite taille, afin de bénéficier

---

<sup>314</sup> Gérard GOUZES, Rapport n°1356, Op. ct

<sup>315</sup> Compte rendu des débats, Assemblée nationale, session ordinaire de 1970-1971, Séance du Mercredi 30 Juin 1971, p 3565

<sup>316</sup> Ibid

<sup>317</sup> Ibid

<sup>318</sup> Ibid

des bonus de subvention. Dans ce cas une grande commune pourrait financer à moindre coût des projets d'envergure, grâce à un rapprochement avec une commune voisine plus petite<sup>319</sup>. Il s'agissait aussi pour le ministère de l'Intérieur, d'imposer une limite à l'augmentation de subventions prévue par la loi. Dans un jeu politique entre les ministères de l'Intérieur et du Budget, le premier a souhaité apporter des garanties au second, en proposant un plafond à l'allocation de nouveaux crédits.

**110.** Plusieurs points d'opposition furent soulevés par les parlementaires et notamment au Sénat.

Le premier concernait la garantie de l'existence d'une enveloppe normée dédiée à ces majorations de subvention. Le gouvernement s'était en effet engagé à ce que ces majorations ne pénalisent pas l'enveloppe de subventions dédiée aux autres communes et, par conséquent, à celles n'ayant pas fait le choix de fusionner.

Une telle situation s'était déjà produite à la suite de la création des villes nouvelles dans les années 1960. Lancées par le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne de 1965, dit « Plan Delouvrier », puis entérinées par la loi du 10 juillet 1970, les villes nouvelles avaient pour mission d'assurer un meilleur équilibre social, économique et humain dans les régions à forte concentration de population<sup>320</sup>. Ces créations ont été encouragées financièrement par l'Etat par le biais d'augmentations de dotations d'équipement et d'augmentations des taux de subvention pour les équipements publics dans les communes concernées<sup>321</sup>. Le 21 octobre 1970 fut par exemple créé l'établissement public d'aménagement de Saint-Quentin-en-Yvelines<sup>322</sup>. André Mignot, sénateur des Yvelines et ancien maire de Versailles affirmait que cette création s'était faite au détriment financier des autres communes des départements d'Ile de France. Il sollicite ainsi dans le débat précédent le vote de la loi du 16 juillet 1971, l'assurance du ministre que « [...] *les subventions pour les communes existantes ne seront pas diminuées* ». Expliquant que « [...] *Dans le département des Yvelines, qui a l'honneur, ou le désavantage, d'avoir une*

---

<sup>319</sup> Compte rendu des débats, Second session ordinaire de 1970-1971, séance du 16 juin 1971, p 969

<sup>320</sup> Gérard-François DUMONT, *La Ville en France*, SEDES CNED, 2010, p 139

<sup>321</sup> <http://www.cdu.urbanisme.developpement-durable.gouv.fr/la-politique-des-villes-nouvelles>

<sup>322</sup> Décret n°70-974 du 21 octobre 1970, Portant création, par application de l'article 78-1 du code de l'urbanisme et de l'habitation, d'un établissement public chargé de l'aménagement de la ville de Saint-Quentin-en-Yvelines

*ville nouvelle, et ailleurs les crédits nouveaux sont intégralement drainés par les villes nouvelles, au détriment des communes de la région parisienne. J'en prends à témoin mes collègues de la région parisienne »*<sup>323</sup>.

Bien que le ministre Marcellin ait assuré le Sénat qu'une enveloppe dédiée était prévue pour les communes fusionnées dans le budget de l'année 1972<sup>324</sup>, un amendement visant à intégrer cette promesse dans le texte est déposé au Sénat au nom de la commission des finances. Cet amendement proposait d'insérer au projet de loi l'article 8 bis apportant les précisions suivantes : « *Les majorations de subventions autres que celles applicables aux fusions de communes, prévues à l'article 2 du décret du 27 août 1964, seront imputées, à compter du 1er janvier 1972, sur un autre crédit ouvert par une ligne spéciale budgétaire qui sera dotée dès le budget de 1972* »<sup>325</sup>.

L'article 8 de la version définitive du texte avait prévu que les crédits alloués seraient imputés sur un crédit budgétaire dédié spécialement prévu à cet effet.

**III.** Derrière cette interrogation, se cache la question de la probable atteinte de ces dispositions aux principes constitutionnels d'égalité devant la charge publique et de libre administration.

Le sénateur Jacques Descours-Desacres soulevait lors d'un débat au Sénat, la question de la supposée rupture d'égalité découlant de ces dispositions. Il s'adressa en ces termes au ministre, considérant que « [...] *D'après les principes de notre Constitution, les citoyens doivent être égaux devant l'impôt et, par conséquent, il est anormal d'établir une discrimination en fonction de la structure de la collectivité* »<sup>326</sup>.

Dans ce cas précis, le juge administratif s'est prononcé sur la constitutionnalité de l'incitation financière, considérant qu'elle ne portait pas atteinte au principe de libre administration ou au principe d'égalité devant la charge, en raison notamment du fait que cette différence de traitement était justifiée par des motifs d'intérêts généraux.

---

<sup>323</sup> Compte rendu des débats, Sénat, Séance du mercredi 16 Juin 1971, p 968

<sup>324</sup> Ibid, p 969

<sup>325</sup> Ibid

<sup>326</sup> Ibid



Dans le cas de la loi Marcellin, le Conseil constitutionnel n'a pas eu à se prononcer. Il est malgré tout permis de penser qu'il se serait rangé du côté des décisions du Conseil d'Etat. Dans une jurisprudence de 2008 au sujet du principe d'égalité entre collectivités, le Conseil constitutionnel déclarait en effet que ce principe ne s'opposait, « *ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit* »<sup>327</sup>.

**112.** Le nombre de fusions arrêtées entre 1971 et 1974 s'élève à plus de 600 unités. La chute constatée, à partir de cette date, du nombre de fusions, n'est pas directement lié au régime d'incitation financière. En effet, celui-ci perdure après 1974.

**113.** Enfin, le lissage fiscal prévu par la loi du 9 juillet 1966 tendant à faciliter l'intégration fiscale des communes fusionnées n'est pas modifié, garantissant ainsi une période de lissage de quatre ans pour les communes souhaitant fusionner<sup>328</sup>.

**114.** La loi Marcellin s'inscrit en continuité des textes précédents et notamment du décret d'août 1964. Elle s'avère généreuse à l'endroit des communes ayant fait le choix de fusionner, sans finalement que ce soutien financier n'ait d'effets réels sur la durée.

## **B. Les incitations financières prévues pour les communes nouvelles**

**115.** La loi du 16 décembre 2010 n'a pas prévu d'incitations financières dédiées à la commune nouvelle. A rebours de la tendance initiée par l'exécutif et le législateur dans les années 1960 et 1970, c'est finalement par amendement sur des lois de finances puis au travers de la loi du 16 mars 2015, qu'un régime plus incitatif est instauré.

---

<sup>327</sup> CC Décision n°2008-567 du 24 juillet 2008, *Loi relative aux contrats de partenariat*

<sup>328</sup> Loi n° 66-491 du 9 juillet 1966, tendant à faciliter l'intégration fiscale des communes fusionnées

A l'image de ce que la loi Marcellin a pu susciter, le nombre de fusion a particulièrement augmenté au moment de l'adoption progressive des incitations financières.

1) Les mesures d'incitation financière prévues par la loi du 16 décembre 2010 :

*116.* Ces dernières portent tout d'abord sur la dotation forfaitaire des communes prévue à l'article L2113-20 du CGCT. Le texte prévoit une stabilité quant au versement des dotations forfaitaires. Une commune choisissant de fusionner ne peut ainsi recevoir moins qu'elle n'aurait perçu si elle n'avait pas fusionné.

Les communes nouvelles sont des communes de plein exercice et bénéficient des mêmes dotations que les communes de droit commun. La dotation forfaitaire qu'elles perçoivent se compose de la dotation de base, (dont le montant évolue en fonction du nombre d'habitants de la commune), de la part de dotation proportionnelle à la superficie, de la part de compensation<sup>329</sup> et enfin du complément de garantie<sup>330</sup>.

Le texte du 16 décembre 2010 se positionne sur chacune de ces composantes, en posant notamment le principe selon lequel la création d'une commune nouvelle ne pourrait être pénalisante pour les communes membres en terme de dotations.

*117.* Ainsi, il est prévu pour la première année de la création de la commune nouvelle, que la population DGF et la superficie de la commune nouvelle prises en compte dans le calcul de la dotation forfaitaire, soient la somme des superficies et populations des anciennes communes fusionnées<sup>331</sup>. A noter qu'en raison de l'introduction du coefficient logarithmique permettant de calculer la dotation de base, le montant de la dotation de base de la commune nouvelle est supérieur à la simple somme des dotations de base des

---

<sup>329</sup> La part « compensations » correspondant à l'ancienne compensation « part salaires » (CPS) de la taxe professionnelle ainsi qu'à la compensation des baisses de Dotation de Compensation de la Taxe Professionnelle supportées par certaines communes entre 1998 et 2001, incluses depuis 2004 dans la dotation forfaitaire.

<sup>330</sup> Le complément de garantie vise à compenser les effets de la réforme de la Dotation Globale de Fonctionnement de 2004/2005.

<sup>331</sup> Article L2113-20 du Code Général des Collectivités territoriales

anciennes communes<sup>332</sup>. En effet, la loi garantit pour les communes dont la population est comprise entre 500 et 200 000 habitants, un supplément de moyens afin de faire face aux dépenses liées à l'augmentation de la population<sup>333</sup>. Plus une commune est peuplée, plus la part de dotation par habitant qu'elle reçoit est élevée.

L'article L2113-20 du CGCT prévoit par ailleurs, la première année, que le complément de garantie corresponde à l'addition des montants versés aux anciennes communes. De la même manière, l'article propose que la première année, la part compensation soit égale à la somme des parts prévues dans chacune des anciennes communes.

Pour les communes nouvelles issues de la transformation d'un EPCI à fiscalité propre, le texte prévoit que la dotation de compensation et la dotation de consolidation versées à la commune nouvelle soit équivalente au montant qu'aurait perçu l'EPCI à fiscalité propre dont la commune nouvelle est issue<sup>334</sup>.

*118.* Le texte définitif de la loi du 16 décembre 2010, ne propose aucune incitation financière ou bonification comme avait pu le faire la loi Marcellin<sup>335</sup>.

La proposition de loi de réforme des collectivités territoriales prévoyait initialement pourtant une bonification financière de 5% pour la première année de création<sup>336</sup>. En raison des débats suscités par cet ajout, le bonus a finalement été retiré.

A l'image des débats parlementaires des années 1960 et 1970, les parlementaires se sont montrés hostiles à ces bonifications, en raison du fait qu'elles étaient alimentées à partir de l'enveloppe normée DGF, sans que soient prévus des crédits dédiés. *« La même observation vaut bien entendu pour la DGF. En effet, la « prime » accordée à ce titre aux communes nouvelles s'imputera évidemment sur le montant départemental de la dotation globale d'équipement, ce qui grèvera de fait le financement d'opérations*

---

<sup>332</sup> Vincent AUBELLE, Pascale GIBERT, *La commune nouvelle*, Berger-Levrault, Paris, 2015, p 162

<sup>333</sup> Article R2334-3 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>334</sup> *La dotation de compensation des EPCI à fiscalité propre correspond à l'ancienne compensation "part salaires" et à la compensation que percevaient certains EPCI au titre des baisses de dotation de compensation de taxe professionnelle subies entre 1998 et 2001.*

<sup>335</sup> Voir p 78

<sup>336</sup> Compte rendu des débats, Sénat, séance du 3 février 2010

*menées par les EPCI qui auraient le mauvais goût de croire encore à la coopération entre communes égales en droits et en devoirs »<sup>337</sup>.*

C'est ainsi qu'au cours du débat parlementaire, tout bonus est abandonné à l'unique profit des incitations dites administratives. « Prenant acte des réticences manifestées par les deux assemblées en première lecture à l'égard du mécanisme financier d'incitation à la création de communes nouvelles (suppression de la dotation spécifique égale à 5 % de la DGF des anciennes communes), votre rapporteur propose, en deuxième lecture, de se concentrer sur le seul levier des conditions juridiques de création de ces communes »<sup>338</sup>.

**119.** Dans le cadre de la loi du 16 décembre 2010 le législateur a donc avant tout souhaité garantir aux communes désireuses de former une commune nouvelle, une absence de perte de dotation, plutôt qu'un gain véritable. En cela il est possible de considérer que ce texte s'est avant tout inscrit dans une dynamique d'incitation passive, à la différence notable de la loi du 16 mars 2015 qui fut beaucoup plus explicite.

## 2) Les mesures d'incitation financière ajoutées à partir de 2015

**120.** C'est à partir de l'année 2015 que des incitations financières ont été ajoutées au texte, notamment à l'occasion de la loi de finances pour 2015<sup>339</sup>, puis de la loi du 16 mars 2015.

**121.** Ainsi, l'article 107 de la loi de finances du 29 décembre 2014 modifie l'article L2113-20 en indiquant que pour une durée de trois ans, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014 et pour des fusions réalisées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2016, les réductions de dotations prévues à l'article L2334-7-3 ne seront pas appliquées. Cela signifie donc que les communes nouvelles constituées dans une période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2016 au 31 décembre 2017, échappent aux baisses de dotations programmées sur les exercices 2014, 2015, 2016 et

---

<sup>337</sup> Dominique PERBEN, Rapport n°2779, Assemblée nationale session ordinaire de 2009-2010, 8 septembre 2010, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles de la législation et de l'administration générale, sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales

<sup>338</sup> Catherine PIRES BEAUME, Rapport n°2310, Assemblée nationale session ordinaire de 2009-2010, 22 octobre 2014, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Proposition de loi relatives à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes

<sup>339</sup> Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015, Article 107

2017, impliquant une baisse cumulée de quatre milliards et demi d'euros sur la période 2014-2017.

A noter que ce maintien de la dotation forfaitaire s'applique aussi aux communes nouvelles créées avant les élections municipales de 2014. A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014, ces communes peuvent ainsi échapper durant trois ans, à la contribution à l'effort de redressement des finances publiques<sup>340</sup>. La loi de finances pour 2018, du 30 décembre 2017, maintient la réduction de dotation prévue en 2017, soit 725 millions d'euros<sup>341</sup>. Elle ne renouvelle pas, en revanche, l'exonération prévue jusqu'en 2017 pour les communes nouvelles<sup>342</sup>.

**122.** L'article 13 de la loi de la loi du 16 mars 2015 renouvelle la garantie apportée par la loi de finances pour 2015 au bénéfice des communes nouvelles créées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2016, dont la population est inférieure à 10 000 habitants ou issues de la fusion d'un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre<sup>343</sup>. Ces communes nouvelles percevront une dotation forfaitaire pour les trois premières années suivant leur création au moins égale à la somme des dotations perçues par les anciennes communes l'année précédant la fusion. Par ailleurs, en 2015 et 2016, les communes nouvelles créées avant les élections municipales de 2014, perçoivent une dotation forfaitaire au moins égale à celle prévue en 2014<sup>344</sup>.

Cette même garantie s'applique pour trois ans aux dotations de compensation et aux dotations de consolidation des intercommunalités au bénéfice des communes nouvelles créées à l'échelle d'un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre avant le 1<sup>er</sup> janvier 2016<sup>345</sup>.

**123.** L'article 10 de la proposition de loi prévoyait qu'une majoration de 5% serait appliquée à la dotation forfaitaire des communes nouvelles dont la population est comprise entre 1 000 et 10 000 habitants<sup>346</sup>. En séance, un amendement porté par

---

<sup>340</sup> Vincent AUBELLE, Les conditions de fluidification du fonctionnement de la commune nouvelle, *AJCT*, N°2, février 2015, p 88

<sup>341</sup> Loi, n°2017-1837 du 30 décembre 2017, loi de finances pour 2018, article 159

<sup>342</sup> *Ibid*

<sup>343</sup> *Ibid*

<sup>344</sup> *Ibid*

<sup>345</sup> *Ibid*

<sup>346</sup> Catherine PIRES BEAUME, Rapport n°2310, Op. Ct

l'ancien président de l'Association des Maires de France, Jacques Pelissard, propose une bonification de 5% pour la dotation forfaitaire calculée pour la première année d'existence de la commune nouvelle<sup>347</sup>. Cela permet à la commune nouvelle de bénéficier à la fois du bonus de 5% et de l'augmentation de la dotation forfaitaire permise par le coefficient logarithmique, ce dernier étant parfois plus avantageux que le premier<sup>348</sup>.

**124.** Les garanties de maintien de la DGF sont prolongées à trois reprises depuis le vote de la loi du 16 mars 2015. La loi du 29 décembre 2015, loi de finances pour 2016, reporte jusqu'au 30 septembre 2016 la date butoir de constitution d'une commune nouvelle permettant de bénéficier des garanties de maintien de la dotation forfaitaire<sup>349</sup>. La loi de finances du 29 décembre 2016 accroit ce délai en inscrivant le 1<sup>er</sup> janvier 2017 comme date butoir<sup>350</sup>, conformément aux engagements du président François Hollande lors du congrès des maires de France du 2 juin 2016<sup>351</sup>. La loi de finances pour 2018 du 30 décembre 2017, apporte enfin quelques modifications au texte en maintenant la bonification de 5% et la garantie d'un versement de dotation au moins égal à l'année précédant la création, aux communes nouvelles constituées entre le 2 janvier 2017 et le 1<sup>er</sup> janvier 2019<sup>352</sup>.

**125.** L'article 14 de la loi du 16 mars 2015 garantit enfin pour trois années, le montant des dotations de péréquations versées par l'Etat.

Durant trois ans, les deux parts de la dotation nationale de péréquation, de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale et de la dotation de solidarité rurale sont au moins égales aux attributions perçues au titre de chacune de ces dotations par les anciennes communes l'année précédant la création de la commune nouvelle.

Les communes nouvelles créées avant les élections municipales de 2014 perçoivent pour les exercices 2015 et 2016, des montants de dotations de péréquation au moins égaux à

---

<sup>347</sup> Jacques PELISSARD et Véronique LOUWAGIE, Amendement n°7, Assemblée nationale, séance du 28 Octobre 2014

<sup>348</sup> Ibid

<sup>349</sup> Loi n°2015-1785 du 29 décembre 2015, de finances pour 2016, Article 150

<sup>350</sup> Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, Article 138

<sup>351</sup> François HOLLANDE, Discours au 99<sup>ème</sup> congrès des maires de France, 2 juin 2016

<sup>352</sup> LOI n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018, Article 159

ceux qu'ils avaient perçus en 2014<sup>353</sup>. Les lois de finances du 29 décembre 2015 et du 29 décembre 2016 ont prolongé cette garantie pour les communes créées entre le 1<sup>er</sup> janvier 2016 et le 1<sup>er</sup> janvier 2017<sup>354</sup>. La loi de finances pour 2018, du 30 décembre 2017, prolonge cette garantie pour deux années<sup>355</sup>.

**126.** Ces incitations généreuses pèsent sur l'enveloppe normée dédiée aux dotations forfaitaires, puisqu'aucun programme dédié spécialement à la promotion de ce régime n'est prévu par les budgets des exercices 2015, 2016, 2017 et 2018. Cette situation justifie l'importance pour le législateur de définir des limites à ces incitations, aussi bien dans le temps qu'au regard de la taille des communes bénéficiaires.

La première limite concerne la taille des communes nouvelles concernées. Ainsi, la non-réduction des dotations forfaitaires prévue à l'article L2334-7-3 du CGCT ne s'appliquait qu'aux communes nouvelles d'une population inférieure ou égale à 10 000 habitants, ou constituées à l'échelle d'une EPCI à fiscalité propre. Cette limite concernait par ailleurs, les communes nouvelles constituées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2016<sup>356</sup>. La loi ayant permis un allongement de cette garantie pour les communes nouvelles constituées en 2016, elle apporte de nouvelles limites à ces regroupements en appliquant un plafond de population à hauteur de 15 000 habitants pour les communes nouvelles constituées en lieu et place d'un EPCI à fiscalité propre<sup>357</sup>. Cette nouvelle limite de population tient donc compte de l'évolution de la taille des EPCI à fiscalité propre inscrite dans la loi NOTRe et dont la limite minimum de population est établie à 15 000 habitants et 5 000 habitants en cas de faible densité de population<sup>358</sup>. Ce plafond permet ainsi de cibler, les EPCI les moins peuplés<sup>359</sup>.

Ce même article prévoyait une limitation du bonus de 5% de dotation forfaitaire aux communes nouvelles regroupant une population comprise entre 1 000 et 10 000 habitants. La loi de finances pour 2018 s'est voulue plus généreuse en considérant que le

---

<sup>353</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, Article 14

<sup>354</sup> Article L2113-22 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>355</sup> Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018, Article 159

<sup>356</sup> Article L2113-20 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>357</sup> Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, Article 33

<sup>358</sup> Ibid

<sup>359</sup> Article L2113-20 du Code Général des Collectivités Territoriales

plafond serait de 150 000 habitants pour les communes nouvelles constituées entre le 1<sup>er</sup> janvier 2017 et le 1<sup>er</sup> janvier 2019<sup>360</sup>.

La garantie de versement d'une dotation forfaitaire au moins égale à celle perçue par les communes fusionnées l'année précédant la création de la commune nouvelle prévue par ce même article, est de la même manière élargie aux communes formant une population de moins de 150 000 habitants et constituées entre le 2 janvier 2017 et le 1<sup>er</sup> janvier 2019<sup>361</sup>.

127. Le réel essor du régime de la commune nouvelle s'est opéré suite au vote de la loi du 16 mars 2015<sup>362</sup> qui concrétise les incitations financières adoptées par la loi de finances pour 2015 et propose une simplification du régime voté en décembre 2010. Si, de 2011 à 2014, seulement 25 communes nouvelles ont été créées, 542 communes nouvelles ont vu le jour entre 2015 et 2017<sup>363</sup>, ce qui montre à quel point l'année 2015 a marqué une rupture.

En revanche, le nombre de communes nouvelles constituées au 1<sup>er</sup> janvier 2018 est relativement plus faible qu'en 2017, malgré le maintien des incitations financières. Par ailleurs plusieurs projets et notamment les plus importants n'ont pas bénéficié de soutien financier du fait de leur trop grand nombre d'habitants, ou de l'incompatibilité de leur situation avec les conditions de versement établies par la loi. C'est le cas d'Annecy qui est à ce jour la plus grande commune nouvelle de France<sup>364</sup>.

Les facilitations administratives et les incitations financières ont donc opéré une forme de « débloqué » du régime de la commune nouvelle. Elles ne sont cependant pas les seules explications du succès constaté de la commune nouvelle.

---

<sup>360</sup> Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017, de finances pour 2018, Article 159

<sup>361</sup> Ibid

<sup>362</sup> Christian MANABLE, Mme Françoise GATEL, Rapport n° 563 Sénat, session ordinaire de 2015-2016, 28 avril 2016, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, Les communes nouvelles, *Histoire d'une révolution silencieuse, raisons et conditions d'une réussite*, p 9

<sup>363</sup> Vincent AUBELLE, *Panorama des communes nouvelles*, AMF, Mars 2017

<sup>364</sup> Arrêté préfectoral n°2016-055, Portant création de la commune nouvelle d'Annecy, 14 juillet 2016





*128.* Face aux difficultés constatées dans la mise en œuvre des dispositions de la loi Marcellin, le législateur a dû relancer la procédure de fusion de communes en recourant à un nouveau régime, assoupli, attractif et simplifié. Or une analyse comparée des deux procédures conduit à une simple observation conclusive. Bien que simplifiée et ouverte à d'autres acteurs locaux, la commune nouvelle demeure une procédure très proche dans sa mise en œuvre, de celle instaurée en 1971 par la loi Marcellin. Ce qui conduit à affirmer que la procédure de création d'une commune nouvelle s'apparente bien à une forme renouvelée de fusion de communes.

*129.* Or, la dimension incitative du régime ne semble pas être à elle seule, l'explication du succès soudain de la commune nouvelle. Il paraît donc utile de prolonger cette analyse, en étudiant l'étendue de la réponse apportée par la commune nouvelle à la crise communale.

## Section n°2

### Une réponse adaptée à la situation de crise communale

---

*130.* La commune nouvelle apporte des éléments de modernisation au système de regroupement de communes par fusion, jusque-là à l'arrêt. Elle facilite en cela l'accès et l'attrait des communes pour un mode de regroupement basé sur le volontariat. L'analyse des moyens apportés par la commune nouvelle au bénéfice des communes ne suffit pas à déterminer l'étendue de l'impact de ce régime sur l'avenir de l'échelon communal. Il est nécessaire d'approfondir l'étude de ce régime, en observant les effets de la commune nouvelle sur les communes elles-mêmes, notamment au regard de l'état de crise qu'elles connaissent.

La crise communale est un constat de longue date. Pour bon nombre de théoriciens classiques, elle est même inhérente à sa création. Ils considèrent en effet que l'établissement en 1789 de 44 000 communes en France était un choix politique inopportun et administrativement non viable dès l'origine<sup>365</sup>.

L'émiettement communal expose ainsi les communes à un défi majeur, celui d'assurer leurs missions de service public, malgré l'inadaptation supposée de leurs périmètres d'action.

Cette situation de crise s'est accentuée, malgré la réduction du nombre de communes entre 1789 et 2018 de près de 10 000 unités. Les communes ont dû faire face à un accroissement important de leurs responsabilités, notamment à la suite de l'acte I de décentralisation<sup>366</sup>, sans que cet accroissement des responsabilités soit assorti d'un accroissement substantiel des périmètres communaux. Cet alourdissement intervient en parallèle d'un mouvement de mutation démographique et économique impliquant une réponse intercommunale aux défis du développement économique, de l'attractivité des territoires et de l'aménagement urbain.

---

<sup>365</sup> Henry ROUSSILLON, Op. Ct, p 320

<sup>366</sup> Loi n° 83-8 du 7 Janvier 1983, relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat

La commune nouvelle apparaît comme une réponse évidente dans ce contexte. En effet, elle permet aux communes de maîtriser leurs périmètres d'action face aux enjeux auxquels elles doivent faire face. Elle leur permet aussi l'association des moyens communaux dans un contexte de nécessaire renforcement de l'efficacité publique.

Répondant à une crise générale de l'échelon communal, la commune nouvelle apparaît comme une réponse adaptée. Ce constat a conduit au succès relativement prometteur de la commune nouvelle. Ce succès souffre pourtant d'une inégale répartition spatiale dont il sera nécessaire d'appréhender les motifs et les enjeux.

## **§1. Une réponse possible à la crise organique des communes françaises**

*131.* En donnant la possibilité aux communes d'étendre leurs périmètres, la commune nouvelle a pour effet de renforcer l'échelon communal.

L'échelon communal souffre en effet d'un paradoxe. Il bénéficie d'une légitimité historique et démocratique qui lui confère une qualité à agir. Il bénéficie par ailleurs d'un soutien populaire et d'une confiance des administrés unique dans un contexte de défiance à l'égard des institutions publiques et de la classe politique<sup>367</sup>.

Il souffre pourtant, dès son origine, de difficultés liées notamment à l'incapacité de certaines communes à s'administrer librement. Sa perte de moyens est ainsi en contradiction avec la force de sa légitimité, ce qui a rendu très difficile les démarches de rationalisation organique tentées par le pouvoir central depuis 1789.

Au cœur de ce paradoxe, la commune nouvelle apparaît comme une opportunité, la modernité et l'attractivité du régime faisant écho aux difficultés communales. Elle est, par ailleurs, une source de renforcement des moyens communaux.

---

<sup>367</sup> Sondage IPSOS pour le CEVIPOF et l'AMF, *Les Français attachés à la commune et à ses compétences de proximité*, mai 2016

## A. Les caractéristiques de la crise organique

132. Le périmètre des communes françaises semble être à la source des difficultés qu'elles rencontrent. Cette tentative d'explication n'est pas nouvelle. Elle est posée dès l'origine, comme un argument en faveur de l'élargissement des périmètres communaux.

La timidité des réponses apportées n'a pas permis, jusque-là, de dépasser ce défi originel. Cet immobilisme a maintenu les communes françaises dans une situation de déficit de moyens, aggravée par les mutations économiques et démographiques auxquelles la France a dû faire face.

### 1) La question de la viabilité des périmètres communaux

133. Le décret du 14 décembre 1789 crée « *une municipalité dans chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne* » du Royaume. Ce texte institue donc 44 000 communes<sup>368</sup> sur le territoire métropolitain, à l'origine du maillage communal actuel de la République.

#### a) La naissance de l'émiettement communal

134. Cette décision de la Constituante a suscité de nombreux débats portant notamment sur la viabilité des communes instituées.

Préalablement au vote du décret, deux thèses s'opposent : l'une préconisant la transformation des entités existantes en communes de plein exercice ; l'autre proposant la création de communes de plus grande taille, aux surfaces homogènes.

Le rapport Thouret, inspiré par Nicolas de Condorcet et l'Abbé Emmanuel-Joseph Sieyès, propose une subdivision scientifique du Royaume « *en quatre-vingts départements égaux en surface ; de diviser chaque département en neuf arrondissements, sous le nom de communes ; de sous-diviser chaque arrondissement ou commune en neuf cantons* »<sup>369</sup>.

---

<sup>368</sup> Décret du 14 décembre 1789, Assemblée nationale constituante, article 1<sup>er</sup>

<sup>369</sup> Archives parlementaires, recueil complet des débats législatif et politiques des chambres françaises, Première série (1789-1799), Tome 9, 10 novembre 1789, p 736

Quatre-vingts provinces seraient créées sous l'appellation de départements. Chacun de ces départements serait divisé selon des critères géographiques identiques à savoir, par section de trente six lieues au carré<sup>370</sup>. Ces sections seraient appelées communes. Ces mêmes communes seraient ensuite découpées en quatre districts de quatre lieues au carré<sup>371</sup> chacun.

L'idée des rapporteurs est bien de détacher les citoyens des tutelles aristocratiques d'Ancien Régime que les administrations des communautés de villes et de villages pourraient faire perdurer<sup>372</sup>. « *C'est en les rapprochant, en les forçant à s'aimer qu'on tue l'aristocratie et qu'on fait des citoyens. Si nous n'avons pas ce but, nous travaillons en vain à la régénération publique* »<sup>373</sup>. Il s'agit aussi de garantir une représentation cohérente de la Nation par des députés élus sur l'ensemble du territoire à partir de circonscriptions de tailles égales.

**135.** Bien que se voulant novateur, ce système pêche par sa complexité. C'est l'argument principal que lui oppose le Comte de Mirabeau, partisan de la transformation des entités d'Ancien Régime en communes de plein exercice. Il défend ainsi une contre-proposition devant l'Assemblée nationale constituante, le 10 novembre 1789. Son projet repose sur une division du Royaume en 120 départements, dotés chacun d'une assemblée administrative. Villes, villages et paroisses sont quant à eux transformés en communes de plein exercice.

Ce projet a été considéré comme un renoncement à une modernisation complète du système d'Ancien Régime. Ses défenseurs l'expliquent au contraire, comme un moyen plus simple de recourir à une administration efficace et égalitaire. « *La division par 120 départements a trois avantages qui lui sont propres. Elle rapproche l'administration des personnes administrées et fait concourir un plus grand nombre de citoyens à la surveillance publique. Elle n'exige plus aucune sous-division, ni l'établissement des assemblées communales, et par cela, la marche de l'administration est considérablement simplifiée. Enfin elle est plus proche que toute autre à détruire l'esprit des grands corps* »<sup>374</sup>.

---

<sup>370</sup> Environ 173 Km<sup>2</sup>

<sup>371</sup> Environ 19 km<sup>2</sup>

<sup>372</sup> Grégoire BIGOT, Op. Ct, p 22

<sup>373</sup> Archives parlementaires, recueil complet des débats législatif et politiques des chambres françaises, Première série (1789-1799), Tome9, 10 novembre 1789, p 748

<sup>374</sup> Archives parlementaires, recueil complet des débats législatif et politiques des chambres françaises, Première série (1789-1799), Tome9, 10 novembre 1789, p 735

Ils portent aussi une critique acerbe de la division arithmétique du Royaume. En défendant une division géométrique du territoire, la thèse de Thouret oublie en effet la dimension sociale et démographique des territoires, au risque de constituer des communes sans population<sup>375</sup>.

**136.** Un compromis est trouvé entre ces deux propositions, au cours de la séance du 11 novembre 1789. Le discours de Target emporte l'adhésion de l'assemblée. Sa proposition reprend les dispositions du rapport Thouret pour ce qui concerne les départements. Il est par ailleurs proposé à la Constituante de retenir la proposition du Comte de Mirabeau relative aux communes.

#### b) La critique classique de l'émiettement communal

**137.** Dès l'origine, le problème du personnel communal dans les petites communes devient un sujet de débat. Lanjuinais déclare le 24 juin 1793 devant la Convention, que « *avec des communes de 100, 200, 300, 500 citoyens, souvent il n'est pas possible de trouver plusieurs personnes assez instruites pour les fonctions de maire* »<sup>376</sup>. Le député Louvet complète cette analyse en déclarant le même jour que la solution des grandes communes présente l'avantage « *de trouver dans une plus grande population des hommes capables de remplir les fonctions déléguées aux administrations municipales* »<sup>377</sup>.

Ce constat perdure au long du dix-neuvième siècle. Odilon Barrot déclarait en 1837 que sur « *37 000 communes, il y en a les trois quarts, au moins, [...] dans lesquelles il est très difficile de réunir les éléments d'une autorité municipale* »<sup>378</sup>. Dans son ouvrage sur les origines de la France contemporaine, l'historien Hippolyte Taine écrivait à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, « *les maires des petites communes viennent à la ville, se font expliquer et commenter tout au long l'office dont ils sont chargés, tâchent de comprendre, paraissent*

---

<sup>375</sup> Ibid, p 734

<sup>376</sup> Archives parlementaires, recueil complet des débats législatif et politiques des chambres françaises, séance du 24 juin 1793

<sup>377</sup> Ibid

<sup>378</sup> Archives parlementaires, recueil complet des débats législatif et politiques des chambres françaises, séance du 11 février 1837

*avoir compris, puis, la semaine suivante, reviennent, n'ayant rien compris du tout, ni à la façon de tenir les registres d'état civil, ni à la manière de dresser le rôle des impôts »<sup>379</sup>.*

Ce constat de l'impossible administration de certaines communes perdue donc au cours du dix-neuvième siècle, sans qu'aucune solution de rationalisation ne puisse y remédier. La théorie classique considère que la petitesse des périmètres communaux est à l'origine de ce défaut administratif et que seules des mesures de rationalisation organiques pourraient y remédier.

c) Les mesures prises pour remédier à cette situation

**138.** Dès lors, de nombreux projets sont portés par le législateur, afin de pallier cette situation. A l'image des résultats de la loi Marcellin, ils n'ont pas su réduire durablement le nombre de communes. Cette impossibilité tient notamment au fait que les périmètres communaux sont considérés comme des périmètres communautaires naturels, préfigurant le choix des constituants.

La Constitution de 1791 établit ainsi, dans son Article 8, que « *Les citoyens français considérés sous le rapport des relations locales qui naissent de leurs réunions dans les villes et dans certains arrondissements du territoire des campagnes, forment les Communes* »<sup>380</sup>.

La rédaction de l'article sous-entend que le constituant ne crée pas de nouvelles entités, mais choisit de transcrire l'état préexistant des relations entre citoyens à l'échelle locale.

**139.** Plusieurs projets d'importance ont tenté de remédier à la crise organique des communes françaises. Le premier a été consacré par la Constitution de l'An III. Il crée trois catégories de communes, les communes de moins de 5 000 habitants, regroupées dans des municipalités de canton<sup>381</sup>, les communes de plus de 5 000 habitants qui conservent une existence propre<sup>382</sup> et les communes de plus de 100 000 habitants, qui se décomposent en

---

<sup>379</sup> Hyppolite TAINÉ, *Les origines de la France contemporaine*, Broché, 13 octobre 2011

<sup>380</sup> Constitution du 3 septembre 1791, Article 8

<sup>381</sup> Constitution du 5 fructidor An III (22 août 1795), Article 179 et 180

<sup>382</sup> Ibid, Article 178

trois municipalités distinctes<sup>383</sup>. Ce projet impose donc un seuil minimum de regroupement de 5 000 habitants à toutes les communes françaises. Cette Constitution s'inscrit dans une démarche de rationalisation matérielle comparable à celle du rapport Thouret. La différence notable est qu'elle privilégie une rationalisation des communes selon leur nombre d'habitants et non selon leurs périmètres, ce qui semble plus respectueux des répartitions démographiques.

La loi du 28 Pluviôse An VIII (17 février 1800), met finalement un terme à cette nouvelle approche. Elle renoue avec la doctrine d'origine, tout en supprimant une partie des 44 000 communes initialement créées. Elle ne reconstitue en effet que 38 000 unités, faisant disparaître les municipalités dont la population n'excède pas 300 habitants<sup>384</sup>.

Les procédés « autoritaires » de la Constitution de l'An III ont généré un traumatisme au sein de la population à tel point que les préfets dans le contexte de la loi du 28 Pluviôse An VIII, n'ont pas pu opérer la suppression de communes plus amples, initialement espérée<sup>385</sup>.

Ce traumatisme a aussi très largement conditionné les échecs des nombreuses tentatives de la Troisième République de rationaliser l'administration municipale<sup>386</sup>.

**140.** Parmi les quelques projets émergeant au cours du dix-neuvième siècle, le projet Gambetta est certainement le plus explicite. Il précède le vote de la grande loi communale du 5 avril 1884 qui confère aux communes de plus larges responsabilités. Certains se demandent alors si les petites communes auront la capacité d'assumer les nouvelles prérogatives qu'on leur promet. Au cours des débats avant les élections municipales de 1881, Léon Gambetta se prononce pour la création d'une collectivité cantonale. « *Je pense que nos communes de France que je trouve trop petites, devraient être groupées de manière à porter leur existence et leur développement au canton. Le canton, voilà pour moi le point de départ d'une réorganisation du pays* »<sup>387</sup>. Le projet est finalement rejeté.

---

<sup>383</sup> Ibid, Article 183

<sup>384</sup> Henry ROUSSILLON, Op. Ct, p 298

<sup>385</sup> Ibid, p 298

<sup>386</sup> Gérard GOUZES, Rapport n°1356 Assemblée nationale, 28 janvier 1999, fait au nom de la commission des lois, de la législation et de l'administration générale de la République, Projet de loi relatif l'organisation urbaine et la simplification de la coopération intercommunale

<sup>387</sup> Compte rendu des débats, Chambre des députés, session extraordinaire de 1883, séance du 29 octobre 1883, p 2157



Le principal grief fait à ce projet, est qu'il propose de constituer des communes sur des périmètres n'ayant aucune existence sociologique et historique<sup>388</sup>. Le député républicain du Nord Emile de Macère résume en ces termes l'opposition parlementaire à ce projet : « *La commune n'est pas une création de la loi mais elle est née de la nature des choses* »<sup>389</sup>. Il confirme ainsi le constat d'un caractère propre du périmètre communal, qui rend politiquement illégitime toute tentative d'évolution de ce dernier.

**141.** L'impuissance de certaines communes et l'incapacité des autorités à remédier à l'émiettement communal rendent finalement probante l'analyse classique de la crise communale. Or le professeur Henri Roussillon, dans sa thèse sur les structures territoriales des communes, analyse au contraire que la théorie classique ne permet pas d'expliquer les échecs successifs des tentatives de rationalisation de l'émiettement communal. Il considère en effet, que l'avènement des grandes communes sous le Directoire n'a par exemple pas eu de résultats probants sur la capacité des communes à s'administrer<sup>390</sup>. Pour lui, le véritable enjeu de la viabilité communale réside plutôt dans le respect de l'équilibre entre démographie urbaine et démographie rurale<sup>391</sup>.

## 2) Une question accentuée à partir des années 1960

**142.** Partant du principe que l'origine de la crise communale réside dans le déséquilibre démographique entre zones urbaines et zones rurales, il est possible de constater que celui-ci s'est accentué à partir des années 1960, aggravant ainsi la crise communale.

### a) Le déséquilibre urbain-rural

**143.** Pour le professeur Henri Roussillon, le choix de la Constituante serait le reflet de la situation de domination de la société rurale de la fin du dix-huitième siècle, qui justifierait l'extension des modalités d'administration des villes d'Ancien Régime aux provinces rurales. Cette domination démographique a perduré tout au long du XIX<sup>ème</sup> siècle, mais s'est rompue dans la seconde moitié du XX<sup>ème</sup> siècle, en raison de l'exode rural. En

---

<sup>388</sup> Henry ROUSSILLON, Op. Ct, p 318

<sup>389</sup> Direction Générale des Collectivités Locales, Histoire complète de la décentralisation, de 1789 à octobre 2008

<sup>390</sup> Henry ROUSSILLON, Op. Ct, p 301

<sup>391</sup> Ibid

accentuant le déclin démographique des campagnes, l'exode rural aurait atteint les composantes même de la commune, que le professeur Roussillon définit dans sa thèse comme communautaires et urbaines<sup>392</sup>. Ainsi en vidant les communes rurales au travers de l'exode de population vers les villes, le nouvel équilibre démographique aurait cassé l'espace de regroupement naturel que représentait la commune rurale<sup>393</sup>. En augmentant rapidement la population urbaine, ce nouvel équilibre démographique aurait par ailleurs estompé le lien existant jusque-là en zone urbaine, entre commune et agglomération, le périmètre des agglomérations ayant ainsi très largement dépassé celui des communes.

**144.** Prenant acte de cette analyse démographique, il est possible de la compléter par une approche sociologique. En effet, à partir des années 1960, la distinction culturelle entre le rural et l'urbain disparaît progressivement<sup>394</sup>. Cette distinction reposait sur la différence entre les conditions de vie et les structures sociales des milieux urbains et ruraux. Or, la diffusion du mode de vie urbain, la technicisation du travail agricole et le développement de l'emploi non agricole en zone rurale, ont progressivement conduit à la disparition de cette différence socio-économique<sup>395</sup> qui a eu pour conséquences d'amoindrir la composante communautaire des communes rurales.

La société des « *Trente glorieuses* » s'est donc engagée dans un processus d'urbanisation culturelle, qui a conduit à changer ses référentiels sociaux et à marginaliser, démographiquement, socialement et économiquement les communes rurales. L'émiettement communal ne correspondait alors plus à aucune réalité socio-économique tangible<sup>396</sup>.

#### b) L'accroissement des responsabilités communales

**145.** Si le fond de la situation des communes peut résider dans le déséquilibre naissant entre ville et campagne, il n'en demeure pas moins qu'à cette même période, l'émiettement

---

<sup>392</sup> Ibid

<sup>393</sup> Henry ROUSSILLON, Op. Ct, p 329

<sup>394</sup> Nicolas MATHIEU, La notion de rural et les rapports ville-campagne en France des années cinquante aux années quatre-vingts, *Economie rurale*, 1990

<sup>395</sup> Ibid

<sup>396</sup> Henry ROUSSILLON, Op. Ct, p 331

communal pose d'autres difficultés. Ces dernières sont caractérisées par l'incapacité de certaines communes à répondre aux attentes des administrés.

**146.** La période des « *Trente glorieuses* » est en effet marquée par un fort accroissement de la demande de services publics, notamment liée aux paradigmes de la société de loisir et de consommation naissante<sup>397</sup>, mais aussi à l'accroissement de la population<sup>398</sup>. Dans ce contexte, l'émiettement communal révèle l'insuffisance des ressources et des moyens de certaines communes pour entreprendre des projets structurants<sup>399</sup>. Dans son rapport « *Vivre Ensemble* », Olivier Guichard fait état de cette situation en considérant que « *les 36 000 communes étaient en quelque sorte dépassées par le fantastique accroissement de la demande de services collectifs suscitée par le progrès des techniques et l'amélioration du niveau de vie* »<sup>400</sup>. L'émiettement communal a ainsi conduit les communes à mener des politiques d'intérêt purement local sans vision d'ensemble, ce qui a mené à une forme de « pulvérisation » de l'investissement public<sup>401</sup>.

**147.** A cet accroissement des besoins d'investissement, s'ajoute un renforcement, à partir de l'Acte I de décentralisation, de l'étendue des responsabilités communales<sup>402</sup>.

Les lois Defferre n'entreprennent pourtant aucune transformation institutionnelle d'envergure à destination de l'échelon communal. Ces dernières suscitant souvent le débat voire la crispation, le législateur a en effet préféré se prémunir d'une probable fronde des élus locaux, dans le but de faire plus facilement voter l'acte I de décentralisation<sup>403</sup>. Le renforcement des prérogatives communales et l'affirmation de leur libre administration, auraient pourtant nécessité un renforcement parallèle des structures d'administration locales comme l'explique l'universitaire Jacques Caillosse, dans un ouvrage dédié à l'intercommunalité : « [...] le modèle de décentralisation retenu par le législateur en 1982 s'il a permis une réussite rapide de la réforme sur le terrain politique a fortement

---

<sup>397</sup> Club Jean Moulin, *Les citoyens au pouvoir, 12 régions 2000 communes*, collection Jean Moulin, le Seuil 1968, p 13

<sup>398</sup> *ibid*, p 17

<sup>399</sup> *ibid*, p 8

<sup>400</sup> Olivier GUICHARD, *Op. Ct*, p 21

<sup>401</sup> Club Jean Moulin, *Op. Ct*, p 17

<sup>402</sup> Loi n° 83-8 du 7 Janvier 1983, relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat

<sup>403</sup> Eric GIUILY, Olivier REGIS, *Pour en finir avec le millefeuille territorial*, L'Archipel, 2015, p 40

contribué à accroître l'acuité du problème de l'intercommunalité. Alors que les projets antérieurs et notamment celui de la commission Guichard de 1976, faisaient du développement de l'intercommunalité la condition préalable de l'abandon par l'Etat de ses compétences stratégiques de gestion du territoire, les lois de 1982 et de 1983 ont pris le parti d'accorder à toutes les collectivités locales quels que soient leurs moyens [...] des compétences identiques »<sup>404</sup>. Dans cet extrait, Jacques Caillosse constate ainsi l'impossibilité pour certaines communes d'assumer pleinement la décentralisation et la nécessité de recourir à des réformes d'envergure visant à remédier à cette situation.

c) Le retard par rapport au reste de l'Europe

148. Cette période des « Trente glorieuses » est aussi caractérisée à l'échelle européenne par des transformations d'envergure dans les pays voisins de la France. Ainsi, le nombre de communes a diminué en Allemagne fédérale dans les années 1970, passant de 25 000 à 8 500 unités<sup>405</sup>. En Suède, la fusion de force des communes de moins de 500 habitants fait passer le nombre de communes de 2 532 à 816 en 1952. En 1962, puis en 1974 de nouvelles vagues de fusions établissent le nombre de communes à 290 unités<sup>406</sup>. En Belgique, un mouvement comparable est entrepris. Même si ce dernier laisse plus de place au choix des communes elles-mêmes et tient compte du principe du « volontariat », le constat de la réduction du nombre de communes est très explicite. La Belgique comptait 2 739 communes en 1937, ce chiffre s'établit à 596 en 1975<sup>407</sup>. La dynamique de fusion est donc très importante dans bon nombre de pays européens, isolant largement la France de cette dynamique. Ces comparaisons européennes ont été un des arguments principaux du mouvement réformiste<sup>408</sup> des années 1960/1970, porté notamment par Jacques Chaban-Delmas, premier ministre, dans son discours sur la nouvelle société du 16 septembre 1969<sup>409</sup>.

A ce constat désavantageux pour la France, s'ajoute la crainte de voir le pays dépassé économiquement par ses voisins, dans le cadre du marché commun européen en

---

<sup>404</sup> Jacques CAILLOSSE, *Intercommunalités, invariances et mutations du modèle communal français*, Presses Universitaires de Rennes, collection Res-Publica, 1994, p 46

<sup>405</sup> Manon MEITERMANN, *Fusion des communes : exemples étrangers*, Fondation IFRAP, 21 novembre 2013

<sup>406</sup> Ibid

<sup>407</sup> Ibid

<sup>408</sup> Club Jean Moulin, Op. Ct, p 11

<sup>409</sup> Jacques CHABAN-DELMAS, Premier ministre, Discours à l'Assemblée nationale, 16 Septembre 1969

construction<sup>410</sup>. En effet, le traité de Rome créé en 1957, marque la naissance de la Communauté économique européenne (CEE). L'idée de la CEE est de créer un grand marché commun garantissant la libre circulation des hommes et des marchandises dans tous les pays membres, notamment grâce à la création d'une union douanière. En 1968 est créée, l'union douanière qui supprime définitivement les droits de douane entre les six pays membres de la CEE<sup>411</sup>.

Dans la formation de ce marché commun, la question de l'émiettement communal fait débat. En effet, le constat que la France dispose à elle seule de plus de communes que l'ensemble de ses partenaires réunis<sup>412</sup> nourrit pour bon nombre de partisans du mouvement réformateur, une impression de retard de la France en matière de rationalisation administrative<sup>413</sup>. La crainte de voir le pays dépassé en raison d'un déficit administratif rend, de leur point de vue, la réforme communale plus que nécessaire et urgente<sup>414</sup>. La dimension de l'efficacité et de la compétitivité de la France est en effet associée à l'efficacité des services publics locaux et à leurs capacités d'investissement<sup>415</sup>. En comparaison de l'Allemagne et de la Belgique par exemple, la France risque dès lors de compromettre sa compétitivité économique<sup>416</sup>.

### 3) L'état actuel de la crise communale

**149.** L'analyse des caractéristiques de la crise organique que subit la commune impose une étude détaillée de l'état actuel de la viabilité des périmètres communaux.

Bien qu'un fort courant réformateur ait émergé dans les années 1960 et 1970, les mesures prises par le législateur à cette période n'ont pas eu l'effet escompté. La volonté manifeste du Sénat de se positionner à contre-courant des positions réformatrices<sup>417</sup>, a notamment rendu le régime de la loi Marcellin de 1971 relativement lourd et difficile à mettre en

---

<sup>410</sup> Projet de loi tendant à améliorer le fonctionnement des institutions communales, Exposé des motifs, 15 mai 1968

<sup>411</sup> France, Italie, Allemagne, Belgique, Luxembourg, Pays-Bas

<sup>412</sup> Alain DECAMP, Op. Ct, p 62

<sup>413</sup> Ibid, p 61

<sup>414</sup> Jean HOURTICQ, Les lois de 1970 et 1971 sur les villes nouvelles et les fusions, Réformes des collectivités territoriales un bilan de trois ans, *La revue administrative*, novembre-décembre 1974, p 589

<sup>415</sup> Club Jean Moulin, Op. Ct, p 11

<sup>416</sup> Ibid p 12

<sup>417</sup> Alain DECAMP, Op. Ct, p 62

œuvre pour les communes intéressées<sup>418</sup>. Au final, le résultat de cette démarche est plutôt limité<sup>419</sup>. L'émergence d'une intercommunalité à fiscalité propre de projet à partir des années 1990, est par ailleurs apparue comme une réponse mieux à même de concilier la sensibilité des élus locaux au sujet de l'invariance des périmètres des communes dont ils ont la charge, avec la question de la nécessaire évolution des périmètres d'action publique. C'était aussi un choix politique de moindre risque, aussi bien pour les élus que pour les administrés, puisqu'il garantissait à la fois, la conservation des mandats électoraux et l'existence des communes en tant que personnes morales<sup>420</sup>. Au final, le bilan de cette période est relativement limité en termes de fusion de communes, puisque la France n'a perdu que 1 100 communes de 1975 à 2009<sup>421</sup>.

Ce constat laisse donc à penser que l'émiettement communal demeure une difficulté majeure et que, dès lors, la crise communale ne peut que perdurer, voire s'accroître.

#### a) L'accroissement des déséquilibres territoriaux

**150.** La mutation sociologique et le déclin démographique du monde rural ont eu un impact notable sur la viabilité du bloc communal. Depuis quelques décennies et en particulier depuis la crise financière et économique de 2008<sup>422</sup>, cet équilibre s'est largement aggravé au détriment des zones rurales.

Ce déclin revêt d'abord un caractère économique. Pour l'espace rural, cette caractéristique s'exprime avant tout par le déclin très important de l'emploi dans le secteur primaire<sup>423</sup>. Ainsi, entre 1980 et 2014, la France a perdu plus d'un million d'emplois agricoles<sup>424</sup>. Cette baisse concerne avant tout les agriculteurs et les éleveurs indépendants, ce qui a eu un impact sur l'économie des espaces ruraux. Le nombre d'emplois industriels a par ailleurs,

---

<sup>418</sup> Voir p 55 à 60

<sup>419</sup> Projet de loi de réforme des collectivités territoriales, 21 Octobre 2009, Etude d'impact

<sup>420</sup> Fabien DESAGE, David GUERANGER, *La politique confisquée, sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, savoir agir, éditions du croquant, 2011, p 197

<sup>421</sup> Projet de loi de réforme des collectivités territoriales, 21 Octobre 2009, Etude d'impact

<sup>422</sup> Crise financière conjoncturelle survenue en 2008 aux Etats-Unis et ayant eu des répercussions mondiales notamment en France.

<sup>423</sup> Ensemble des activités économiques fondées sur l'exploitation d'une ressource naturelle, avant toute transformation.

<sup>424</sup> Comment ont évolué les métiers en France depuis 30 ans ? Forte progression des métiers du tertiaire et des métiers les plus qualifiés, DARES, Analyse n°003, janvier 2017

diminué dans une proportion importante, puisqu'entre 1980 et 2014 le nombre de personnes occupant un emploi industriel est passé de 4 010 000 à 3 184 000, ce qui représente une perte de 826 000 emplois. Désormais, ces métiers ne représentent plus que 12 % de l'emploi, contre 18 % trente ans auparavant<sup>425</sup>. Or les espaces ruraux en France ne sont pas simplement caractérisés par la forte présence de l'emploi agricole. En effet, il existe des campagnes industrielles qui représentent 26% du territoire national et 9% de la population française<sup>426</sup>. Ces territoires sont particulièrement marqués par un taux d'emploi faible et un taux de chômage élevé<sup>427</sup>.

En s'attaquant aux économies productives les plus vulnérables et en diminuant l'accès au crédit, la crise financière de 2008 a touché en priorité les territoires ruraux<sup>428</sup> qui cumulent ainsi une perte importante de l'emploi dans le secteur primaire et dans le secteur secondaire<sup>429</sup>.

Ce déclin des espaces ruraux est inégalement réparti sur le territoire puisque cette tendance est plus forte à l'Est du territoire national qu'elle ne l'est à l'Ouest<sup>430</sup>. Ce décalage est notamment lié au déclin très important des industries métallurgiques et textiles, et des industries des produits minéraux situées essentiellement dans l'Est du pays<sup>431</sup>.

Face à ce déclin, la France connaît un fort accroissement du poids économique des zones métropolitaines et urbaines. D'abord relativement en retard par rapport à leurs voisines européennes<sup>432</sup>, les métropoles françaises concentrent aujourd'hui la majeure partie de l'emploi et du dynamisme économique. Les aires urbaines de plus de 500 000 habitants rassemblent aujourd'hui 40 % de la population et 55 % de la masse salariale. Elles représentent aussi plus de 50 % de l'activité économique et le PIB par habitant est en

---

<sup>425</sup> Ibid

<sup>426</sup> Alain BERTRAND, Hyper-ruralité, Un pacte national en 6 mesures et 4 recommandations pour « restaurer l'égalité républicaine », Rapport remis à Sylvia PINEL, ministre du Logement et de l'Égalité des territoires, juillet 2014, p 13

<sup>427</sup> Ibid

<sup>428</sup> Ibid, p 16

<sup>429</sup> Dynamiques et inégalités territoriales 2017-2027, Rapport France Stratégie, juillet 2016, p 2

<sup>430</sup> Alain BERTRAND, Op. Ct, p 13

<sup>431</sup> Laurent DAVEZIES, Caisse des Dépôts et l'Institut CDC pour la Recherche, La crise et nos territoires, premiers impacts, Octobre 2010, Annexe I

<sup>432</sup> Laurent DAVEZIES, La crise qui vient, la nouvelle fracture territoriale, La République des Idées, Seuil, Octobre 2012, p 89

moyenne 50 % plus élevé dans les métropoles que dans le reste du pays. La métropole parisienne représente, à elle seule, environ un tiers du PIB français total<sup>433</sup>. Si ce phénomène est analogue aux évolutions constatées dans le monde et en particulier aux Etats-Unis depuis plusieurs années, il est aujourd'hui plus fort en France qu'il ne l'est ailleurs. Les quinze agglomérations les plus peuplées du pays concentrent à elles seules 75% de la croissance nationales contre 60% en moyenne dans les pays de l'OCDE<sup>434</sup>.

**151.** Mais cette inégalité n'est pas simplement caractérisée par les évolutions économiques. En effet, l'analyse des évolutions démographiques du territoire national montre une évolution largement en défaveur des territoires ruraux<sup>435</sup>. Les communes rurales, dans leur ensemble, ne perdent pas de population. Depuis 1970, il est possible de considérer que l'exode rural s'est même interrompu. Sur les 1 666 bassins de vie structurant le territoire national en 2012, 1 287 sont considérés comme essentiellement ruraux. Or, c'est dans ces territoires que la population a le plus augmenté ces dix dernières années<sup>436</sup>. Mais une analyse plus fine de ces évolutions montre en réalité que cet accroissement de population s'est essentiellement concentré dans les zones rurales situées à proximité des zones urbaines. Ainsi, plus le centre urbain est important, plus ses périphéries rurales croissent en population<sup>437</sup>. Cette vitalité démographique est donc en trompe-l'œil puisqu'elle relate avant tout l'évolution de la périurbanisation du territoire rural et de l'étalement de la ville vers les campagnes, plus qu'un dynamisme démographique propre aux territoires ruraux.

Ainsi, les communes situées à plus de cinquante kilomètres d'un pôle urbain ne gagnent pas de population, voire en perdent. L'évolution est plus négative encore dans les régions en difficulté du nord-est ou du centre du pays<sup>438</sup>. Ce déclin démographique a des conséquences importantes sur le service public rendu aux populations rurales. Cet accès est en effet dépendant de la densité de population, notamment en matière de soins<sup>439</sup>. L'accroissement du vieillissement de la population, rendra le problème de l'accès aux

---

<sup>433</sup> Dynamiques et inégalités territoriales 2017-2027, Rapport France Stratégie, juillet 2016, p 2

<sup>434</sup> Ibid

<sup>435</sup> François CLANCHE, Trente ans de démographie des territoires, le rôle structurant du bassin parisien et des très grandes aires urbaines, Département de la démographie, Insee, Note n°1483, Janvier 2014

<sup>436</sup> Le bassin de vie, une utopie réaliste pour dépasser les égoïsmes, *Le courrier des Maires*, N°297, janvier 2016

<sup>437</sup> François CLANCHE, Op. Ct

<sup>438</sup> Ibid

<sup>439</sup> Dynamiques et inégalités territoriales 2017-2027, Rapport France Stratégie, juillet 2016, p 2



soins encore plus important dans les années à venir. Une analyse précise de la carte des soins a par exemple montré que pour 4,7 millions de Français le risque de mourir d'un AVC<sup>440</sup> est plus important que pour le reste population, en raison d'une distance trop importante des centres hospitaliers habilités à traiter cette pathologie<sup>441</sup>.

Cet ensemble de mutations exprime clairement un approfondissement du déclin démographique et économique des zones rurales françaises, ce qui tend à déséquilibrer de manière encore plus importante le découpage communal. A noter par ailleurs que l'accroissement de l'activité des grandes aires urbaines rend encore plus important le décalage naissant dans les années 1960 entre périmètre des communes et périmètres des agglomérations.

b) L'insuffisance des moyens communaux

**152.** Au-delà de ces grandes mutations territoriales, le constat est aussi celui d'une réduction importante des moyens communaux.

L'actualité est ainsi marquée par un renforcement du décalage entre les recettes et les dépenses communales. Le contexte de crise des finances publiques a conduit les gouvernements à réduire le volume des transferts financiers opérés par l'Etat au bénéfice des collectivités territoriales. En parallèle, l'accroissement des charges et du coût des normes a conduit les collectivités à augmenter leurs dépenses. Les communes, à l'image d'autres collectivités, font ainsi face à ce que certains n'hésitent pas à qualifier d' « *effet ciseau* » cumulant réduction des recettes et accroissement des dépenses.

**153.** Le problème du poids de la dépense publique dans le PIB français est un constat commun soulevé par différents rapports accompagnant les réformes entreprises à partir de 2012.

Le rapport Malvy Lambert remis au Président de la République en avril 2014 constate ainsi l'« *inertie de la dépense publique qui atteint 57 % du PIB, un déficit public systématique*

---

<sup>440</sup> Accident Vasculaire Cérébral

<sup>441</sup> Alain BERTRAND, Op. Ct, Annexe 4

*depuis quatre décennies et une dette proche des 2 000 Md€, soit 30 000 € par habitant »<sup>442</sup>.*

Il préconise que, dans ce contexte, les administrations locales prennent toute leur part dans le redressement des finances publiques.

Au-delà de la simple question des transferts financiers entre l'Etat et les communes, se pose la question du poids de la fiscalité locale pour les ménages et les entreprises. Le rapport de l'OCDE<sup>443</sup> sur la situation économique de la France en 2015 précise aussi que le taux de dépenses publiques en France est le plus élevé de l'OCDE<sup>444</sup>. Cette situation conduit à des prélèvements obligatoires importants qui pèsent sur la performance économique du pays<sup>445</sup>.

Les administrations locales ne sont pas les seules responsables de cette situation. Elles ne représentent en effet que 19.7% de la dépense publique en 2016<sup>446</sup>. Pour autant, le volume de leurs dépenses s'est constamment accru à l'échelle du bloc communal notamment, et cela, malgré l'émergence de la construction intercommunale<sup>447</sup>.

Le poids des collectivités dans la dette publique s'est par ailleurs accentué constamment depuis 2005, passant en dix ans de 120 à 196 milliards d'euros, soit un gain de plus de deux points de PIB<sup>448</sup>.

**154.** Les recettes de fonctionnement ont ainsi décliné ces dernières années. Cette réduction est essentiellement imputable à la baisse des concours financiers de l'Etat en faveur des collectivités territoriales.

L'Etat contribue ainsi au financement des collectivités au travers d'un ensemble hétérogène de transferts financiers qui représentent 100 milliards d'euros en 2015<sup>449</sup>.

---

<sup>442</sup> Martin MALVY, Alain LAMBERT, Rapport, *Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun*, avril 2014, p 6

<sup>443</sup> L'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), organisation internationale regroupant trente cinq pays d'Europe, d'Asie, d'Amérique et d'Océanie.

<sup>444</sup> Etudes économiques de l'OCDE, France, Septembre 2017, Synthèse, p 2

<sup>445</sup> Ibid

<sup>446</sup> Ibid

<sup>447</sup> Ibid

<sup>448</sup> <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3547446?sommaire=3547646>

<sup>449</sup> Ibid

Le premier de ces transferts correspond au produit de certaines ressources fiscales que l'Etat attribue aux collectivités pour financer les transferts de compétence. Le second correspond au financement de certaines politiques publiques locales par l'Etat. Il s'agit des dégrèvements d'impôts, les compensations d'exonérations fiscales et les subventions. Le troisième concerne les concours de l'Etat aux recettes de fonctionnement des collectivités. Cette enveloppe s'élève à 36,6 milliards d'euros en 2015 soit 20% des recettes des collectivités locales<sup>450</sup>. Depuis 2008, l'évolution de cette recette est contrainte<sup>451</sup>. Le gouvernement a d'abord limité son augmentation à la simple inflation de 2008 à 2011, avant de geler l'accroissement de l'enveloppe normée de 2011 à 2013. C'est à partir de 2013, dans le cadre du plan d'économie de 50 milliards d'euros décidé par le gouvernement, que l'Etat a réduit le montant des dotations de 11 milliards entre 2013 et 2017, réparti proportionnellement en fonction de leur poids dans la dépense publique de chaque échelon de collectivités. L'effet cumulé de cette réduction de dotations de 2014 à 2017 s'élève en tout à 28,3 milliards d'euros, puisque les réductions votées pour l'exercice N-1 ne sont pas compensées à l'année N. Ainsi, si pour l'exercice 2014 la réduction votée est de 1,5 milliards d'euros et que pour l'année 2015 elle s'élève à 3,7 milliards d'euros, le juste calcul de la réduction de dotation pour l'exercice 2015 devrait être la réduction votée en 2015 ajoutée à la réduction appliquée en 2014 et appliquée à nouveau en 2015, soit 5,2 milliards d'Euros<sup>452</sup>. Dans une analyse cartographiée simulant une diminution de 5% des dotations forfaitaires des communes, un rapport de janvier 2013 commandé par l'ADCF démontre que les territoires les plus exposés à une forte diminution des recettes sont pour la plupart d'entre eux situés dans des zones rurales dépendantes<sup>453</sup>. L'enjeu repose donc dans la juste répartition des baisses de dotation, tant entre catégories de collectivités qu'au sein même de ces catégories.

La technique de calcul actuelle de la baisse des dotations est basée sur le poids des recettes de la catégorie de collectivités dans les recettes totales du secteur public local. Le secteur communal est donc le plus exposé à cette diminution<sup>454</sup>. Afin de limiter l'impact de cette baisse sur les communes les plus faibles, les lois de finances pour 2015 et 2016 ont établi

---

<sup>450</sup> Christine PIRES BEAUNE, Jean GERMAIN, Rapport public du 15 juillet 2015, *Pour une dotation globale de fonctionnement équitable et transparente : osons la réforme*, p 21

<sup>451</sup> Ibid

<sup>452</sup> Eric GIUILY, Olivier REGIS, Op. Ct, p 84

<sup>453</sup> ADCF, *La nouvelle géographie fiscale des ensembles intercommunaux*, Etude, Janvier 2013, p 54

<sup>454</sup> Mobilisation contre la baisse des dotations, propositions sur la fiscalité, *Localtis*, 16 juillet 2014

le renforcement des dotations de péréquation communale<sup>455</sup>, protégeant ainsi les communes aux recettes les plus faibles. Cette décision a cependant eu pour conséquence indirecte d'exposer de manière plus importante les communes les plus contributives du fait que l'enveloppe normée de contribution de l'Etat est restée fermée<sup>456</sup>.

Le montant cumulé de baisse des recettes pour la période 2013-2017 est ainsi estimé à 15 milliards d'euros pour le bloc communal d'après l'AMF<sup>457</sup>. Les différentes lois de finances prévoient, de 2014 à 2017, pour les communes de métropole et d'outre mer, une réduction des dotations forfaitaires de 588 millions d'euros en 2014<sup>458</sup>, de 1 450 millions d'euros en 2015<sup>459</sup>, de 1 450 millions d'euros en 2016<sup>460</sup>, de 725 millions d'euros en 2017<sup>461</sup>.

**155.** Parallèlement les dépenses des communes ont augmentées. La Cour des comptes estime qu'une partie seulement de l'accroissement des dépenses de fonctionnement du bloc communal est imputable aux communes et aux EPCI eux-mêmes. Elle relève en majorité des transferts de compétences du coût des normes et de l'augmentation du point d'indice de rémunération des fonctionnaires territoriaux<sup>462</sup>.

Durant la période 2012-2014, les charges de fonctionnement des collectivités du bloc communal ont évolué plus rapidement que leurs produits de fonctionnement, dégradant ainsi leur épargne brute. Cet « *effet ciseaux* » s'est interrompu en 2015, année marquée par une amélioration de l'épargne brute du bloc communal<sup>463</sup>. Cette tendance s'est confirmée en 2016<sup>464</sup>.

Le coût des nouvelles normes atteint par ailleurs plus de 1,8 milliard d'euros sur la section de fonctionnement de l'ensemble des administrations publiques locales en 2017, évolution qui concerne essentiellement le poste des dépenses de personnel<sup>465</sup>. Les normes édictées en

---

<sup>455</sup> Question écrite n° 11174, Sénat, Ministère de l'intérieur, Dotation globale de fonctionnement des communes, 15 juillet 2014

<sup>456</sup> Les principales dispositions relatives aux collectivités locales, loi de finances pour 2016, *La gazette des communes*, 1<sup>er</sup> février 2016

<sup>457</sup> Face aux lourds impacts de la baisse des dotations, l'AMF se mobilise, *Maire de France*, juin 2015

<sup>458</sup> Loi n°2013-1278 du 29 décembre 2013, de finances pour 2014, Article 132

<sup>459</sup> Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014, de finances pour 2015, Article 107

<sup>460</sup> Loi n°2015-1785 du 29 décembre 2015, de finances pour 2016, Article 150

<sup>461</sup> Loi n°2016-1917 du 29 décembre 2016, de finances pour 2017, Article 138

<sup>462</sup> Rapport thématique de la Cour des Comptes sur les finances locales, 2017, p 29

<sup>463</sup> *Ibid*, p 31

<sup>464</sup> *Ibid*, p 31

<sup>465</sup> *Ibid*, p 15

2016 devraient en effet provoquer une hausse de ce poste de dépenses de près de 1,3 milliard d'euros, en raison notamment de la deuxième revalorisation du point d'indice<sup>466</sup>.

Des charges supplémentaires sont aussi imputables aux transferts non compensés de compétences en faveur de la commune. C'est le cas par exemple du coût des nouveaux rythmes scolaires qui n'a finalement été que partiellement compensé par des recettes de l'Etat<sup>467</sup>. Un sondage Internet réalisé auprès de 288 communes françaises a permis de conclure, pour la moitié des communes sondées, à un surcoût de 10 à 30% par rapport à la compensation prévue par l'Etat<sup>468</sup>.

*156.* Mais au-delà donc de la question des transferts directs, c'est bien la question du poids des charges qui est posée à l'ensemble des communes. La complexification des procédures de commande publique a par exemple un coût relativement élevé pour les communes les plus faibles, de même que les normes relatives à l'accessibilité des personnes handicapées<sup>469</sup>.

*157.* Dans ce contexte, la taille des communes a son importance. Elle joue en effet sur l'ampleur de l'impact subi. Ainsi, si les baisses de recettes externes sont proportionnées aux moyens de chaque commune, il est évident que le déficit de moyens notamment administratifs est plus important, dès lors que la taille de la commune est plus faible. L'analyse des moyens communaux est donc aussi à comparer aux moyens humains dont dispose chaque commune. En 2012, plus de 5 000 communes, soit près d'une commune sur sept, ne rémunéraient aucun agent public. A cette même date, les 13 711 communes de moins de 500 habitants disposaient en moyenne, de trois agents publics<sup>470</sup>.

*158.* Que ce soit du point de vue des recettes et des dépenses ou du déficit de moyens, il est aisé de considérer que l'accroissement de la taille des communes permettrait une meilleure

---

<sup>466</sup> Ibid, p 29

<sup>467</sup> AMF, Trois ans après, quel bilan pour les NAP ?, Enquête 2016 sur la réforme des rythmes scolaires, p 2

<sup>468</sup> Eric GIUILY, Olivier REGIS, Op. Ct, p 16

<sup>469</sup> Rapport thématique de la Cour des Comptes sur les finances locales, 2017, p 29

<sup>470</sup> DGCL, Les collectivités locales en chiffre, 2014

rationalisation des dépenses, une mutualisation des moyens administratifs permettant d'optimiser l'efficacité publique<sup>471</sup>.

c) Périmètres communaux et élargissement européen

159. Les réformateurs des années 1960, 1970, défenseurs du regroupement communal, se sont largement inspirés de l'exemple de réformes conduites par d'autres pays européens. Pour eux, la France risque de souffrir d'un déficit de performance, si les réformes administratives effectuées par ses voisins ne sont pas mises en œuvre sur son territoire.

Compte tenu de l'invariance relative des périmètres communaux en France et d'un renforcement parallèle du volume des échanges tant au niveau mondial qu'europpéen, ce retard français demeure aujourd'hui d'actualité<sup>472</sup>.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2013, la France comptait 36 529 communes soit 40% des communes des 28 pays de l'UE<sup>473</sup> et 27% des communes des 35 pays membres de l'OCDE. En 2013<sup>474</sup>, 9% des communes françaises comptent moins de 100 habitants et 45.9% d'entre elles ont moins de 500 habitants<sup>475</sup>.

La France se singularisait jusqu'à récemment par la faiblesse de sa densité de population. Cette particularité était un argument en faveur du maintien du tissu communal historique. Or l'élargissement de l'UE<sup>476</sup> a réduit cet écart de densité, remettant très largement en question cette affirmation<sup>477</sup>.

---

<sup>471</sup> Etudes économiques de l'OCDE, France, Septembre 2017, Synthèse, p 29

<sup>472</sup> *Entre 1963 et 2015, le montant total des exportations de marchandises est passé de 157 milliards de Dollars à 15 985 milliards de Dollars ; en 2015, la France assure 3.5% de ces exportations et l'UE 32,6% ; OMC, Examen statistique du commerce mondial, 2016, Annexe 4, p 94*

<sup>473</sup> Institut Thomas More, Réforme territoriale, Etude, Quelles collectivités ? Quelles compétences ? Quels moyens ?, Analyse comparative des réformes conduites dans 9 pays européens, décembre 2014

<sup>474</sup> OCDE, Etudes économiques, France, Septembre 2017, Synthèse, p 19

<sup>475</sup> Sébastien CHERON et Caroline ESCAPA, Plus d'une commune métropolitaine sur deux compte moins de 500 habitants, Note thématique, *Insee Focus N°52*, 31 décembre 2015

<sup>476</sup> *Entre 1958 et 2013, le nombre d'Etats membres de la CEE puis de l'UE est passé de 6 à 28.*

<sup>477</sup> <https://www.populationdata.net/continents/europe/>

Dans ses rapports de 2015<sup>478</sup> et de 2017<sup>479</sup>, l'OCDE confirme le lien établi entre compétitivité économique et périmètre d'action publique. Elle propose au nom de l'efficacité publique de la France, de réduire le nombre de communes.

*160.* Au regard des analyses précédentes, force est de constater que la situation actuelle des communes est préoccupante. L'évolution des rapports territoriaux et des moyens dont disposent les communes renforcent l'idée selon laquelle l'émiettement communal est de moins en moins justifié et viable. Reste donc à analyser la nature de la réponse possible de la commune nouvelle à ce contexte d'aggravation de la crise communale.

## **B. La nature des réponses apportées à la crise communale**

*161.* Compte tenu de la situation de crise communale précédemment décrite, la commune nouvelle apparaît comme une réponse opportune. Le renouvellement des modalités de fusion et l'instauration d'incitations financières, renforcent par ailleurs l'attractivité du régime.

Pour analyser l'ampleur de l'impact de la commune nouvelle sur l'échelon communal, il est nécessaire de déterminer ce que ce régime est susceptible d'apporter comme bénéfice institutionnel.

L'analyse de la crise communale a permis de déterminer que les communes françaises souffraient, en raison de l'émiettement communal, d'un important déficit de moyens. Au-delà de ce constat, la reconnaissance d'une difficulté pour certaines communes d'exister en raison de leurs périmètres pose clairement la question de leur légitimité. Bien que bénéficiant du sceau de l'élection au suffrage universel direct et d'une profondeur historique que les autres échelons d'administration locale n'ont pas, de nombreuses communes connaissent une situation de déclassement compte tenu de leur incapacité à exercer la majorité de leurs compétences.

---

<sup>478</sup> OCDE, Etudes économiques, France, Septembre 2015, Synthèse, p 19

<sup>479</sup> OCDE, Etudes économiques, France, Septembre 2017, Synthèse, p 26

La commune nouvelle a vocation à rompre cette fatalité, en proposant aux communes elles-mêmes d'étendre leurs périmètres d'action et de répondre ainsi plus favorablement aux besoins de leurs administrés.

Le régime de commune nouvelle ayant moins de dix ans, le recul sur ses effets demeure très limité. L'étude approfondie des projets déjà à l'œuvre permet cependant de dresser un premier bilan de l'action de la commune nouvelle sur l'échelon communal. Si ce dernier est très lié à la situation des communes fusionnées elles-mêmes, à leur taille et au contexte territorial et économique dans lequel elles évoluent, plusieurs grandes lignes peuvent être détachées.

La commune nouvelle conduit les communes à renforcer leur capacité à agir et ainsi à résister aux grandes tendances territoriales en cours.

### 1) L'accroissement des recettes communales

**162.** L'étude de l'évolution des finances communales permet aujourd'hui de considérer que les communes françaises font face à une réduction de leurs recettes et à une augmentation de leurs dépenses. Au regard des récentes mesures prises par le législateur, cette situation risque de perdurer. En effet, le gouvernement a prolongé dans la loi de finances pour 2018, la réduction des dotations de fonctionnement inscrite au budget 2017 soit 725 millions d'euros<sup>480</sup>. Par ailleurs, les dispositions prises en matière de fiscalité risquent d'impacter les recettes de fonctionnement des communes. Le gouvernement a prévu une exonération de taxe d'habitation pour 80% des Français<sup>481</sup>. Or l'AMF craint que l'exonération prévue par la loi ne soit à terme transformée en compensation, laissant au gouvernement les moyens de réduire le montant versé aux communes<sup>482</sup>. A plusieurs égards, la commune nouvelle apparaît comme une réponse à ces difficultés.

---

<sup>480</sup> Loi n°2017-1837 du 30 décembre 2017, de finances pour 2018, Article 159

<sup>481</sup> Ibid, article 7

<sup>482</sup> Philippe LAURENT, Réforme de la taxe d'habitation : l'AMF demande « un autre impôt ou le partage d'impôts nationaux », Interview, *France Info*, 21 décembre 2017



163. Dans ce contexte contraint, la commune nouvelle permet d'accroître ou de stabiliser les recettes des communes. Une enquête de l'AMF réalisée sur un échantillon de communes nouvelles a ainsi constaté que 91% des communes nouvelles voyaient dans ce régime de fusion, une opportunité de bénéficier d'avantages financiers<sup>483</sup>.

Comme évoqué précédemment, la loi de finances votée le 31 décembre 2017 reconduit le dispositif de plancher qui permet aux communes nouvelles de bénéficier d'un montant de DGF au moins égal à la somme de ce qu'elles avaient perçu avant la fusion<sup>484</sup>. Par ailleurs, la bonification de 5% de la dotation prévue depuis 2015 est reconduite pour l'exercice 2018<sup>485</sup>. Le plafond démographique en-dessous duquel la loi applique ces mesures, est largement augmenté puisqu'il passe de 10 000 à 150 000 habitants<sup>486</sup>.

A la différence de la politique conduite de 2014 à 2017, le gouvernement actuel s'est engagé à ne pas réduire de manière nette les dotations forfaitaires<sup>487</sup>. Le montant de l'enveloppe allouée aux collectivités s'établira autour de 48,11 milliards d'euros à partir de 2018<sup>488</sup>. La loi de programmation pour les finances publiques 2018-2022 demande en revanche aux collectivités un effort de désendettement de 13 milliards d'euros sur cinq ans<sup>489</sup>. Cet objectif ne sera donc pas obtenu par une réduction des dotations forfaitaires, mais par une stabilisation des dépenses de fonctionnement dans les 340 collectivités territoriales dépensant plus de 60 millions d'euros par an<sup>490</sup>. La loi prévoit ainsi un partenariat sous la forme d'un contrat entre ces collectivités et l'Etat, visant une stabilisation autour de 1,2% des dépenses de fonctionnement, inflation comprise<sup>491</sup>. Le non-respect de l'objectif pourra donner lieu à une reprise financière en 2019. A contrario, un *bonus* serait accordé aux bons élèves, sous forme de dotations d'investissement<sup>492</sup>.

---

<sup>483</sup> Synthèse de l'enquête « communes nouvelles, où en êtes-vous ? », AMF et Caisse des Dépôts, Novembre 2017

<sup>484</sup> Loi n°2017-1837 du 30 décembre 2017, de finances pour 2018, Article 159

<sup>485</sup> Ibid

<sup>486</sup> Article L2113-20 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>487</sup> ADCF, Mission « finances locales », *Les enjeux de maîtrise de la dépense locale et des charges résultant des normes*, Rapport intermédiaire, Novembre 2017, p 22

<sup>488</sup> Ibid

<sup>489</sup> Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, Article 36

<sup>490</sup> Ibid, Article 29

<sup>491</sup> Ibid, Article 36

<sup>492</sup> Conférence nationale des territoires - Le gouvernement affine le pacte Etat-collectivités, *Localtis*, 14 décembre 2017

Le premier objectif de ce choix contractuel du gouvernement est de concentrer la contrainte budgétaire sur les communes les plus dépenrées et d'épargner les communes les plus vulnérables. Le second objectif est de concentrer les efforts sur le fonctionnement afin de ne pas pénaliser l'investissement des collectivités locales, en tête duquel figure l'investissement communal<sup>493</sup>.

Le choix de la commune nouvelle n'exonère pas les communes qui seront concernées par ce dispositif<sup>494</sup>. Il peut cependant en adoucir les effets. La fusion de plusieurs communes entraîne nécessairement une réduction des dépenses de fonctionnement. Elle permet en effet, la rationalisation de l'achat public, la réduction des dépenses de personnel par la réorganisation des services. Concernant les recettes, si la commune nouvelle n'exonère pas les communes contractantes de cette réduction, elle permet cependant d'accroître les dotations fonctionnelles. A ce titre, un accroissement des recettes de fonctionnement permettrait d'accroître l'épargne des communes concernées et donc leurs capacités d'autofinancement et d'investissement.

**164.** La transformation, au 1<sup>er</sup> janvier 2016, de la Communauté Urbaine de Cherbourg en une commune nouvelle de 82 000 habitants, a permis par exemple une stabilisation des recettes de fonctionnement externes de la nouvelle commune<sup>495</sup>. Une anticipation des conséquences de la contribution des collectivités au redressement des comptes publics prévoyait ainsi une baisse pour l'année 2018 de 7 millions d'euros pour la commune nouvelle<sup>496</sup>. Cette dernière a permis d'éviter cette baisse et au-delà de rattraper les conséquences de cette baisse pour l'ensemble des communes membres de la communauté urbaine et la communauté urbaine elle-même, en atteignant le montant de dotation reçu en 2013<sup>497</sup>.

---

<sup>493</sup> Edouard PHILIPPE, Premier ministre, Discours à la Conférence Nationale des Territoires, Cahors, 14 décembre 2017

<sup>494</sup> Article L2113-20 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>495</sup> Annexe n° 7, Compte rendu de l'interview de Régis BUQUET, Directeur de cabinet du Maire de Cherbourg-en-Cotentin, 13 janvier 2017

<sup>496</sup> Procès verbal de la séance du conseil de la commune déléguée de La Glacière, Commune nouvelle de Cherbourg-en-Cotentin, 10 mars 2016

<sup>497</sup> Ibid

Le changement de strate démographique de la ville lui a, par ailleurs, permis de bénéficier d'un supplément de dotation nationale de péréquation pour 2016<sup>498</sup>.

A préciser que le bénéfice de ce maintien des dotations tient au fait que la commune nouvelle de Cherbourg est issue de la fusion des communes membres d'une intercommunalité à fiscalité propre<sup>499</sup>.

**165.** Un autre exemple permet d'appréhender le maintien des recettes de fonctionnement grâce au régime de communes nouvelles. La commune des Essarts-en-Bocage en Vendée regroupe quatre communes et forme une commune nouvelle de 8 606 habitants créée le 1<sup>er</sup> janvier 2016. Compte tenu de sa situation démographique, la commune des Essarts-en-Bocage, à l'image de Cherbourg-en-Cotentin, bénéficie d'un soutien financier important de la part de l'Etat. Une analyse pluriannuelle de l'évolution des recettes a permis d'évaluer un maintien pour l'année 2016 de 129 083,00 € de DGF, de 214 106,00 € en 2017 soit une *non-baisse* de plus de 343 189,00 € sur les exercices 2016 et 2017<sup>500</sup>.

**166.** A l'inverse, la commune nouvelle d'Annecy qui regroupe à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017, 126 000 habitants, n'a pas bénéficié de bonification de DGF en raison de son nombre d'habitants<sup>501</sup>. Pour l'exercice 2017, la baisse de ses dotations est estimée à 2,1 millions d'euros soit 15% du montant total de ses dotations forfaitaires<sup>502</sup>.

**167.** Les mesures d'incitations prévues par la loi permettent ainsi de consolider les recettes de fonctionnement des communes nouvelles et par conséquent d'accroître leurs moyens. Une meilleure gestion des services et une réduction des coûts permettent par ailleurs de réduire les dépenses et de mieux organiser le service public auprès de la population.

## 2) La rationalisation des dépenses communales

---

<sup>498</sup> Ibid

<sup>499</sup> Article L2113-20 du Code Général des Collectivités Territoriales (Version en vigueur du 18 mars 2015 au 1<sup>er</sup> janvier 2016)

<sup>500</sup> Les Essarts-en-Bocage, Document de Synthèse du Budget Primitif 2017

<sup>501</sup> Article L2113-20 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>502</sup> Ville d'Annecy, Conseil municipal du 27 mars 2017, Procès verbal de séance

**168.** Les dépenses de fonctionnement des communes concernent les charges de personnel, les charges courantes, le remboursement des intérêts de la dette entre autres.

Sur cette section, la commune nouvelle permet d'opérer plusieurs économies substantielles. Ces économies touchent à la fois aux dépenses de personnels et aux dépenses courantes notamment celles liées aux achats.

**169.** Sur les dépenses relatives aux charges de personnel, l'harmonisation du temps de travail ou des régimes indemnitaires et le non-remplacement de certains postes permettent d'opérer des économies importantes. Dans ces cas, l'harmonisation du temps de travail constitue une augmentation du volume horaire de travail et oblige à une harmonisation à la baisse des régimes indemnitaires. La future commune nouvelle des Sables d'Olonne a par exemple projeté une économie de l'ordre de 150 000,00 € sur l'harmonisation du temps de travail de ses agents pour l'année suivant sa création au 1<sup>er</sup> janvier 2019<sup>503</sup>. Elle a par ailleurs envisagé que les économies liées au non-remplacement de certains contrats permettraient d'économiser une somme identique sur l'année 2019<sup>504</sup>.

Des économies importantes peuvent être aussi réalisées sur l'affiliation au centre de gestion et sur la gestion externalisée des paies par cette structure. Ainsi, la commune nouvelle d'Annecy a pu économiser plus de 220 000,00 € sur l'exercice 2017 en réintégrant la gestion des paies en régie<sup>505</sup>. La future commune nouvelle des Sables d'Olonne envisage sur ce poste budgétaire, une réduction de 65 000,00 € pour l'exercice 2019<sup>506</sup>.

Ces économies ne concernent pas simplement le personnel communal. En effet, la question des achats et de la commande publique est centrale. Il est ainsi reconnu que dans de très nombreux secteurs de commande, l'augmentation des quantités réduit substantiellement les prix. C'est ainsi qu'en dehors du contexte de la commune nouvelle, de nombreuses communes recourent déjà aux achats groupés sous forme de convention<sup>507</sup>. Il en est de

---

<sup>503</sup> Ville d'Olonne sur Mer, Document de synthèse sur la commune nouvelle, Séminaire de présentation aux élus, Novembre 2017

<sup>504</sup> Ibid

<sup>505</sup> La commune nouvelle d'Annecy veut rationaliser ses ressources, *Localtis*, 10 février 2017

<sup>506</sup> Ville d'Olonne sur Mer, Op.ct

<sup>507</sup> Se regrouper pour passer et exécuter des marchés publics, *La Gazette des Communes*, 11 avril 2016

même dans le cadre de la commune nouvelle. Par exemple, la commune nouvelle d'Annecy a par exemple pu économiser plus de 350 000,00 € sur ses frais d'assurance en souscrivant un contrat unique<sup>508</sup>. La gestion des appels d'offre par la commune nouvelle de Baugé-en-Anjou a permis une économie moyenne de 20 % sur des travaux de voirie, des installations de signalétiques ou la restauration scolaire<sup>509</sup>.

Les économies réalisées grâce à la commune nouvelle s'apprécient en réalité sur le long terme. Elles sont en effet, le plus souvent compensées par des surcoûts liés à la fusion<sup>510</sup>. Les frais de réorganisation des services sont par exemple importants, mais s'estompent au fil des exercices. La future commune nouvelle des Sables d'Olonne envisage dès la première année de fusion un surcoût de l'ordre de 400 400,00 € compensé à 90% par les économies immédiatement générées par la fusion<sup>511</sup>. Ce montant passerait en deux années de 400 400,00 € en 2019 à 308 293,00 € en 2021, tandis que les économies, elles, passeraient de 364 000,00 € en 2019 à 814 000,00 € en 2021 en raison notamment de la restructuration des services et des économies en matière de personnel<sup>512</sup>.

A noter enfin que pour certaines communes, les économies ont pu aussi avoir comme origine, la réduction du nombre d'élus locaux. La commune nouvelle de Baugé-en-Anjou a, par exemple, estimé avoir réduit le montant de ses indemnités annuelles de 45 000,00€ soit 21% de l'enveloppe annuelle globale dépensée à cette fin<sup>513</sup>.

Dans une étude de novembre 2017 sur les communes nouvelles, sur 140 communes nouvelles sondées, 73% ont estimé que la fusion leur avait permis de créer des marges de manœuvres budgétaires supplémentaires et 64% considèrent qu'elles ont pu réaliser des économies<sup>514</sup>.

---

<sup>508</sup> La commune nouvelle d'Annecy veut rationaliser ses ressources, *Localtis*, 10 février 2017

<sup>509</sup> Rapport de l'inspection générale des finances sur les mutualisations au sein du bloc communal, Décembre 2014, p 51

<sup>510</sup> Synthèse de l'enquête « communes nouvelles, où en êtes-vous ? », *AMF et Caisse des Dépôts*, Novembre 2017

<sup>511</sup> Ville d'Olonne sur Mer, Op.ct

<sup>512</sup> Ibid

<sup>513</sup> Rapport de l'inspection générale des finances sur les mutualisations au sein du bloc communal, Décembre 2014, p 51

<sup>514</sup> Synthèse de l'enquête « communes nouvelles, où en êtes-vous ? », *AMF et Caisse des Dépôts*, Novembre 2017

La commune nouvelle étant un mouvement récent, il est difficile en l'état de déterminer quelle sera l'ampleur réelle des économies qu'elle générera. Dans une étude de 2016 consacrée à la fusion des communes, la Fondation IFRAP répond par anticipation à cette question, en démontrant que les dépenses globales par habitant des communes de moins de 500 habitants sont équivalentes en 2012, à celles des communes de la strate allant de 10 000 à 20 000 habitants<sup>515</sup>. Sur l'ensemble des strates intermédiaires, la dépense par habitant est plus faible. Ce constat permet de considérer qu'une augmentation de la taille des communes de plus 500 habitants générerait automatiquement une baisse générale des dépenses communales<sup>516</sup>.

170. En plus de la baisse des dépenses, la commune nouvelle demeure un moyen pour les communes d'envisager des investissements de plus grande envergure<sup>517</sup>. Au-delà de l'économie d'échelle, l'achat groupé a une vocation organisationnelle. Il permet de mutualiser les moyens et de mieux cibler les besoins des administrés. Dans le cadre de la création d'équipements publics, la commune nouvelle reste un moyen de mieux appréhender l'implantation, de mieux anticiper l'étendue de l'investissement et son utilité dans un contexte intercommunal.

Cet objectif de meilleur investissement figure le plus souvent dans les chartes établissant les principes fondateurs des communes nouvelles. C'est ainsi que parmi les objectifs poursuivis par la commune nouvelle de Kaysersberg-Vignoble, dans le Haut-Rhin, qui regroupe 4 677 habitants, figure le fait de créer une « *capacité de porter des projets que chaque commune prise séparément n'aurait pas pu porter* »<sup>518</sup>. La Charte de la commune du Lude dans la Sarthe précise, quant à elle, que parmi les objectifs attendus de la commune nouvelle figure la capacité à « *mettre en œuvre des modes de gestion plus performants pour assurer notre autonomie de décision en garantissant des capacités plus importantes à investir* »<sup>519</sup>.

---

<sup>515</sup> Samuel Frédéric SERVIERE, Pourquoi il faut fusionner les petites communes et mutualiser les plus grosses, IFRAP, 20 janvier 2016

<sup>516</sup> Ibid

<sup>517</sup> Rapport de l'inspection générale des finances sur les mutualisations au sein du bloc communal, Décembre 2014, p 51

<sup>518</sup> Charte de la commune nouvelle de Kaysersberg-Vignoble, Op. Ct

<sup>519</sup> Communes de Disse sous le Lude et du Lude, Délibérations concordantes des 23 et 26 juin 2017, portant approbation de la charte de gouvernance de la commune nouvelle de le Lude, Annexe

Cette question figurait aussi parmi les objectifs de la commune nouvelle de Cherbourg qui souhaite par ce biais mutualiser l'investissement, éviter les effets de concurrence, voire de redondance, entre communes et contribuer à un développement équilibré répondant mieux aux aspirations de la population<sup>520</sup>.

Sur 102 communes nouvelles sondées, l'étude de l'AMF a estimé que 74% des communes nouvelles considéraient que le choix de la commune nouvelle leur avait permis d'investir d'avantage. Ces investissements ont concerné à 59% la voirie et l'aménagement urbain, à 24% les équipements publics, 11% le scolaire et le périscolaire<sup>521</sup>.

*171.* L'amélioration des services publics est aussi un objectif poursuivi par les communes nouvelles. Le fait de bénéficier de plus de moyens et d'un périmètre d'action plus large permet aux communes de travailler à une réorganisation de leurs organigrammes et de la répartition des services sur le territoire. Les élus de la commune nouvelle de Tinchebray-Bocage, dans l'Orne, considèrent que le regroupement constitué autour de sept communes leur permettra « *d'assurer le développement cohérent et équilibré de chacune des communes fondatrices dans le respect des intérêts de ses habitants et d'une bonne gestion des deniers publics* »<sup>522</sup>. Les élus de la commune nouvelle de Moret-Loing-et-Orvanne, en Seine-et-Marne, considèrent, dans les mêmes termes, que la fusion leur permettra de « *maintenir les services municipaux de proximité pour les habitants, et l'affectation des agents dans les communes déléguées* »<sup>523</sup>. Dans son enquête de 2017 sur les communes nouvelles, l'AMF a constaté que 67% des communes nouvelles ont poursuivi comme objectif le maintien et le développement des services publics perçus comme étant menacés<sup>524</sup>.

*172.* Compte tenu de la situation communale décrite, la commune nouvelle apparaît comme un outil efficace de renforcement des moyens d'action des communes. En plus de générer

---

<sup>520</sup> Commune nouvelle de Cherbourg-en-Cotentin, Dossier public de concertation, p 16

<sup>521</sup> Synthèse de l'enquête « communes nouvelles, où en êtes-vous ? », AMF et Caisse des Dépôts, Novembre 2017

<sup>522</sup> Communes de Beauchêne, Frênes, Larchamp, Saint-Cornier-des-Landes, Saint-Jean-des-Bois, Tinchebray et Yvrandes, Délibérations concordantes des 24, 27 et 28 octobre 2014, portant approbation de la Charte de gouvernance de la commune nouvelle de Tinchebray-Bocage, Annexe

<sup>523</sup> Communes d'Écuellen et Moret-sur-Loing, Délibération concordante du 28 novembre 2014, portant approbation de la Charte de gouvernance de la commune nouvelle d'Orvanne, Annexe

<sup>524</sup> Synthèse de l'enquête « communes nouvelles, où en êtes-vous ? », AMF et Caisse des Dépôts, Novembre 2017

des apports supplémentaires de recettes, la commune nouvelle est un vecteur de rationalisation des dépenses publiques et de mutualisation des moyens, permettant d'assurer aux communes de meilleures latitudes budgétaires. Reste maintenant à savoir si cette réponse appropriée a eu l'effet numérique escompté.

## **§2. L'ampleur et les caractéristiques de la réponse apportée à la crise communale**

*173.* Le nouveau régime de la commune nouvelle a pour but de relancer l'attractivité du système de regroupement par fusion jusque-là régi par le dispositif de la loi Marcellin. Ce dernier étant en panne, la loi du 16 décembre 2010 propose de relancer cette initiative dans le cadre d'un régime renouvelé. Cette évolution n'a pas eu au départ l'effet escompté. C'est à partir de 2015 que l'accroissement du nombre de communes nouvelles devient significatif. Il est aujourd'hui possible de faire état d'un succès quantitatif de la commune nouvelle, même s'il est inégalement réparti sur le territoire national.

### **A. Le succès numérique de la commune nouvelle**

*174.* La loi du 16 juillet 1971 entérine la création d'un dispositif de regroupement de communes par fusion. Ce dernier se décline sous deux formes : la fusion simple et la fusion-association. La première proposait un regroupement sans représentation des anciennes communes au sein de la nouvelle commune<sup>525</sup>, la seconde proposait au contraire, un système de regroupement plus associatif dans lequel les anciennes communes subsistaient sous la forme de communes associées<sup>526</sup>.

*175.* Les fusions réalisées dans le cadre des dispositions de la loi du 16 juillet 1971 ont connu un succès mitigé, ce qui a durablement convaincu le législateur de la difficulté de

---

<sup>525</sup> Compte rendu des débats, Assemblée nationale, session ordinaire de 1970-1971, Séance du Mercredi 30 Juin 1971, p 3564

<sup>526</sup> Ibid, p 3565



recourir en France au regroupement par fusion. La loi du 16 décembre 2010 et l'instauration de la commune nouvelle visent donc à corriger ce déclin.

### 1) Le bilan contesté de la loi Marcellin

*176.* Dans les débats précédant le vote de la loi du 16 juillet 1971, le ministre de l'Intérieur Raymond Marcellin estime qu'un nombre de fusions supérieur à 10 000 unités, serait susceptible de faire de la loi un succès<sup>527</sup>. Le résultat est loin de cet objectif.

En effet, si le nombre de fusion est, durant les trois années suivant le vote du texte, relativement prometteur, il chute à partir de 1974 pour passer sous la barre des dix fusions par an.

*177.* De 1971 à 2010, 1 343 communes ont fusionné, créant en tout 943 nouvelles entités<sup>528</sup>, soit plus de dix fois moins que l'estimation prévue au moment du vote de la loi.

Le nombre de fusions-associations est plus important que le nombre de fusions simples. Entre 1971 et 1999, 283 communes ont été absorbées lors d'une fusion simple tandis que le dispositif de fusion-association a séduit 1 039 communes<sup>529</sup>.

Une analyse de la répartition de ces regroupements par année conduit à la conclusion suivante : le nombre de fusion est concentré sur les trois premières années suivant la naissance du dispositif, 1972, 1973, 1974<sup>530</sup>. Ainsi, durant ces années-là, plus de 600 communes fusionnées sont constituées.

Dès 1976, le nombre de fusions chute sous la barre des dix fusions par an et cela jusqu'en 1999. Durant les années 1986, 1991, 1998 et 1999, aucune fusion n'est réalisée<sup>531</sup>.

*178.* Au même moment le nombre d'EPCI à fiscalité propre s'accroît de manière conséquente sur le territoire national. Ainsi, au lendemain du vote de la loi Marcellin, la France compte 9 289 Syndicats intercommunaux à vocation unique<sup>532</sup>. En 1991 ce nombre

---

<sup>527</sup> Compte rendu des débats, Sénat, Session ordinaire de 1970-1971, Séance du mardi 15 juin 1971, p 880

<sup>528</sup> Projet de loi de réforme des collectivités territoriales, 21 Octobre 2009, Exposé des motifs

<sup>529</sup> Réponse à la question écrite n°10 466, Journal Officiel du Sénat, 29 avril 2010

<sup>530</sup> Ibid

<sup>531</sup> Ibid

<sup>532</sup> Jacques CAILLOSSE, Op. Ct, p 39

est de 14 596<sup>533</sup>. Les Syndicats intercommunaux à vocation multiple ont doublé sur cette même période passant de 1 243 à 2 478<sup>534</sup>. Le nombre de districts a quant à lui été multiplié par trois, passant de 95 à 286<sup>535</sup>. Le nombre de communautés urbaines est en revanche resté inchangé<sup>536</sup>. La couverture du territoire métropolitain par des EPCI à fiscalité propre était de 55% au 1<sup>er</sup> janvier 1999, elle atteint les 93% au moment du vote de la loi du 16 décembre 2010<sup>537</sup>.

**179.** Le bilan numérique de la loi Marcellin se caractérise aussi par le nombre important de dé-fusions prononcées depuis le vote de loi.

Le texte prévoit la possibilité de passer d'une fusion-association vers une fusion simple selon les modalités décrites par le III de l'article 7 : *« Le préfet peut prononcer la suppression de la commune associée si la population de cette commune, consultée à la demande du conseil municipal dans les conditions prévues à l'article 6 de la présente loi, se prononce en faveur de cette suppression à la majorité absolue des suffrages exprimés correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits »*<sup>538</sup>.

Ce processus qui s'apparente à un renforcement interne de la fusion et donc à une maturation politique de cette dernière a concerné, de 1971 à 1999, soixante-cinq communes passant ainsi de la forme associative à la forme simple<sup>539</sup>.

A l'inverse, un nombre important de communes fusionnées a entrepris une démarche conduisant au rétablissement des anciennes communes dans leurs périmètres historiques. Cette démarche qui s'apparente donc à un échec du processus de fusion, a concerné 180 nouvelles communes, soit 243 communes historiques<sup>540</sup>. Au final, c'est donc 20% des fusions réalisées entre 1971 et 2009 qui se sont soldées par un retour au statut de droit commun. Une analyse pluriannuelle du nombre de fusions et de dé-fusions prononcées

---

<sup>533</sup> Ibid

<sup>534</sup> Ibid

<sup>535</sup> Ibid

<sup>536</sup> Ibid

<sup>537</sup> François GITTON et Malika KROURI, La progression de l'intercommunalité à fiscalité propre depuis 1999, Dossier INSEE, 23/06/2010

<sup>538</sup> Compte rendu des débats, Assemblée nationale, session ordinaire de 1970-1971, Séance du Mercredi 30 Juin 1971, p 3564

<sup>539</sup> Réponse à la question écrite n°10 466, Journal Officiel du Sénat, 29 avril 2010

<sup>540</sup> Projet de loi de réforme des collectivités territoriales, 21 Octobre 2009, Exposé des motifs

montre, qu'à partir de 1978, le nombre de fusions prononcées est systématiquement inférieur au nombre de dé-fusions constaté<sup>541</sup>.

**180.** La question de la période à laquelle le nombre de communes fusionnées chute pose question. Elle ne coïncide pas avec une baisse de l'incitation financière. En effet, codifiée à l'article L235-10 du code des communes par décret en 1977, la majoration de 50% des subventions d'équipements des communes fusionnées se poursuit<sup>542</sup>. Elle sera même codifiée par la loi du 24 février 1996 à l'article L2335-6 du Code Général des Collectivités Territoriales<sup>543</sup>. Le recul à partir de 1975 du nombre de fusions prononcées coïncide bien plus avec l'essor des EPCI accentué par les mesures incitatives de l'Etat et par un contexte favorable au regroupement intercommunal, faisant notamment suite à la publication du rapport Guichard de 1976<sup>544</sup>. Le nombre important de dé-fusions émergeant à cette même date laisse penser que l'intercommunalité fut pour bon nombre de communes, un choix moins contraignant pour les communes que ne l'était la fusion de communes. Le fait que le nombre de dé-fusions croisse nettement à compter de 1978, correspond aussi à la fin de la période de cinq ans de majoration de subventions prévue par la loi. A compter de cette date, bon nombre de communes ont décidé de choisir un autre mode de regroupement..

**181.** Le succès de la loi Marcellin est donc très mitigé, dans le sens où le résultat reste très en deçà des attentes initiales. Pour autant le nombre de fusions de 1972 à 1975 est important et concerne 1 273 communes. Si le chiffre est nettement inférieur à celui de la commune nouvelle et sera largement réduit par les dé-fusions qui se succéderont jusqu'en 2009, il n'en demeure pas moins non-négligeable.

## 2) Le succès numérique plus prometteur de la commune nouvelle

**182.** Au 1<sup>er</sup> janvier 2018, la France compte 560 communes nouvelles regroupant 1 900 communes<sup>545</sup>. Le régime de la commune nouvelle créé en 2010 n'a pas, dans un premier

---

<sup>541</sup> Réponse à la question écrite n°10 466, Journal Officiel du Sénat, 29 avril 2010

<sup>542</sup> Article L235-10 du Code des Communes

<sup>543</sup> Article L2335-6 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>544</sup> Réponse à la question écrite n° 07670, Journal Officiel du Sénat, 10 septembre 1987

<sup>545</sup> [http://www.amf.asso.fr/document/communes\\_nouvelles.asp](http://www.amf.asso.fr/document/communes_nouvelles.asp)

temps, suscité l'engouement espéré. En effet, entre 2011 et 2015, seulement 25 communes nouvelles ont été constituées. C'est à partir de 2015 que le nombre de communes nouvelles a véritablement augmenté. Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, 317 communes nouvelles ont été constituées, puis 200 au 1<sup>er</sup> janvier 2017. Au 1<sup>er</sup> janvier 2018, 36 communes nouvelles ont été constituées<sup>546</sup>. Pour l'heure, 71 arrêtés de création de communes nouvelles ont été signés par anticipation pour une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2019<sup>547</sup>.

Bien qu'inégalement réparti sur la période allant de 2010 à 2017, ce mouvement n'en reste pas moins une réduction inédite du nombre de communes, depuis sa stabilisation autour de 38 000 unités après le vote de la loi du 28 pluviôse An VIII (17 février 1800)<sup>548</sup>. Si le nombre de communes a été réduit de 2 000 unités entre 1800 et 2010, cette réduction a porté sur plus de 1 200 unités entre 2016 et 2017<sup>549</sup>, ce qui revient à considérer qu'en deux ans, la France a perdu un petit peu plus de la moitié du nombre de communes qu'elle avait perdu au cours des deux cents années précédant la naissance de la commune nouvelle. Cette comparaison permet d'apprécier l'étendue du mouvement en cours.

**183.** L'analyse des caractéristiques des communes fusionnées permet de conclure que ce mouvement a conduit à constituer pour l'essentiel, des communes de moins de 2 000 habitants. En effet, sur les 317 communes nouvelles constituées au 1<sup>er</sup> janvier 2016, 20,8% font moins de 1 000 habitants et 21,7% sont situées dans la strate démographique allant de 1 000 à 2 000 habitants. La proportion de communes nouvelles supérieures à 15 000 habitants s'élève à 2,84%. Le mouvement concerne donc en majorité des communes de population inférieure à 3 500 habitants. Ce chiffre est à relativiser en raison de la très forte proportion de petites communes dans le maillage territorial français. En effet, la France

---

<sup>546</sup> Franck LEMARC, 2018, dernière année pour créer des communes nouvelles avant les élections municipales, *Maire-Info*, 6 février 2018

<sup>547</sup> Les dispositions de l'article 7 de la loi du 13 décembre 1990 précisent qu'« *Il ne peut être procédé à aucun redécoupage des circonscriptions électorales dans l'année précédant l'échéance normale de renouvellement des assemblées concernées* ». Dans ces conditions, comme le rappelle le ministre de l'intérieur dans sa circulaire du 16 mars 2018 portant sur la commune nouvelle et adressée aux préfets, il ne sera pas possible de former des communes nouvelles durant l'année 2019. Il est donc demandé aux préfets de prévoir une entrée en application de leurs arrêtés au 1<sup>er</sup> janvier 2019. En prévision de cette année vièrge, de nombreux arrêtés ont donc été pris par anticipation.

<sup>548</sup> Jacques CAILLOSSE, Op. Ct, p 298

<sup>549</sup> INSEE, Code officiel géographique au 1<sup>er</sup> janvier 2016

compte 32 832 communes de moins de 3 500 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2016<sup>550</sup>, soit 91,8% du nombre total de communes établi à 35 756 unités au 1<sup>er</sup> janvier 2016. Il est donc possible d'en déduire que 40% des communes nouvelles constituées au 1<sup>er</sup> janvier 2016 appartiennent à des strates démographiques représentant à peine 10% du nombre total de communes. La proportion de communes nouvelles constituées pour les communes de plus de 3 500 habitants est donc bien plus importante que celle des communes de moins de 3 500 habitants. Si la proportion de communes nouvelles par rapport au nombre total de communes faisant moins de 3 500 habitants est de 0,6%, elle s'élève à 3,5% pour les communes de plus de 3 500 habitants. Le phénomène touche donc proportionnellement de manière plus importante, les communes de plus de 3 500 habitants.

**184.** La proportion de communes nouvelles constituées au 1<sup>er</sup> janvier 2016 dépassant 15 000 habitants s'élève à 2,84%<sup>551</sup>. Ce taux permet aujourd'hui de considérer que, si ce régime touche en priorité des communes de faible et moyenne population, il séduit aussi des ensembles urbains voire métropolitains. Pour l'heure, deux grandes agglomérations ont fait ce choix. Il s'agit tout d'abord de Cherbourg-en-Cotentin, commune nouvelle issue de la fusion des communes composant l'ancienne communauté urbaine de Cherbourg<sup>552</sup> et de la commune nouvelle d'Annecy, issue de la fusion de plusieurs communes de la communauté d'agglomération d'Annecy<sup>553</sup>. Des agglomérations de plus faible population sont concernées. La commune des Sables d'Olonne en Vendée, fusionnera par exemple avec ses communes voisines pour former une commune nouvelle de 44 137 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2019<sup>554</sup>. La commune nouvelle de Montaigu en Vendée, formera au 1<sup>er</sup> janvier 2019, une commune de 20 339 habitants<sup>555</sup>. Mais ce régime intéresse aussi des communes de plus forte population dans des ensembles urbains de densité importante. C'est le cas de Boulogne-Billancourt et d'Issy-les-Moulineaux dans les Hauts-de-Seine. Ces deux villes

---

<sup>550</sup> Christian MANABLE, Mme Françoise GATEL, Rapport n° 563 Sénat, session ordinaire de 2015-2016, 28 avril 2016, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, Les communes nouvelles, Histoire d'une révolution silencieuse, raisons et conditions, p 5

<sup>551</sup> Ibid

<sup>552</sup> Arrêté 15-88 du 1er décembre 2015, portant création de la commune nouvelle de Cherbourg-en-Cotentin

<sup>553</sup> Arrêté 2016-055 du 14 juillet 2016, portant création de la commune nouvelle d'Annecy

<sup>554</sup> Arrêté du 17 août 2018 portant création de la commune nouvelle les Sables-d'Olonne

<sup>555</sup> Arrêté du 20 avril 2017 portant création de la commune nouvelle de Montaigu-Vendée

convergent vers la formation d'une commune nouvelle de 183 000 habitants<sup>556</sup>. Si ce projet arrivait à son terme, cet ensemble constituerait la commune nouvelle démographiquement la plus importante du territoire national. A noter que la ville de Vanves pourrait par ailleurs rejoindre cette nouvelle commune<sup>557</sup>. Cette proportion significative de communes nouvelles de plus de 15 000 habitants concerne aussi des communes de faible population ayant constitué des communes nouvelles à l'échelle de leur intercommunalité.

**185.** La particularité de ces regroupements est la constitution d'une commune dont la population atteint un niveau de population comparable à celui d'une commune urbaine, mais dont la densité de population reste très faible. C'est ainsi que la ville de Beaupréau-en-Mauges qui regroupe dix communes de moins de 3 500 habitants (à l'exception de Beaupréau), a constitué une commune nouvelle de 22 000 habitants<sup>558</sup> dont la densité de population n'est que de 98 habitants au km<sup>2</sup><sup>559</sup>. A titre de comparaison, la commune d'Abbeville, dans la Somme, qui compte 24 500 habitants a une densité de population de 930 habitants au km<sup>2</sup><sup>560</sup>. La ville de Lunéville, en Meurthe-et-Moselle, qui compte 20 200 habitants a une densité de 1 236 habitants au km<sup>2</sup><sup>561</sup>. Enfin la commune de Lunel, dans l'Hérault, qui regroupe 24 500 habitants a une densité de population de 935 habitants au km<sup>2</sup><sup>562</sup>.

**186.** L'outil de la commune nouvelle séduit donc des catégories de communes très diverses répondant ainsi à différentes problématiques territoriales.

**187.** Une donnée supplémentaire permet d'analyser les caractéristiques du succès de la commune nouvelle. Il s'agit du nombre de communes fusionnées par commune nouvelle. La liste des communes nouvelles constituées au 1<sup>er</sup> janvier 2015 permet d'observer que sur

---

<sup>556</sup> Judith CHETRIT, Boulogne et Issy : les coulisses du mariage de l'année, *La Gazette des communes*, 14 avril 2016

<sup>557</sup> Antony LIEURES, Fusion : Vanves envisage de rejoindre Boulogne et Issy, *Le Parisien*, 28 février 2017

<sup>558</sup> Arrêté préfectoral n°201-57 du 24 septembre 2015, portant création de la commune nouvelle de Beaupréau en Mauges

<sup>559</sup> INSEE, Comparateur de territoire, Commune de Beaupréau-en-Mauges

<sup>560</sup> INSEE, Comparateur de territoire, Commune d'Abbeville

<sup>561</sup> INSEE, Comparateur de territoire, Commune de Lunéville

<sup>562</sup> INSEE, Comparateur de territoire, Commune de Lunel

vingt-cinq regroupements, dix-huit ne concernent que deux communes<sup>563</sup>. Cette tendance se confirme pour les années 2016-2017. Sur 517 communes nouvelles créées, 285 se sont constituées à partir de deux anciennes communes, soit une proportion de 55,1%<sup>564</sup>. Le ratio *communes nouvelles créées/anciennes communes absorbées* est de 3,4 au 1<sup>er</sup> janvier 2017. Sur la période 2016-2017, cent trente cinq communes nouvelles ont ainsi été constituées à partir de quatre communes et plus, soit une proportion de 26% de l'ensemble des communes nouvelles créées<sup>565</sup>. A noter par ailleurs, que vingt-quatre communes nouvelles sont composées de plus de dix communes au 1<sup>er</sup> janvier 2017, ce qui montre l'ampleur de certaines évolutions territoriales en cours<sup>566</sup>.

**188.** L'analyse de ces chiffres permet ainsi de conclure au succès quantitatif de la commune nouvelle. Pourtant, si pour les années 2015 et 2017, 517 communes nouvelles ont été constituées, au 1<sup>er</sup> janvier 2018, le nombre est relativement plus faible puisque 36 communes nouvelles ont été créées, regroupant 97 anciennes communes<sup>567</sup>. Il est aujourd'hui trop tôt pour déterminer si cette baisse du nombre de communes nouvelles en 2017 marque une décélération ponctuelle du régime ou si elle est l'expression de son ralentissement, à l'image de celui qu'a connu le régime de fusion de la loi Marcellin quatre années après sa création. Pour l'heure, le nombre d'arrêtés signés pour le 1<sup>er</sup> janvier 2019 semble prouver que le mouvement est de nouveau en hausse. Il est cependant nécessaire de préciser que la perspective des élections municipales de 2020 fausse largement ce constat, puisqu'aucune commune nouvelle ne pourra être constituée en 2020. Ces chiffres en hausse ne sont donc pas révélateurs d'une véritable tendance. Ils prouvent simplement que le mouvement perdure.

## **B. L'inégale répartition de la commune nouvelle sur le territoire national**

---

<sup>563</sup> INSEE, Fichier des communes nouvelles créées en 2015

<sup>564</sup> Bulletin statistique DGCL, n°115, mars 2017

<sup>565</sup> Ibid

<sup>566</sup> Ibid

<sup>567</sup> Ibid

*189.* Le succès quantitatif des huit premières années de son existence prouve que la commune nouvelle répond en bien des aspects aux aspirations et aux besoins des communes.

La question de la répartition géographique des communes nouvelles interroge clairement ce constat positif. En effet, ce régime a émergé en proportions très inégales sur le territoire métropolitain. Il est par ailleurs totalement absent de certaines régions.

Ce point a donc vocation à déterminer les raisons de cette inégale répartition en la comparant notamment à la répartition des communes fusionnées réalisées dans le cadre de la loi Marcellin.

### 1) La répartition territoriale des « fusions-Marcellin »

*190.* La répartition territoriale des « fusions-Marcellin » est très inégalitaire. En effet, comme l'indique la carte annexée<sup>568</sup>, le nombre de fusions-associations est concentré sur seulement soixante-douze départements métropolitains. Ce dispositif est donc absent dans vingt-huit départements.

Au sein des départements concernés, la répartition est aussi très disparate. En effet, seuls quinze départements comptent un nombre de communes associées supérieur à vingt. Seule la Haute-Marne et la Meuse ont connu plus de cent fusions associations.

Comme l'indique la carte ci-après, la majorité des communes associées se regroupe au nord d'un axe Cherbourg/Chambéry

.

#### a) Une répartition en fonction de la taille des communes

*191.* La loi Marcellin a refusé toute approche autoritaire consistant par exemple à supprimer les communes dont le seuil de population serait inférieur à un niveau jugé insuffisant pour le bon fonctionnement de la collectivité. Or cette solution a notamment été rejetée par le gouvernement parce qu'elle aurait généré de trop grandes inégalités territoriales<sup>569</sup>. Elle aurait en effet avant tout touché les départements de l'Est de la France

---

<sup>568</sup> Annexe n°1, Nombre de fusions-associations par département métropolitain en 2016

<sup>569</sup> Compte rendu des débats, Sénat, Session ordinaire de 1970-1971, Séance du mardi 15 juin 1971, p 880



et en particulier les départements de la Meuse et la Haute-Marne<sup>570</sup>. Or ces deux départements sont précisément les plus concernés par les fusions associations réalisées entre 1971 et 2010<sup>571</sup>.

Il existerait donc un lien entre la taille des communes par département et le nombre de communes associées créées. Les plans départementaux instaurés par la loi Marcellin visaient à proposer par département des solutions adaptées à chaque commune. Il paraît par conséquent logique que les territoires dotés d'un maillage de petites communes, aient bénéficié en priorité de la politique de fusion.

**192.** Dans une étude publiée en 2015, l'INSEE a cartographié la répartition de la population et la taille des communes par département<sup>572</sup>. Or cette étude indique précisément que parmi les départements dans lesquels le nombre de communes ayant une population inférieure à 500 habitants excède 80%, figure la Meuse et la Haute-Marne<sup>573</sup>. Ces deux départements concentrent en effet le nombre de communes le plus important de France, puisque pour le nombre de communes dont la population est inférieure à 500 habitants est supérieur à 85%.

Sur les soixante-douze départements concernés par la fusion-association, les quinze départements comptant plus de vingt communes associées comptent en moyenne 65% de communes dont la population est inférieure à 500 habitants<sup>574</sup> quand la moyenne nationale en 2013 est de 53%<sup>575</sup>.

Ces éléments chiffrés abondent en faveur d'un lien direct entre la taille des communes par département et le nombre de fusion-associations.

---

<sup>570</sup> Comptes rendus des débats, Assemblée nationale, session ordinaire de 1970-1971, 1<sup>ère</sup> séance du mardi 1<sup>er</sup> juin 1971, p 2234

<sup>571</sup> Ibid

<sup>572</sup> Sébastien CHERON et Caroline ESCAPA, Plus d'une commune métropolitaine sur deux compte moins de 500 habitants, Note thématique, *Insee Focus N°52*, 31 décembre 2015

<sup>573</sup> Ibid

<sup>574</sup> Annexe n°4, Nombre de communes associées par département métropolitaine, population et émiettement communal

<sup>575</sup> Sébastien CHERON et Caroline ESCAPA, Op. Ct

**193.** Comme indiqué sur les cartes jointes<sup>576</sup>, le nombre de fusions-associations est concentré précisément sur la partie de la France dans laquelle le nombre de communes au km<sup>2</sup> est le plus important soit au nord de l'axe Cherbourg/Chambéry évoqué ci-dessus.

Au 1er janvier 2014, le nombre moyen de communes par département métropolitain s'élève à 363 unités<sup>577</sup>. Il est en moyenne de 424 unités pour les départements concernés par la fusion-association entre 1971 et 2010 et de 519,5 unités dans les quinze départements les plus concernés par la fusion de communes<sup>578</sup>.

**194.** Ces éléments tendent donc à prouver qu'une relation directe existe entre le nombre de communes par département et le nombre de communes associées constituées dans ces départements.

**195.** Pourtant, certains départements, très concernés par la fusion-association, ont un nombre moyen de communes de moins de 500 habitants, inférieur à 65%.

C'est le cas des Deux-Sèvres, du Calvados, de la Manche et du Bas-Rhin par exemple<sup>579</sup>.

Dans le cas précis du département des Deux-Sèvres, le nombre de communes est même inférieur à la moyenne nationale du nombre de communes par département au 1<sup>er</sup> janvier 2014<sup>580</sup>.

A l'inverse certains départements dont la proportion de petites communes est très importante n'ont connu qu'un nombre très limité de fusions de communes. C'est le cas du département du Gers, par exemple, dont la proportion de communes d'une population inférieure à 500 habitants est de 85% et le nombre de fusions réalisées entre 1971 et 2010 n'est que de quatre<sup>581</sup>.

Certains départements échappent donc à la logique liant la taille des communes au nombre de fusions engagées sous le régime de la loi Marcellin depuis son entrée en vigueur. Il est

---

<sup>576</sup> Annexe n°4, Nombre de communes associées par département métropolitaine, population et émiettement communal

<sup>577</sup> Ibid

<sup>578</sup> Ibid

<sup>579</sup> Ibid

<sup>580</sup> <http://www.deux-sevres.gouv.fr/Services-de-l-Etat/Prefectures-et-sous-prefectures/Le-departement-des-Deux-Sevres>

<sup>581</sup> Annexe n°4, Nombre de communes associées par département métropolitaine, population et émiettement communal

évident que d'autres critères favorisent la fusion de communes. L'article 1<sup>er</sup> de la loi Marcellin prévoyait que ces fusions puissent s'opérer après qu'il ait été procédé dans chaque département « à une analyse des caractéristiques de chaque commune »<sup>582</sup>, afin de déterminer si une fusion était ou non nécessaire. L'utilité du plan départemental est donc bien d'individualiser la solution apportée à chaque territoire en réservant la fusion aux territoires qui en ont le plus besoin. En ce sens, le choix de la fusion de communes peut être adapté aux caractéristiques de certaines communes situées dans des départements composés de communes plus peuplées ou plus étendues.

Ces exceptions ne remettent cependant pas en cause le fait que les projets de fusion de communes aient essentiellement concerné « une France » plus qu'une autre. Si d'autres critères que la taille des communes ont pu influencer ces regroupements, il est important de constater que les plans départementaux de fusion à l'origine de ces regroupements ciblent en particulier deux catégories de communes les plus vulnérables et qu'à ce titre, les communes situées au nord de l'axe Cherbourg/Chambéry ont été les plus concernées.

b) Une répartition liée aux influences politiques et culturelles

**196.** La persistance de territoires particulièrement concernés par la fusion de communes à l'Ouest et en Alsace, dans des territoires où la question de la viabilité des communes est beaucoup moins évidente, montre que d'autres critères ont influencé ces regroupements. Ces derniers peuvent être le fruit de choix politiques plus ou moins détachés d'impératifs administratifs. La culture de la solidarité influencée par la démocratie chrétienne<sup>583</sup> dans le nord-ouest et en Alsace, n'est peut être pas étrangère à ces succès ponctuels. Cette culture a pu participer des résultats positifs de la loi Marcellin dans les départements du Calvados, de la Manche ou du Bas-Rhin, comme l'explique Georges Gontcharoff dans un article consacré à la commune nouvelle. La carte des « *messalisants* »<sup>584</sup> est particulièrement évocatrice de ce lien entre enracinement du christianisme et regroupement des communes. Les départements du Calvados, de la Manche, des Deux-Sèvres du Bas-Rhin, dans lesquels le nombre de fusions associations est supérieur à quarante unités, sont bien des départements dans lesquels le pourcentage de personnes ayant déclaré assister au moins

---

<sup>582</sup> Compte rendu des débats, Assemblée nationale, session ordinaire de 1970-1971, Séance du Mercredi 30 Juin 1971, p 3565

<sup>583</sup> Georges GONTCHAROFF, Dossier consacré à la commune nouvelle, UNADEL, 6 mars 2015

<sup>584</sup> *Qui participent ou assistent régulièrement à la messe dominicale*

“de temps en temps” à un office catholique (à l'occasion des grandes fêtes, Pâques, Noël...) est supérieur à 30% en 2000<sup>585</sup>, soit le taux le plus important du territoire national<sup>586</sup>. Cette même enquête, effectuée en 1968 par le Chanoine Boulard, indiquait pour ces quatre départements, un taux de pratique catholique régulière avoisinant les 50%<sup>587</sup>.

Au-delà de cette variable liée à la pratique religieuse catholique, l'ancrage de ces départements au « *centre-droit* » est assez significatif. Les cartes électorales faisant figurer les résultats des élections législatives de 1936, montrent un ancrage marqué à droite des départements de la Manche, du Calvados, des Deux-Sèvres et du Bas-Rhin<sup>588</sup>. Lors des élections législatives de 1946, le vote MRP (Centre droit) est supérieur à 30% dans ces quatre départements<sup>589</sup>. Aux élections législatives de 1951, à l'exception du Calvados qui échappe à cette tendance, le vote MRP se situe au-delà de 15% dans les Deux-Sèvres, la Manche et le Bas-Rhin<sup>590</sup>. En 1956, le vote MRP dépasse les 10% dans ces départements et dans le Calvados<sup>591</sup>. L'ancrage du « *centre-droit* » perdure en 1965 avec l'élection présidentielle. Le vote en faveur de Charles de Gaulle dépasse les 55% dans ces quatre départements<sup>592</sup>. Cet ancrage continue aux élections de 1981 avec l'avance de Valéry Giscard d'Estaing<sup>593</sup>. Le vote en faveur de François Bayrou y est par ailleurs important dans l'ensemble aux élections présidentielles de 2007<sup>594</sup> puis de 2012<sup>595</sup>. Le résultat des listes UDI-MODEM (Centre-droit) aux élections européennes de 2014 montre aussi un ancrage important dans le Calvados, la Manche, les Deux-Sèvres et le Bas-Rhin<sup>596</sup>.

---

<sup>585</sup> Enquête IFOP, *Le catholicisme en France en 2010*, Focus n°26, 18 Août 2010, p 16

<sup>586</sup> Fernand BOULARD et Jean REMY, *La France religieuse, pratiques religieuses urbaines et régions culturelles*, Paris, Editions économie et humanisme, 1968

<sup>587</sup> Ibid

<sup>588</sup> Carte électorale des élections législatives de 1936, in Jean-Pierre RISSOAN, FRANCE 2012, géographie électorale : ça bouge !, <http://www.jprissoan-histoirepolitique.com>

<sup>589</sup> Carte électorale de l'élection législative de 1946, in Jean-Pierre RISSOAN, Op. Ct

<sup>590</sup> Carte électorale de l'élection législative de 1951, in Jean-Pierre RISSOAN, Op. Ct

<sup>591</sup> Ibid

<sup>592</sup> Cartes électorales élection présidentielle de 1965, disponible sur : <http://www.france-politique.fr/elections-presidentielles.htm>

<sup>593</sup> Cartes électorales élection présidentielle de 1981, disponible sur : <http://www.france-politique.fr/elections-presidentielles.htm>

<sup>594</sup> Cartes électorales élection présidentielle de 2007, disponible sur : <http://www.france-politique.fr/elections-presidentielles.htm>

<sup>595</sup> Vote pour François Bayrou, élections présidentielles de mai 2012, 1<sup>er</sup> tour, in Jean-Pierre RISSOAN, Op. Ct

<sup>596</sup> Jérôme FOURQUET, UDI : les leçons européennes sur le potentiel électoral du centre-droit, *Atlantico*, 22 Octobre 2014

Le lien entre démocratie chrétienne et fusion-association peut être analysé sous plusieurs angles. Il existe tout d'abord, un certain nombre de valeurs et d'aspirations que la pratique même déclinante du christianisme dans ces territoires essaime dans la société. Emmanuel Todd et Hervé Le Bras décrivent ce phénomène dans leur ouvrage commun le « *Mystère français* », et le qualifient de « *catholicisme zombie* ». Il s'agit de pratiques sociales liées à l'ancrage catholique qui perdurent malgré le déclin de la pratique religieuse<sup>597</sup>. La culture de la solidarité et de la relation interpersonnelle propre à la démocratie chrétienne a nécessairement ouvert ces communes au dialogue avec leurs voisines.

Le second élément est celui de la tradition « *girondine* » et de l'attachement de la démocratie chrétienne au principe de subsidiarité. Dans son ouvrage intitulé « *L'Europe de la démocratie chrétienne* », le professeur Jean-Dominique Durand rappelle que la démocratie chrétienne considère la société, non pas comme une somme d'individus isolés, mais comme un ensemble de groupes sociaux naturels, de communautés qui constituent autant de corps intermédiaires entre les individus et l'Etat<sup>598</sup>. Ces groupes naturels sont les syndicats, la famille, les entreprises, les associations mais aussi les communes et les régions<sup>599</sup>. La démocratie chrétienne entend donc confier un rôle social essentiel aux communes, ce qui nécessite qu'elles soient à même de remplir leurs prérogatives et évoluent en conséquence. Dans une note consacrée au vote centriste aux élections européennes de 2014, Jérôme Fourquet confirme ce lien un lien en confirmant que les territoires les plus concernés par le vote centriste sont ceux qui conservent une identité forte et un esprit « *girondin* » dans leurs relations avec l'Etat. « *Elles (ces zones) correspondent pour la plupart aux anciens Pays d'État, qui disposaient d'une autonomie fiscale et réglementaire par rapport au pouvoir royal. Cette situation particulière a contribué à la persistance d'une présence significative du catholicisme mais aussi au développement d'un rapport particulier à l'État. Toutes ces régions sont volontiers girondines [...]* »<sup>600</sup>.

---

<sup>597</sup> Céline ROUDEN, Emmanuel Todd : « La France est un pays divisé contre lui-même », *La Croix*, 27 mars 2013

<sup>598</sup> Jean-Dominique DURAND, *L'Europe de la démocratie chrétienne*, Questions du XXème siècle, Editions complexe, Paris, 1995, p 138

<sup>599</sup> Ibid

<sup>600</sup> Jérôme FOURQUET, UDI : les leçons européennes sur le potentiel électoral du centre-droit, *Atlantico*, 22 Octobre 2014

Ces territoires sont enfin réputés plutôt favorables à la construction européenne<sup>601</sup>. Or la question européenne est un des arguments portés par les défenseurs des regroupements communaux dans les années 1970. En effet, le fait que la France conserve un émiettement plus important que les autres pays européens est perçu comme un handicap à l'aune de la constitution du marché unique<sup>602</sup>. Cet argument a pu trouver écho auprès de populations sensibles à la question européenne et favoriser ainsi les regroupements entre communes.

*197.* La perception des résultats de la loi Marcellin est souvent négative. Or le lien établi entre la taille des communes et le nombre de fusions effectuées dans le cadre des dispositions de la loi Marcellin, permet de pondérer l'analyse critique portée jusque-là aux résultats réels de ce texte. En effet bien que très inégalement réparti sur le territoire et bien que décevant du point de vue du nombre de fusions réalisées, ce processus a ciblé en priorité les départements dans lesquels l'émiettement communal était le plus affirmé. Il est donc possible de considérer que la loi Marcellin a rempli son objectif géographique mais a largement échappé à son objectif quantitatif.

## 2) Une répartition inégale de la commune nouvelle sur le territoire national

*198.* Les fusions réalisées dans le cadre de la loi Marcellin ont touché en priorité les territoires situés au nord d'un axe Cherbourg/Chambéry. Plusieurs exceptions à cette géographie ont été constatées, notamment dans les départements situés dans le quart nord-ouest du territoire métropolitain. Un premier constat de la carte de la répartition des communes nouvelles en France, montre que les tendances établies pour les fusions simples et les fusions-associations réalisées dans le cadre de la loi Marcellin, ne sont pas les mêmes que pour la commune nouvelle.

### a) Le constat d'une inégale répartition spatiale

---

<sup>601</sup> Ibid

<sup>602</sup> Alain DELCAMP, Op. Ct, p 62

**199.** Au 1<sup>er</sup> janvier 2018, des communes nouvelles ont été constituées dans soixante-treize départements métropolitains<sup>603</sup>. Vingt-deux départements métropolitains échappent donc toujours, à cette date, au processus de regroupement en cours.

Les départements d’Outre-mer, n’ont pour l’heure connu aucune création de commune nouvelle<sup>604</sup>. Cette situation est très probablement liée au fait que les communes d’Outre-mer sont en général de taille plus importante que les communes métropolitaines<sup>605</sup>, ce qui n’a pas forcément rendu nécessaire l’évolution des périmètres communaux et de manière plus générale, la coopération entre communes<sup>606</sup>.

Quatorze départements ont connu plus de dix créations de communes nouvelles. Sur ces quatorze départements, six ont bénéficié de plus de vingt créations. Il s’agit du Calvados, de l’Eure, du Jura, de la Manche, du Maine-et-Loire et de l’Orne<sup>607</sup>.

Pour ces derniers, la tendance est très largement à la baisse du nombre de créations en 2017 et 2018<sup>608</sup>. Pour ces départements, le pic de création se concentre essentiellement sur l’année 2016<sup>609</sup>. Le nombre de création de communes nouvelles est passé de vingt-quatre à deux entre 2016 et 2017 dans le département du Maine-et-Loire<sup>610</sup>. Une seule création a par ailleurs été arrêtée au 1<sup>er</sup> janvier 2018 dans ce même département<sup>611</sup>.

**200.** Comme évoqué précédemment, les fusions réalisées dans le cadre de la loi Marcellin se sont essentiellement concentrées au nord d’un axe Cherbourg/Chambéry. Deux départements ont été particulièrement concernés par ces regroupements. Il s’agit de la Meuse et de la Haute-Marne. Or le nombre de communes nouvelles constituées dans ces deux départements est aujourd’hui très faible voire inexistant. Si sept communes nouvelles

---

<sup>603</sup> Annexe n°3, Nombre de communes nouvelles par département, population, émiettement communal et chômage

<sup>604</sup> DGCL, Bulletin d’information statistique n° 115, 517 communes nouvelles créées en deux ans, mars 2017, p 4

<sup>605</sup> Au 1<sup>er</sup> janvier 2018, 80% des communes d’Outre-mer ont plus de 3 500 habitants

<sup>606</sup> Guy DURANT, Mayotte, l’autre île singulière, *AJCT*, février 2016

<sup>607</sup> Annexe n°3, Nombre de communes nouvelles par département, population, émiettement communal et chômage

<sup>608</sup> *Ibid*

<sup>609</sup> *Ibid*

<sup>610</sup> *Ibid*

<sup>611</sup> *Ibid*

ont été constituées dans le département de la Haute-Marne au 1<sup>er</sup> janvier 2018, aucune n'a vu le jour dans le département de la Meuse<sup>612</sup>.

Le quart nord-est du territoire national, très concerné par les « fusions-Marcellin », échappe aujourd'hui très largement au phénomène de la commune nouvelle. A noter par ailleurs que si les départements du pourtour méditerranéen et de l'Île-de-France n'avaient connu qu'un nombre très faible de « fusions-Marcellin », le nombre de communes nouvelles présent dans ces départements est aujourd'hui quasi nul<sup>613</sup>.

Une analyse par région montre ainsi, que pour 100 communes existantes, 0,89 communes nouvelles ont été constituées dans la région Grand-Est<sup>614</sup>. Pour la région des Hauts-de-France, ce ratio s'élève à 0,3, à 0,6 pour la région Provence-Alpes-Côte-D'azur et à 0,2 pour l'Île-de-France<sup>615</sup>.

A l'image de ce qui a pu être observé pour la loi Marcellin, certains départements du nord-ouest de la France, sont particulièrement concernés par la commune nouvelle. Sur les quatorze départements regroupant plus de dix communes nouvelles, huit appartiennent à des régions situées dans le quart nord-ouest du territoire métropolitain et six aux régions Normandie et Pays-de-la-Loire. Ainsi pour 100 communes existantes, 5,56 communes nouvelles ont été constituées en Normandie<sup>616</sup> et 5,51 en Pays-de-la-Loire<sup>617</sup>.

**201.** Le constat du nombre de communes nouvelles constituées ne suffit pas à appréhender le succès réel de la commune nouvelle. Il est important de tenter de cerner les éléments constitutifs de leur répartition sur le territoire national. A l'image de ce qui a pu être constaté dans le cadre de la répartition des fusions Marcellin, les questions du nombre de communes par département et du nombre de communes de moins de 500 habitants par département, peuvent être des facteurs déterminants. Pour autant, ces données ne suffisent pas à expliquer le succès des regroupements dans certains départements, notamment situés dans le quart nord-ouest du territoire métropolitain. Dans ce cas ce sont d'autres variables d'ordre politique, culturel ou économique qu'il est nécessaire d'appréhender.

---

<sup>612</sup> Ibid

<sup>613</sup> DGCL, Bulletin d'information statistique n° 115, 517 communes nouvelles créées en deux ans, mars 2017, p 4

<sup>614</sup> Annexe n°3, Nombre de communes nouvelles par département, population, émiettement communal et chômage

<sup>615</sup> Ibid

<sup>616</sup> Ibid

<sup>617</sup> Ibid



202. Si des points de similitude ont été observés entre la répartition géographique des fusions « Marcellin » et celle des communes nouvelles, il a été constaté que la carte était en réalité assez différente. En effet, les zones géographiques du quart nord-est du territoire national, échappent pour partie au phénomène<sup>618</sup>. A l'exception des quatorze fusions réalisées dans les départements alsaciens, les régions des Hauts-de-France et du Grand-Est ne concentrent qu'une faible proportion des communes nouvelles.

b) L'influence de la taille des communes

203. Un lien entre la quantité de communes de moins de 500 habitants par département et le nombre de fusions réalisées dans le cadre de la loi Marcellin a été établi précédemment. Ce lien semble beaucoup moins net pour ce qui concerne la commune nouvelle. En effet, comme l'indique le rapport de l'INSEE sur la taille des communes en 2015, les départements dans lesquels le nombre de communes de moins de 500 habitants sont en proportion les plus nombreuses sont la Meuse, la Haute-Marne, le Jura, le Gers, les Hautes-Pyrénées et la Lozère<sup>619</sup>. Or, à l'exception du Jura, aucun des départements comptant plus de vingt communes nouvelles ne figure dans cette liste. Tous ces départements ont en revanche connu au moins une fusion sous la forme d'une commune nouvelle à l'exception de la Meuse<sup>620</sup>. La Lozère et le Jura font par ailleurs partie de la liste des quatorze départements comptant plus de dix communes nouvelles<sup>621</sup>. Pour l'ensemble des départements concernés par la commune nouvelle, le taux moyen de communes de moins de 500 habitants s'élève à 52,7%<sup>622</sup>. Il n'est que de 50,4% pour les quatorze départements les plus concernés par la commune nouvelle<sup>623</sup>. Si cette variable a donc pu avoir une influence dans certains départements, comme en Lozère ou dans le Jura, elle ne paraît pas déterminante pour justifier la répartition géographique constatée.

---

<sup>618</sup> Annexe n°1, Nombre de communes nouvelles par département métropolitain en 2016

<sup>619</sup> Sébastien CHERON et Caroline ESCAPA, Op. Ct

<sup>620</sup> Annexe n°3, Nombre de communes nouvelles par département, population, émiettement communal et chômage

<sup>621</sup> Ibid

<sup>622</sup> Sébastien CHERON et Caroline ESCAPA, Op. Ct

<sup>623</sup> Ibid

**204.** Une seconde variable a été particulièrement déterminante dans le cas de la « fusion-Marcellin ». Il s'agit du nombre de communes par département<sup>624</sup>. Cette variable fait ressortir que la majorité des départements du Nord et de l'Est de la France sont composés d'un nombre important de communes. Le département les plus concernés sont le Pas-de-Calais, la Somme, l'Aisne, les Pyrénées-Atlantiques et la Haute-Garonne<sup>625</sup>. Aucun des quatorze départements les plus impliqués dans la dynamique de la commune nouvelle ne figure parmi cette liste. A première vue donc, cette variable n'aurait pas d'influence sur le choix des élus de constituer ou non une commune nouvelle. Pourtant, si le nombre moyen de communes par département dans les départements concernés, s'élève en 2016 à 424,27, il est de 460,2 pour les départements comprenant plus de dix communes nouvelles et de 564 pour les départements en comprenant plus de vingt<sup>626</sup>. Le nombre de communes par département semble donc avoir un effet sur le choix de la commune nouvelle, même si cette variable n'a pas eu la même influence dans tous les départements concernés.

**205.** L'absence de lien entre la commune nouvelle et la part de communes de moins de 500 habitants dans chaque département peut sembler contradictoire avec le lien établi entre la création de communes nouvelles et le nombre de communes par département. En effet, comment considérer que le constat de l'émiettement communal dans un département puisse conduire des communes à s'engager dans une démarche de fusion, sans que les départements où la part de communes de faible importance démographique est la plus importante, ne suivent ce mouvement. Plusieurs réponses peuvent expliquer cette incohérence. Premièrement la bonification financière de 5% de la dotation forfaitaire est destinée aux regroupements de plus de 1 000 habitants<sup>627</sup>, ce qui a pu freiner les regroupements par fusion des communes les plus faiblement peuplées, créant ainsi un effet de seuil qui ressort nettement de l'analyse statistique. Par ailleurs, les départements dont la part de communes de moins de 500 habitants est la plus importante ont été très concernés par les fusions réalisées dans le cadre de la loi Marcellin<sup>628</sup>. Or, comme l'ont expliqué plusieurs parlementaires, la loi Marcellin a suscité dans ces départements des craintes qui ont probablement limité l'engouement de certains maires des départements de l'Est de la

---

<sup>624</sup> Ibid

<sup>625</sup> Insee, Code officiel géographique, liste des communes au 1<sup>er</sup> janvier 2016

<sup>626</sup> Annexe n°3, Nombre de communes nouvelles par département, population, émiettement communal et chômage

<sup>627</sup> Article L2113-20 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>628</sup> Voir p 121 à 123

France notamment, vis-à-vis de la commune nouvelle<sup>629</sup>. Enfin, le fait qu'il y ait un nombre important de communes dans un département ne signifie par pour autant que ces communes soient faiblement peuplées. L'exemple du Pas-de-Calais est à cet égard très explicite ; département comptant le plus de communes, sa part de communes de moins de 500 habitants reste relativement faible.

c) Le rôle des influences sociales et politiques

**206.** A l'image de ce qui a été constaté pour la loi Marcellin, d'autres facteurs ont pu jouer en faveur de cette répartition géographique. Ils relèvent du contexte culturel social et politique propre à chaque territoire. Ils ne sont pas contradictoires avec les facteurs de géographie physique observés précédemment. Au contraire, ils peuvent aider à la création d'une commune nouvelle, en constituant un environnement favorable à la création de communes nouvelles.

**207.** La forte présence de la « fusion-Marcellin », notamment sous sa forme associative, dans le quart nord-ouest du territoire national a permis d'établir un lien direct entre l'ancrage politique de certains territoires au « *centre-droit* » de l'échiquier politique et les fusions de communes. Ce lien est moins net pour la commune nouvelle. En effet, pour les élections européennes de 2014, l'alliance centriste UDI-MODEM a obtenu 9,94% des suffrages au niveau national<sup>630</sup>. Or à l'exception notable de la Manche, du Calvados, du Maine-et-Loire, de la Vendée et de la Charente<sup>631</sup>, l'ensemble des quatorze départements comptant plus de vingt communes nouvelles, figure en-dessous de ce seuil. Parmi les départements les plus concernés par la commune nouvelle, trois concentrent cependant des résultats relativement importants en faveur de la liste centriste. Si cette variable n'est donc pas déterminante, elle est partie prenante de la culture politique de certains territoires déjà concernés par la « fusion-Marcellin » et aujourd'hui très impliqués dans la commune nouvelle. C'est par exemple, très nettement le cas du département du Maine-et-Loire qui

---

<sup>629</sup> Compte rendu des débats, Sénat, séance du 2 février 2010

<sup>630</sup> Résultats des élections européennes de mai 2014, disponibles sur : [www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Europeennes/elecresult\\_\\_ER2014](http://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Europeennes/elecresult__ER2014)

<sup>631</sup> Ibid

cumule à la fois un nombre important de communes nouvelles et un score élevé en faveur de l'alliance UDI-MODEM aux européennes de 2014<sup>632</sup>.

A l'inverse, la géographie du vote en faveur du Front National semble en contradiction avec la géographie de la commune nouvelle. En effet, le vote en faveur de Marine Le Pen au deuxième tour de l'élection présidentielle de 2017 s'est concentré sur le quart nord-est du territoire national et sur le pourtour méditerranéen. Or, comme évoqué précédemment, ce sont précisément des territoires où la commune nouvelle s'est faiblement développée. Ainsi, pour les quatorze départements dans lesquels le nombre de communes nouvelles est supérieur à dix, le vote en faveur de Marine Le Pen au second tour de l'élection présidentielle de 2017 s'est établi à 32,06%<sup>633</sup> soit près de 2 points en-dessous du score national qui est de 33,9%<sup>634</sup>. A titre de comparaison, ce score est en moyenne de 40,15% pour les départements ayant connu le plus de fusions associations entre 1971 et 2010<sup>635</sup>. A la différence des fusions réalisées dans le cadre de la loi Marcellin, la commune nouvelle s'établit donc plutôt dans des territoires dans lesquels le Front National est moins représenté.

Au-delà des résultats électoraux, la question politique peut s'appréhender aussi par le biais de la reconnaissance d'influences locales d'élus ayant des responsabilités nationales, en faveur des communes nouvelles. La présence importante de regroupements dans le département du Jura tient aussi à l'influence qu'a pu avoir l'ancien député du Jura Jacques Pélissard, auteur de la proposition de loi « *relative à l'amélioration du régime de commune nouvelle* » et ancien président de l'Association des Maires de France, sur le choix des maires de son département. Cette influence politique a pu aussi avoir son importance dans le département de la Manche, département d'origine de l'ancien maire de Cherbourg-Octeville, Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur d'avril 2014 à décembre 2016 puis Premier ministre de décembre 2016 à mai 2017.

**208.** Les réalités économiques ont aussi eu une importance dans cette répartition. Dans son ouvrage « *La crise qui vient, la nouvelle fracture territoriale* », le géographe Laurent Davezies analyse la situation territoriale de l'économie française après la crise économique

---

<sup>632</sup> Ibid

<sup>633</sup> Carte des résultats du second tour de l'élection présidentielle de mai 2017, Annexe n°5

<sup>634</sup> Résultats du second tour de l'élection présidentielle d'avril 2017, disponibles sur : [www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Presidentielles/elecresult\\_\\_presidentielle-2017](http://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Presidentielles/elecresult__presidentielle-2017)

<sup>635</sup> Carte des résultats du second tour de l'élection présidentielle de mai 2017, Annexe n°5

de 2008. Il constate que cette dernière a conduit à une aggravation des disparités entre territoires. L'assèchement des finances publiques a par ailleurs réduit les amortisseurs permettant de corriger ces inégalités. Pour Laurent Davezies, la géographie de cette crise permet aujourd'hui de constater que la France est divisée en quatre blocs distincts<sup>636</sup>. Le premier concerne les territoires « *marchands dynamiques* » soit 36% de la population et 16% du territoire. Cette catégorie représente les principaux territoires moteurs de la croissance française qui se concentrent dans les grandes métropoles et certains territoires notamment situés dans le grand ouest et en Alsace, comme le Choletais, le bocage vendéen, la région de Vitré ou l'agglomération de Colmar<sup>637</sup>. Viennent ensuite les « *territoires marchands en difficulté* » qui représentent 8% de la population et 7% de la superficie du territoire national. Cette catégorie concentre les villes qui conservent un potentiel de production mais qui sont en déclin, parce que liées à des industries actuellement en difficulté<sup>638</sup>. C'est par exemple le cas des agglomérations de Belfort, Sochaux et Montbéliard, très liées à l'industrie automobile. Viennent ensuite les territoires « *non-marchand en difficulté* » qui représentent 12% de la population française et 20% du territoire national. Ce sont des territoires qui ont atteint un niveau de déclin avancé qui les met en situation de dépendance vis-à-vis des transferts sociaux<sup>639</sup>. On y retrouve notamment les agglomérations de Bourges, de Limoges, de Vitry-le-François ou de Saint-Dizier. La dernière catégorie concerne les zones « *non marchandes dynamiques* », qui concentrent 57% de la superficie du territoire et 44% de la population. Ces territoires ont un développement démographique positif et vivent de la consommation notamment renforcée par la présence importante de personnes retraitées non concernées par la crise. Ce sont des territoires dépendant aussi de l'investissement public et du niveau de la consommation des ménages<sup>640</sup>. On y retrouve par exemple l'Aquitaine, la Bretagne en dehors des métropoles, la côte vendéenne, le pourtour méditerranéen.

L'analyse comparative de cette géographie de l'économie française avec la répartition territoriale des communes nouvelles permet de constater la plus forte présence de communes nouvelles au sein des territoires considérés comme « *dynamiques* », qu'ils soient « *marchands* » ou « *non marchands* ». C'est ainsi que le Maine-et-Loire, la Manche

---

<sup>636</sup> Laurent DAVEZIES, *La crise qui vient, la nouvelle fracture territoriale*, La République des Idées, Seuil, Octobre 2012, p 7

<sup>637</sup> *Ibid*, p 75

<sup>638</sup> *Ibid*, p 72

<sup>639</sup> *Ibid*, p 74

<sup>640</sup> *Ibid*, p 75

et le Calvados sont principalement situés dans ces territoires où le dynamisme économique est le plus favorable. Mais c'est aussi le cas de la Lozère, du Jura ou des Côtes-d'Armor<sup>641</sup>. A l'inverse, les zones dans lesquelles l'absence de communes nouvelles est importante, concentrées pour partie dans le quart nord-est du territoire national appartiennent aux territoires qualifiés de « *non marchands* », regroupée à l'est d'un axe Nice/Cherbourg<sup>642</sup>.

Ces données peuvent être associées au constat de la plus faible présence du Front National dans les territoires dans lesquels la commune nouvelle se développe. Comme l'indique Jérôme Fourquet dans son analyse des résultats du second tour de l'élection présidentielle de 2017, la carte électorale reflète le clivage de la fracture territoriale entre la France de l'Est et celle de l'Ouest, entre la France des métropoles et villes moyennes et celles des campagnes<sup>643</sup>.



**209.** L'analyse générale de la répartition géographique des communes nouvelles en France permet à ce jour d'établir plusieurs constats. Tout d'abord, cette répartition reste très inégalitaire. De nombreuses zones demeurent totalement étrangères à ce phénomène. C'est le cas des régions Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Haut-de-France par exemple. Ensuite la carte de ces regroupements n'est pas la même que celle des fusions réalisées dans le cadre de la loi Marcellin. Ces dernières ont plutôt répondu à un impératif d'ordre administratif dicté par les plans départementaux de fusion, instaurant un « *examen des caractéristiques de chaque commune* » dans chaque département<sup>644</sup>. Les communes nouvelles bénéficient, quant à elles, d'une initiative plus libre, ne répondant à aucun schéma prospectif préalable. Cette différence rend les communes nouvelles plus réceptives aux facteurs culturels, économiques et politiques. Une analyse de ces différents critères permet de constater que la France de la loi Marcellin n'est pas celle de la commune nouvelle. Les fusions réalisées dans ce dernier cadre ont plutôt séduit des territoires plus favorisés économiquement.

---

<sup>641</sup> Ibid, p 71

<sup>642</sup> Ibid, p 7

<sup>643</sup> Jérôme FOURQUET, Macron Le Pen, Deux France face à face, *Le Figaro*, 3 mai 2015

<sup>644</sup> Comptes rendus des débats, Assemblée nationale, session ordinaire de 1970-1971, 1<sup>ère</sup> séance du mardi 1<sup>er</sup> juin 1971, p 2240

*210.* Si la fusion-Marcellin fut un échec quantitatif elle a su cibler en priorité les territoires dans lesquels se situaient les communes les plus faibles démographiquement. La commune nouvelle qui est un succès quantitatif a, quant à elle, plutôt séduit des communes démographiquement plus peuplées, dans des territoires plus prospères. Cela tend donc à prouver que la commune nouvelle s'apparenterait plus à une nouvelle expérience territoriale qu'à une simple correction des conséquences de l'émiettement communal, même si ces deux motivations ne sont pas incompatibles.

## Conclusion du Titre 1<sup>er</sup>

211. La commune nouvelle est un outil de renforcement de l'échelon communal. Elle consacre tout d'abord une évolution positive du régime de fusion de communes. Sans modifier substantiellement l'équilibre entre le principe du « *volontariat* » et les outils de rationalisation aux mains de l'exécutif, elle accroît la lisibilité de la procédure et la rend financièrement plus attractive. En assouplissant le régime de fusion de communes, la loi du 16 décembre 2010 confère aux communes un moyen de réponse à la situation de crise qu'elles traversent. La justesse de la réponse apportée s'évalue notamment au regard du succès quantitatif du régime qui reste pour autant inégalement reparté sur le territoire national. L'analyse de cette inégale répartition permet de conclure que les communes nouvelles évoluent principalement dans les territoires cumulant une culture favorable aux regroupements et un émiettement communal important.

Or l'étude approfondie de la répartition des communes nouvelles par catégorie de population et par département, a aussi permis de démontrer que les communes nouvelles se formaient plutôt dans des territoires économiquement dynamiques dans lesquels l'émiettement communal était avant tout formé de communes d'une population supérieure à 500 habitants. La commune nouvelle n'est pas uniquement le choix des communes les plus vulnérables. En ce sens elle n'est pas qu'une réponse à la crise communale. Ce constat permet d'appréhender l'étude de la commune nouvelle sous un angle nouveau. Au-delà du renforcement communal, il est en effet possible de considérer la commune nouvelle comme un moyen de renouvellement de l'échelon communal, débouchant sur une évolution de sa nature et de son organisation. Le titre suivant aura donc pour ambition de déterminer ce qui, dans le régime de commune nouvelle, conduit à une organisation différente de l'échelon communal et finalement de déterminer en quoi la commune nouvelle apparaît comme une nouvelle expérience territoriale susceptible de renforcer la légitimité de l'échelon communal.



## Titre 2 :

# Le renouvellement des institutions communales

212. La commune nouvelle apporte aux communes qui en ont fait le choix les outils et les moyens du renforcement de leur capacité à agir dans un contexte contraint. L'effet cumulé de la modernisation du régime de regroupement par fusion et le fait que la commune nouvelle réponde à la question du déficit de moyens communaux, est une des raisons du succès observé. Or ce succès n'est pas simplement visible dans les territoires dans lesquels l'émiettement communal est le plus prégnant. La logique veut donc que d'autres variables soient à l'œuvre. La commune nouvelle serait donc aussi un outil de renouvellement de l'institution communale. Elle offre en effet la possibilité d'établir plusieurs niveaux d'administration municipale et d'organiser une administration sectorisée.

L'analyse des caractéristiques de l'émiettement communal a démontré que la situation actuelle ne permettait pas à certaines communes d'agir efficacement dans la décentralisation, tant la situation d'émiettement communal s'avère en décalage avec les réalités sociales, économiques et administratives du pays. Le décalage entre la réalité des périmètres communaux et le besoin des administrés a ainsi été souligné<sup>645</sup>. Or s'il existe, ce décalage ne supprime pas pour autant le besoin de proximité dans certains domaines d'action que les anciennes communes sont à même de défendre<sup>646</sup>.

En proposant le système de la fusion-association, la loi du 16 juillet 1971 a tenté de répondre à cette contradiction sans pour autant rencontrer le succès escompté<sup>647</sup>. En s'inscrivant dans une démarche visant à promouvoir l'avènement de la commune du XXIème siècle, le comité Balladur a proposé un schéma d'organisation d'une nouvelle forme communale consistant à cumuler un périmètre d'action et d'investissement efficace et le maintien, dans les anciennes communes, d'un nombre minimum de compétences de proximité orientées notamment vers les questions scolaires, périscolaires et de sécurité

---

<sup>645</sup> Olivier GUICHARD, Op. Ct, p 27

<sup>646</sup> LOI n°99-586 du 12 juillet 1999, relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, exposé des motifs

<sup>647</sup> Voir p 121 à 123

publique<sup>648</sup>. De la même manière, la commune nouvelle propose le maintien des anciennes communes sous la forme de communes déléguées dotées de compétences propres ou déléguées. Elle conjugue ainsi la permanence d'une administration de proximité dans des conditions différentes de celles proposées par la loi Marcellin et l'extension des périmètres d'action des communes susceptibles de redonner à l'échelon communal un cadre d'action viable.

La possibilité donnée aux communes nouvelles de maintenir en leur sein les anciennes communes en leur déléguant un certain nombre de moyens est un atout pour leur organisation interne. Or le législateur a souhaité que cette organisation s'inscrive dans un cadre communal stricte, en allant plus loin que ne l'avait fait la loi Marcellin dans l'affirmation première du caractère communal du regroupement. C'est en ce sens d'ailleurs, que le législateur n'a pas souhaité reprendre le terme de commune associée, tant celui-ci pouvait revêtir un caractère partenarial.

Afin d'appréhender le renouvellement opéré par le nouveau régime sur l'organisation de l'échelon communal, il est nécessaire d'étudier l'étendue des possibilités données aux élus municipaux dans l'organisation interne de la commune, d'en définir les limites et de conclure ainsi, sur la nature juridique de la commune nouvelle.

---

<sup>648</sup> Comité pour la réforme des collectivités locales, « *Il est temps de décider* », Rapport au Président de la République, 5 mars 2009, p 77

## Section n°1

L'institution au sein de la commune nouvelle, d'une administration infra-communale

---

213. Le choix de l'Assemblée nationale constituante en 1789 de créer en lieu et place des anciennes villes, bourgs, villages des communes de plein exercice est pour partie né du constat que ces entités bénéficiaient d'une nature propre, d'une identité communautaire, constituée au fil des siècles. Cette dimension communautaire a longtemps empêché le législateur de faire évoluer les périmètres communaux. Pour rendre possible cette démarche, les grands projets de fusions de communes ont le plus souvent choisi de permettre le maintien à l'échelle des anciennes communes, d'une forme d'administration infra-communale. Le rapport Thouret de 1789 proposait la formation à l'échelle du Royaume de 720 communes selon des critères géographiques. Il envisageait pourtant de transformer les anciennes villes, bourgs et villages en « *bureau municipaux* » ou « *municipalités secondaires* »<sup>649</sup>. En 1882, René Gobelet, ministre de l'Intérieur, proposait une campagne de rationalisation des périmètres communaux, tout en assurant souhaiter maintenir à l'échelle des anciennes communes, une administration, un patrimoine et une personnalité civile<sup>650</sup>.

La loi Marcellin du 16 juillet 1971 poursuit la même approche. Si elle défendait une évolution, sur la base du volontariat des périmètres communaux, elle offrait aussi la possibilité de former à l'échelle des anciennes communes, des communes associées.

En permettant la création de communes déléguées en lieu et place des anciennes communes, la loi du 16 décembre 2010 poursuit ce même objectif.

La formation de communes déléguées est pour les administrés comme pour les élus concernés, un symbole fort de défense des identités communales. Elle assure la possibilité de maintenir les anciennes communes en tant qu'échelon d'administration et en cela oppose une fin de non recevoir à l'argument selon lequel, la création de la commune

---

<sup>649</sup> Archives parlementaires, recueil complet des débats législatif et politiques des chambres françaises, Première série (1789-1799), Tome9, 10 novembre 1789, p 747

<sup>650</sup> Compte rendu des débats, Chambre des députés, session extraordinaire de 1883, séance du 29 octobre 1883, p 2160

nouvelle conduit à la disparition des anciennes communes qui la composent. Enfin, elle évite aux maires d'endosser la lourde responsabilité historique et politique de la disparition totale de la commune qu'ils administrent<sup>651</sup>.

Mais cette garantie permet aussi l'exercice à un degré devenu infra-communal de certaines compétences dont l'efficacité justifie qu'elles soient conduites à une échelle de proximité. Dans son rapport, « *Vivre ensemble* » de septembre 1976, Olivier Guichard indiquait qu'un nombre minimum de compétences devait être maintenu à l'échelle communale au nom de la cohésion sociale<sup>652</sup>. Il évoquait par ailleurs, le rôle fondamental de l'échelon communal, dans la définition des besoins des administrés. « *Si la solution des problèmes dépasse presque toujours et presque partout la capacité de faire des communes, c'est bien à leur niveau que les besoins sont connus et exprimés* »<sup>653</sup>.

La loi du 16 décembre 2010 instaure donc un double périmètre d'action communale en s'inspirant à la fois du fonctionnement de l'intercommunalité à fiscalité propre et du fonctionnement des communes de Paris, Lyon et Marseille<sup>654</sup>.

Afin d'appréhender l'étendue des possibilités offertes aux communes nouvelles dans leur organisation interne, il est utile de déterminer le statut et les attributions donnés par la loi à l'administration infra-communale des communes nouvelles.

## **§1. Le statut des anciennes communes au sein de la commune nouvelle**

**214.** En choisissant de créer une commune nouvelle, conformément à la procédure prévue par la loi du 16 décembre 2010, les communes candidates peuvent donc décider de maintenir en leur sein les anciennes communes sous la forme de communes déléguées. Ce choix confère d'office à ces communes, un statut et une organisation. A plusieurs égards ces communes déléguées bénéficient d'institutions analogues à celles des communes de plein exercice. Avant de déterminer l'ampleur des possibilités de sectorisation des

---

<sup>651</sup> Rencontre nationale des communes nouvelles, 27 mai 2015, compte rendu des discussions

<sup>652</sup> Olivier GUICHARD, Op. Ct, p 145

<sup>653</sup> Ibid, p 201

<sup>654</sup> Article L2113-17 Code Général des Collectivités Territoriales

communes nouvelles, il est nécessaire d'appréhender la nature juridique et institutionnelle des communes déléguées, au regard notamment de ce que le droit prévoyait jusqu'alors.

## **A. La commune déléguée : un choix d'organisation de la commune nouvelle**

215. A la différence notable du dispositif institué par la loi du 16 juillet 1971, la loi du 16 décembre 2010 prévoit une procédure d'institution de communes déléguées par la commune nouvelle elle-même.

### 1) La procédure de création d'une commune déléguée

216. La CGCT prévoit une section entière du chapitre consacré aux communes nouvelles, à l'organisation et au fonctionnement des communes déléguées. L'attention particulière portée à cette question est une preuve de la volonté du législateur de démontrer que la commune nouvelle n'entraîne pas forcément la disparition des identités communales. Comme évoqué ci-dessus, cet argument est porteur auprès des élus municipaux comme des administrés. Au-delà des enjeux politiques, le code établit une règle de création très stricte pour les communes nouvelles qui diffère à plusieurs égards des règles en vigueur jusqu'alors. La loi du 16 mars 2015 « *relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes* » précise par ailleurs, la procédure de création des communes déléguées.

#### a) Les dispositions en vigueur jusqu'en 2010

217. Comme évoqué ci-dessus, plusieurs projets visant à promouvoir le regroupement des communes par fusion prévoyaient le maintien des anciennes communes en tant qu'entités distinctes de la commune ou simple déconcentration administrative. Jusqu'au vote de la loi du 16 juillet 1971, la fusion de communes entraînait la disparition des anciennes communes au profit de la nouvelle commune<sup>655</sup>. La loi du 31 décembre 1970 a tenté

---

<sup>655</sup> Thiébaud FLORY, La réforme du 16 juillet 1971 relative aux fusions et aux regroupements de communes, *AJDA*, 20 septembre 1971, p 637

d'atténuer la rigueur de cette démarche en prévoyant la possibilité de constituer des annexes à la mairie dans une ou plusieurs communes fusionnées, sans que cela ne soit considéré comme suffisant pour inciter les communes à fusionner<sup>656</sup>.

Dans le cadre de la loi du 16 juillet 1971 le dispositif de fusion pouvait prendre deux formes.

La première dénommée « *fusion simple* » conduisait à la disparition des communes fusionnées au sein de la nouvelle commune. La seconde, dénommée « *fusion-association* » prévoyait quant à elle, la possibilité de conserver les anciennes communes sous la forme de communes « *associée* ». « *Les conseils municipaux des communes désirant fusionner peuvent décider de procéder soit à une fusion simple, soit à une fusion comportant la création d'une ou plusieurs communes associées* »<sup>657</sup>.

Le choix de la forme de fusion revenait aux conseils municipaux des communes désirant fusionner<sup>658</sup>. Ce choix était ensuite entériné dans l'arrêté préfectoral de fusion<sup>659</sup>.

Deux remarques peuvent être apportées à cette première information. Tout d'abord, il est important de noter que la question du maintien des communes fusionnées sous la forme de communes associées, au sein de la nouvelle commune, relève bien d'une décision propre aux communes désirant fusionner. Ce choix n'est pas anodin puisqu'il démontre la volonté du législateur d'inscrire le texte dans une dynamique de « *volontariat* » en laissant aux communes la possibilité de choisir entre plusieurs formules, sous le contrôle du préfet qui acte la fusion et ses modalités par arrêté. Mais ce choix démontre aussi la force symbolique donnée au maintien des communes associées. Il s'agit en réalité, au-delà d'une possibilité d'organisation interne de la nouvelle commune, d'une décision politique appartenant à chaque commune souhaitant fusionner. Ces dernières peuvent ainsi s'orienter vers trois possibilités : le refus de la fusion, le choix de la fusion-association, le choix de la disparition complète de leur commune, au sein d'un ensemble plus large. La commune associée est donc bien, en l'espèce, entendue comme une continuation de la commune sous une forme différente. C'est d'ailleurs de cette manière que l'article 9 de la loi la présente,

---

<sup>656</sup> Loi n°70-1297 du 31 décembre 1970 sur la gestion municipale et les libertés communales, Article 34

<sup>657</sup> Loi n°72 588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, Article 7

<sup>658</sup> Article L112-11 du Code des Communes

<sup>659</sup> Article L112-11 du Code des Communes

puisque'il indique qu'une commune peut choisir « *que le territoire correspondant à sa commune soit maintenu en qualité de commune associée* »<sup>660</sup>. Cette explication a son importance au regard notamment du nombre très important de dé-fusions constatées depuis le vote du régime de fusion de la loi Marcellin. En effet, si la fusion est considérée comme une forme de concession en échange de laquelle la commune fusionnée garde des prérogatives et des droits, il paraît politiquement logique que des communes fusionnées aient souhaité faire machine arrière et finalement renoncer à ces concessions.

La seconde remarque porte sur l'acte final validant le maintien des communes fusionnées au sein de la nouvelle commune. En effet, cette décision revient au préfet lui-même, la délibération n'étant donc qu'une sollicitation<sup>661</sup>. En ce sens, l'autorité préfectorale conserve un pouvoir de contrôle et d'appréciation sur ce choix. Elle se garde ainsi la possibilité de ne pas suivre l'avis des communes fusionnées, dans le cas par exemple où une illégalité manifeste serait constatée sur les délibérations évoquées ci-dessus<sup>662</sup>.

**218.** Le fait de conserver des communes associées au sein de la nouvelle commune pose par ailleurs question quant à la possibilité donnée à des communes désirant se regrouper d'émettre à ce sujet des choix différents.

La loi Marcellin prévoit cette possibilité en accordant un choix individuel détaché du projet collectif de fusion. L'article 9 du texte précise, que « *lorsqu'une fusion est envisagée, le conseil municipal d'une ou plusieurs communes concernées* »<sup>663</sup> peut décider de maintenir sa commune sous la forme d'une commune associée. Ce choix à la carte n'est pas sans conséquence. Il implique en effet un fonctionnement à plusieurs vitesses de la nouvelle commune, compliquant largement sa gouvernance.

La loi Marcellin impose une autre possibilité de distinction entre anciennes communes. Il s'agit cette fois d'une interdiction puisque'elle rend impossible la formation d'une commune associée dans l'ancienne commune devenue « *chef-lieu* » de la nouvelle commune. La notion de « *chef-lieu* » est avant tout administrative puisque'elle renvoie au

---

<sup>660</sup> Loi n°72 588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, Article 9

<sup>661</sup> Thiébaud FLORY, La réforme du 16 juillet 1971 relative aux fusions et aux regroupements de communes, *AJDA*, 20 septembre 1971, p 637

<sup>662</sup> CE, 13 mai 1977, *Glaunez et Fort*, n°00597et n°00598

<sup>663</sup> Loi n°72 588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, Article 9

choix du siège de la nouvelle commune, déterminé par l'arrêté de fusion. Mais cette interdiction est aussi révélatrice d'une approche particulière de la loi Marcellin. Elle porte en germe une conception coopérative de la fusion de communes. En ce sens, la commune « *chef-lieu* » ne renvoie pas seulement à une notion administrative, mais bien à une anticipation des relations entre anciennes communes au sein de la nouvelle commune. Elle anticipe le risque d'une évolution de cette relation vers un rapport de domination du centre sur les périphéries<sup>664</sup>. Ainsi, la commune associée serait avant tout la garantie accordée aux communes périphériques de garder une existence propre face à une commune-centre, potentiellement hégémonique.

**219.** La loi du 16 juillet 1971 accorde donc la possibilité aux anciennes communes de choisir ou non de devenir des communes associées. Ce choix est négocié et individuel. La fusion-association n'a donc pas simplement pour but de faciliter la répartition des compétences entre le niveau communal et le niveau infra-communal. Elle s'apparente surtout à un ensemble de garanties et de libertés offertes aux communes fusionnées dans le cadre d'une nouvelle commune.

b) Les évolutions législatives actées depuis la loi du 16 décembre 2010

**220.** A l'image de ce que la loi Marcellin avait institué en 1971, la loi du 16 décembre 2010 prévoit deux formes de fusions de communes. L'objectif poursuivi est le maintien d'une représentation institutionnelle souple des anciennes communes au sein de la commune nouvelle<sup>665</sup>.

Dans sa version votée en 2010, l'article L2113-10 prévoyait que dans un délai de six mois à compter de la création de la commune nouvelle « *des communes déléguées reprenant le nom et les limites territoriales de l'ensemble des anciennes communes dont la commune nouvelle est issue* » sont constituées de droit<sup>666</sup>.

---

<sup>664</sup> Gérard-François DUMONT, Territoires : un fonctionnement radial ou réticulaire, *Population et Avenir*, juin 2015

<sup>665</sup> Projet de loi de réforme des collectivités territoriales, 21 Octobre 2009, Etude d'impact

<sup>666</sup> Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010, de réforme des collectivités territoriales, Article 21



La loi du 16 mars 2015 a fait évoluer le texte en clarifiant cet article. L'article L2113-10 du CGCT est ainsi rédigé : « *Des communes déléguées reprenant le nom et les limites territoriales de l'ensemble des anciennes communes dont la commune nouvelle est issue sont instituées au sein de celle-ci, sauf lorsque les délibérations concordantes des conseils municipaux prises en application de l'article L2113-2 ont exclu leur création* »<sup>667</sup>.

Deux choix s'offrent donc aux communes concernées : Soit le maintien de communes déléguées au sein de la commune nouvelle, soit leur disparition. A la différence notable des dispositions prévues par la loi Marcellin, la loi du 16 décembre 2010 considère la fusion incluant la création de communes déléguées comme la procédure appliquée de droit aux anciennes communes. En faisant ce choix, le législateur prouve son engagement en faveur du maintien des identités communales. Il limite, par ailleurs, le pouvoir d'appréciation du préfet. La décision finale de l'institution des communes déléguées au sein d'une commune nouvelle relève bien du préfet et est précisée dans l'arrêté de création de la commune nouvelle<sup>668</sup>. Cette précision est notamment apportée en raison du fait que la loi prévoit que l'arrêté de création de la commune nouvelle « [...] *complète, en tant que de besoin, les modalités* » de la fusion<sup>669</sup>. A la différence d'autres modalités de fusion, il paraît inenvisageable que le préfet se prononce sur l'opportunité de la création de communes déléguées au sein de la commune nouvelle alors que la loi prévoit la formation d'office de communes déléguées, sauf décision contraire des conseils municipaux<sup>670</sup>. Dans ces conditions, le préfet agit en situation de compétence liée pour la mise en œuvre des communes déléguées prévues par la loi.

D'autres différences notables avec la loi Marcellin sont à souligner. Tout d'abord, la commune déléguée est un instrument aux mains du conseil municipal de la commune nouvelle. La version première du texte de 2010 prévoyait que le choix de former les communes déléguées relevait d'un vote du conseil municipal de la commune nouvelle et non pas des anciennes communes elles-mêmes, soulignant ainsi un changement net d'approche de la loi. Si, par souci de clarification, la loi a donné aux anciennes communes, à partir de 2015, la possibilité de déterminer leur choix par délibération, il s'agit bien d'une

---

<sup>667</sup> Article L2113-10 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>668</sup> Arrêté préfectoral portant création de la commune nouvelle d'Écouche-les-vallées, 26 Octobre 2015, Article 5

<sup>669</sup> Article L2113-6 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>670</sup> Article L2113-10 du Code Général des Collectivités Territoriales

délibération concordante qui implique qu'un arbitrage politique soit opéré en amont de la fusion par l'ensemble des maires concernés<sup>671</sup>. La modification de la loi en ce sens a notamment été justifiée par le fait que le délai de six mois initialement prévu pour que la décision de maintenir des communes déléguées soit prise, était source de débats et de disputes inutiles entre anciennes communes sur une question qui aurait finalement pu être tranchée avant la fusion. Dans ces conditions, le choix de la loi du 16 mars 2015 de donner aux communes la possibilité par délibération concordante, de décider de créer ou non des communes déléguées, n'a pas vocation, en soit, à redonner aux anciennes communes une liberté de choix quant à leur avenir dans la commune nouvelle. Il s'agit d'une simple mesure d'efficacité<sup>672</sup>.

Le fait qu'il y ait une nécessité préalable de consensus permet par ailleurs d'affirmer qu'un choix différencié de chaque ancienne commune est impossible. Ainsi, soit les communes fusionnées sont maintenues sous la forme de communes déléguées, soit elles ne le sont pas. Dans tous les cas, cette décision s'applique à l'ensemble des communes fusionnées.

Enfin, la référence à la notion de « *chef-lieu* » n'est pas reprise par la loi du 16 décembre 2010. Elle demeure une référence administrative évoquée dans les arrêtés préfectoraux<sup>673</sup>, mais n'a aucune conséquence sur l'organisation de la commune nouvelle en elle-même. Le fait qu'une ancienne commune devienne le « *chef-lieu* » de la commune nouvelle ne lui interdit donc pas de bénéficier du statut de commune déléguée.

Ces deux différences notables permettent d'améliorer et de simplifier la gouvernance de la commune nouvelle en empêchant un rapport différencié entre les anciennes communes et la commune nouvelle. Elles démontrent aussi une différence d'approche entre le régime de fusion instauré par la loi Marcellin et celui de la commune nouvelle. A la différence de la commune associée, la commune déléguée est moins considérée comme le prolongement des anciennes communes que comme le support d'une nouvelle organisation administrative infra-communale.

---

<sup>671</sup> Ibid

<sup>672</sup> Catherine PIRES BEAUME, Rapport n°2310, Op. Ct

<sup>673</sup> Arrêté préfectoral portant création de la commune nouvelle d'Ecouche-les-vallées, 26 Octobre 2015, Article 5

221. La philosophie de la création d'une commune nouvelle portée par la loi du 16 décembre 2010 est donc différente. La commune nouvelle ne s'inscrit pas dans une démarche négociée et différenciée de l'organisation infra-communale, mais bien dans une démarche de construction d'une organisation renouvelée de l'échelon communal. Cette distinction est d'ailleurs largement illustrée par les noms que donnent ces deux régimes aux communes fusionnées. La loi Marcellin parle bien de commune associée, soulignant ainsi la dimension partenariale de la « *fusion-Marcellin* ». La loi du 16 décembre 2010 parle de communes déléguées, mettant en avant la dimension organisationnelle de la commune nouvelle.

Cette observation ne conduit pas pour autant à considérer que la commune nouvelle n'a pas pour souci de maintenir l'identité des anciennes communes. Au contraire, le fait de considérer que le maintien des anciennes communes sous la forme de communes déléguées est bien la procédure de droit commun prévue par la loi, souligne l'attachement du législateur au maintien des identités communales au sein de la commune nouvelle<sup>674</sup>. La loi du 16 décembre 2010 prévoit, par ailleurs, que les périmètres des communes déléguées ainsi que leurs noms demeurent ceux des anciennes communes<sup>675</sup>. Si la commune nouvelle relève de l'institution d'une réorganisation interne de la commune nouvelle, elle conserve un lien identitaire avec les communes fusionnées.

## 2) La suppression des communes déléguées

222. La loi Marcellin a été particulièrement concernée par le phénomène de dé-fusion qui ne touche pas pour l'heure le régime de la commune nouvelle. Pour autant, la loi prévoit la possibilité à la fois de modifier l'organisation de la commune nouvelle en supprimant les communes déléguées et offre la possibilité à une ancienne commune de quitter la commune nouvelle.

### a) Le dispositif en vigueur avant 2010

---

<sup>674</sup> Projet de loi de réforme des collectivités territoriales, 21 Octobre 2009, Etude d'impact

<sup>675</sup> Article L2113-10 du Code Général des Collectivités Territoriales

223. Le choix de supprimer les communes associées était prévu par la loi du 16 juillet 1971. Il pouvait relever d'une forme d'approfondissement de la fusion, par le passage d'une fusion-association à une fusion simple. Il pouvait consister, au contraire, en un rétablissement de la commune associée en tant que commune de droit commun.

224. Le passage d'une fusion-association à une fusion simple est prévu par l'article 9 de la loi du 16 juillet 1971. Le texte déterminait ainsi que le préfet pouvait prononcer la suppression de la commune associée, à la demande du conseil municipal de la nouvelle commune. Mais cet arrêté ne pouvait être pris que si la population de la commune associée était consultée et se prononçait favorablement.

La loi du 16 décembre 2010 a supprimé le recours à la consultation. Elle établit que « *le représentant de l'Etat dans le département peut prononcer la suppression de la ou des communes associées lorsqu'il a été saisi d'une demande à cet effet soit par délibération à la majorité des deux tiers des membres du conseil municipal, soit par le tiers des électeurs inscrits de la commune ou de la portion de territoire en question* »<sup>676</sup>.

Cette transformation, n'impliquait pas forcément la disparition totale des anciennes communes. En effet, l'arrêté préfectoral décidant de la suppression de la commune associée pouvait prévoir que soit constituée dans l'ancienne commune associée une mairie annexe, afin que les actes d'État civil y soient établis, sauf opposition du procureur de la République agissant en tant qu'autorité hiérarchique du maire dans l'exercice de ses prérogatives judiciaires<sup>677</sup>.

225. Mais la suppression des communes associées concernaient aussi la dé-fusion. Comme évoqué précédemment, plus de 220 anciennes communes fusionnées sous le régime de la loi Marcellin ont été rétablies en tant que communes de plein exercice de 1971 à 1999<sup>678</sup>.

Faute de dispositif précis prévu par la loi, la procédure appliquée était celle prévue pour les évolutions de territoires communaux. Dans ce cadre, les dispositions des articles L2112-2 et suivants du CGCT étaient appliquées<sup>679</sup>.

---

<sup>676</sup> Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010, Réforme des collectivités territoriales, Article 25

<sup>677</sup> Article L112-10, Code des Communes

<sup>678</sup> Voir p 122

L'initiative de la dé-fusion revenait au conseil municipal de la commune, au tiers des électeurs inscrits dans cette même commune ou dans la portion de territoire concerné. Le préfet pouvait lui-même être à l'origine de cette initiative<sup>680</sup>.

Une enquête publique était alors prescrite par ce dernier<sup>681</sup>. A cette procédure s'ajoutait la désignation d'une commission, dont le nombre de membres était fixé par arrêté et dont les membres étaient élus dans la section de commune concernée. Cette commission élisait un président<sup>682</sup>. Enfin, le conseil municipal concerné donnait obligatoirement son avis<sup>683</sup>.

Le préfet disposait d'un pouvoir discrétionnaire d'appréciation de la situation, lui permettant de tenir compte des avis rendus, sans qu'ils ne l'obligent. Sa décision se faisait sous le contrôle du juge qui pouvait notamment sanctionner une erreur manifeste d'appréciation<sup>684</sup>. Le Conseil d'Etat s'est d'ailleurs prononcé sur l'étendue de la marge d'appréciation du préfet en considérant que le préfet « *qui est saisi d'une demande de suppression d'une commune associée doit se prononcer sur cette demande en prenant en compte l'ensemble de la situation, notamment l'opinion éventuellement exprimée par la population de la commune associée ou son conseil consultatif ou, si elle existe, sa commission consultative, l'opinion éventuellement exprimée par la population de la commune issue de la fusion ou son conseil municipal, ainsi que la pertinence du projet de suppression au regard des objectifs de rationalisation de l'action administrative communale, d'une part, et d'adaptation des services publics aux besoins spécifiques de la population de la commune associée, d'autre part* »<sup>685</sup>.

La dé-fusion était donc prononcée par arrêté. Dans le cas où celle-ci modifiait le périmètre d'un canton, un décret en Conseil d'Etat, sur la proposition du ministre de l'Intérieur, était requis.

---

<sup>679</sup> CE, 22 mai 1981, *Commune de Val-de-Grie*, n°21691 21777 21778 21779

<sup>680</sup> Article L2112-3 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>681</sup> Article L2112-4 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>682</sup> Article L2112-5 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>683</sup> Ibid

<sup>684</sup> CAA de Nantes, 27 juin 2003, *Commune de Cesny-aux-Vignes*, n°01NT01135

<sup>685</sup> CE, 4 novembre 2013, *Association Commune libre de Saint-Pantaléon*, Avis n° 369356 et 369389

b) Le dispositif en vigueur depuis le 16 décembre 2010

226. A l'image du dispositif prévu à l'article 9 de la loi du 16 juillet 1971, la loi du 16 décembre 2010 prévoit une procédure selon laquelle une commune nouvelle peut décider de la suppression de ses communes déléguées.

L'article L2113-10 du CGCT établit ainsi que « *le conseil municipal de la commune nouvelle peut décider la suppression des communes déléguées, dans un délai qu'il détermine* »<sup>686</sup>.

Dans ce cas, les anciennes communes perdent toute forme d'existence au sein de la commune nouvelle.

Deux remarques peuvent être d'ores et déjà apportées à ce premier point. La première concerne la procédure même de suppression des communes déléguées qui, à la différence de la procédure prévue par la loi du 16 juillet 1971, est appliquée à l'initiative du conseil municipal de la commune nouvelle et relève ainsi de l'organisation interne de la commune<sup>687</sup>. La population de la commune déléguée n'est donc pas consultée. Dans le cadre de cette suppression, la loi ne précise pas si le préfet entérine la suppression des communes déléguées<sup>688</sup>. Dans une réponse ministérielle portant sur la suppression des communes déléguées, le gouvernement a considéré que la procédure de suppression était une souplesse offerte aux communes nouvelles visant à faciliter leur organisation, sans préciser si celle-ci devait prendre effet à la suite d'un arrêté préfectoral modificatif<sup>689</sup>. La création des communes déléguées étant instituée dans le cadre des arrêtés préfectoraux de création des communes nouvelles, la logique voudrait cependant que la suppression soit arrêtée de la même manière. La seconde remarque concerne le fait que la suppression des communes déléguées implique nécessairement l'intégralité des communes déléguées, puisque la loi a prévu une organisation homogène de la commune nouvelle<sup>690</sup>.

---

<sup>686</sup> Article L 2113-10 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>687</sup> Ibid

<sup>688</sup> Ibid

<sup>689</sup> Réponse du Ministère de l'intérieur n°1334, Journal officiel du Sénat, 23 novembre 2017

<sup>690</sup> Ibid

227. La question de la séparation d'une commune nouvelle et de la transformation d'une commune déléguée en commune de droit commun se pose aussi. La relative jeunesse du mouvement de commune nouvelle n'a pas forcément fait ressortir cette question comme essentielle, sans pour autant qu'elle puisse être écartée totalement. En effet, plusieurs cas de mésententes et de blocages de communes nouvelles ont déjà été rapportés<sup>691</sup>. Pour ces communes la question peut donc paraître importante, ne serait-ce que pour débloquer une situation politique non solutionnable dans le cadre de la commune nouvelle.

La procédure utilisée jusqu'alors était celle prévue aux articles L2112-1 et suivants du CGCT. Elle demeure applicable aux communes nouvelles<sup>692</sup>.

228. La procédure visant à instituer des communes déléguées au sein de la commune nouvelle reprenant les noms et les périmètres des anciennes communes ressemble à la formule de fusion-association proposée par la loi du 16 juillet 1971. Or une analyse comparative des deux procédures montre en réalité d'importantes différences, renvoyant à une divergence d'approche plus globale entre les deux régimes de fusion de communes. Cette différence n'implique pas cependant que le législateur de 2010 ait simplement souhaité maintenir à l'échelle des communes fusionnées des entités sans utilité ni portée réelle. Au contraire, la loi du 16 décembre 2010 confère aux anciennes communes des institutions et une représentation électorale leur permettant de conserver une existence réelle.

## **B. La commune déléguée : une subdivision administrative aux apparences communales**

229. Tout en considérant les communes déléguées comme des entités administratives infra-communales, la commune nouvelle accorde une organisation institutionnelle large et étendue aux anciennes communes, dont il est nécessaire d'évaluer la portée.

---

<sup>691</sup> Caroline MOREAU, Dissensions au sein de la commune nouvelle de Kayserberg-Vignoble, *France-Info*, 10 mars 2016

<sup>692</sup> Article L2113-1 du Code Général des Collectivités Territoriales

Il est au préalable important de rappeler que l'article L2113-10 du CGCT précise que la commune nouvelle « *a seule la qualité de collectivité territoriale* ». L'article L2113-5 du CGCT ajoute que la création d'une commune nouvelle conduit au remplacement des anciennes communes par la commune nouvelle dans le cadre des contrats signés avant la fusion et confirme donc la non reconnaissance des communes déléguées en tant que personnes morales de droit public. Enfin, comme le rappelle le Conseil d'Etat dans sa décision du 12 janvier 2017 déjà citée, une commune nouvelle consiste bien en la disparition de communes qui en ont librement fait la demande. En ce sens, il n'est pas possible de considérer la commune déléguée comme une commune à part entière<sup>693</sup>. Elle bénéficie cependant d'institutions qui rappellent à plusieurs égards, celles reconnues aux communes de plein exercice. Les communes déléguées sont ainsi dotées d'un maire, d'adjoints au maire et d'un conseil dédié, qui ont vocation à représenter les intérêts des communes déléguées.

### 1) Les institutions attribuées d'office par la loi aux communes déléguées

**230.** La formation de communes déléguées au sein d'une commune nouvelle entraîne l'instauration d'office de plusieurs institutions, dont l'ampleur est limitée.

#### a) L'absence de sectionnement électoral

**231.** La loi prévoyait pour les communes associées, l'attribution de droit, d'institutions infra-communales. Celles-ci étaient dotées, d'une section électorale<sup>694</sup>.

La section électorale est la particularité première des communes associées. Prévue par l'article L255-1 du code électoral, elle a été conçue « [...] *à l'origine pour garantir, dans les communes rurales, la représentation au conseil municipal de hameaux isolés* »<sup>695</sup>. Cette

---

<sup>693</sup> CE, 12 janvier 2017, *Commune nouvelle de Moret-Loing-et-Orvanne*, n°406663

<sup>694</sup> Loi n°72 588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, Article 9

<sup>695</sup> Michel DELEBARRE, Rapport n°250, Sénat, 19 décembre 2010, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, *Projet de loi organique relatif à l'élection des conseillers municipaux, des délégués communautaires et des conseillers départementaux et sur le projet de loi relatif à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des délégués communautaires, et modifiant le calendrier électoral*



mesure est étendue aux communes associées par la loi du 16 juillet 1971, en vue notamment de leur accorder un statut particulier comportant une représentation distincte<sup>696</sup>.

Elle revêtait plusieurs caractéristiques propres qui la différençaient des sections électorales de droit commun. Ainsi, en dérogation avec les dispositions de droit commun prévues à l'article L254 du code électoral, une commune associée pouvait n'être représentée que par un seul conseiller municipal<sup>697</sup>. Par ailleurs, la création des sections électorales étant une attribution d'office prévue par la loi, il n'était pas nécessaire que la procédure d'enquête préfectorale instaurée par l'article L255 du code électoral soit mise en application pour que la section soit constituée<sup>698</sup>.

Dans un arrêt du 23 avril 2009, le Conseil d'Etat a reconnu la possibilité, pour une commune associée, de refuser le sectionnement électoral<sup>699</sup>. Il établit que « *il ne résulte [...] pas de l'instruction, et en particulier de la convention de fusion qui ne mentionne pas le sectionnement électoral, que la commune de Loupiac aurait demandé à bénéficier du sectionnement électoral au sens de l'article L. 255-1 ; que, dès lors, les opérations électorales qui se sont déroulées le 9 mars 2008 à Causse-et-Diège n'avaient pas à être organisées sur la base d'un sectionnement électoral* »<sup>700</sup>. Cette jurisprudence tranche une imprécision législative qui semble imposer de droit aux anciennes communes devenues associées, un sectionnement électoral, tandis qu'elle semblait que le proposer dans les dispositions de l'article L261 du code électoral. Le sectionnement n'est donc qu'une proposition, dont l'application se fait à la demande des anciennes communes, dans le cadre négocié de la convention de fusion.

**232.** A la différence notable des dispositions portées par la loi Marcellin, la loi du 16 décembre 2010 n'accorde aucun sectionnement électoral aux communes déléguées<sup>701</sup>.

La commune nouvelle forme une circonscription électorale unique<sup>702</sup>. L'article 27 de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des

---

<sup>696</sup> CE, 19 janvier 1996, *Commune de Moorea-Maïo*, n°173519

<sup>697</sup> Article L255-1 du Code Electoral

<sup>698</sup> Ibid

<sup>699</sup> CE, 23 avril 2009, *Commune de Causse-et-Diège*, n°318218

<sup>700</sup> Ibid

<sup>701</sup> Article L2113-11, Code Général des Collectivités Territoriales

conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, supprime par ailleurs le sectionnement électoral pour l'ensemble des communes dont la population est inférieure à 20 000 habitants et supérieure à 30 000 habitants<sup>703</sup>. Il n'est donc plus envisageable pour les communes nouvelles dont la population ne serait pas située dans cette fourchette démographique, de constituer un sectionnement électoral selon la procédure de droit commun<sup>704</sup>.

En proposant l'instauration d'un sectionnement électoral, la loi Marcellin favorisait le maintien, à l'échelle des anciennes communes, des particularismes politiques et électoraux et d'une conscience communale qui ne sera pas sans conséquences sur la durabilité et le fonctionnement politique des nouvelles communes créées<sup>705</sup>. Le législateur a refusé d'accorder aux communes nouvelles cette garantie, conscient notamment de l'impact de ce choix sur la pérennité de la fusion<sup>706</sup>. Le sectionnement revêtait par ailleurs, un inconvénient majeur, celui d'empêcher les administrés des communes associées démographiquement les plus faibles de se prononcer sur la composition complète du conseil municipal. En effet, les anciennes communes de faible taille n'avaient à élire qu'un nombre très limité de conseillers municipaux, ce qui les empêchait de choisir réellement la majorité municipale qu'elles souhaitaient élire et par conséquent de peser indirectement sur le choix du maire de la nouvelle commune. La création d'un seul corps électoral a permis de lever cet obstacle démocratique majeur<sup>707</sup>.

#### b) L'institution de droit d'un maire délégué

233. La loi du 16 juillet 1971 prévoyait l'institution d'office d'un maire délégué aux communes associées<sup>708</sup>. Ce dernier bénéficiait de compétences propres ne faisant pas pour autant de lui un maire de plein exercice<sup>709</sup>.

---

<sup>702</sup> Déclaration de Mme Jacqueline Gourault, ministre auprès du ministre de l'intérieur, sur les communes nouvelles, au Sénat le 22 novembre 2017

<sup>703</sup> Article L261, Code Electoral

<sup>704</sup> Article L261 du Code Electoral

<sup>705</sup> Jacques CAILLOSSE, Op. Ct, p 199

<sup>706</sup> Compte rendu des débats, Assemblée Nationale, séance du 31 octobre 2014

<sup>707</sup> Ibid

<sup>708</sup> Loi n°72 588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, Article 9

<sup>709</sup> CE, 4 juin 2007, *Commune de Pornic*, n°296254

La loi précisait par ailleurs que l'indemnité d'exercice de la fonction de maire délégué était identique à celle versée au maire des communes de droit commun<sup>710</sup>.

La commune associée n'avait pas de personnalité morale. Elle ne pouvait en ce sens, être assimilée à une collectivité territoriale<sup>711</sup>. Juridiquement elle dépendait de la nouvelle commune et, à ce titre il n'existait aucune similitude de nature entre la commune associée et une commune de plein exercice.

Le parallèle institutionnel est pourtant flagrant. Cette ressemblance a d'ailleurs largement été favorisée par le législateur qui y voyait un moyen de favoriser les fusions. Ces dispositions étaient ainsi regroupées dans le titre II de la loi du 16 juillet 1971, intitulé « *Dispositions tendant à faciliter les fusions de communes* »<sup>712</sup>. Elles pouvaient par ailleurs répondre à des besoins d'organisation propres aux communes rurales, comme l'explique le ministre de l'Intérieur, devant le Sénat, le 16 juin 1971. « [...] *il pourra arriver que dans un département où il y aura une commune de 3 500 habitants et à côté une commune de 200 habitants qui se trouve éloignée de 5 kilomètres, qui ont intérêt à fusionner, qui sont d'accord pour fusionner, mais qui ne fusionnaient pas jusqu'à maintenant pour les raisons que j'ai déjà dites, ces deux communes pourront maintenant fusionner* »<sup>713</sup>.

Pour Raymond Marcellin, au risque d'ailleurs de susciter la confusion auprès des parlementaires, la commune associée était une possibilité offerte aux communes qui le souhaitent, de coller au plus près de la réalité communale<sup>714</sup>. Le choix de la similitude paraissait si prononcé, que certains parlementaires en sont venus à questionner l'intérêt même de la fusion. « *Maintenant, je vais être plus « gentil » en vous demandant simplement la différence qui peut exister entre une commune fusionnée et celle qui ne l'est pas !* »<sup>715</sup>

---

<sup>710</sup> Loi n°72 588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, Article 9

<sup>711</sup> Réponse à la question écrite n°03712, Journal Officiel du Sénat, 22 mai 2008

<sup>712</sup> Loi n°72 588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes

<sup>713</sup> Compte rendu des débats, Sénat, Séance du mercredi 16 Juin 1971, p 961

<sup>714</sup> Ibid

<sup>715</sup> Ibid, p 962

234. Dans des conditions comparables, la loi du 16 décembre 2010 impose de droit l'institution d'un maire délégué à toutes les communes déléguées de la commune nouvelle<sup>716</sup>. Le maire délégué remplit dans la commune déléguée, les missions d'officier d'état civil et d'officier de police judiciaire. Il peut être chargé dans la commune déléguée, de l'exécution des lois et règlements de police<sup>717</sup>.

L'article L2113-19 du CGCT accorde des garanties aux maires délégués dans les mêmes termes que celles accordées aux maires de plein exercice<sup>718</sup>. Ces garanties portent sur les autorisations d'absence, le crédit d'heures, de protection du salarié, le droit à la formation, le remboursement de frais, la protection sociale, la protection fonctionnelle et les indemnités de fonction prévues pour les maires des communes par le chapitre III du titre II du livre I<sup>er</sup> de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales<sup>719</sup>.

Conformément aux dispositions de l'article L2113-13, le maire délégué exerce de droit la fonction d'adjoint au maire de la commune nouvelle. Cette désignation l'ajoute à la liste des adjoints élus dans le cadre des dispositions de l'article L2122-2 du CGCT<sup>720</sup>.

Bien que les maires délégués ne puissent être considérés comme des maires de plein exercice, que leurs attributions soient limitées, la dimension symbolique du terme de maire donne au maintien des communes déléguées une force politique. Ce choix vise à la fois à maintenir à l'échelle des anciennes communes, un service de proximité, mais a aussi pour but de faire perdurer la dimension communautaire des communes fusionnées<sup>721</sup>. Le législateur aurait d'ailleurs parfaitement pu faire usage d'un autre terme en recourant notamment à la notion d'adjoint spécial, déjà prévue par les textes en d'autres circonstances<sup>722</sup>. Le choix du terme employé n'est donc pas innocent. Il a pour but de démontrer une forme de pérennité politique et sociale des anciennes communes au sein de la commune nouvelle.

---

<sup>716</sup> Article L2113-11 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>717</sup> Article L211-13 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>718</sup> Article L211-19 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>719</sup> Compte rendu des débats, Sénat, séance du 15 décembre 2014

<sup>720</sup> Article L211-13 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>721</sup> Compte rendu des débats, Sénat, séance du 15 décembre 2014

<sup>722</sup> Article L2122-3 du Code Général des Collectivités Territoriales

235. S'il existe une similitude de fonction et d'attributions entre les maires délégués de la loi Marcellin et ceux institués par la loi du 16 décembre 2010, la question de leur désignation est très différente.

Les deux textes prévoient une phase transitoire durant laquelle les maires délégués sont de droit les maires des anciennes communes élus lors du renouvellement précédant la création de la commune nouvelle. L'article 9 de la loi du 17 juillet 1971 prévoit ainsi que « *Le maire de l'ancienne commune en fonction au moment de la fusion devient de droit maire délégué jusqu'au prochain renouvellement du conseil municipal* ». Dans des termes comparables, l'article 21 de la loi du 16 décembre 2010 prévoit que « *le maire de l'ancienne commune en fonction au moment de la création de la commune nouvelle devient de droit maire délégué jusqu'au prochain renouvellement du conseil municipal* ». Durant cette phase transitoire, les maires des anciennes communes devenus maires délégués, peuvent être élus maire de la nouvelle commune<sup>723</sup>.

C'est à l'issue de ce premier renouvellement que les approches diffèrent. En effet, en raison du sectionnement électoral, la loi Marcellin prévoit que les maires délégués sont choisis par le conseil municipal, parmi les conseillers élus dans la section correspondante ou, à défaut, parmi les membres du conseil municipal<sup>724</sup>. La question du choix du maire délégué est ainsi liée au sectionnement électoral. Dans un arrêt du 19 décembre 2008, le Conseil d'Etat a considéré que la loi ne faisait pas obstacle à ce que le conseil municipal désigne comme maire délégué un conseiller municipal qui aurait été élu dans une section électorale représentée par lui seul<sup>725</sup>. Il est possible d'en déduire, que le maire délégué d'une commune associée ne peut être désigné que parmi les conseillers municipaux élus au sein de la section électorale de la commune associée concernée. Une exception à cette règle est admise lorsque ceux-ci refusent d'assurer cette charge<sup>726</sup>.

Tel n'est pas le cas dans le cadre des communes nouvelles. La loi établit que le maire délégué est « *désigné par le conseil municipal de la commune nouvelle* »<sup>727</sup>. L'absence de sectionnement électoral n'impose donc aucune contrainte au conseil municipal qui à l'issue

---

<sup>723</sup> Article L211-13 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>724</sup> Loi n°72 588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, Article 9

<sup>725</sup> CE, 19 décembre 2008, *Commune Saint-Martin-Valmeroux*, n° 317664

<sup>726</sup> Ibid

<sup>727</sup> Article L211-11 du Code Général des Collectivités Territoriales

du premier renouvellement peut désigner un maire délégué de son choix. La loi du 16 décembre 2010 n'établit ainsi aucune distinction entre les conseillers municipaux de la commune nouvelle, à compter de l'acte prononçant la fusion. La réalité est différente dans le sens où avant le renouvellement intégral du conseil, les conseillers municipaux sont naturellement associés par affinité et fidélité politique aux communes dans lesquelles ils ont été élus. Le fait de donner la possibilité aux anciens maires de se maintenir en tant que maires délégués, permet d'apporter la garantie aux anciennes communes que leurs intérêts seront portés auprès du maire de la nouvelle commune jusqu'au prochain renouvellement du conseil municipal. Cette mesure permet aussi d'éviter que des querelles politiques naissent d'une éventuelle désignation comme maires délégués, de conseillers issus d'une autre commune fusionnée, voire de la seule commune démographiquement dominante, ce qui pourrait s'apparenter à une main mise politique de la commune dominante sur les anciennes communes. Cet encadrement est cependant limité dans le temps, puisqu'à compter du premier renouvellement la loi n'impose aucune obligation de résidence aux maires délégués désignés par le conseil municipal<sup>728</sup>.

**236.** Le régime de la commune nouvelle accorde d'office des institutions aux communes déléguées. La manière avec laquelle la loi du 16 décembre 2010 aborde cette question est particulièrement évocatrice de l'approche parfois ambivalente dans laquelle a souhaité s'inscrire le législateur. Ce dernier propose ainsi la désignation d'un maire délégué représentant les intérêts des anciennes communes, sans souhaiter associer à cette désignation la création d'une section électorale venue compléter cette représentation par une légitimité démocratique. Ainsi, si l'institution d'un maire délégué garantit à elle seule la subsistance d'une communauté politique autour des anciennes communes, elle demeure de l'ordre du symbole puisque sa désignation relève de la discrétion pleine et entière du conseil municipal de la commune nouvelle.

## 2) Les institutions choisies par les communes déléguées

---

<sup>728</sup> Compte rendu des débats, Sénat, séance du 22 novembre 2017

237. Si la commune déléguée bénéficie d'institutions attribuées d'office, la loi donne la possibilité, à la commune nouvelle, d'aller plus loin. Dans les mêmes conditions que pour le maire délégué, les institutions complémentaires choisies pour les communes déléguées ne ressemblent qu'en apparence à celle des communes de droit commun.

a) Le conseil de la commune déléguée

238. L'article L2113-12 du CGCT donne ainsi au conseil municipal de la commune nouvelle, à la majorité des deux tiers de ses membres, la possibilité de former à l'échelle des anciennes communes un conseil de la commune déléguée<sup>729</sup>. Ce dernier est composé du maire délégué et de conseillers communaux, dont le conseil municipal fixe le nombre et la composition<sup>730</sup>. Le conseil de la commune déléguée se réunit à l'annexe de la mairie de la commune déléguée qu'elle représente<sup>731</sup>. Le maire délégué préside le conseil de la commune déléguée<sup>732</sup>. L'article L2122-18 du CGCT précise que les règles relatives au fonctionnement des conseils de communes déléguées sont les mêmes que celles établissant le fonctionnement des conseils municipaux des communes de droit commun<sup>733</sup>. Dans ces conditions, les dispositions de la section IV et V du chapitre 1<sup>er</sup> du titre II du CGCT relatives au conseil municipal s'appliquent de droit aux conseils des communes déléguées.

239. Le conseil de la commune déléguée fait écho au dispositif établi par l'article 9 de la loi du 16 juillet 1971. Ce dernier proposait aux communes associées d'établir en leur sein une commission consultative<sup>734</sup>. Cette commission consultative était établie par délibération, dans le cadre de l'approbation de la convention d'organisation évoquée précédemment<sup>735</sup>. Quant à sa composition, elle était dans un premier temps liée à la composition des anciens conseils municipaux des communes fusionnées. A l'issue du premier renouvellement du conseil municipal, la loi prévoyait que la composition de la commission change et intègre les conseillers élus dans la section électorale de la commune associée, auxquels

---

<sup>729</sup> Article L211-12 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>730</sup> Ibid

<sup>731</sup> Article L211-15 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>732</sup> Article L211-16 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>733</sup> Article L2113-18, Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>734</sup> Loi n°72 588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, Article 9

<sup>735</sup> Ibid, Article 7

s'ajoutaient des membres extérieurs au conseil municipal, désignés par ce dernier, dans des proportions établies par la loi<sup>736</sup>.

La loi du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative des villes de Paris, Lyon et Marseille offrait la possibilité aux communes associées de choisir une organisation comparable à celle des communes d'arrondissement. Elle rendait ce choix obligatoire pour les nouvelles communes de plus de 100 000 habitants<sup>737</sup>. Les communes concernées bénéficiaient alors d'un conseil consultatif en lieu et place de la commission consultative évoquée précédemment. Les membres de ce conseil étaient élus au suffrage universel direct dans les conditions de droit commun. Le maire délégué ainsi que ses adjoints étaient élus par le conseil de la commune associée et non plus par le conseil municipal de la nouvelle commune. Ce dispositif renforçait très clairement les institutions de la commune associée, au point de leur accorder la légitimité du suffrage universel direct et la possibilité d'élire elles-mêmes le maire délégué et leurs adjoints. Il ne conduisait pas pour autant à faire de ces communes associées des communes de plein exercice<sup>738</sup>. En effet, les communes associées demeuraient dépourvues de personnalité morale et d'autonomie financière.

**240.** Le dispositif établi par la loi du 16 décembre 2010 est en plusieurs points différents de celui proposé par les lois de 1971 et de 1982. La loi n'établit ainsi aucune distinction de procédure entre les communes nouvelles de plus de 100 000 habitants et les communes nouvelles démographiquement inférieures. Par ailleurs, l'absence de sectionnement électoral entraîne de droit l'impossibilité pour les électeurs eux-mêmes, de désigner la composition de leur conseil. La composition du conseil est ainsi entièrement à la discrétion du conseil municipal de la commune nouvelle, qui en définit le nombre de membres et la composition. L'établissement de ce conseil se fait bien à l'issue de la prise de l'arrêté portant création de la commune nouvelle. Les anciens conseils municipaux ne sont donc pas appelés à se prononcer sur l'opportunité de la formation ou non de ce conseil, décision

---

<sup>736</sup> Ibid, Article 9

<sup>737</sup> Loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale, Article 66 I

<sup>738</sup> CC n° 82-149 DC du 28 décembre 1982, *Loi relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale*, Considérant 6



qui relève du choix exclusif du conseil municipal de la commune nouvelle dans les limites établies par la loi.

Ce choix du conseil municipal de la commune nouvelle peut être issu d'un consensus politique préalablement établi sous la forme d'une charte sans valeur juridique. L'acte de création du conseil n'en demeure pas moins la délibération du conseil municipal de la commune nouvelle. A la différence de l'obligation faite aux communes nouvelles de généraliser la commune déléguée à l'ensemble des communes fusionnées, dès lors que le conseil municipal ne s'y est pas opposé, l'institution d'un conseil de commune déléguée peut intervenir dans certaines communes et non dans d'autres, donnant ainsi la possibilité au conseil municipal d'exclure de ce choix ce que la loi Marcellin appelait la commune « *chef-lieu* ». Une troisième remarque peut être apportée : A la différence de la commission consultative créée par la loi Marcellin, la composition du conseil de la commune déléguée n'inclut que des membres du conseil municipal<sup>739</sup>. La loi Marcellin prévoyait en effet que la commission consultative soit composée à la fois du ou des conseillers municipaux élus dans la section de communes, complété par des membres désignés par le conseil municipal de la nouvelle commune parmi les électeurs domiciliés dans la commune associée, dont le nombre est fixé par la loi, en fonction de la taille démographique de la commune associée<sup>740</sup>.

**241.** La nature même du conseil municipal diffère à plusieurs égards de la commission consultative. Sa composition comme l'opportunité de sa création sont à la discrétion même du conseil municipal qui façonne cette institution selon les modalités d'organisation interne de la commune nouvelle. L'absence de sectionnement électoral rend par ailleurs la composition de la commune nouvelle parfaitement libre, ce qui implique qu'un conseil municipal peut désigner un élu d'une ancienne commune pour siéger au sein du conseil de la commune déléguée d'une commune représentant les intérêts d'une autre commune déléguée. Pour ces raisons, le conseil de la commune déléguée demeure une institution de faible portée institutionnelle. A noter dans ce contexte, la contradiction déjà observée au sujet du maire délégué, entre les termes de « conseil » et de « conseillers communaux » employés par la loi et la faiblesse institutionnelle du conseil de la commune déléguée, qui

---

<sup>739</sup> Article L2113-12, Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>740</sup> Loi n°72 588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, Article 9

ne bénéficie ni de la légitimité du suffrage universel direct, ni de la légitimité territoriale d'une composition issue du sectionnement électoral.

b) Les adjoints au maire délégué

**242.** Il peut être désigné au sein des conseils de communes déléguées, des adjoints au maire délégué<sup>741</sup>. Le nombre de ceux-ci ne peut excéder 30 % du nombre total des conseillers désignés pour siéger au sein du conseil de la commune déléguée<sup>742</sup>.

Conformément aux dispositions prévues par l'article L2113-17-1 du CGCT, les dispositions de l'article L2511-28 du CGCT, prévues pour les mairies d'arrondissement de Paris, Lyon et Marseille, sont pour partie applicables aux communes nouvelles<sup>743</sup>. Dans ces conditions, le maire d'arrondissement peut donner délégation à ses adjoints, dans les conditions prévues par le premier alinéa des articles L2122-18 et L2122-20 du CGCT.

L'article L2113-19 prévoit que les dispositions relatives aux conditions d'exercice des mandats municipaux prévues par le code sont applicables de plein droit aux maires et aux adjoints des communes déléguées, à l'exception des règles de non cumul indemnitaire qui imposent que les maires délégués comme leurs adjoints ne puissent cumuler des indemnités au titre de leur rôle au sein du conseil municipal de la commune nouvelle et au sein de la commune déléguée<sup>744</sup>.

Le droit en vigueur jusqu'en 2010 prévoyait déjà la possibilité de désignation d'adjoints au maire délégué pour les communes associées. Dans les nouvelles communes de plus de 100 000 habitants, ou pour les nouvelles communes ayant choisi l'organisation accordée par la loi aux nouvelles communes de plus de 100 000 habitants, les adjoints au maire délégué étaient désignés au sein du conseil consultatif, par le conseil consultatif lui-même, selon les conditions prévues pour les communes dotées d'arrondissements<sup>745</sup>. En revanche,

---

<sup>741</sup> Article L2113-14, Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>742</sup> Ibid

<sup>743</sup> Article L2113-17-1, Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>744</sup> Article L2113-19, Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>745</sup> Loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale, Article 66 II

pour les autres communes associées, aucune disposition législative ne prévoyait la possibilité de désigner des adjoints au maire délégué<sup>746</sup>.

**243.** A l'image des constats déjà opérés pour le maire délégué et le conseil de la commune déléguée, les adjoints au maire délégué sont désignés par le conseil municipal de la commune nouvelle. La loi attribue ainsi aux anciennes communes, le droit de bénéficier d'une institution caractéristique des communes de plein exercice, mais elle n'attribue une fois de plus à cette institution qu'une portée symbolique. La loi instaure cependant une limite à ce pouvoir discrétionnaire du conseil municipal, puisqu'elle impose que les adjoints au maire délégué soient nommés parmi les membres du conseil de la commune déléguée, eux-mêmes désignés par le conseil municipal de la commune nouvelle.

**244.** Le législateur a doté les communes déléguées d'institutions leur donnant l'apparence de communes de plein exercice. Il s'agit avant tout d'un choix politique visant à marquer une forme de continuité entre les anciennes communes et les communes déléguées. Ces institutions font écho à celles des communes de droit commun. Elles sont pourtant très différentes. Leur composition et l'opportunité de leur création relève en effet du choix exclusif du conseil municipal de la commune nouvelle. En ce sens, il s'agit bien plus d'outils d'organisation internes de la commune nouvelle que d'institutions représentatives des intérêts des communes fusionnées, même si une fois de plus, ces deux dimensions ne sont pas totalement incompatibles.

Le caractère organisationnel et symbolique des institutions des communes déléguées a été souligné. Il n'exclut pas pour autant l'importance des moyens et des compétences attribuées par la loi aux anciennes communes, dans le cadre de la commune nouvelle. Ces compétences et ces moyens permettent aux communes déléguées d'agir à un niveau infra-communal, mais aussi de faire valoir leur singularité et leur avis sur les décisions prises au niveau communal.

---

<sup>746</sup> Ibid

## §2. L'étendue des compétences des communes déléguées

245. Le rapport Balladur du 5 mars 2009 s'était donné pour ambition de travailler à la formation de la commune du XXI<sup>ème</sup> siècle. Il proposait en ce sens de doter les communes françaises d'un périmètre adapté à la conduite des politiques publiques et le maintien d'un maillage infra-communal permettant d'accomplir des mesures de proximité relatives aux questions scolaires, périscolaires, aux problématiques liées à la police administrative et à l'urbanisme<sup>747</sup>.

Dans son rapport de septembre 1976, Olivier Guichard avait l'ambition de généraliser l'intercommunalité, constatant le décalage entre le besoin des administrés et la réalité des périmètres communaux<sup>748</sup>. Le travail de regroupement qu'il souhaitait voir émerger ne l'a pas empêché de considérer que devait être maintenu, à l'échelle des anciennes communes, un socle de compétences minimum, assez analogue à ce que le rapport Balladur évoqua plusieurs années après. Ces compétences portaient alors sur la sécurité des administrés, l'état civil, l'information des citoyens, le soutien à la vie associative<sup>749</sup>.

Dans le cadre des débats qui ont animé le vote de la loi du 16 mars 2015 sur l'amélioration du régime de la commune nouvelle, la ministre en charge de la décentralisation, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat Marylise Lebranchu, soulignait le caractère essentiel pour la démocratie locale, du maintien à l'échelle des anciennes commune d'un échelon de proximité<sup>750</sup>.

Fort de ces perspectives, le régime de la commune nouvelle tend à maintenir et à faire fructifier au sein des communes déléguées, un certain nombre de compétences. Il est nécessaire de les déterminer pour appréhender la force de renouvellement qu'est la commune nouvelle pour l'échelon communal.

---

<sup>747</sup> Comité pour la réforme des collectivités locales, « Il est temps de décider », Rapport au Président de la République, 5 mars 2009, p 77

<sup>748</sup> Olivier GUICHARD, *Vivre ensemble*, rapport de la commission de développement des responsabilités locales, La documentation française, 1976, p 27

<sup>749</sup> Ibid, p 150

<sup>750</sup> Compte rendu des débats, Sénat, séance du 15 décembre 2014

## **A. Les compétences décisionnelles des communes déléguées**

246. Les communes déléguées ne sont pas des communes de plein exercice. Elles n'ont pas le statut de collectivités territoriales. L'analyse de leurs institutions conduit par ailleurs à constater qu'elles ne disposent ni de budget propre, ni d'un conseil municipal élu au suffrage universel. La loi prévoit pourtant un certain nombre de prérogatives propres aux communes déléguées qu'il est nécessaire d'analyser afin de cerner l'étendue des possibilités de réorganisation offertes à l'échelon communal par le régime de la commune nouvelle.

### 1) Les compétences des communes déléguées

247. La loi prévoit que le maire délégué ainsi que le conseil de la commune déléguée, peuvent bénéficier de compétences propres et de délégations de compétences de la part du conseil municipal ou du maire de la commune nouvelle. L'étendue des compétences attribuées permet d'appréhender le degré d'autonomie des communes déléguées vis-à-vis de la commune nouvelle.

#### a) Compétences du maire délégué et de ses adjoints

248. Dans le cadre des dispositions prévues par la loi du 16 juillet 1971, le maire délégué était doté de compétences normalement attribuées aux maires des communes de droit commun. Le maire délégué remplissait la fonction d'officier d'état civil et d'officier de police judiciaire. Il pouvait être par ailleurs en charge, dans la commune associée, de l'exécution des lois et règlements de police. La loi l'autorisait enfin à recevoir du maire de la nouvelle commune, des délégations conformément aux dispositions de l'article 64 du code de l'administration communale<sup>751</sup> qui établissait que « *le maire est seul en charge de l'administration, mais il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints et, en l'absence ou en cas*

---

<sup>751</sup> Loi n°72 588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, Article 9

*d'empêchement des adjoints, à des membres du conseil municipal [...] »*<sup>752</sup>. La loi prévoyait ainsi à la fois des compétences attribuées de droit aux maires délégués par la loi et une possibilité de délégation de compétences du maire de la nouvelle commune au maire délégué.

A ces dispositions, s'ajoutait l'extension aux communes associées appartenant à une nouvelle commune de plus de 100 000 habitants, des attributions données aux mairies d'arrondissement des villes de Paris, Lyon et Marseille. En application des dispositions des articles L2511-26 à L2511-33 du CGCT, les maires délégués de ces communes bénéficiaient de compétences relatives à l'état civil, à l'actualisation des listes électorales, aux affaires scolaires, à l'organisation générale des élections<sup>753</sup>. Conformément aux dispositions de l'article L2511-28, le maire délégué pouvait lui-même déléguer à ses adjoints des compétences qui lui auraient été attribuées directement par la loi, ou attribuées par délégation par le maire de la nouvelle commune<sup>754</sup>.

**249.** La loi du 16 décembre 2010 prévoit pour les communes déléguées des attributions comparables à celles que prévoyait la loi Marcellin pour les communes associées. L'article L2113-13 établit que « *le maire délégué remplit dans la commune déléguée les fonctions d'officier d'état civil et d'officier de police judiciaire. Il peut être chargé, dans la commune déléguée, de l'exécution des lois et règlements de police et recevoir du maire les délégations prévues aux articles L. 2122-18 à L. 2122-20* ».

La loi confère de droit aux maires délégués, les pouvoirs judiciaires attribués aux maires de plein exercice. Le maire délégué est en ce sens directement sous l'autorité hiérarchique du procureur de la République<sup>755</sup>, comme le confirment les dispositions de l'article L2511-32 du CGCT, applicables aux communes nouvelles<sup>756</sup>. Cet article précise que : « *Les actes du maire d'arrondissement agissant comme autorité de l'Etat sont soumis aux mêmes règles que les actes du maire agissant en la même qualité* »<sup>757</sup>. A ce titre, le maire délégué exerce

---

<sup>752</sup> Article 64, Code de l'Administration Communale

<sup>753</sup> Loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale, Article 20

<sup>754</sup> CAA DE NANTES, du 27 juin 2003, *Société anonyme (SA) Dauphin OTA*, n° 01NT00076

<sup>755</sup> Circulaire du ministre de l'intérieur du 8 avril 1983, concernant les dispositions applicables à Paris, Marseille et Lyon et aux communes fusionnées prévues par la loi, Section V

<sup>756</sup> Article L2511-32 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>757</sup> Ibid

de plein droit les compétences prévues aux articles 17 et 14 du code de procédure pénale. Ces deux articles ouvrent un champ de possibilité élargi en matière de constat des crimes et délits, donnant un rôle-clé aux maires délégués dans la politique de lutte contre la délinquance, spécialement lorsqu'il n'existe pas d'autre officier de police judiciaire dans la commune déléguée. Le maire délégué est aussi officier d'état civil ; il exerce ces missions directement sous l'autorité du procureur de la République, sans que soit permise l'immixtion du maire de la commune nouvelle<sup>758</sup>.

Le maire de la commune déléguée peut par ailleurs bénéficier de la possibilité d'assurer l'exécution des lois et règlements de police. L'utilisation du verbe « pouvoir » sous-entend que le maire délégué peut se voir confier ces attributions, dans le cadre d'une délégation au titre des dispositions de l'article L2122-18 du CGCT. A la différence des compétences judiciaires, elles ne semblent pas lui être attribuées de droit par la loi<sup>759</sup>. Dans ces conditions, le maire délégué agit au nom du maire de la commune nouvelle, agissant lui-même au nom de l'Etat. Les prérogatives du maire délégué pour ces compétences sont donc limitées à l'étendue de la délégation accordée par le maire de la commune nouvelle<sup>760</sup>.

Conformément aux dispositions de l'article L2113-13, le maire délégué a possibilité de bénéficier des délégations prévues aux articles L2113-18 à L2113-20. Ces délégations peuvent porter sur des compétences exercées par le maire de la commune nouvelle en tant que représentant de l'Etat ou sur des compétences relatives à la gestion communale<sup>761</sup>. Ce système donne au maire délégué, la faculté d'exercer les actes de gestion courante relevant de ses anciennes prérogatives<sup>762</sup>. Par application aux communes déléguées des dispositions prévues à l'article L2511-32 du CGCT, les actes pris par le maire délégué en tant que représentant de l'Etat sont soumis aux mêmes règles de contrôle que les actes pris dans les mêmes conditions par les maires de droit commun<sup>763</sup>. Les actes pris au nom du maire de la commune nouvelle sont d'abord adressés à ce dernier, dans les conditions prévues à

---

<sup>758</sup> Circulaire du ministre de l'intérieur du 8 avril 1983, concernant les dispositions applicables à Paris, Marseille et Lyon et aux communes fusionnées prévues par la loi, Section III

<sup>759</sup> CAA DE NANTES, du 27 juin 2003, *Société anonyme (SA) Dauphin OTA*, n° 01NT00076

<sup>760</sup> Article L2122-20 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>761</sup> CAA DE NANTES, du 27 juin 2003, *Société anonyme (SA) Dauphin OTA*, n° 01NT00076

<sup>762</sup> Arrêté préfectoral n°15-88 du 1<sup>er</sup> décembre 2015, portant création de la commune nouvelle de Cherbourg-en-Cotentin

<sup>763</sup> Article L2511-32 du Code Général des Collectivités Territoriales

l'article L2511-23 du CGCT. Le maire de la commune nouvelle peut solliciter une « seconde lecture » de l'acte devant être transmis au préfet. Il peut à l'issue de cette procédure saisir directement le tribunal administratif en vue d'un contrôle de la légalité de l'acte concerné, y compris si le préfet n'a pas déféré préalablement l'acte concerné<sup>764</sup>. Le maire de la commune nouvelle peut donc exercer un contrôle sur les actes pris au nom de la commune par un maire délégué. Il peut aussi conformément aux dispositions de l'article L2122-20 du CGCT, retirer une compétence déléguée au maire délégué, dans les mêmes conditions qu'un maire de plein exercice vis-à-vis d'un adjoint ou d'un conseiller municipal délégué<sup>765</sup>.

Les maires délégués disposent enfin des mêmes attributions que celles reconnues aux maires d'arrondissement. Dans ces conditions, les maires des communes déléguées président la caisse des écoles lorsque cet organisme est créé dans la commune déléguée et nomment parmi les membres du conseil de la commune déléguée, les élus chargés de représenter la commune déléguée au sein de cet organisme<sup>766</sup>. Les maires délégués participent par ailleurs, aux travaux de la commission administrative chargée de la révision des listes électorales<sup>767</sup>. Ils bénéficient de compétences en matière de contrôle de l'absentéisme scolaire<sup>768</sup> et de recensement prévu par l'article R34 du code du service national<sup>769</sup> et peuvent attribuer une partie des logements appartenant à la commune.

Dans les mêmes conditions que les maires de plein exercice et en application des dispositions déjà prévues pour les maires d'arrondissement et leurs adjoints, le maire délégué peut déléguer à ses adjoints des compétences qu'il peut par ailleurs retirer<sup>770</sup>.

Enfin, à l'image du maire d'arrondissement, le maire délégué est l'organe exécutif du conseil de la commune déléguée. Lorsque celui est constitué, le maire délégué prépare et exécute les délibérations prises par le conseil<sup>771</sup>.

---

<sup>764</sup> Article L2511-23 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>765</sup> Article L2113-13 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>766</sup> Article L2511-29 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>767</sup> Article L2511-26 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>768</sup> Ibid

<sup>769</sup> Circulaire du ministre de l'intérieur du 8 avril 1983, concernant les dispositions applicables à Paris, Marseille et Lyon et aux communes fusionnées prévues par la loi, Section III

<sup>770</sup> Article L2511-28 du Code Général des Collectivités Territoriales



250. Le cumul de ces dispositions permet au maire délégué d'assumer à l'échelle de la commune déléguée, un ensemble de compétences comparables à celui qu'il détenait jusqu'à la formation de la commune nouvelle. La jurisprudence précise en effet qu'une succession de délégations d'un maire à un adjoint, conduisant à une « *quasi suppléance* », n'est pas en soit illégale<sup>772</sup>. Par ailleurs, l'article L2113-13 du CGCT établit que le maire de la commune nouvelle peut attribuer au maire délégué des compétences territorialisées<sup>773</sup>. Au regard de ces deux affirmations, le maire de la commune nouvelle peut donc déléguer un ensemble très large de compétences aux maires délégués, conduisant à l'exercice de prérogatives municipales quasi semblables à celles d'un maire de plein exercice. Le maire de la commune nouvelle conserve cependant une maîtrise et un contrôle complet sur ces délégations. La loi l'autorise ainsi à disposer d'un pouvoir discrétionnaire pour le retrait des compétences déléguées aux maires délégués<sup>774</sup> et à exercer lui-même des compétences qu'il aurait déléguées<sup>775</sup>. Enfin, le système prévu par l'article L2511-23 du CGCT permet au maire d'exercer un contrôle sur les actes à transmettre au contrôle de légalité pouvant conduire, à sa demande, à une saisine de la juridiction administrative et à l'éventuelle suspension de l'acte en attente de la réponse du juge<sup>776</sup>.

251. La loi offre la possibilité aux maires des communes nouvelles d'attribuer aux maires délégués des délégations déterminant l'étendue des attributions qu'ils souhaitent voir effectuer à l'échelle infra-communale. Cette possibilité offerte par la loi n'est pas simplement un choix incitatif visant à atténuer la disparition des anciennes communes en tant que personne morale de droit public. Il relève aussi d'une dynamique de réorganisation de l'échelon communal, dont le maire de la commune nouvelle est l'acteur central.

#### b) Les compétences du conseil de la commune déléguée

---

<sup>771</sup> Circulaire du ministre de l'intérieur du 8 avril 1983, concernant les dispositions applicables à Paris, Marseille et Lyon et aux communes fusionnées prévues par la loi, Section III

<sup>772</sup> CE, 18 mars 1955, *de Peretti*

<sup>773</sup> Article L2113-13 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>774</sup> CE, 11 avril 1973, *Nemez*, n°83844

<sup>775</sup> Réponse à la question écrite n°12074, 3 juillet 1989

<sup>776</sup> Article L2511-32 du Code Général des Collectivités Territoriales

252. Les maires délégués ne sont pas les uniques bénéficiaires des compétences attribuées par la loi aux communes déléguées.

Ainsi, en application des dispositions prévues par la loi du 16 décembre 2010, ils bénéficient de prérogatives propres, limitées par la loi. Ces attributions étaient déjà prévues par la loi du 31 décembre 1982 relative au fonctionnement des communes de Paris, Lyon et Marseille aux conseils consultatifs des communes associées et aux commissions consultatives qui en avaient fait la demande.

253. Ces prérogatives portent tout d'abord sur la gestion des équipements de proximité. L'article L2511-16 du CGCT prévoit en effet que les équipements de proximité soient gérés par le conseil de la commune déléguée<sup>777</sup>. Il approuve ainsi les contrats d'occupation du domaine public portant sur ces équipements, à l'exclusion des équipements scolaires<sup>778</sup>. Les équipements de proximité concernés par cette gestion par la commune déléguée sont les équipements destinés aux jeunes enfants à l'exception des écoles maternelles et élémentaires, des équipements culturels et sportifs et des espaces verts d'une superficie inférieure à un hectare<sup>779</sup>. Pour être considérés comme des équipements de proximité, ces équipements doivent répondre à plusieurs critères. Ils doivent être situés sur le territoire de la commune déléguée, être principalement à destination de ses habitants, ne pas avoir été confiés à un gestionnaire avant la date du 5 octobre 1982, ou ne pas être restés de la compétence de la commune nouvelle à la demande du préfet<sup>780</sup>. Les attributions relatives à cette gestion portent sur les dépenses de fonctionnement relatives à l'entretien de l'équipement<sup>781</sup>. La commune déléguée doit s'assurer du bon état général de l'immeuble et du matériel associé à l'équipement. Assurer l'intendance des services en fourniture et petit équipement<sup>782</sup>. Le conseil de la commune déléguée délibère par ailleurs sur la question de l'implantation des nouveaux équipements. Bien que la décision finale revienne au conseil

---

<sup>777</sup> Article L2511-16 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>778</sup> Ibid

<sup>779</sup> Circulaire du ministre de l'intérieur du 8 avril 1983, concernant les dispositions applicables à Paris, Marseille et Lyon et aux communes fusionnées prévues par la loi, Section II

<sup>780</sup> Article L2511-16 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>781</sup> Ibid

<sup>782</sup> Circulaire du ministre de l'intérieur du 8 avril 1983, concernant les dispositions applicables à Paris, Marseille et Lyon et aux communes fusionnées prévues par la loi, Section II

municipal de la commune nouvelle<sup>783</sup>, le conseil de la commune déléguée décide de l'implantation et notamment du choix du terrain ou du choix d'un emplacement sur le terrain. Il décide par ailleurs de l'aménagement du projet d'équipement, c'est-à-dire de l'aménagement des abords et des équipements internes de l'équipement concerné<sup>784</sup>. Les modalités de gestion courante de l'équipement, portant notamment sur les plannings d'utilisation, les horaires d'ouverture, les dispositions relatives à l'admission ou à la location des locaux, sont décidées dans le cadre d'une commission mixte composée à part égale de représentants de la commune nouvelle et de la commune déléguée<sup>785</sup>.

Les dépenses relatives à l'entretien courant de ces équipements peuvent conduire les conseils des communes déléguées à souscrire à des contrats publics. La loi les y autorise dans la mesure où ces derniers ne dépassent pas le seuil de procédure formalisée prévu par le code des marchés publics<sup>786</sup>. Les conseils des communes déléguées peuvent recevoir à cette fin des délégations de la part du conseil de la commune nouvelle listées à l'article L2122-22 du CGCT. Ces équipements sont attribués par un inventaire contradictoire établi par le conseil municipal et le conseil de la commune déléguée. En cas de désaccord, le conseil municipal a le dernier mot<sup>787</sup>. Le conseil municipal peut enfin déléguer au conseil de la commune déléguée après accord de ce dernier, la gestion de tout équipement ou service de la commune nouvelle. Ces délégations prennent fin, de plein droit, au prochain renouvellement du conseil municipal de la commune nouvelle<sup>788</sup>. Lorsqu'une telle délégation est accordée à une commune déléguée, elle est accordée à l'ensemble des communes déléguées qui en feraient la demande<sup>789</sup>.

**254.** Le conseil de la commune déléguée désigne aussi les représentants de la commune déléguée, au sein des organismes dont les statuts ont prévu une telle représentation.

**255.** Enfin, il est créé au sein de la commune déléguée, un comité d'initiative associative qui se réunit au moins une fois par trimestre à la demande des associations présentes dans

---

<sup>783</sup> Article L2511-16 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>784</sup> Ibid

<sup>785</sup> Ibid

<sup>786</sup> Article L2511-22 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>787</sup> Article L2511-18 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>788</sup> Article L2511-17 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>789</sup> Ibid

la commune déléguée. Ce comité peut faire part, au cours d'un débat au sein du conseil de la commune déléguée, des questions relatives à la vie associative au sein de la commune déléguée<sup>790</sup>. Depuis 2016, ces dispositions ne s'appliquent plus aux communes déléguées qu'à la demande du conseil municipal de la commune nouvelle. La loi du 16 décembre 2010 avait en effet prévu une application de droit de ces dispositions aux communes déléguées<sup>791</sup>. La loi du 8 novembre 2016 les a simplement rendues optionnelles<sup>792</sup>.

**256.** Le conseil de la commune déléguée diffère donc très largement d'un conseil municipal de plein exercice. Il ne dispose d'aucune compétence de droit, lui permettant de délibérer sur les questions portant explicitement sur les affaires de la commune déléguée. L'article L2121-29 du CGCT établit que le conseil municipal « règle par ses délibérations les affaires de la commune »<sup>793</sup>. Au regard de l'analyse établie, les prérogatives attribuées aux conseils de communes déléguées sont limitées à l'animation de la vie associative et à la gestion de certains équipements publics. Conformément aux dispositions de l'article L2511-23 du CGCT déjà cité, le maire de la commune nouvelle est en mesure d'assurer un contrôle renforcé des délibérations prises par le conseil d'une commune déléguée.

**257.** Cet ensemble de prérogatives attribuées par la loi aux communes déléguées montre l'étendue des possibilités offertes aux communes nouvelles pour organiser au niveau infra-communal, une véritable vie communale. L'analyse de ces différentes compétences démontre par ailleurs, que si l'ampleur des possibilités d'attribution est large, le maire de la commune nouvelle et le conseil municipal disposent d'une maîtrise quasi complète de l'organisation de la commune nouvelle. Ils conservent par ailleurs, dans la plupart des cas, des moyens étendus de contrôle, des prérogatives des communes déléguées. Les communes déléguées ne disposent en ce sens que d'une liberté d'action déléguée et résiduelle, confirmant le simple caractère administratif et organisationnel de leur existence.

---

<sup>790</sup> Article L2511-24 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>791</sup> Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010, Réforme des collectivités territoriales, Article 21

<sup>792</sup> Loi n°2016-1500 du 8 novembre 2016, Tendante à permettre le maintien des communes associées sous la forme de communes déléguées en cas de création de commune nouvelle, Article 13

<sup>793</sup> Article L2129 du Code Général des Collectivités Territoriales

A ces compétences, la loi attribue aux communes déléguées des moyens associés leur permettant d'exercer leurs attributions.

## 2) Les moyens associés aux compétences déléguées

258. Dans un échange accompagnant le vote de la loi du 16 juillet 1971, le ministre de l'Intérieur, Raymond Marcellin, indiquait que la différence entre une commune associée et une commune de plein exercice résidait dans l'inexistence au niveau des anciennes communes d'un budget propre et d'un conseil municipal des communes associées<sup>794</sup>. Comme évoqué précédemment, les communes déléguées ne sont pas des collectivités territoriales et ne disposent pas d'une personnalité morale. Compte tenu de sa composition et de ses prérogatives, le conseil de commune déléguée ne peut être assimilé à un conseil municipal. Il est de jurisprudence constitutionnelle constante que la reconnaissance de la libre administration d'une collectivité est étroitement liée à sa capacité à bénéficier de ressources propres et à en disposer librement<sup>795</sup>. L'étude des moyens associés à la commune déléguée est donc un outil supplémentaire permettant d'appréhender le degré d'autonomie des communes déléguées.

### a) Les moyens financiers des communes déléguées

259. L'article 21 de la loi du 16 décembre 2010 prévoyait l'application stricte des conditions de gestion financière prévues pour les communes dotées d'arrondissements. Ainsi, les articles L2511-36 à L2511-45 étaient applicables de droit aux communes déléguées.

Cette application était cependant prévue pour les seules communes déléguées dotées d'un conseil<sup>796</sup>. En effet, les moyens des communes déléguées ont avant tout pour objet de répondre aux besoins financiers des communes déléguées en matière de gestion d'équipements. Cela implique donc que cette gestion budgétaire ne soit pas appliquée de

---

<sup>794</sup> Compte rendu des débats, Sénat, Séance du mercredi 16 Juin 1971, p 962

<sup>795</sup> Olivier GOHIN, Michel DEGOFTE, Alexandre MAITROT DE LA MOTTE, Charles-André DUBREUIL, *Droit des collectivités territoriales*, Edition Cujas, 2<sup>ème</sup> édition, p 136

<sup>796</sup> Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010, Réforme des collectivités territoriales, Article 21

droit à l'ensemble des communes déléguées, mais bien à celles pour lesquelles la commune nouvelle a décidé de doter d'un conseil de commune déléguée.

La loi du 8 novembre 2016 a modifié les dispositions financières des communes déléguées. L'objectif poursuivi par l'article 13 de cette loi était d'adapter aux caractéristiques des communes nouvelles, l'application de plusieurs renvois aux dispositions spécifiques aux communes dotées d'arrondissement afin d' « *alléger un dispositif jugé trop lourd* »<sup>797</sup>. L'article L2113-17-1 du CGCT prévoit ainsi des dispositions simplifiées applicables, toujours, aux seules communes déléguées dotées d'un conseil<sup>798</sup>.

**260.** La loi donne la possibilité aux communes nouvelles d'attribuer aux communes déléguées une dotation spécifique leur permettant d'assumer leurs dépenses propres. Conformément aux dispositions de l'article L2511-16 du CGCT, la commune déléguée assume les dépenses d'entretien relatives aux équipements dont elle a la charge, ce qui implique qu'elle dispose des moyens suffisants pour exercer cette prérogative<sup>799</sup>.

Cette dotation est inscrite au sein d'un état budgétaire spécial joint en annexe au budget principal de la commune nouvelle<sup>800</sup>. La loi renvoie pour plus de précisions à certaines dispositions prévues par les communes d'arrondissement<sup>801</sup>.

L'état spécial regroupe les dépenses et recettes d'investissement<sup>802</sup> et les dépenses et recettes de fonctionnement<sup>803</sup>. Ce document est annexé au budget principal de la commune nouvelle<sup>804</sup>. Il est voté en même temps que le budget principal de la commune par le conseil municipal après avoir été transmis par le maire délégué<sup>805</sup>.

---

<sup>797</sup> François GROSDIDIER, Rapport n° 22, Sénat, Session ordinaire de 2016-2017, 12 octobre 2016, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, Proposition de loi tendant à permettre le maintien des communes associées, sous forme de communes déléguées, en cas de création d'une commune nouvelle, p 19

<sup>798</sup> Article L2113-17-1 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>799</sup> Article L2511-16 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>800</sup> Article L2113-17-1 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>801</sup> Ibid

<sup>802</sup> Article L2511-36-1 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>803</sup> Article L2511-37 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>804</sup> Article L2113-17-1 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>805</sup> Article L2511-41 du Code Général des Collectivités Territoriales

A l'image des autres délibérations et actes émanant de la commune déléguée, l'état spécial de la commune déléguée peut être réexaminé à la demande du conseil municipal de la commune nouvelle, en cas notamment de déséquilibre, d'insincérité constatée, ou en cas d'absence d'inscription de dépenses obligatoires<sup>806</sup>. Dans ce cas, le conseil de la commune déléguée dispose de quinze jours pour réexaminer l'état spécial.

Le contrôle budgétaire de l'état spécial est identique à celui appliqué sur les budgets principaux des communes de plein exercice<sup>807</sup>.

Le maire de la commune nouvelle dispose des moyens de mandatement d'office des dépenses obligatoires qui n'auraient pas été mandatées par une commune déléguée<sup>808</sup>.

Le maire délégué bénéficie de possibilités de modification à la marge de la répartition budgétaire au sein des chapitres de l'état spécial. Ainsi, il peut dans la limite d'un cinquième de la dotation initiale, effectuer des virements entre chapitres<sup>809</sup>.

Enfin, le maire délégué est bien l'ordonnateur des dépenses inscrites à l'état spécial. Il peut dans les limites posées par la loi, engager des dépenses avant le vote de l'état spécial. Dans ces conditions, il peut engager des crédits de fonctionnement dans la limite d'un douzième des crédits engagés à l'état spécial de l'année n-1<sup>810</sup> et des crédits d'investissement dans la limite d'un quart des crédits engagés en investissement, par l'état spécial au cours de l'année n-1<sup>811</sup>.

**261.** Les moyens budgétaires dont la commune déléguée dispose, résumés dans l'état spécial, n'ont vocation qu'à assurer l'entretien des équipements dont elle a la charge. La libre utilisation de ces moyens est donc en ce sens très réduite, étant précisé que si la demande de crédits émane du maire délégué, c'est bien le conseil municipal de la commune nouvelle qui vote l'état spécial. En ce sens, la loi n'attribue aucune autonomie

---

<sup>806</sup> Ibid

<sup>807</sup> Ibid

<sup>808</sup> Article L2511-43 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>809</sup> Ibid

<sup>810</sup> Article L2511-44 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>811</sup> Ibid

budgétaire aux communes déléguées, si ce n'est celle de modifier à la marge la répartition des crédits entre chapitres de l'état spécial.

b) Les autres moyens associés

262. L'article L2113-5 du CGCT établit que « *l'ensemble des personnels du ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre supprimés et des communes dont est issue la commune nouvelle est réputé relever de cette dernière dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les siennes* »<sup>812</sup>. Cette disposition implique une substitution de la commune nouvelle aux précédents employeurs, qu'il s'agisse des anciennes communes ou du ou des EPCI à fiscalité propre remplacés par la commune nouvelle lorsque cette dernière est créée en lieu et place d'EPCI à fiscalité propre.

La loi rend par ailleurs applicables aux communes déléguées, les dispositions de l'article 36 de la loi du 31 décembre 1982<sup>813</sup>. Dans ces conditions, la commune déléguée dispose d'agents de la commune nouvelle, affectés auprès d'elle par la commune nouvelle. En cas de désaccord sur le nombre d'agents affectés ou sur leur répartition par catégorie, la question est tranchée par le conseil municipal de la commune nouvelle<sup>814</sup>. Les communes déléguées peuvent aussi se voir affecter un directeur général et des directeurs généraux adjoints, de même que des collaborateurs de cabinet. Dans tous les cas, les personnels concernés restent régis par les statuts qui sont applicables aux personnels de la commune nouvelle<sup>815</sup>. Les directeurs, comme le personnel de cabinet affectés aux services du maire délégué, demeurent nommés par le maire de la commune nouvelle qui reste l'autorité territoriale<sup>816</sup>.

---

<sup>812</sup> Article L2113-5 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>813</sup> Article L2113-17-1 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>814</sup> Loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale, Article 36

<sup>815</sup> Loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale, Article 36

<sup>816</sup> Ibid



263. Reprenant les dispositions de l'article 9 de la loi du 16 juillet 1971<sup>817</sup>, la loi du 16 décembre 2010 indique que la formation d'une commune déléguée au sein de la commune nouvelle conduit d'office à la création d'une mairie annexe au sein de la commune déléguée<sup>818</sup>. La loi précise que sont effectués dans cette mairie annexe, les actes d'état civil, dont la responsabilité incombe au maire délégué. Dans ces conditions, les mariages et les pacs sont célébrés dans la mairie annexe<sup>819</sup>. Le code précise aussi que le conseil de la commune déléguée se réunit au sein de la mairie annexe<sup>820</sup>.

264. La loi attribue donc aux maires délégués et aux conseils de communes déléguées, un ensemble de prérogatives de droit. A ces prérogatives s'ajoutent des possibilités de délégation d'équipements et de pouvoirs auprès des communes déléguées, permettant de maintenir à l'échelle infra-communale des compétences communales nécessaires à l'organisation d'une administration de proximité. La loi associe à ces compétences des moyens financiers, matériels et humains. Sans faire des communes déléguées des communes de plein exercice, elle offre à l'échelon communal une possibilité élargie de réorganisation interne sur laquelle, le conseil municipal et le maire de la commune nouvelle conservent une entière maîtrise.

A ces compétences, la loi ajoute la possibilité pour les anciennes communes, de faire valoir leur singularité par le biais d'avis.

## **B. Les attributions consultatives des communes déléguées**

265. La relation entre commune nouvelle et communes déléguées réduit cette dernière à rôle d'organisation. Pourtant, l'objectif poursuivi par la loi du 16 décembre 2010 était aussi de permettre à l'identité communale de se maintenir malgré la création d'une commune

---

<sup>817</sup> Loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, Article 9

<sup>818</sup> Article L2113-11 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>819</sup> Circulaire ministérielle relative à la célébration de PACS, 10 mai 2017

<sup>820</sup> Article L2113-15 du Code Général des Collectivités Territoriales

nouvelle<sup>821</sup>. C'est dans cet esprit que la loi offre la possibilité aux communes déléguées de faire valoir leurs intérêts par l'intermédiaire de procédures encadrées, sans portée réelle.

### 1) Les avis du maire délégué

**266.** L'article L2113-17 du CGCT issu de la loi du 16 décembre 2010 et modifié par la loi du 8 novembre 2016, renvoie aux dispositions des articles L2511-30 et L2511-31 du CGCT<sup>822</sup>.

Ces deux derniers articles établissent des obligations d'information de la commune nouvelle auprès des maires des communes déléguées dans le cadre de décisions relatives au droit des sols et à l'utilisations du domaine public sur le territoire de la commune déléguée<sup>823</sup>. Le maire délégué est ainsi informé des autorisations d'utilisation du sol attribuées par la commune nouvelle dans les conditions prévues au titre II du livre IV du code de l'urbanisme. Cela concerne aussi permissions de voirie accordées par la commune nouvelle dans le cadre des dispositions prévues par le CGCT.

A ces dispositions, le code ajoute que le maire délégué donne un avis sur les acquisitions immobilières de la commune nouvelle au sein de la commune déléguée, ainsi que des mesures de changement d'affectation d'immeuble<sup>824</sup>. Le code prévoit enfin, que le maire de la commune nouvelle informe le maire de la commune déléguée, de ses intentions en matière de préemption des biens<sup>825</sup>.

L'article L2511-30 du CGCT prévoit par ailleurs, la consultation du maire délégué sur les autorisations d'étalage et de terrasse délivrées par le maire de la commune nouvelle, sur le territoire de la commune déléguée.

De plus, l'article L2511-31 du CGCT établit une obligation d'information des maires délégués en matière d'implantation des équipements de proximité

---

<sup>821</sup>Catherine PIRES BEAUME, Rapport n°2310, Op. Ct

<sup>822</sup> Article L2113-17 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>823</sup> Article L2511-30 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>824</sup> Ibid

<sup>825</sup> Ibid

déjà cités<sup>826</sup>, dont la liste est établie par l'article L2511-16 du CGCT. Le maire délégué est donc informé de l'implantation sur le territoire de la commune déléguée, des équipements à vocation éducative, sociale, culturelle, sportive et d'information de la vie locale ainsi que les espaces verts dont la superficie est inférieure à un hectare qui ne concernent pas l'ensemble des habitants de la commune nouvelle<sup>827</sup>.

Si la loi impose un échange d'information entre la commune nouvelle et la commune déléguée, par extension des dispositions prises en faveur des communes à arrondissement, elle ne précise pas si l'avis du maire délégué relève d'un avis simple ou d'un avis conforme. Dans le premier cas, l'obligation posée par la loi ne porterait que sur l'obligation de demande d'avis et non sur la nécessité d'une réponse favorable de la commune déléguée. Dans le second cas, l'avis de la commune déléguée devrait nécessairement être favorable pour que la décision du maire de la commune nouvelle soit prise. Il s'agirait alors d'un pouvoir de veto du maire délégué sur les questions ayant trait à l'urbanisme et à l'utilisation de la voirie sur le territoire de sa commune déléguée.

Plusieurs jurisprudences administratives sont venues éclairer ces dispositions de la loi. Dans un arrêt du 16 juin 2011, la cour administrative d'appel de Marseille a considéré que la seule consultation du maire du 7<sup>ème</sup> arrondissement de Marseille suffisait à répondre aux exigences de l'article L2511-30 du CGCT et que le fait que le maire d'arrondissement concerné n'ait pas répondu, ne rend pas illégal le permis de construire accordé par le maire de Marseille sur le territoire de cet arrondissement<sup>828</sup>. Dans une décision du 24 mai 2017, la cour administrative d'appel de Paris confirme cette analyse, en précisant que le fait que le maire de Paris n'ait pas attendu l'avis de certaines mairies d'arrondissement concernés pour faire valoir son droit de préemption sur des biens immobiliers, ne rend pas illégale la décision prise par le maire de Paris, de préempter ces biens<sup>829</sup>. Par extension, l'analyse de ces jurisprudences permet d'établir que les avis rendus ne sont que des avis simples. La simple consultation des communes déléguées suffirait donc à répondre aux obligations de l'article L2511-30 du CGCT.

---

<sup>826</sup> Voir p 178

<sup>827</sup> Article L2511-16 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>828</sup> CAA DE MARSEILLE, 16 juin 2011, *Commune de Marseille*, n°09MA00152

<sup>829</sup> CAA DE PARIS, 24 mai 2017, *Société Nedim*, n° 15PA00479

Si l'ensemble de ces mesures permettent au maire délégué de faire valoir les intérêts de l'ancienne commune, il est pourtant clair que son opinion même défavorable n'aurait pas pour conséquence de bloquer une autorisation de voirie, un projet immobilier ou une autorisation d'urbanisme accordée par le maire de la commune nouvelle.

267. Les avis requis par les articles L2511-30 et L2511-31 ne constituent pas des attributions limitatives du maire délégué en matière d'information. Dans une décision du 20 octobre 1996 le tribunal administratif de Lyon a ainsi reconnu qu'en sa qualité d'exécutif du conseil de l'arrondissement, le maire d'arrondissement pouvait régulièrement faire paraître un bulletin d'information destiné aux habitants de l'arrondissement, dont la réalisation est prévue dans l'état spécial approuvé par le conseil d'arrondissement et adopté par le conseil municipal<sup>830</sup>. Par extension, ces dispositions sont applicables aux maires délégués et leur permettent ainsi, d'informer leurs administrés sur la situation générale de la commune déléguée. Le bulletin municipal de la commune nouvelle de Segré-en-Anjou-Bleu, prévoit par exemple dans sa publication trimestrielle, un chapitre dédié à chaque commune déléguée qui la compose, assorti d'un éditorial rédigé par le maire délégué<sup>831</sup>.

## 2) L'avis du conseil de communes déléguées

268. L'article L2113-17 du CGCT rend applicable aux communes nouvelles, les dispositions prévues par la loi pour les communes d'arrondissement et leur permettent de faire valoir leurs avis auprès du conseil municipal. Dans le cadre du régime de fusion de communes précédent celui de la commune nouvelle, les dispositions précitées étaient déjà en vigueur.

Depuis la loi du 16 décembre 2010, les mesures relatives aux communes d'arrondissement applicables aux communes déléguées sont listées à l'article L2113-17 du CGCT<sup>832</sup>. L'article 13 de la loi du 8 novembre 2016 a modifié le contenu de cet article dans le but d'en simplifier la mise en œuvre<sup>833</sup>. Cette nouvelle rédaction maintient l'application directe des dispositions des articles L2511-12, L2512-13, L2512-15 aux conseils des communes

<sup>830</sup> TA DE LYON, 20 octobre 1996, *Ville de Lyon*, n° 9702016

<sup>831</sup> Editorial du maire délégué de Montguillon, Bulletin trimestriel de la commune nouvelle de Segré-en-Anjou-Bleu, *COM'UNE NOUVELLES*, Hiver 2018

<sup>832</sup> Article L2113-17 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>833</sup> Voir p 180

déléguées. Le conseil municipal de la commune nouvelle, peut par ailleurs demander par délibération, l'application des dispositions de l'article L2512-14 du CGCT<sup>834</sup>.

269. L'article L2511-12 du CGCT établit ainsi, que le conseil d'arrondissement peut adresser une question écrite au maire de la commune nouvelle. En absence de réponse dans un délai de quarante-cinq-jours, la question est inscrite d'office à l'ordre du jour du prochain conseil municipal<sup>835</sup>.

A la demande du conseil d'arrondissement, le conseil municipal débat de toute affaire intéressant la commune déléguée, après que le maire de la commune délégué a transmis la question posée au moins huit jours francs avant la séance du conseil municipal<sup>836</sup>.

De plus, l'article L2511-12 donne possibilité au conseil de la commune déléguée de demander à ce qu'un point soit abordé oralement au cours du prochain conseil municipal. L'absence de réponse dans un délai de trois mois à compter de l'envoi de la question au conseil municipal, conduit à ce que celle-ci soit inscrite de droit, à l'ordre du jour de la prochaine séance du conseil municipal de la commune nouvelle<sup>837</sup>.

Le conseil de la commune déléguée peut enfin, émettre des vœux sur toute problématique relative à l'avenir de la commune déléguée<sup>838</sup>.

L'article L2511-13 applicable aux communes déléguées, dispose que le conseil de la commune déléguée est consulté pour avis sur toute affaire ou rapport relatifs à la commune déléguée<sup>839</sup>. La loi établit que le conseil de la commune déléguée doit au minimum bénéficier d'un délai de quinze jours pour se prononcer sur le projet concerné. A l'image des avis du maire délégué présentés précédemment, les avis du conseil de la commune déléguée sont des avis simples. Or comme l'indique l'article L2511-13, si le conseil municipal n'est pas tenu par les avis rendus par le conseil de la commune déléguée, la

---

<sup>834</sup> Article L2113-17 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>835</sup> Article L2511-12 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>836</sup> Ibid

<sup>837</sup> Ibid

<sup>838</sup> Ibid

<sup>839</sup> Article L2511-13 du Code Général des Collectivités Territoriales

consultation de ces derniers reste obligatoire<sup>840</sup>. Par ailleurs, le non-respect du délai de quinze jours nécessaire à l'étude et à la prise de position du conseil de la commune déléguée a été jugé comme portant atteinte à la légalité de l'acte<sup>841</sup>.

Si l'article 21 de la loi du 16 décembre 2010, rendait applicable de droit aux communes déléguées dotées d'un conseil, les dispositions de l'article L2511-14<sup>842</sup>, la loi du 8 novembre 2016 a rendu cette application optionnelle<sup>843</sup>. Ainsi, c'est à la demande du conseil municipal que le conseil de la commune déléguée peut être doté de prérogatives en matière de politique associative. L'article L2113-17 avait déjà rendu facultatif la prise en compte des dispositions de l'article L2511-24 du CGCT relatif aux compétences associatives du conseil de la commune déléguée<sup>844</sup>. Il en est de même pour l'article L2511-14, qui établit des mesures de consultation spécifique sur le montant des subventions versées aux associations dont l'activité s'exerce dans le seul arrondissement, ou au profit des seuls habitants de l'arrondissement<sup>845</sup>. Le conseil de la commune déléguée peut ainsi faire valoir, dans les mêmes conditions que celles établies par l'article L2511-13, son opinion sans que celui-ci ait pour conséquence de majorer le montant global des subventions consacré par le budget de la commune nouvelle, aux associations<sup>846</sup>.

La loi confère aussi aux communes déléguées, des possibilités de faire valoir un avis en matière d'aménagement et d'urbanisme. Les dispositions de l'article L2511-15 du CGCT sont ainsi applicables aux communes déléguées dotées d'un conseil. Le conseil est consulté, avant toute délibération du conseil municipal portant sur l'établissement, la révision ou la modification du plan local d'urbanisme lorsque le périmètre du projet de plan ou le projet de modification ou de révision concerne, en tout ou partie, le ressort territorial de l'arrondissement<sup>847</sup>. Dans ces conditions, le conseil de la commune déléguée est consulté par le maire de la commune nouvelle préalablement à toute prise de délibération<sup>848</sup>. La demande d'avis est assortie des documents nécessaires à la bonne compréhension du

---

<sup>840</sup> CAA DE PARIS, 10 juin 2014, *Association Voies lib*, n° 13PA01470, 13PA01559

<sup>841</sup> CE, 21 janvier 2016, *Association des locataires du site des frigos et autres*, n° 375665

<sup>842</sup> Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010, Réforme des collectivités territoriales, Article 21

<sup>843</sup> Article L2113-17 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>844</sup> Voir p 180

<sup>845</sup> Article L2113-14 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>846</sup> Ibid

<sup>847</sup> Article L2113-15 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>848</sup> Article R134-1 d Code de l'Urbanisme

projet. Le conseil de la commune déléguée dispose d'un minimum de quinze jours pour se prononcer. Son avis ou l'acte justifiant de sa consultation est joint à la délibération et au plan local d'urbanisme soumis à enquête publique<sup>849</sup>.

**270.** Le conseil est enfin consulté dans les mêmes conditions que pour les documents d'urbanisme, sur tous les projets relatifs à l'aménagement. L'article R318-16 du code de l'urbanisme précise, ainsi, les types d'opérations d'aménagement visées par l'article L2511-15<sup>850</sup>. Il s'agit des opérations relatives aux projets de zone d'habitation, de zone de rénovation urbaine, de zone de réhabilitation, de zone industrielle et de zone artisanale. Dans un arrêt du 10 juin 2014, la cour administrative d'appel de Paris, a précisé que seules les opérations listées par l'article R318-16 du code de l'urbanisme étaient concernées par les dispositions de l'article L2511-15 du CGCT<sup>851</sup>.

**271.** La loi attribue aux maires délégués et aux conseils de communes déléguées, lorsqu'ils ont été créés, des compétences. A ces compétences, la loi ajoute la possibilité, pour les maires délégués comme pour les conseils de commune déléguée, de faire valoir leur avis sur les mesures prises par la commune. L'analyse de ces attributions consultative démontre que les avis portés par les communes déléguées demeurent des avis simples et qu'en ce sens les communes déléguées ne peuvent imposer par ce biais leurs vues au conseil municipal ou au maire de la commune déléguée.



**272.** La loi du 16 décembre 2010 donne la possibilité aux communes nouvelles d'instituer en leur sein des communes déléguées reprenant le nom et le périmètre des anciennes communes qui forment la commune nouvelle. A la différence notable de ce que le droit établissait jusqu'alors, ces institutions sont constituées à l'initiative de la commune nouvelle elle-même. En ce sens il est possible de considérer la commune déléguée comme

---

<sup>849</sup> Ibid

<sup>850</sup> Article R318-16 d Code de l'Urbanisme

<sup>851</sup> CAA DE PARIS, 10 juin 2014, *Association Voies lib*, n° 13PA01470, 13PA01559

un choix d'organisation interne de la commune nouvelle, reprenant à des fins politiques et fonctionnelles, certains attributs des anciennes communes. Les communes déléguées bénéficient d'une large possibilité d'attributions par délégation, ce qui permet une déconcentration interne et territorialisée des compétences communales. Les communes déléguées agissent cependant au nom de la commune nouvelle avec les moyens que celle-ci leur attribue. En ce sens, l'étendue des compétences exercées à l'échelle des communes déléguées demeure résiduelle et limitée.

273. Accorder aux communes nouvelles la possibilité d'instituer à l'échelle infra-communale une administration déconcentrée participe du renouveau de l'échelon communal. Mais ce dernier tient aussi au choix d'associer l'existence de communes déléguées avec le maintien d'un cadre communal à l'échelle de regroupement des communes.



## Section n°2

### L'extension du cadre communal à l'échelle de la commune nouvelle

---

274. La loi Marcellin avait pour ambition de combiner la reconnaissance des anciennes communes au sein de l'ensemble fusionné avec l'avènement d'un cadre communal strict à l'échelle du regroupement. En 1989, le ministère de l'Intérieur présentait cet objectif en ces termes : « *Les règles législatives et réglementaires en vigueur constituent un dispositif conciliant, à la fois, les impératifs liés à l'existence d'une structure communale unique et la volonté de maintenir une vie administrative proche de la population dans l'ancienne commune devenue commune associée* »<sup>852</sup>.

Mais en considérant la fusion de communes comme une « *association de communes* », la loi du 16 juillet 1971 a eu tendance à déstabiliser l'équilibre interne de la nouvelle commune, en attribuant aux anciennes communes une existence institutionnelle trop importante. Ce déséquilibre est pour partie à l'origine du nombre important de dé-fusions qu'ont connu les fusions-associations.

La formation à l'échelle de la commune nouvelle d'une commune de plein exercice, inscrit ce mode de regroupement dans la droite ligne des regroupements organiques. En effet, une commune nouvelle consiste bien en la disparition de communes qui en ont librement fait la demande et à leur remplacement par une commune regroupant l'ensemble de leurs attributions et moyens<sup>853</sup>. En accordant aux communes nouvelles la possibilité de former en leur sein des communes déléguées, le régime instauré par la loi du 16 décembre 2010 s'inscrit dans la lignée de la loi Marcellin.

---

<sup>852</sup> Réponse à la question écrite n°04464, Journal officiel du Sénat du 10 août 1989

<sup>853</sup> Compte rendu des débats, Sénat, séance du 22 novembre 2017, Extrait de la déclaration de Mme Jacqueline Gourault, ministre auprès du ministre de l'intérieur, sur les communes nouvelles : « *la commune nouvelle constitue une commune à part entière avec une circonscription électorale unique. Elle n'est pas une forme d'intercommunalité déguisée* ».

Dans la tension qui oppose les dynamiques infra-communales et communales, la loi du 16 décembre 2010 a pourtant préféré renforcer la dimension communale de la commune nouvelle, au risque de former un déséquilibre inverse à celui observé pour la loi Marcellin.

Ce choix s'inscrit dans une démarche de formation à l'échelle du groupement d'un cadre communal strict, dont le périmètre est plus adapté à l'exercice des politiques publiques communales. Ainsi, si le périmètre d'action des communes actuelles est considéré comme inadapté à l'exercice de certaines politiques publiques, le constat de cette inadaptation n'a pas pour effet de remettre en cause l'organisation communale en elle-même. La commune nouvelle se traduit donc par une extension du cadre communal à une échelle d'action plus adaptée.

La possibilité donnée par la loi aux communes nouvelles d'instituer en leur sein des communes déléguées dotées de compétences et d'institutions propres nécessite par ailleurs un assouplissement du cadre communal. Ce dernier se doit ainsi d'établir des conditions de dialogue entre l'ensemble des entités qui composent la commune nouvelle.

La présente section a donc vocation à définir le cadre communal de la commune nouvelle, dans ses ressemblances comme dans ses différences avec le cadre communal des communes de droit commun.

## **§1. Les particularités du cadre communal de la commune nouvelle**

275. L'exposé des motifs de la loi du 16 décembre 2010 précise que « *Les communes nouvelles relèvent du régime juridique applicable à toute commune* »<sup>854</sup>. L'article L2113-1 du CGCT rappelle ainsi que le droit applicable aux communes s'applique dans les limites des dispositions spéciales prévues par le chapitre III du titre 1<sup>er</sup> du livre 1<sup>er</sup> de la seconde partie du CGCT consacrée à la commune. En ce sens, les communes nouvelles relèvent du

---

<sup>854</sup> Projet de loi de réforme des collectivités territoriales, 21 Octobre 2009, Exposé des motifs, p 12

régime applicable aux communes de droit commun<sup>855</sup>, exception faite des questions relatives à la procédure organisant leur création<sup>856</sup>, l'institution de communes déléguées en leur sein<sup>857</sup> ou les conditions de versement de la dotation globale de fonctionnement<sup>858</sup>. Dans ces conditions, les communes nouvelles bénéficient des mêmes organes dotés des mêmes compétences et des mêmes moyens que les communes de droit commun. Par ailleurs, le statut des élus des communes nouvelles, de même que les règles électorales prévues pour les communes de droit commun, sont applicables de plein droit aux communes nouvelles<sup>859</sup>.

Cette intégration des communes nouvelles dans la catégorie des communes n'interdit pas pour autant à la loi d'organiser pour des raisons liées à la situation particulière des communes nouvelles, des dérogations au droit commun, comme elle a pu le faire pour les collectivités territoriales de Paris, Lyon et Marseille<sup>860</sup>.

En complément de cette affirmation juridique de la commune nouvelle en tant que commune, la loi encadre l'émergence progressive d'une commune au sens politique, dotée d'un sentiment d'appartenance commun largement exprimé par le choix du nom de la commune nouvelle. La loi prévoit aussi des mesures d'harmonisation de certaines politiques publiques structurant la formation progressive de la commune, en matière d'urbanisme ou de fiscalité locale.

## **A. Les institutions communales de la commune nouvelle et leurs particularités**

**276.** La jurisprudence du Conseil constitutionnel a progressivement délimité l'étendue des catégories listées à l'article 72. Dans ces conditions, il est nécessaire de déterminer au

---

<sup>855</sup> Ibid, Etude d'impact, p 51

<sup>856</sup> Code Général des Collectivités Territoriales, Deuxième partie, Livre Ier, Titre Ier, Chapitre III, Section 1

<sup>857</sup> Ibid, Section 2

<sup>858</sup> Ibid, Section 3

<sup>859</sup> Mylène LE ROUX, La relance du processus de fusion entre collectivités territoriales, *LA SEMAINE JURIDIQUE*, 4 Avril 2011

<sup>860</sup> CC Décision n° 82-149, 28 décembre 1982, *Loi relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale*

regard des critères de la jurisprudence, ce qui fait de la commune nouvelle une commune de plein exercice bénéficiant de particularités liées à sa situation.

### 1) La commune nouvelle : une commune de plein exercice

277. La jurisprudence constitutionnelle s'est interrogée sur les limites des catégories de collectivités listées à l'article 72. En effet, jusqu'à la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, les collectivités territoriales étaient les communes, les départements et les territoires d'Outre-mer<sup>861</sup>, auxquelles s'ajoutaient les régions<sup>862</sup> créées par la loi du 2 mars 1982 mais jusqu'alors non inscrites dans la Constitution. En proposant des adaptations législatives circonstanciées liées à des situations territoriales particulières, la loi se devait de respecter les limites que lui imposait la Constitution. Compte tenu de la liste des catégories établie par l'article 72 précité, il était impératif que les adaptations n'aillent pas jusqu'à éloigner les collectivités concernées des catégories constitutionnelles auxquelles elles étaient rattachées<sup>863</sup>.

La révision de la constitution de 2003 a modifié l'article 72 de la Constitution en créant la catégorie de collectivités à statut particulier. La particularité de cette nouvelle catégorie est de n'appartenir à aucune des autres catégories énumérées par l'article 72, permettant ainsi au législateur de regrouper au sein d'une même catégorie, les collectivités territoriales jusque-là orphelines<sup>864</sup>. Le législateur, dispose dans ces conditions d'une nouvelle liberté de création. En effet, une collectivité territoriale qui outrepasserait les critères de référence des autres catégories de collectivités listées par la Constitution, pourrait être rattachée à cette nouvelle catégorie<sup>865</sup>. C'est par exemple le sort réservé à la ville de Paris depuis la loi du 28 février 2017. Cette collectivité jusqu'alors qualifiée de commune à statut dérogatoire et de département à statut dérogatoire<sup>866</sup>, est aujourd'hui dotée d'une

---

<sup>861</sup> Constitution de la cinquième République, Article 72, Version en vigueur jusqu'au 29 mars 2003

<sup>862</sup> Loi n°82-213 du 2 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes des départements et des régions, Article 108

<sup>863</sup> Michel VERPEAUX, Laetitia JANICOT, Op. Ct, p 126

<sup>864</sup> Michel VERPEAUX, La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, *RFDA*, Juillet-août 2003, p 667

<sup>865</sup> Bertrand FAURE, Droit des Collectivités Territoriales, Dalloz, 4<sup>ème</sup> édition, 2016, p 323

<sup>866</sup> Marie-Christine DE MONTECLER, Paris plus près et plus loin du droit commun, *AJDA*, N°24/2016, 4 juillet 2016, p 1316

assemblée unique. Elle est considérée par la loi comme une collectivité à statut particulier<sup>867</sup>.

a) Les critères constitutionnels de l'unité catégorielle

278. Les limites posées par le Conseil constitutionnel sont claires et reposent sur le degré de conformité d'une collectivité territoriale avec une des catégories listées à l'article 72 de la Constitution<sup>868</sup>. Plusieurs cas particuliers ont soulevé l'interrogation du Conseil constitutionnel. Il s'agit de la question des départements d'Outre-mer, du statut des collectivités territoriales de Paris, Lyon et Marseille, et du cas particulier de la Corse<sup>869</sup>.

La décision du Conseil constitutionnel du 25 février 1982 valide la possibilité donnée au législateur de constituer une collectivité unique relevant d'une catégorie unique<sup>870</sup>. Elle justifie cette possibilité par la formation déjà établie des collectivités de Paris en Métropole et de Mayotte en Outre-mer<sup>871</sup>. Or si elle autorise cette distinction, la loi permet le maintien de la collectivité de Corse dans la catégorie des régions, en estimant notamment que le fait qu'aucune disposition précisant que le statut électoral de la Corse diffère de celui des régions de droit commun, la Corse peut être considérée comme une région. « *Considérant qu'en l'état actuel de la législation et jusqu'à l'intervention du texte destiné à fixer le régime général des élections aux conseils régionaux rien ne permet de soutenir que le régime applicable à la région de Corse sera dérogatoire au droit commun applicable à l'ensemble des régions* »<sup>872</sup>. Cette décision autorise donc le législateur à créer une collectivité territoriale qui, tout en relevant d'une catégorie déjà constituée, serait dotée à l'intérieur de celle-ci d'un statut particulier, dont elle serait la seule à bénéficier<sup>873</sup>. Le critère de rattachement de la Corse à la catégorie des régions étant le régime électoral, il est

---

<sup>867</sup> Loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, Article 1er

<sup>868</sup> Bertrand FAURE, Op. Ct, p 74

<sup>869</sup> Jean BOULOUIS, Une nouvelle conception institutionnelle de l'administration territoriale, commentaire des décisions du Conseil constitutionnel, *AJDA*, 1982, p 303

<sup>870</sup> CC Décision n° 82-138 DC du 25 février 1982, Loi portant statut particulier de la région de Corse

<sup>871</sup> Ibid, Considérant 4

<sup>872</sup> Ibid, Considérant 11

<sup>873</sup> Jean BOULOUIS, Une nouvelle conception institutionnelle de l'administration territoriale, commentaire des décisions du Conseil constitutionnel, *AJDA*, 1982, p 303

possible de considérer ce dernier comme un des critères de rattachement d'une collectivité à une des catégories énumérées à l'article 72 de la Constitution<sup>874</sup>.

La seconde question porte sur le statut particulier de Paris, Lyon et Marseille. Interrogé sur l'éventuelle rupture d'unité de la catégorie des communes engendrée par la création de communes dotées d'arrondissements, le Conseil constitutionnel a considéré qu'au regard de la Constitution rien ne fait obstacle à ce que la loi crée au sein des collectivités territoriales de Paris, Lyon et Marseille, des conseils d'arrondissement dotés d'attributions propres et de conseillers élus<sup>875</sup>. Cette mesure n'est pas en contradiction avec la Constitution et ne déroge pas suffisamment à l'unité catégorielle pour être considérée comme non conforme à la Constitution. Le Conseil constitutionnel met aussi clairement en avant l'existence pour ces communes d'un conseil municipal et d'un maire, organes de référence du droit commun de l'organisation communale<sup>876</sup>. Les organes exécutifs et délibératifs des communes peuvent ainsi être considérés comme étant des critères d'appartenance à la catégorie communale<sup>877</sup>.

La dernière analyse porte sur le cas particulier des départements et régions d'outre-mer régis par l'article 73 de la Constitution. Le Conseil constitutionnel a considéré qu'en créant une assemblée unique fusionnant les conseils généraux et régionaux des départements et régions de Guyane, de Martinique, de Guadeloupe et de la Réunion, le législateur avait outrepassé le cadre institué par l'article 73. L'objectif de ce dernier était en effet d'assurer l'assimilation législative des départements et régions d'Outre-mer au droit commun et non l'inverse, même si l'article prévoyait la possibilité d'adaptation législative aux situations particulières de ces territoires. Or le fait de constituer des assemblées uniques marquait une différence injustifiée entre les départements et régions métropolitaines et les départements et régions d'Outre-mer. En ce sens, la loi méconnaissait les principes énoncés par l'article 73 de la Constitution en instituant une organisation particulière réservée aux territoires

---

<sup>874</sup> Michel VERPEAUX, Laetitia JANICOT, Op. Ct, p 126

<sup>875</sup> CC Décision n° 82-149, 28 décembre 1982, Loi relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale, Considérant 6

<sup>876</sup> Décision n° 82-149 DC du 28 décembre 1982, Loi relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale, Considérant 6

<sup>877</sup> Michel VERPEAUX, Laetitia JANICOT, Op. Ct, p 126

d'Outre-mer régis par l'article 74<sup>878</sup>. Au-delà de cette méconnaissance, le juge constitutionnel pose les limites de l'unité catégorielle des départements et des régions. Ainsi, le Conseil constitutionnel constatait qu'en confiant la gestion des départements d'Outre-mer à une assemblée qui, contrairement au conseil général de métropole, n'assurait pas la représentation des composantes territoriales du département, la loi conférait aux départements d'Outre-mer une nature différente de celle des départements métropolitains<sup>879</sup>. La question de la représentation tient donc aussi bien au fait de l'existence d'une assemblée unique que de la création d'un régime électoral différent dans les départements d'Outre-mer et dans les départements métropolitains<sup>880</sup>. Elle pose à l'initiative législative la limite du respect d'une assemblée délibérante représentant les intérêts de la collectivité dans des conditions similaires pour l'ensemble de la catégorie<sup>881</sup>. En ce sens elle confirme l'analyse portée sur la situation particulière des collectivités territoriales de Paris, Lyon et Marseille dont le rapprochement avec la catégorie des communes tenait en partie à la présence d'un conseil municipal et d'un maire. Elle confirme par ailleurs le constat déjà observé pour le régime électoral de la région de Corse, que l'unité catégorielle tient aussi à la reconnaissance d'un régime électoral unique pour l'ensemble des collectivités concernées<sup>882</sup>.

**279.** Les critères de rattachement d'une collectivité tiennent avant tout à la reconnaissance de plusieurs éléments constitutifs de son organisation. Il s'agit du respect de la similitude des organes délibérants et exécutifs propres à chaque catégorie de collectivité et du maintien d'un régime électoral commun à chacune des catégories de collectivité.

b) L'application de ces critères au cas particulier de la commune nouvelle

**280.** Aucune jurisprudence constitutionnelle n'a précisément porté sur la question de savoir si la commune nouvelle était une commune ou bien outrepassait les critères de la catégorie communale pour former une collectivité à statut particulier. Or, le non-respect de l'un des

---

<sup>878</sup> Décision n° 82-147 DC du 2 décembre 1982, Loi portant adaptation de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à la Réunion, Considérant 4

<sup>879</sup> Ibid, Considérant 5

<sup>880</sup> Dominique ROUSSEAU, Pierre Yves GAHDOUN, Julien BONNET, Droit du contentieux administratif, Précis Domat Droit Public, 11<sup>ème</sup> édition, LGDJ

<sup>881</sup> Jean François BRISSON, La loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales, *JCP A*, Fasc 116-50, 16 janvier 2011

critères de référence catégorielle énoncés précédemment conduirait à conclure au statut particulier de la commune nouvelle et à sa non-appartenance à la catégorie communale. C'est ce qu'il est finalement advenu de la collectivité de Corse qui n'a plus été considérée comme une région dès que la loi l'a dotée d'un régime électoral spécifique<sup>883</sup>.

281. Les analyses jurisprudentielles et documentaires relatives à la « *fusion-Marcellin* » permettaient déjà de conclure au caractère communal des nouvelles communes fusionnées. La réponse ministérielle du 10 août 1989 confirme, en effet, le caractère communal de ces communes<sup>884</sup>. La jurisprudence a par ailleurs largement abondé dans ce sens, en considérant notamment que la dé-fusion d'une commune fusionnée relevait du régime de modification du périmètre communal applicable à l'ensemble des communes de droit commun, et donc, que séparer une nouvelle commune revenait bien à séparer une commune de droit commun<sup>885</sup>.

282. La loi du 16 décembre 2010 précise, quant à elle, que les communes nouvelles sont des collectivités territoriales<sup>886</sup>. L'arrêt du 12 janvier 2017 du Conseil d'Etat établit que la commune nouvelle consiste bien en la disparition de communes au profit d'une seule en indiquant que « *la décision par laquelle est créée, à la demande de tous les conseils municipaux concernés, une commune nouvelle ne saurait être regardée comme portant atteinte à la libre administration des collectivités territoriales alors même qu'elle a pour effet la disparition des communes qui ont fait la demande* »<sup>887</sup>. Si cette décision établit bien la disparition des anciennes communes au sein de la commune nouvelle, elle établit aussi que cette disparition se fait au profit de la commune nouvelle.

Au regard des critères issus de la jurisprudence constitutionnelle, il est nécessaire de comparer le droit électoral applicable aux communes nouvelles et celui applicable aux communes de droit commun. Or conformément aux dispositions du CGCT, le droit applicable aux élections des conseillers municipaux s'applique aux communes nouvelles. En effet, l'article L2113-1 du CGCT établit que les règles applicables aux communes

---

<sup>883</sup> CC Décision n°91-290, 9 mai 1991, *Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse*, Considérant 20

<sup>884</sup> Réponse à la question écrite n°04464, Journal officiel du Sénat du 10 août 1989

<sup>885</sup> CE, 22 mai 1981, *Commune de Val de Grie Haute-Marne*, n°21691 21777 21778 21779

<sup>886</sup> Article L2113-10 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>887</sup> CE, 12 janvier 2017, *Commune nouvelle de Moret-Loing-et-Orvanne*, n°406663



s'appliquent aux communes nouvelles, sous réserve des dispositions propres à la commune nouvelle prévues par ce même code. Or l'article L2121-3 du CGCT rend applicable aux communes, les règles électorales prévues aux articles L1 à L118-3, L225 à L270 et L273 du code électoral. Le chapitre III, du titre Ier de la deuxième partie du CGCT consacrée à la commune n'apporte aucune modification à l'application de ces dispositions. La loi du 16 décembre 2010 est de ce point de vue plus proche du droit commun que ne l'était la loi du 16 juillet 1971. En effet, le régime de la commune nouvelle ne prévoit ni sectionnement électoral ni élection au suffrage universel direct des conseillers membres des conseils de communes déléguées. Les dispositions prévues par le code électoral pour les sections de communes établissaient en effet une adaptation du scrutin de liste à la situation particulière des communes associées<sup>888</sup>. Quant à l'élection des membres du conseil de commune associée, elle se faisait dans les mêmes conditions que pour le conseil municipal. Elle n'avait cependant aucune influence sur ce dernier, dans le sens où elle concernait un organe infra-communal séparé du conseil municipal<sup>889</sup>. Le régime de la fusion-association était ainsi dérogoire au droit commun, mais il n'en remettait cependant pas en cause les fondements. Si le régime précédent conduisait à l'application dérogoire du code électoral pour les communes fusionnées sous la forme associative, la loi du 16 décembre 2010 n'établit aucune adaptation et institue une complète application du droit électoral de droit commun aux communes nouvelles.

Pour ce qui est des organes délibérants et exécutifs de la commune nouvelle, la loi du 16 décembre 2010 rend applicable d'office aux communes nouvelles les règles relatives aux organes communaux de droit commun, à l'exception des mesures particulières prévues par le chapitre consacré à la commune nouvelle<sup>890</sup>. Les articles consacrés à la commune nouvelle précisent bien qu'elle dispose d'un maire<sup>891</sup> et d'un conseil municipal<sup>892</sup>. La composition de ce dernier diffère de la formation de droit commun<sup>893</sup>. Or le juge ne s'est pas prononcé sur la constitutionnalité de cette disposition. Celle-ci a soulevé un débat constitutionnel portant notamment sur la question de l'égalité devant le suffrage et de

---

<sup>888</sup> Article L254 du Code Electoral

<sup>889</sup> Article L2113-17 du Code Général des Collectivités Territoriales (version en vigueur avant le 16 décembre 2010)

<sup>890</sup> Article L2113-1 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>891</sup> Article L2113-12-1 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>892</sup> Article L2113-7 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>893</sup> Ibid

l'égalité devant la loi<sup>894</sup>. Le débat se concentre aussi sur la composition du conseil municipal et sa capacité à représenter de manière proportionnelle et équitable les différentes communes composant la commune nouvelle. Or si la loi prévoit des mesures particulières pour la composition des conseils municipaux des communes nouvelles, elle n'établit aucune différence quant à l'organisation communale en tant que telle. Cette dernière reste structurée autour d'un organe délibérant et d'un organe exécutif comparable à ceux des communes de droit commun.

283. Au regard des critères constitutionnels et des arguments avancés, le caractère communal de la commune nouvelle ne fait, en l'état actuel du droit, pas de doute.

## 2) Les attributs communaux de la commune nouvelle et leurs particularités

284. L'appartenance de la commune nouvelle à la catégorie communale implique qu'elle soit dotée d'institutions exécutives et délibératives comparables à celles des communes de droit commun.

Pour que les dispositions spécifiques prévues par le code pour les communes nouvelles soient respectueuses du principe d'égalité entre les collectivités territoriales, il est nécessaire que l'objectif poursuivi par ces mesures spéciales soit au service de l'intérêt général ou vise à répondre à une situation particulière et que, dans tous les cas, il réponde à l'objectif fixé par la loi<sup>895</sup>. Dans ces conditions, les particularités accordées aux communes nouvelles sont limitées et visent avant tout à faciliter la procédure de création des communes nouvelles.

### a) Le maire et les adjoints de la commune nouvelle

285. L'article L2122-1 du CGCT établit que, dans chaque commune, un maire est élu parmi les membres du conseil municipal<sup>896</sup>.

---

<sup>894</sup> Compte rendu des débats, Assemblée Nationale, séance du 31 octobre 2014

<sup>895</sup> CC Décision n° 91-291 DC du 6 mai 1991, La loi instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France

<sup>896</sup> Article L2122-1 du Code Général des Collectivités Territoriales

L'ensemble des dispositions prévues au chapitre II du titre II du livre Ier du CGCT consacré aux maires et adjoints, est applicable aux communes nouvelles. Le maire de la commune nouvelle dispose donc des mêmes conditions d'exercice du mandat municipal que le maire de droit commun<sup>897</sup>.

Dans les mêmes conditions, sont applicables aux communes nouvelles les règles fixant le nombre d'adjoints de la commune nouvelle et leur mode d'élection. L'article L2122-2 du CGCT établit que le conseil municipal détermine le nombre des adjoints au maire sans que ce nombre n'excède 30% de l'effectif total du conseil municipal<sup>898</sup>. Conformément aux dispositions de l'article L2122-1 du CGCT, les adjoints au maire sont élus parmi les membres du conseil municipal<sup>899</sup>. Comme évoqué précédemment, la loi prévoit qu'en cas de création de communes déléguées au sein de la commune nouvelle, s'ajoute d'office à la liste des adjoints, les maires des communes déléguées<sup>900</sup>.

A noter par ailleurs que comme pour les communes de droit commun, peuvent être élus en plus des adjoints dans la limite des 30% fixé par l'article L2122-2 du CGCT, des adjoints de quartier sans que leur nombre ne dépasse le seuil de 10% fixé par l'article L2122-2-1 du CGCT<sup>901</sup>. Cette disposition spéciale ne s'appliquerait en l'occurrence qu'à un nombre limité de communes nouvelles, la loi instituant cette possibilité seulement pour les communes de 80 000 habitants et plus. Dans ces conditions, seules les communes nouvelles d'Annecy<sup>902</sup> et de Cherbourg-en-Cotentin<sup>903</sup> peuvent en bénéficier. Conformément aux dispositions de l'article L2122-3 des adjoints spéciaux peuvent par ailleurs être institués par délibération motivée du conseil municipal<sup>904</sup>.

**286.** Plusieurs particularités sont cependant instituées par la loi. Il s'agit tout d'abord de l'interdiction de cumul du poste de maire délégué et de maire de la commune nouvelle, à l'exception du premier mandat. Ainsi, à l'issue du premier renouvellement, le maire de la

---

<sup>897</sup> Code Général des Collectivités Territoriales, Deuxième partie, Livre Ier, Titre II, Chapitre II

<sup>898</sup> Article L2122-2 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>899</sup> Ibid

<sup>900</sup> Article L2113-13 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>901</sup> Article L2122-2-1 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>902</sup> INSEE, Population légale 2015, Commune d'Annecy

<sup>903</sup> INSEE, Population légale 2015, Commune de Cherbourg-en-Cotentin

<sup>904</sup> Article L2122-3 du Code Général des Collectivités Territoriales

commune nouvelle ne pourra plus être à la fois maire délégué et maire de la commune nouvelle<sup>905</sup>.

La seconde particularité tient au régime transitoire de l'élection des adjoints au maire de la commune nouvelle, dans les communes nouvelles composées d'anciennes communes de moins de 1 000 habitants. Dans ces conditions, et avant le premier renouvellement, les règles d'élection des adjoints sont celles prévues pour les communes de moins de 1 000 habitants<sup>906</sup>. Elles échappent donc à la règle de la parité imposée aux élections d'adjoints dans les communes de plus de 1 000 habitants. Lors du premier renouvellement, la règle de droit commun sera appliquée<sup>907</sup>.

La création d'une commune nouvelle n'entraîne pas le renouvellement automatique de la composition du conseil municipal. Se pose alors la question de l'avenir des adjoints et des anciens maires dans le cadre d'une fusion réalisée en cours de mandat. En effet, l'article L2113-7 pourrait prêter à confusion dès lors qu'il indique que la composition du conseil municipal ne peut excéder soixante-neuf membres, sauf dans « *le cas où la désignation des maires et adjoints des anciennes communes rend nécessaire l'attribution de sièges supplémentaires* »<sup>908</sup>. Cette rédaction pourrait laisser penser que le fait d'avoir été élu adjoint avant la création de la commune nouvelle conduirait de droit à bénéficier de ce titre dans le cadre de la commune nouvelle. Or la loi précise que les maires des anciennes communes bénéficient du titre d'adjoint de la commune nouvelle, sans que leur nombre soit comptabilisé dans le cadre des limites précitées établies par l'article L2122-2 du CGCT<sup>909</sup>. Elle établit par ailleurs que, jusqu'au prochain renouvellement du conseil municipal, les maires des anciennes communes sont de droit maires délégués des communes déléguées<sup>910</sup>. Mais la loi n'apporte pas de précisions quant au statut des adjoints des anciennes communes, si ce n'est qu'en raison de leur statut dans l'ancienne commune, ils doivent intégrer l'effectif du conseil municipal de la commune nouvelle.

---

<sup>905</sup> Article L2113-12-2 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>906</sup> Article L2122-8-1 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>907</sup> François GROSDIDIER, Rapport n°22, Sénat session ordinaire de 2016-2017, 12 octobre 2016, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, Proposition de loi tendant à permettre le maintien des communes associées, sous forme de communes déléguées, en cas de création d'une commune nouvelle, p 12

<sup>908</sup> Article L2113-7 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>909</sup> Article L2113-13 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>910</sup> Ibid

La procédure de fusion issue de la loi Marcellin était de la même manière relativement floue sur cette question. Dans le cadre d'une procédure contentieuse relative à l'élection des maires et des adjoints de la commune de Dunkerque issue d'une fusion réalisée en application du droit en vigueur avant la loi du 16 décembre 2010, le Conseil d'Etat s'est précisément prononcé sur cette question. Il a considéré qu'en vertu des dispositions des articles L2113-6 du CGCT dans sa version applicable avant la loi du 16 décembre 2010 et demeurée inchangée à l'issue<sup>911</sup>, et des dispositions combinées des articles L2122-4 et L2122-10 du CGCT, « *qu'en l'absence de dispositions législatives spécifiques relatives à la désignation de l'exécutif de la commune issue d'une fusion, il appartient au conseil municipal de la commune nouvelle de procéder à l'élection de son maire et de ses adjoints* »<sup>912</sup>. Dans ces conditions, le droit commun doit s'appliquer et le fait d'avoir été adjoint au maire ne conduit pas nécessairement à bénéficier, dans le cadre du nouvel exécutif de la commune nouvelle, d'un statut analogue.

287. Au regard des dispositions citées, il est d'ores et déjà possible de constater que l'ensemble des mesures dérogatoires relatives aux conditions d'élection des maires et des adjoints est provisoire. C'est le cas par exemple des conditions d'élection des adjoints au maire des communes nouvelles dont l'ensemble des anciennes communes fusionnées compte moins de 1 000 habitants<sup>913</sup>. C'est aussi le cas de la nomination d'office, en tant que maires délégués, des anciens maires de communes fusionnées. Combinée aux dispositions désignant de droit les maires délégués en tant qu'adjoints de la commune nouvelle, cette nomination d'office crée un poste d'adjoint de droit établi provisoirement jusqu'au prochain renouvellement du conseil municipal.

Au regard de la jurisprudence constitutionnelle, le caractère temporaire de ces dispositions semble essentiel au respect des principes constitutionnels. En effet, ces ruptures d'égalité vis-à-vis des autres communes, ont une vocation incitative. En ce sens, ils sont cohérents

---

<sup>911</sup> Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010, Réforme des collectivités territoriales, Article 25

<sup>912</sup> CE, 23/12/2011, Commune de Dunkerque, n°347415

<sup>913</sup> Voir p 204

avec l'objectif d'intérêt général fixé par la loi<sup>914</sup>. Si ces mesures avaient été définitives, elles auraient en revanche constitué une rupture d'égalité difficile à justifier<sup>915</sup>.

b) Le conseil municipal de la commune nouvelle

288. L'article L 2121-1 du CGCT établit que « *le corps municipal de chaque commune se compose du conseil municipal, du maire et d'un ou plusieurs adjoints* »<sup>916</sup>.

L'ensemble des dispositions prévues au chapitre Ier du titre II du livre Ier du CGCT consacré aux conseils municipaux, est applicable aux communes nouvelles<sup>917</sup>. Le chapitre du CGCT consacré aux communes nouvelles établit cependant des particularités, qu'il est nécessaire de détailler.

289. La loi du 16 juillet 1971 proposait une période transitoire visant à éviter le recours à de nouvelles élections à l'issue d'une fusion de communes<sup>918</sup>. Les articles L112-6 et L112-7 du code des communes ont régi en application des dispositions de la loi Marcellin, la formation du conseil municipal à l'issue de la fusion<sup>919</sup>.

Afin d'éviter que la fusion n'entraîne une dissolution des conseils municipaux des anciennes communes et le recours automatique à de nouvelles élections, le code des communes prévoyait une période transitoire durant laquelle les élus des anciennes communes sont intégrés au nouveau conseil municipal.

Deux procédures étaient alors prévues. La première consistait à autoriser le préfet, après accord des conseils municipaux des communes concernées, à intégrer la totalité des membres des anciens conseils municipaux, dans la limite de cinquante-cinq membres<sup>920</sup>.

---

<sup>914</sup> Catherine PIRES BEAUME, Rapport n°2310, Op. Ct

<sup>915</sup> Julien MARTIN, Le renvoi d'une QPC sur la conformité des dotations d'intercommunalité au principe d'égalité entre les collectivités territoriales, La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales, n° 21, 28 Mai 2018, p 2154

<sup>916</sup> Article L2121-1 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>917</sup> Code Général des Collectivités Territoriales, Deuxième partie, Livre Ier, Titre II, Chapitre I

<sup>918</sup> CE, 23/12/2011, Commune de Dunkerque, n°347415

<sup>919</sup> Décret n°77-90 du 27 janvier 1977, Portant révision du code de l'administration communale et codification des textes législatifs applicables aux communes

<sup>920</sup> Article L112-1 du Code des Communes

La seconde était la méthode de droit commun qui consistait en une répartition des membres des anciens conseils municipaux selon la règle du plus fort reste. Celle-ci était calculée sur une base de cinquante-cinq membres<sup>921</sup>.

Le texte a assorti l'application de ces deux procédures à deux conditions. La première consistait à imposer la règle selon laquelle le nombre de conseillers intégrés au nouveau conseil ne pouvait dépasser le nombre de conseillers déjà en exercice<sup>922</sup>. La seconde consistait à imposer le fait que les adjoints et les maires des anciennes communes soient intégrés de droit à l'effectif du conseil municipal, y compris si cela devait conduire au dépassement du plafond de cinquante-cinq membres fixé par la loi<sup>923</sup>.

**290.** L'approche de la loi du 16 décembre 2010 est différente puisqu'elle ne prévoit pas en l'espèce de procédure dérogatoire<sup>924</sup>. Elle indique que l'arrêté préfectoral instituant la commune nouvelle répartit les sièges entre communes en respectant plusieurs conditions<sup>925</sup>. L'effectif total ne peut pas dépasser soixante-neuf membres, les maires et adjoints des anciennes communes sont intégrés de droit au nouveau conseil municipal et la répartition doit se faire de manière proportionnelle selon la règle du plus fort reste<sup>926</sup>. L'intégration des anciens maires et conseillers municipaux peut conduire au dépassement du plafond de soixante-neuf membres<sup>927</sup>. Enfin, la répartition est effectuée par le préfet dans le respect de l'ordre du tableau, conformément aux dispositions de l'article L2121-1 du CGCT<sup>928</sup>. La loi conserve bien l'idée d'une période transitoire dont l'objectif est d'éviter la dissolution des anciens conseils et le recours à de nouvelles élections municipales immédiatement après la création de la commune nouvelle. Elle renvoie cependant à la discrétion du préfet, la composition du conseil municipal de la commune nouvelle<sup>929</sup>.

**291.** La loi du 16 mars 2015 crée une nouvelle formule en considérant qu'à la règle de droit commun déjà exposée, s'ajoute la possibilité pour les communes nouvelles de bénéficier

---

<sup>921</sup> Article L112-2 du Code des Communes

<sup>922</sup> Ibid

<sup>923</sup> Ibid

<sup>924</sup> Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010, Réforme des collectivités territoriales, Article 21

<sup>925</sup> Ibid

<sup>926</sup> Ibid

<sup>927</sup> Ibid

<sup>928</sup> Article L2121-1 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>929</sup> Catherine PIRES BEAUME, Rapport n°2310, Op. Ct

d'une composition dérogatoire regroupant l'ensemble des anciens conseillers municipaux des anciennes communes<sup>930</sup>. Dans ces conditions, l'effectif du nouveau conseil municipal peut légalement, jusqu'au prochain renouvellement et à la demande des conseils municipaux formulée par délibération avant la fusion, dépasser la limite de droit commun fixée pour les communes de 300 000 habitants et plus, à savoir soixante-neuf membres<sup>931</sup>. C'est ainsi, par exemple, que la commune nouvelle d'Annecy dispose d'un conseil municipal composé de 202 conseillers municipaux<sup>932</sup> ; il aurait été de cinquante-cinq si elle avait été une commune de droit commun<sup>933</sup>.

Afin d'éviter tout risque d'inconstitutionnalité, notamment au regard des dispositions de l'article 40 de la Constitution qui interdit l'aggravation de la charge publique par les propositions et amendements parlementaires<sup>934</sup>, le législateur a encadré cette mesure dérogatoire. L'article L2113-7 du CGCT établit que 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 selon la règle de droit commun<sup>935</sup>.

Enfin, la loi du 8 novembre 2016 vient éclairer une imprécision de la loi du 16 décembre 2010. Elle précise en effet que la répartition de droit commun établie à la proportionnelle selon la règle du plus fort reste, est bien établie par le préfet sur la base de calcul d'un effectif de soixante-neuf sièges<sup>936</sup>.

La loi du 16 mars 2015 instaure par ailleurs, par amendement, une seconde phase dérogatoire dans le courant du premier renouvellement du conseil municipal de la commune nouvelle jusqu'au renouvellement suivant. L'article L2113-8 du CGCT établit que le nombre de sièges au conseil municipal, à compter du premier renouvellement, correspond au nombre de sièges prévus pour la strate démographique immédiatement

---

<sup>930</sup> Article L2113-7 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>931</sup> Article L2121-2 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>932</sup> Arrêté préfectoral 2016-0055 du 14 juillet 2016, Portant création de la commune nouvelle d'Annecy

<sup>933</sup> Article L2121-2 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>934</sup> Catherine PIRES BEAUME, Rapport n°2310, Op. Ct

<sup>935</sup> Article L2113-7 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>936</sup> Loi n°2016-1500 du 8 novembre 2016, Tendante à permettre le maintien des communes associées sous la forme de communes déléguées en cas de création de commune nouvelle, Article 2



supérieure<sup>937</sup>. Cette dérogation prend fin à compter du second renouvellement et la règle de droit commun s'applique alors aux communes nouvelles<sup>938</sup>.

La loi n'apporte aucune précision sur les contours de la notion de renouvellement citée à plusieurs reprises par les articles L2113-7 et L2113-8 du CGCT. Le député Jacques Pelissard avait souhaité au moyen d'un sous-amendement en séance, faire compléter l'article L2113-8 en limitant la notion de renouvellement aux seuls renouvellements issus d'échéances électorales<sup>939</sup>. Cette proposition a finalement été rejetée. La notion de renouvellement renverrait donc aux trois situations de renouvellement général prévues par la loi, à savoir : les élections municipales<sup>940</sup>, le renouvellement du conseil municipal en cas de dissolution par décret pris en conseil des ministres<sup>941</sup> et le renouvellement général du conseil en cas de vacance de plus d'un tiers de ses membres<sup>942</sup>.

**292.** L'ensemble de ces éléments de dérogations s'inscrit dans une démarche politique qui vise à faciliter la fusion des communes<sup>943</sup>. Ils participent aussi d'une volonté de représentation plus claire des anciennes communes au sein du conseil municipal. En effet, la règle de droit commun établie par la loi du 16 décembre 2010 et maintenue par l'article L2113-7 du CGCT, a pour conséquence d'empêcher de siéger au sein du conseil municipal de la commune nouvelle, une partie des élus municipaux des anciennes communes. Dans le cadre de la loi Marcellin, ces derniers pouvaient être réintégrés en tant que conseillers membres du conseil consultatif établi au sein des communes associées, si ces dernières avaient été créées<sup>944</sup>. Dans le cadre de la commune nouvelle, voter la fusion de leur commune constitue un abandon de mandat pour certains conseillers municipaux. La loi a limité cet inconvénient, en imposant une intégration des anciens maires et adjoints des communes fusionnées<sup>945</sup>. L'idée de la loi du 16 mars 2015 est d'aller plus loin en proposant à l'ensemble des conseillers municipaux d'achever leurs mandats. Cette possibilité permet d'abord d'atténuer les éventuelles réticences des élus locaux face à un

---

<sup>937</sup> Article L2113-8 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>938</sup> Ibid

<sup>939</sup> Compte rendu des débats, Assemblée Nationale, séance du 31 octobre 2014

<sup>940</sup> Les prochaines élections municipales sont prévues en 2020 et en 2026

<sup>941</sup> Article L2121-6 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>942</sup> Article L270 du Code Electoral

<sup>943</sup> Catherine PIRES BEAUME, Rapport n°2310, Op. Ct

<sup>944</sup> Voir p 168

<sup>945</sup> Article L2113-7 du Code Général des Collectivités Territoriales

choix qui pourrait compromettre leurs mandats<sup>946</sup>. Elle assure aussi une représentation des oppositions au sein du nouveau conseil municipal. En effet, la règle de répartition au plus fort reste attribue les sièges dans l'ordre du tableau, ce qui implique que les élus de la majorité sont nécessairement privilégiés par rapport aux conseillers d'opposition dans l'attribution des sièges au sein du conseil municipal de la commune nouvelle. La première phase dérogatoire prévue par l'article L2113-7 du CGCT permet de mettre un terme à ce déficit démocratique.

Concernant précisément la seconde phase dérogatoire établie par la loi du 16 mars 2015, l'objectif du législateur est avant tout de permettre aux conseils municipaux des communes nouvelles de représenter l'ensemble des anciennes communes au sein du conseil municipal de la commune nouvelle<sup>947</sup>. En effet, les députés Jacques Pelissard et Christine Pires Beaune ont constaté au cours des auditions de maires de communes nouvelles préalablement au dépôt de leur proposition de loi commune sur l'amélioration du régime de la commune nouvelle, l'inquiétude de ces derniers vis-à-vis de la perspective de retour dès 2020 à la règle de droit commun<sup>948</sup>. Dans ces conditions, la proposition de loi a souhaité établir une forme de lissage consistant à attribuer aux conseils municipaux plus de sièges durant une période provisoire, afin de leur permettre de garantir la représentation électorale de l'ensemble des anciennes communes<sup>949</sup>. Mais derrière cet argument se cache aussi la volonté de lever tous les blocages politiques à la formation des communes nouvelles. A compter du second renouvellement la commune nouvelle entrera dans le droit commun. Pour les conseils municipaux la question de la représentation sera alors de nouveau posée. Pour autant, la commune nouvelle aura émergé en tant que commune politique ce qui atténuera sensiblement l'argument de la représentation des anciennes communes au sein du conseil municipal. La question du nombre de conseillers durant la seconde période transitoire est enfin liée au fait que les communes nouvelles, notamment lorsqu'elles sont composées d'un nombre important de communes et que leur densité de population est faible, sont exposées à des difficultés d'organisation auxquelles les communes de droit commun de population équivalente n'ont pas à faire face<sup>950</sup>. Ces

---

<sup>946</sup> Rencontre nationale des communes nouvelles, 27 mai 2015, compte rendu des discussions

<sup>947</sup> Compte rendu des débats, Assemblée Nationale, séance du 31 octobre 2014

<sup>948</sup> Ibid

<sup>949</sup> Ibid

<sup>950</sup> Annexe n°8, Compte rendu de l'Interview du Jean-Yves ODILLON, Maire délégué de la commune d'Andrezé, Adjoint au maire de la commune nouvelle de Beaupréau-en-Mauges, 17 mai 2018

difficultés sont notamment liées à la dispersion très importante de la population sur le territoire communal et à l'émiettement des biens municipaux tels que les écoles, les restaurants scolaires, les bibliothèques, les salles municipales ou la voirie qui nécessite la mobilisation d'un nombre conséquent d'élus<sup>951</sup>.

A ces arguments d'ordre politique et technique, s'opposent des arguments d'ordre constitutionnel, le maintien de ces deux phases dérogatoires pouvant être considéré comme contraire à la Constitution<sup>952</sup>.

Pour l'heure le Conseil constitutionnel ne s'est pas prononcé sur cette question. La première période de dérogation peut se justifier au regard des objectifs de simplification de la procédure de fusion affichés par la loi du 16 mars 2015. En revanche, la seconde période est plus difficilement justifiable, dès lors qu'elle implique que pour un temps limité, que les administrés des communes nouvelles concernées soient représentés par plus d'élus que les administrés des communes de droit commun de même taille. Plusieurs décisions du Conseil constitutionnel ont déjà porté sur des cas d'inégalités comparables<sup>953</sup>.

Dans sa décision du 19 février 2016, le Conseil constitutionnel établit que « *si la répartition des sièges doit respecter un principe général de proportionnalité par rapport à la population de chaque collectivité territoriale membre de l'établissement public de coopération, il peut être toutefois tenu compte, dans une mesure limitée, d'autres considérations d'intérêt général* »<sup>954</sup>. Dans ces conditions, le Conseil constitutionnel a considéré que l'inégalité constatée devant le suffrage répondait à un objectif d'intérêt général de la loi visant à assurer une meilleure représentativité des communes de la métropole d'Aix-Marseille-Provence les plus peuplées. Dans sa décision du 20 juin 2014 « *commune de Salbris* », le Conseil constitutionnel avait considéré qu'en permettant un accord sur la détermination du nombre et de la répartition des sièges des conseillers communautaires et en imposant que pour cette répartition, il soit seulement tenu compte de la population, « *la loi avait dérogé au principe général de proportionnalité dans une*

---

<sup>951</sup> Ibid

<sup>952</sup> Compte rendu des débats, Sénat, séance du 15 décembre 2014

<sup>953</sup> Michel VERPEAUX, La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République devant le Conseil constitutionnel : une nouvelle illustration de la parabole du moustique et du chameau, La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 38-39, 21 Septembre 2015

<sup>954</sup> CC Décision n° 2015-521/528 QPC, 19 février 2016, *Commune d'Éguilles et autre*

*mesure qui est manifestement disproportionnée* »<sup>955</sup>. Dans ces conditions, la règle de répartition soumise à accord local, ne répondait pas à l'objectif de représentation proportionnelle que l'égalité devant le suffrage imposait<sup>956</sup>. Le gouvernement a évoqué cette décision pour faire état de sa crainte concernant le maintien de la dérogation portée par l'article L2113-8 du CGCT<sup>957</sup>.

La notion de proportionnalité est d'importance, compte tenu de la réponse apportée par le Conseil constitutionnel en 2014. Elle ne se pose pas forcément dans les mêmes termes pour une commune nouvelle que pour une intercommunalité. Le conseil de la commune nouvelle n'a pas en soi vocation à représenter de manière proportionnée des communes membres, mais la population de la commune nouvelle dans son ensemble. Pour autant, l'article L2113-7 conduit à l'intégration au sein du nouveau conseil municipal, des conseillers issus des conseils municipaux des anciennes communes. Le respect du suffrage exprimé lors du précédent renouvellement nécessite que chacun des anciens conseils soit représenté de manière proportionnée au sein du conseil municipal de la commune nouvelle<sup>958</sup>. Dans ces conditions, la règle établie par l'article L2113-7 du CGCT associant le respect de la proportionnalité garantie par la méthode de répartition au plus fort reste, et la règle de non-attribution d'un nombre plus important de sièges que chaque ancienne commune n'en disposait jusqu'alors, permet une juste représentation de la population de chaque commune fusionnée et assure ainsi l'égalité de tous devant le suffrage. La constitutionnalité de l'article L2113-7 ne se pose donc pas sous l'angle du respect de la représentation proportionnelle des populations, dès lors que l'ensemble des garanties semblent avoir été prises par la loi pour que celle-ci soit assurée<sup>959</sup>.

La question de l'intérêt général est en revanche posée, notamment au regard des dispositions de l'article L2113-8 du CGCT. Cet article introduit en effet, pour une période donnée, une inégalité entre communes de même strate. Cette situation pose question aussi bien au regard du principe d'égalité devant le suffrage, que du principe d'égalité devant la loi. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 19 février 2016, énonce clairement

---

<sup>955</sup> CC Décision n° 2014-405 QPC, 20 juin 2014, *Commune de Salbris*

<sup>956</sup> Françoise SEMPE, La décision commune de Salbris, des effets à neutraliser, AJDA, 6 décembre 2014, p 2362

<sup>957</sup> Compte rendu des débats, Assemblée Nationale, séance du 31 octobre 2014

<sup>958</sup> Catherine PIRES BEAUME, Rapport n°2310, Op. Ct, p 57

<sup>959</sup> Sénat, compte rendu intégral des débats, séance du 15 décembre 2014

qu'une telle inégalité est possible si elle répond à une considération d'intérêt général<sup>960</sup>. Or précisément dans la seconde phase transitoire introduite par l'article L2113-8, la commune nouvelle déroge aux règles élémentaires de l'égalité devant le suffrage et de l'égalité des collectivités devant la loi. Dans ces conditions, s'il devait y avoir une décision du Conseil constitutionnel concernant la constitutionnalité de l'article L2113-8, il est fort probable qu'elle exploiterait de manière approfondie le contenu de l'exposé des motifs de la loi du 16 mars 2015 et les justifications apportées par le législateur pour appuyer cette dérogation<sup>961</sup>.

c) Les moyens de la commune nouvelle

**293.** En plus de ces organes exécutifs et délibérants, la commune nouvelle bénéficie des moyens de droit commun attribués aux communes par le CGCT.

La commune nouvelle est dotée dans les mêmes conditions qu'une commune de plein exercice, des moyens matériels et humains pour assurer ses attributions. Les caractéristiques propres à la formation de la commune nouvelle et au maintien des anciennes communes sous la forme de communes déléguées ont conduit le législateur à apporter quelques adaptations aux règles de droit commun.

La question budgétaire n'est pas explicitement exposée par la loi. En effet, les dispositions prévues par le CGCT au titre III du livre II de la deuxième partie consacrées aux finances communales, sont applicables de plein droit aux communes nouvelles<sup>962</sup>. L'article L2113-5 établit que l'ensemble des biens, droits et obligations du ou des EPCI dont la commune nouvelle est issue et des communes dont elle est issue, lui sont transférés<sup>963</sup>.

Dans ces conditions, la commune nouvelle se substitue aux anciennes communes et aux anciens EPCI, si elle est créée en lieu et place de ces derniers, dans le recouvrement des recettes et dans le mandatement des dépenses.

---

<sup>960</sup> CC Décision n° 2015-521/528 QPC, 19 février 2016, *Commune d'Éguilles et autre*

<sup>961</sup> Sénat, compte rendu intégral des débats, séance du 15 décembre 2014

<sup>962</sup> Code Général des Collectivités Territoriales, Deuxième partie, Livre II, Titre III

<sup>963</sup> Article L2113-5 du Code Général des Collectivités Territoriales

Dans l'attente du vote du budget de la commune nouvelle, l'ordonnateur de la commune nouvelle met en recouvrement les recettes et engage, liquide et mandate les dépenses conformément aux dispositions de l'article L1612-1 du CGCT en prenant en compte les résultats arrêtés par le comptable public sur les budgets des anciennes communes et EPCI que la commune nouvelle a remplacé<sup>964</sup>.

La seule particularité budgétaire tient à l'application des dispositions de l'article L2113-17-1 du CGCT qui établit que l'état spécial regroupant les recettes et les dépenses des communes déléguées est annexé au budget communal<sup>965</sup>. Ces dépenses et ces recettes sont par ailleurs inscrites au budget communal<sup>966</sup>.

La commune nouvelle bénéficie du transfert de l'ensemble des biens, droits et obligations des EPCI à fiscalité propre et des anciennes communes qui la composent<sup>967</sup>. Elle se substitue aussi à leurs contrats et délibérations<sup>968</sup>.

La commune nouvelle devient l'employeur de l'ensemble du personnel des communes et des EPCI dont elle est issue, dans les conditions et avantages fixés à l'article L511-7 du CGCT<sup>969</sup>.

**294.** Au regard des critères constitutionnels énoncés précédemment, il est possible de confirmer l'appartenance de la commune nouvelle à la catégorie communale. A ce titre, elle bénéficie des attributs et des moyens des communes de plein exercice. Pour autant, en raison des conditions propres à la formation et au maintien des communes nouvelles, le droit s'est adapté en créant aussi bien pour les maires et adjoints que pour les conseils municipaux, et dans une moindre mesure pour ce qui concerne les budgets des communes nouvelles, des dérogations au droit commun justifiées par les objectifs poursuivis par la loi.

---

<sup>964</sup> Article L1612-1 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>965</sup> Article L2113-17-1 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>966</sup> Article L2511-37 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>967</sup> Article L2113-5 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>968</sup> Ibid

<sup>969</sup> Ibid

## **B. La construction progressive du fait communal à l'échelle de la commune nouvelle**

295. La construction d'une commune nouvelle consiste donc en l'extension du modèle communal dérogatoire, à une échelle de regroupement. Il consiste aussi parallèlement en la formation progressive d'une commune politique qui nécessite notamment un travail commun d'organisation et de concertation, sur la gouvernance et sur l'identité de la commune en construction.

Dans ce contexte, la charte de la commune nouvelle est un outil précieux d'affirmation du fait communal. Or ces chartes n'ont pas de portée juridique, la loi prévoit donc plusieurs outils permettant l'émergence progressive d'une réalité communale à l'échelle de la commune nouvelle.

### **1) La charte de la commune nouvelle**

296. La loi du 16 décembre 2010 n'évoque pas la question de la charte de gouvernance. Pourtant, de nombreuses communes nouvelles ont souhaité se soumettre à cette expérience<sup>970</sup>. Elle permet en effet pour des communes souhaitant former une commune nouvelle, de définir, parfois de manière très précise, l'organisation qu'elles souhaitent voir émerger. Cette charte apporte aussi une justification politique à la démarche de fusion, en formulant les objectifs et les valeurs partagées, des communes souhaitant se regrouper.

La loi du 16 juillet 1971 prévoyait que la délibération par laquelle les conseils municipaux décident de procéder à une fusion simple, comporte la ratification d'une convention déterminant les modalités de la fusion<sup>971</sup>. Ce même article précisait que dans le cas de la création d'une fusion-association, les modalités de la fusion non prévues par le texte devaient faire l'objet d'une concertation dans le cadre d'une convention votée par les conseils municipaux concernés<sup>972</sup>. Cette convention liait les préfets qui mettaient son contenu en application par le biais de l'arrêté de fusion<sup>973</sup>. Mais ce lien ne leur interdisait

---

<sup>970</sup> Christian MANABLE, Mme Françoise GATEL, Rapport n° 563, Op. Ct

<sup>971</sup> Loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, Article 7

<sup>972</sup> Ibid, Article 7

<sup>973</sup> CE, 3 décembre 1975, Communes de Tournus et de Plottes, n°95844

pas de remettre en question des points décidés en concertation par les communes, dès lors qu'il apparaissait manifestement comme étant contraire à la loi<sup>974</sup>. La loi Marcellin se voulait ainsi non exhaustive, renvoyant à la concertation les décisions relatives à la formation de la future commune. Cette démarche s'inscrivait dans une approche concertée déjà évoquée. Elle permettait par ailleurs une organisation différenciée et individuelle de la nouvelle commune, s'inscrivant clairement dans une démarche négociée<sup>975</sup>.

La loi du 16 décembre 2010 ne reprend pas cette disposition, renvoyant directement à l'arrêté préfectoral le complément des modalités non évoquées par la loi<sup>976</sup>. Les communes approuvent par délibération concordante un certain nombre de points indiqués par la loi portant sur l'organisation future de la commune nouvelle<sup>977</sup>. Ils concernent le choix ou non de conserver des communes déléguées<sup>978</sup>, le choix des modalités d'harmonisation de la fiscalité locale<sup>979</sup>, le choix de l'intercommunalité de rattachement lorsque les anciennes communes appartiennent à des EPCI à fiscalité propre différents<sup>980</sup>, le choix du nom de la commune nouvelle<sup>981</sup> et celui de la composition du conseil municipal transitoire<sup>982</sup>. La délibération peut adopter en plus un certain nombre de dispositions portant sur la localisation du « chef-lieu » de la commune et la date de création de la commune nouvelle<sup>983</sup>. L'ensemble de ces dispositions sont reprises par l'arrêté préfectoral entérinant la création de la commune nouvelle<sup>984</sup>. La loi laisse donc préalablement à la formation de la commune nouvelle, une large possibilité de concertation autour de grands thèmes qui doivent faire l'objet d'un consensus politique préalable au vote d'une délibération concordante. Il n'y a pas d'approche négociée ni individuelle. L'accord préalable au vote d'une délibération concordante peut cependant se matérialiser par un engagement écrit rédigé, la plupart du temps, sous la forme d'une charte.

---

<sup>974</sup> CE, 13 mai 1977, *Glaunez et Fort*, n°00597 et n°00598

<sup>975</sup> CE, 3 décembre 1975, *Communes de Tournus et de Plottes*, n°95844

<sup>976</sup> Article L2113-6 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>977</sup> Voir p 65

<sup>978</sup> Article L2113-10 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>979</sup> Article 1638 du Code des Impôts

<sup>980</sup> Article L2113-5 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>981</sup> Article L2113-6 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>982</sup> Article L2113-7 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>983</sup> Ville d'Annecy, Délibération 2016-121 du 20 juin 2016, sollicitant la création d'une commune nouvelle par regroupement des communes d'Annecy, Annecy-le-Vieux, Cran-gevrier, Meythet, Pringy et Seynod

<sup>984</sup> Arrêté préfectoral 2016-0055 du 14 juillet 2016, Portant création de la commune nouvelle d'Annecy



Par ailleurs, le fait que la loi du 16 décembre 2010 ait une approche organisationnelle, conduit à ce qu'au-delà des grands thèmes décidés en amont, l'organisation de la future commune soit décidée par les instances de la commune nouvelle elle-même une fois celle-ci constituée. Ainsi, la création au sein des communes déléguées de conseils relève explicitement du choix discrétionnaire du conseil municipal de la commune déléguée<sup>985</sup>. Dans ces conditions, il peut politiquement s'avérer nécessaire que les grandes orientations de la future gouvernance soient préalablement établies, afin de lever les craintes des anciennes communes et d'éviter les éventuels blocages politiques.

La charte a donc vocation à la fois à préparer l'organisation de la future commune et à rappeler l'état du droit. Elle est parfois aussi l'occasion de rappeler les éléments d'ordre juridique, politique, culturel, historique ou géographique qui rapprochent les communes concernées. Ainsi, la commune de Thizy-les-bourgs (Rhône) consacre par exemple un chapitre introductif de sa charte de juin 2012, à l'évocation des principes fondateurs qui animent les communes fusionnées<sup>986</sup>. La charte de la future commune nouvelle de Montaigu-Vendée (Vendée) retrace par exemple en préambule le passé commun et les objectifs poursuivis par la commune nouvelle<sup>987</sup>. Enfin, la charte de la commune de Mouilleron-Saint-Germain (Vendée) rappelle le nombre de conventions et le passé de partenariat qui anime depuis plusieurs décennies les deux anciennes communes qu'elle regroupe<sup>988</sup>.

Mais les chartes vont parfois plus loin que la loi ne le prévoit, répondant alors aux attentes des anciennes communes au regard notamment des questions de représentativité. Ainsi, la charte de la future commune nouvelle de Montaigu-Vendée prévoit par exemple la formation au sein de chaque commune déléguée d'un conseil consultatif local, visant à compléter le conseil communal des communes déléguées dans la représentation des intérêts des communes déléguées<sup>989</sup>. Enfin, pour 82% des communes nouvelles sondées par l'enquête de l'AMF sur la commune nouvelle, la non-représentation des anciennes

---

<sup>985</sup> Article L2113-12 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>986</sup> Charte de la commune nouvelle de Thizy-les-bourgs, approuvée par délibération concordante le 28 juin 2012

<sup>987</sup> Charte de la commune nouvelle de Montaigu-Vendée, approuvée par délibération concordante le 3 février 2018

<sup>988</sup> Charte de la commune nouvelle de Mouilleron-Saint-Germain, approuvée par délibération concordante le 18 octobre 2015

<sup>989</sup> Charte de la commune nouvelle de Montaigu-Vendée, Op. Ct

communes au sein du conseil municipal de la commune nouvelle fait partie des évolutions à apporter au dispositif<sup>990</sup>. Dans ce contexte les chartes ont souvent vocation à préparer la composition représentative des futures listes électorales, en indiquant par exemple le nombre de membres de chaque commune que doit intégrer chaque future liste à compter du premier renouvellement du conseil municipal<sup>991</sup>.

Si ces chartes n'ont pas de valeur juridique, elles ont valeur d'engagement moral. Elles ont vocation à rassurer les maires et administrés des communes fusionnées, notamment les plus petites qui craignent la disparition de leur identité locale. Elles ont aussi vocation à compléter la loi en instituant des mesures symboliques de représentativité.

Il n'est pas encore possible, compte tenu de la jeunesse du dispositif de la commune nouvelle, de déterminer si ce choix a permis d'assurer une meilleure gouvernance des communes nouvelles. Dans le cas de la commune nouvelle de Kaysersberg-Vignoble (Haut-Rhin) créée au 1<sup>er</sup> janvier 2016, des difficultés de gouvernance ont ainsi été constatées<sup>992</sup>, malgré la présence d'une charte<sup>993</sup>.

**297.** Sans qu'elle soit prévue par la loi, cette charte a donc vocation à faire émerger à l'échelle de la commune nouvelle un sentiment commun d'appartenance et donc un fait communal à l'échelle du regroupement. La loi prévoit par ailleurs, d'autres outils pour constituer une identité communale à l'échelle de la commune nouvelle.

## 2) L'essor progressif du fait communal encadré par la loi

**298.** La loi du 16 décembre 2010 prévoit plusieurs outils visant à constituer à l'échelle de la commune nouvelle, une politique commune. Ces outils traitent à la fois de la question du nom de la future commune nouvelle et de la question de l'organisation progressive d'une politique fiscale et d'urbanisme commune.

---

<sup>990</sup> Synthèse de l'enquête « communes nouvelles, où en êtes-vous ? », AMF et Caisse des Dépôts, Novembre 2017

<sup>991</sup> Christian MANABLE, Mme Françoise GATEL, Rapport n° 563, Op. Ct, p 21

<sup>992</sup> Caroline MOREAU, Dissensions au sein de la commune nouvelle de Kaysersberg-Vignoble, France-Info, 10/03/2016

<sup>993</sup> Charte de la commune nouvelle de Kaysersberg-Vignoble, Op. Ct

a) Le nom de la commune nouvelle

299. L'article L2111-1 du CGCT établit que le changement de nom d'une commune est décidé par décret en Conseil d'Etat, sur demande du conseil municipal et après consultation du conseil départemental<sup>994</sup>. La loi du 16 mars 2015 prévoit une procédure particulière concernant la détermination du nom de la future commune nouvelle<sup>995</sup>. Dans le cadre des dispositions de droit issues de la loi Marcellin, la question du nom de la future commune n'était pas évoquée et relevait des négociations engagées dans le cadre de la convention de fusion<sup>996</sup>.

Ce choix est pourtant crucial puisqu'il est constitutif de la future identité communale de la commune nouvelle. Il traduit en effet la philosophie dans laquelle elle s'inscrit. Ainsi, l'invention d'un nom peut symboliser une démarche de création d'une nouvelle identité collective quand le choix de conserver le nom de la commune la plus peuplée ou la plus connue peut s'apparenter à une forme d'absorption des communes périphériques au profit de la commune la plus influente. Mais ce dernier choix peut au contraire découler d'une volonté d'utiliser le nom de la commune la plus connue pour aider au rayonnement futur de la commune nouvelle, quitte à l'associer au territoire ou à une particularité géographique locale, comme en témoigne d'ailleurs un maire dans le cadre de l'enquête de l'AMF sur les communes nouvelles : « *Nous avons choisi de prendre le nom de la plus grande commune car c'est le chef-lieu de canton et un nom connu à travers le département et pour causer moins de gêne aux entreprises qui sont plus nombreuses sur le territoire de la plus grande* »<sup>997</sup>. Le choix du nom de Cherbourg-en-Cotentin s'inscrit par exemple dans cette démarche<sup>998</sup>. Il relie le nom de la ville à celui du territoire sur lequel la commune rayonne, à savoir la presqu'île du Cotentin<sup>999</sup>. C'est aussi le cas de Segré-en-Anjou-Bleu qui lie le nom de l'ancienne commune la plus connue à une particularité géologique locale. D'autres communes ont préféré recourir à l'invention d'un nouveau nom, en opérant une

---

<sup>994</sup> Article L2111-1 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>995</sup> Article L2113-6 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>996</sup> CE, 3 décembre 1975, Communes de Tournus et de Plottes, n°95844

<sup>997</sup> Synthèse de l'enquête « communes nouvelles, où en êtes-vous ? », AMF et Caisse des Dépôts, Novembre 2017

<sup>998</sup> Annexe n° 7, Compte rendu de l'interview de Régis BUQUET, Directeur de cabinet du Maire de Cherbourg-en-Cotentin, 13 janvier 2017

<sup>999</sup> Ibid

fusion entre les noms des anciennes communes. C'est le cas par exemple de Bellevigny (Vendée), commune nouvelle regroupant Belleville-sur-Vie et Saligny<sup>1000</sup>.

Le choix du nom a aussi son importance puisqu'il permet d'impliquer les administrés dans la construction d'une nouvelle identité communale<sup>1001</sup>.

L'article L2113-6 du CGCT prévoit qu'en l'absence d'accord des conseils municipaux sur le nom de la commune nouvelle par délibérations concordantes prises en application de l'article L2113-2, le représentant de l'Etat dans le département leur soumet pour avis une proposition de noms<sup>1002</sup>.

L'article L2113-6 du CGCT prévoit donc dans un premier temps, que le nom de la commune nouvelle puisse être déterminé dans le cadre de la délibération concordante prévue à l'article L2113-2 du CGCT. En cas d'accord, le préfet fixe le nom dans le cadre de l'arrêté de création de la commune nouvelle. Dans le cas contraire il est prévu que le préfet puisse intervenir afin de proposer lui-même un nom. Dans ce cas, cette proposition est soumise pour avis aux conseils municipaux.

Le nom de la commune nouvelle est ensuite décidé par l'arrêté de création de la commune nouvelle. A la lecture des dispositions de l'article L2113-6, il est difficile de dire précisément si le préfet est lié au choix des délibérations des conseils municipaux. En effet, le II indique que l'arrêté du représentant de l'Etat dans le département prononçant la création de la commune nouvelle « *détermine le nom de la commune nouvelle, le cas échéant au vu des avis émis par les conseils municipaux* ». La notion vague de « *cas échéant* » semble indiquer une possibilité donnée au préfet de s'inspirer des propositions des conseils municipaux plus qu'un lien précis rattachant sa décision aux avis des conseils municipaux. Il est donc possible de considérer que le préfet est en mesure de rejeter le nom proposé par les communes. Il ne pourrait en revanche en établir un nouveau qu'en cas de désaccord des conseils municipaux des communes et ne pourrait arrêter ce nom qu'après les avoir consultés pour avis à ce sujet.

---

<sup>1000</sup> Arrêté n°0296 du 19 novembre 2015, portant création de la commune nouvelle de Bellevigny

<sup>1001</sup> Christian MANABLE, Mme Françoise GATEL, Rapport n° 563, Op. Ct, p 21

<sup>1002</sup> Article L2113-6 du Code Général des Collectivités Territoriales

**300.** En prévoyant une procédure spécifique pour la détermination du nom de la commune, la loi participe à l'émergence à l'échelle de la commune nouvelle, d'une identité communale. La loi prévoit d'autres mesures visant à faire émerger une politique harmonisée à l'échelle du regroupement.

b) Les mesures de lissage en matière de fiscalité

**301.** La loi du 16 décembre 2010 prévoit des mesures d'harmonisation de la fiscalité locale des communes souhaitant se regrouper. En effet, en raison d'écart importants constatés, la fusion de communes peut avoir un impact non négligeable sur les taux appliqués aux contribuables. La mesure vise donc à éviter « *que les créations de communes nouvelles ne se traduisent par des ressauts d'imposition pour certains contribuables* »<sup>1003</sup>. Cette mesure a ainsi pour but d'éviter que le frein fiscal soit un obstacle à la fusion. Elle vise aussi à encadrer l'émergence progressive d'une politique fiscale commune à l'échelle du regroupement<sup>1004</sup>.

**302.** Les dispositions de la loi Marcellin renvoyaient à l'application de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 9 juillet 1966<sup>1005</sup>. Cette dernière établissait que pour une période de trois années les impôts locaux pouvaient être harmonisés progressivement jusqu'au quatrième exercice. A compter de ce dernier, les différences de quotités devaient être supprimées, pour qu'un taux identique à l'ensemble des communes soit appliqué<sup>1006</sup>.

L'article 2 du texte établissait par ailleurs que cette harmonisation ne pouvait avoir lieu qu'à partir du moment où il existait une différence de 20% et plus entre les taux appliqués par les anciennes communes<sup>1007</sup>.

Ces mesures ont été remplacées par les dispositions de l'article 1638 du code général des impôts dont le contenu a évolué au fil des années. En 1979, le nombre d'années

---

<sup>1003</sup> DGFIP, *Collectivités territoriales et structures de coopération intercommunale, règles relatives au vote des taux des impôts fonciers, vote de leurs taux par les communes, situations particulières, communes issues d'une fusion*, Bulletin officiel des finances publiques et impôts, 26 juin 2017

<sup>1004</sup> Compte rendu des débats, Assemblée Nationale, séance du 31 octobre 2014

<sup>1005</sup> Loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, Article 13

<sup>1006</sup> Loi n° 66-491 du 9 juillet 1966 tendant à faciliter l'intégration fiscale des communes fusionnées, Article 1

<sup>1007</sup> Ibid

d'harmonisation est ainsi passé à cinq ans, puis à douze ans à partir de 1999<sup>1008</sup>. Cet article précise par ailleurs que l'harmonisation doit être précédée d'une homogénéisation des abattements de la taxe d'habitation<sup>1009</sup>.

L'article 9 de loi du 16 décembre 2010 renvoie à l'application de l'article 1638 du code général des impôts<sup>1010</sup>. Il offre la possibilité aux communes nouvelles de recourir à une intégration progressive de leurs taux d'impôts locaux, dans la limite de douze années. Cela conduit donc à ce que sur cette période, des taux différents soient appliqués au sein d'une même commune.

Un taux moyen pondéré est ainsi défini. Il s'agit d'un taux de référence, calculé comme le rapport entre la somme des produits et la somme des bases nettes des anciennes communes. Ce taux moyen pondéré agit comme un taux cible, pour chaque impôt local. La différence entre le taux initial et ce taux cible est répartie sur douze années maximum<sup>1011</sup>. La période d'harmonisation est définie par la délibération choisissant d'adopter cette procédure<sup>1012</sup>.

Cette harmonisation n'est possible que si, pour chaque taux d'imposition, la différence entre le taux le moins élevé et le taux le plus élevé est supérieure à 20%<sup>1013</sup>. Dans le cas contraire l'harmonisation est immédiate et non progressive<sup>1014</sup>.

Cette condition s'apprécie impôt par impôt. Ainsi, l'harmonisation progressive ne s'applique que pour les taxes dont les taux présentent, l'année de référence, un écart d'au moins 20 %<sup>1015</sup>.

Le choix de bénéficier de cette harmonisation progressive se fait par délibération, soit du conseil municipal de la commune nouvelle, soit par délibération concordante des anciennes

---

<sup>1008</sup> Loi n°99-586 du 12 juillet 1999, relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, Article 109

<sup>1009</sup> Loi n° 87-1060 du 30 décembre 1987 de finances pour 1988, Article 75

<sup>1010</sup> Jean-Patrick COURTOIS, Rapport n°169, Op. Ct, p 260

<sup>1011</sup> DGFIP, Bulletin officiel des finances publiques et impôts, 26 juin 2017, Op. CT

<sup>1012</sup> Article 1638 du Code Général des Impôts

<sup>1013</sup> Ibid

<sup>1014</sup> Ibid

<sup>1015</sup> DGFIP, Bulletin officiel des finances publiques et impôts, 26 juin 2017, Op. CT

communes avant la création par arrêté préfectoral de la commune nouvelle<sup>1016</sup>. La loi prévoit aussi la possibilité d'une démarche individuelle. Une commune pourrait ainsi demander par délibération avant la fusion que lui soit appliquée cette procédure à elle seule<sup>1017</sup>.

Ce dispositif a depuis évolué à plusieurs égards. L'article 34 de loi du 29 décembre 2014 rend la mesure applicable de droit aux communes nouvelles dès lors que l'écart minimum requis est constaté et que le conseil municipal ou les conseils municipaux des communes avant que la fusion ne soit actée, en aient décidé autrement<sup>1018</sup>. Elle offre par ailleurs une latitude plus importante aux conseils municipaux en leur permettant de déterminer la durée du lissage qu'ils souhaitent voir appliquer, dans la limite de douze ans. Une délibération institue cette procédure d'intégration fiscale progressive en déterminant sa durée, dans la limite de douze ans<sup>1019</sup>. L'article 53 de la loi du 29 décembre 2015 étend ce dispositif en permettant qu'une différence de 10% seulement soit constatée<sup>1020</sup>. La loi du 29 décembre 2016 supprime finalement la limite de 10%, permettant l'application de ce lissage à l'ensemble des situations<sup>1021</sup>.

Depuis le 29 décembre 2016, une commune nouvelle bénéficie, de droit, d'une harmonisation fiscale sur douze ans, sauf si elle ou l'une ou les communes qui l'ont constitué en ont décidé autrement par délibération.

### c) Les mesures de lissage en matière d'urbanisme

**303.** La loi crée des mesures de lissage des politiques d'urbanisme permettant l'émergence progressive d'une politique commune à l'échelle de la commune nouvelle. La loi du 16 mars 2015 modifie dans son article 9 les dispositions prévues par le code de l'urbanisme aux articles L123-1-1<sup>1022</sup>. Ce dernier prévoit que les plans locaux d'urbanisme applicables dans les anciennes communes demeurent applicables dans la commune nouvelle, jusqu'à

---

<sup>1016</sup> Article 1638 du Code Général des Impôts

<sup>1017</sup> Ibid

<sup>1018</sup> Loi n°2014-1655 du 29 décembre 2014, de finances pour 2015, Article 34

<sup>1019</sup> Ibid

<sup>1020</sup> Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015, Article 53

<sup>1021</sup> Loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016 - Article 75

<sup>1022</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, Article 9

ce que l'un d'entre eux devant être révisé, la commune nouvelle engage l'élaboration d'un document unique à l'échelle du regroupement<sup>1023</sup>.

La loi modifie aussi l'article L124-2 du code de l'urbanisme en instaurant des dispositions comparables pour les cartes communales<sup>1024</sup>.

L'ordonnance du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre Ier du code de l'urbanisme modifie les articles correspondant et en précise le contenu<sup>1025</sup>. Ainsi, l'article L153-4 du code de l'urbanisme reprend les dispositions de l'article 123-1 exposées ci-dessus<sup>1026</sup>. L'article L153-10 précise que la commune nouvelle peut décider d'achever toute procédure d'élaboration ou d'évolution de son plan local d'urbanisme engagé par l'une des communes qui la compose avant la fusion. Elle se substitue logiquement aux anciennes communes dans la mise en œuvre de cette procédure<sup>1027</sup>.

Dans les mêmes conditions l'article L163-1 du code de l'urbanisme reprend les dispositions de l'article L124-2 exposées ci-dessus<sup>1028</sup>. La loi complète ces données par l'article L163-3 qui entérine une dérogation similaire à celles octroyées pour le plan local d'urbanisme<sup>1029</sup>. Ainsi, la commune nouvelle peut achever en son nom, des évolutions ou élaborations de carte communale déjà engagées par une des anciennes communes, avant la fusion<sup>1030</sup>.

**304.** Les mesures législatives, comme la pratique non législative du recours à la charte sont autant d'éléments participant à la formation à l'échelle de la commune nouvelle d'un fait communal qui, associés aux attributs d'une commune de plein exercice, font de la commune nouvelle une commune adaptée à ses circonstances propres.

---

<sup>1023</sup> Article L123-1-1 du Code de l'Urbanisme

<sup>1024</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, Article 9

<sup>1025</sup> Ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre Ier du code de l'urbanisme

<sup>1026</sup> Article L153-4 du Code de l'Urbanisme

<sup>1027</sup> Article L153-10 du Code de l'Urbanisme

<sup>1028</sup> Article L163-1 du Code de l'Urbanisme

<sup>1029</sup> Article L163-3 du Code de l'Urbanisme

<sup>1030</sup> Ibid



L'existence de ce cadre communal ainsi présenté allie un impératif de rigidité visant à faire durer les regroupements constitués et un impératif de souplesse et d'adaptabilité visant à permettre le dialogue entre les anciennes communes et les nouvelles institutions communales en son sein.

## **§2. L'utilité du cadre communal de la commune nouvelle**

305. Les fusions réalisées dans le cadre de la loi Marcellin ont connu un nombre important de dé-fusions. Ainsi, comme évoqué précédemment, 20% des nouvelles communes constituées ont fait le choix de se séparer entre 1971 et 2009<sup>1031</sup>. Cette situation d'échec a plusieurs origines, parmi lesquelles figure le constat d'un déséquilibre profond du régime de fusion instauré par la Marcellin. Sous sa formule de fusion-association, cette dernière a en effet favorisé un rapport individualisé et négocié entre les anciennes communes et les instances de la nouvelle commune<sup>1032</sup>. Par ailleurs, la fusion-association a promu, au nom du maintien des identités communales, la conservation à l'échelle des anciennes communes d'une identité politique individuelle notamment entretenue par la sectorisation électorale.

Le régime de la commune nouvelle a, quant à lui, opté pour une démarche plus organisationnelle, sans pour autant contraindre les anciennes communes à effacer leurs identités propres. Au contraire, la commune nouvelle garantit des modalités de déconcentration élargies auprès des anciennes communes devenues communes déléguées<sup>1033</sup>. L'affirmation d'un cadre communal stricte participe pourtant de la volonté du législateur de contenir les velléités de séparation et d'inscrire dans la durée les communes nouvelles réalisées. Mais pour que ces dernières perdurent il est nécessaire que le cadre communal soit adapté dans son organisation, à l'expression des aspirations des anciennes communes. Se pose alors la question de la relation dans le cadre communal, entre les communes déléguées et les instances de la commune nouvelle et au-delà entre les identités communales contenues et l'identité naissante de la commune nouvelle.

Le présent paragraphe a donc vocation à déterminer la nature de l'équilibre en jeu.

---

<sup>1031</sup> Voir p 121

<sup>1032</sup> Voir p 149 à 152

<sup>1033</sup> Voir p 166 à 171

## **A. Les garanties apportées par le cadre communal de la commune nouvelle**

**306.** La commune nouvelle consiste en l'extension des institutions communales à l'échelle d'un regroupement de communes<sup>1034</sup>. Ce choix exprime avant tout la volonté assumée du législateur, d'inscrire la commune nouvelle dans le cadre communal<sup>1035</sup>. Le cadre communal garantit un encadrement strict des aspirations des anciennes communes. Cette garantie n'interdit pas pour autant l'expression encadrée de leurs identités propres. Une adaptation du cadre communal permet ainsi d'organiser la relation entre les anciennes communes devenues communes déléguées et les institutions de la commune nouvelle. Le législateur a dû ainsi déterminer un équilibre entre l'aspiration des anciennes communes à l'existence, et la garantie de stabilité offerte à la commune nouvelle. Or cet équilibre diffère en bien des aspects de celui établi par le droit en vigueur jusqu'en 2010.

### **1) Les déséquilibres institutionnels de la loi Marcellin**

**307.** Le constat de l'échec de la loi Marcellin ne réside pas simplement dans la faiblesse du nombre de communes fusionnées. Il tient aussi au nombre très important de dé-fusions constatées durant plusieurs décennies. Se pose alors, la question de la viabilité de l'organisation des nouvelles communes issues des fusions-Marcellin.

Dans le cadre d'un colloque dédié à la question de l'intercommunalité organisé à l'Institut d'Etudes Politiques de Rennes en 1994, Philippe Dressayre, docteur ès Sciences Politiques, a décrit la situation de la nouvelle commune du « Grand-Bressuire » afin d'illustrer les difficultés administratives rencontrées par les communes fusionnées sous le régime de la fusion-association.

Sa principale observation réside dans le constat d'un décalage entre l'affirmation politique des anciennes communes et la faiblesse de leur représentation électorale au sein des

---

<sup>1034</sup> Voir p 196 à 202

<sup>1035</sup> Projet de loi de réforme des collectivités territoriales, 21 Octobre 2009, Exposé des motifs, p 12

instances municipales<sup>1036</sup>. Ce constat s'inscrit dans un contexte territorial propre aux orientations politiques de cette commune des Deux-Sèvres. Suite à la fusion, la municipalité décide de lancer un projet culturel d'envergure. L'investissement est alors jugé par la population comme étant trop à l'avantage de la commune « *chef-lieu* ». Une baisse substantielle des capacités d'investissement de la nouvelle commune est par ailleurs constatée à partir des années 1990, en raison notamment du choix de la municipalité d'administrer en régie l'abattoir communal. Ces orientations politiques ont cristallisé le mécontentement des communes associées<sup>1037</sup>. Cette cristallisation s'est accentuée dans un contexte d'affirmation politique de l'intercommunalité à fiscalité propre à partir de 1992, la loi du 6 février 1992 favorisant l'émergence d'un mode de regroupements moins contraignants et financièrement plus attractifs<sup>1038</sup>. Or cette alternative a pu séduire les communes associées composant la commune du « Grand-Bressuire ». Dans ce contexte l'auteur constate l'opposition croissante des communes associées aux choix politiques de la nouvelle commune. Il souligne parallèlement leur incapacité à exprimer ce mécontentement par la voie institutionnelle<sup>1039</sup>.

Sans que cet exemple soit généralisable, il a pour avantage d'évoquer les failles institutionnelles de la fusion-association.

Comme évoqué précédemment, la fusion-association s'inscrit dans une approche négociée et individualisée, dans laquelle chaque commune désirant fusionner défend ses aspirations propres<sup>1040</sup>. A cette approche s'ajoute le choix de la loi de maintenir à l'échelle des anciennes communes un mode de représentation basé sur le sectionnement électoral pour les communes de moins de 100 000 habitants<sup>1041</sup>. Pour les communes de 100 000 habitants et plus, le système appliqué à Paris, Lyon et Marseille entre en vigueur. Il permet aux communes associées de former dans les mêmes conditions que pour le conseil municipal, un conseil de commune associée élu au suffrage universel direct<sup>1042</sup>.

---

<sup>1036</sup> Jacques CAILLOSSE, Op. Ct, p 193

<sup>1037</sup> Ibid, p 194

<sup>1038</sup> Jacques CAILLOSSE, Op. Ct, p 193

<sup>1039</sup> Ibid, p 195

<sup>1040</sup> Voir p 149 à 152

<sup>1041</sup> Ibid

<sup>1042</sup> Voir p 168

308. Face à ce cadre favorable aux communes associées, la loi du 16 juillet 1971 n'oppose que de faibles garanties. En effet, les institutions de la nouvelle commune disposent d'une marge de manœuvre réduite et les communes associées elles-mêmes n'ont qu'une faible capacité à peser sur les décisions de la nouvelle commune.

Ainsi, dans le cadre du sectionnement, les communes associées n'élisent qu'une partie du conseil municipal<sup>1043</sup>. Dans certains cas, elles n'élisent même qu'un seul membre du conseil municipal<sup>1044</sup>. Cette méthode affaiblit leur poids sur les décisions du conseil municipal<sup>1045</sup>. Dans certains cas, seul le maire délégué fait le lien entre les communes associées et le conseil municipal<sup>1046</sup>. Pour les communes de plus de 100 000 habitants, la loi considère que le mandat de membre du conseil consultatif de la commune associée et le mandat de conseiller municipal sont compatibles<sup>1047</sup>. Dans ces conditions, il est envisageable que des membres du conseil consultatif soient membres du conseil municipal, sans que cela ne soit imposé par la loi.

A la faiblesse de la représentativité des instances infra-communales, s'ajoute la faiblesse des marges de manœuvre de la nouvelle commune quant à son organisation interne. En effet les conditions d'organisation sont définies en amont de la fusion par les conseils municipaux eux-mêmes. Elles sont traduites dans le cadre de la convention de fusion prévue à l'article 7 de la loi du 16 juillet 1971. Dans ces conditions l'organisation de la nouvelle commune repose sur un équilibre fragile, qu'une nouvelle négociation risquerait d'ailleurs de briser.

La loi du 16 juillet 1971 n'a pas cherché à favoriser l'affirmation du fait communal à l'échelle de la nouvelle commune. Or l'émergence d'une identité communale propre au regroupement est une étape nécessaire vers l'acceptation de la fusion par les administrés et les élus des anciennes communes. Le terme même de fusion-association renvoie au caractère négocié et individualisé de la fusion-Marcellin. La juxtaposition des termes « fusion » et « association » pose d'ailleurs question. Elle peut en effet paraître à première

---

<sup>1043</sup> Compte rendu des débats, Assemblée Nationale, séance du 31 octobre 2014

<sup>1044</sup> Voir p 167

<sup>1045</sup> Article L255-1 du code électoral

<sup>1046</sup> Jacques CAILLOSSE, Op. Ct, p 195

<sup>1047</sup> Loi n°82-1169 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale, Article 66 II

vue contradictoire. C'est ce qu'avaient souligné plusieurs sénateurs dans le cadre des débats parlementaires accompagnant le vote de la loi Marcellin. Parlant des communes fusionnées, ces derniers déclaraient : « *Si ce sont des associées, il n'y a plus de fusion* »<sup>1048</sup>. Cette philosophie de la fusion peut apparaître comme un danger pour la pérennité des « *fusions-Marcellin* », dans le sens où l'accord a tendance à amoindrir la force politique du choix effectué par les communes. Il réduit ainsi la fusion, à un échange au terme duquel chaque commune y trouve son avantage. Dans ces conditions il est aisé de considérer que l'accord n'ait plus raison d'être dès lors que les communes n'y trouvent plus leur intérêt. Enfin, aucun élément du texte ne prévoit de procédure visant à déterminer de manière concertée, le nom de la nouvelle commune. Cette démarche est pourtant un des éléments constitutifs de la construction d'une nouvelle identité communale, à l'échelle du regroupement.

Pour toutes ces raisons, il est possible de considérer que la fusion-Marcellin revêtait en son sein, une forme de fragilité qui n'a pas été propice à sa pérennité.

## 2) Les évolutions opérées par le régime de la commune nouvelle

**309.** Les communes fusionnées sous le régime de la fusion-association ont connu des difficultés conduisant à douter de la viabilité de leur organisation.

Dans ces conditions le législateur a choisi d'éviter ces écueils pour le régime de la commune nouvelle, au travers de plusieurs dispositions votées dans le cadre de la loi du 16 mars 2015. Ces dispositions ont vocation à constituer des instances et des outils de dialogue entre les anciennes communes devenues communes déléguées et la commune nouvelle<sup>1049</sup>. Ce choix n'a pas pour autant vocation à institutionnaliser un découpage électoral infra-communal.

### a) L'appartenance des maires délégués à l'exécutif de la commune nouvelle

**310.** L'article L2113-13 du CGCT établit ainsi que « *le maire délégué exerce également les fonctions d'adjoint au maire de la commune nouvelle, sans être comptabilisé au titre de la*

---

<sup>1048</sup> Compte rendu des débats, Sénat, Séance du mercredi 16 Juin 1971, p 961

<sup>1049</sup> Catherine PIRES BEAUME, Rapport n°2310, Op. Ct, p 20

*limite fixée à l'article L. 2122-2* »<sup>1050</sup>. Comme évoqué précédemment, cette mesure a un double objectif. Elle permet tout d'abord de conférer aux maires délégués sous la forme de délégation un nombre important de compétences, permettant une administration à la carte au sein de la commune nouvelle<sup>1051</sup>. En lien avec ce qui a été constaté précédemment sur la loi Marcellin, cette mesure a aussi pour conséquence de garantir aux maires délégués une obligation d'appartenance à l'exécutif de la commune nouvelle<sup>1052</sup>. La loi est par ailleurs relativement précise sur ce point puisqu'elle établit que les maires délégués s'ajoutent au nombre limité d'adjoints déjà prévus par la loi. Dans ces conditions, aucune limite de nombre ne peut être opposée à ce principe de représentation.

b) La création de la conférence municipale

**311.** L'article L2113-12-1 du CGCT, issu de la loi du 16 mars 2015, donne la possibilité au conseil municipal de la commune nouvelle, d'instituer une conférence municipale présidée par le maire et comprenant les maires délégués<sup>1053</sup>. L'objectif de cette conférence est de permettre le débat sur toutes les questions de coordination de l'action publique sur le territoire de la commune nouvelle. Cette instance a vocation à faciliter le dialogue, mais n'a pas vocation à prendre des décisions concernant les affaires de la commune nouvelle<sup>1054</sup>. La loi impose cependant qu'elle se réunisse au moins une fois par an<sup>1055</sup>. Il s'agit d'une forme de « *bureau d'adjoints restreint* »<sup>1056</sup> dans le sens où il regroupe le maire de la commune nouvelle et certains de ses adjoints bénéficiant par ailleurs du statut de maire délégué. Ce dispositif permet d'imposer la discussion entre communes déléguées et communes nouvelles afin d'éviter les blocages institutionnels.

c) Le refus de la sectorisation infra-communale

**312.** A la différence de la fusion-association, la commune nouvelle entraîne la création à l'échelle du regroupement, d'une section électorale unique<sup>1057</sup>. L'existence de sections

---

<sup>1050</sup> Article L2113-13 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1051</sup> Voir p 173 à 177

<sup>1052</sup> Catherine PIRES BEAUME, Rapport n°2310, Op. Ct, p 63

<sup>1053</sup> Article L2113-12-1, Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1054</sup> Catherine PIRES BEAUME, Rapport n°2310, Op. Ct, p 67

<sup>1055</sup> Article L2113-12-1, Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1056</sup> Annexe n°8, Compte rendu de l'Interview du Jean-Yves ODILLON, Maire délégué de la commune d'Andrezé, Adjoint au maire de la commune nouvelle de Beaupréau-en-Mauges, 17 mai 2018

<sup>1057</sup> Catherine PIRES BEAUME, Rapport n°2310, Op. Ct, p 20

électorales dans le cadre des « fusions-Marcellin » n'a pas eu pour conséquences de remettre en question le caractère communal des communes créées<sup>1058</sup>. Elle a, en revanche, eu un impact sur la viabilité institutionnelle des nouvelles communes<sup>1059</sup>. En renonçant au sectionnement électoral, la commune nouvelle a souhaité rompre avec une pratique jugée problématique<sup>1060</sup>. Ce renoncement s'inscrit tout d'abord dans une démarche de renforcement du caractère communal de la commune nouvelle. Elle vise à rapprocher le fonctionnement de la commune nouvelle du fonctionnement des communes de droit commun. Mais ce choix a aussi pour objectif de mettre un terme à une méthode qui avait pour conséquence d'accentuer les oppositions au sein du conseil municipal et d'entretenir des aspirations politiques distinctes et singulières à l'échelle des anciennes communes. « *La présence de majorités divergentes entre les sections provoquait régulièrement des conflits et des blocages au sein des conseils municipaux. Elle affaiblissait la représentation communale* »<sup>1061</sup>. Ce renoncement implique qu'aucune distinction ne peut être faite entre les conseillers municipaux de la commune nouvelle. Par conséquent le choix du maire délégué comme de la composition du conseil de la commune déléguée, sont à la discrétion complète des instances de la commune nouvelle. Si la pratique peut conduire à ce qu'à l'issue du premier renouvellement du conseil municipal, le choix du maire délégué se fasse parmi les conseillers municipaux résidant dans la commune concernée, la loi ne l'impose pas<sup>1062</sup>. Par ailleurs, le choix de la composition du conseil de la commune déléguée n'est pas contraint. Le conseil municipal de la commune nouvelle peut ainsi choisir des conseillers communaux membres du conseil de la commune déléguée, parmi les membres du conseil municipal, sans qu'aucune contrainte de résidence ne leur soit imposée<sup>1063</sup>. Comme le rappelle la ministre Jacqueline Gourault lors d'une discussion relative à cette question au Sénat, « *Le critère de résidence dans la commune déléguée porte différenciation entre les candidats et constitue ainsi une rupture d'égalité devant le suffrage* »<sup>1064</sup>. Une évolution de la loi en ce sens serait donc contraire à la Constitution. En rompant avec la sectorisation électorale, le régime de la commune nouvelle inscrit la supériorité du cadre communal sur les aspirations individuelles des anciennes communes,

---

<sup>1058</sup> Voir p 158

<sup>1059</sup> Voir p 226 à 229

<sup>1060</sup> Catherine PIRE BEAUME, Rapport n°2310, Op. Ct, p 20

<sup>1061</sup> Compte rendu des débats, Assemblée Nationale, séance du 31 octobre 2014

<sup>1062</sup> Voir p 161

<sup>1063</sup> Voir p 165

<sup>1064</sup> Compte rendu des débats, Sénat, séance du 22 novembre 2017

mais il n'interdit pas la poursuite en pratique, d'une forme de sectorisation concertée, en dehors de toute obligation juridique.

313. Tout en refusant la sectorisation électorale, la loi du 16 mars 2015 a créé plusieurs formes de sectorisation au sein de la commune nouvelle, semblant ainsi s'écarter de l'objectif qu'elle poursuivait jusqu'alors.

En effet, malgré les recommandations du gouvernement exprimées lors des débats à l'Assemblée nationale<sup>1065</sup>, le législateur a adopté des amendements visant à permettre une adaptation sectorisée de la loi littorale aux communes nouvelles<sup>1066</sup>. Jusque-là appliquée à l'ensemble du territoire communal, la loi du 16 mars 2015 va circonscrire l'application de cette loi à une partie de la commune nouvelle<sup>1067</sup>. L'article 7 du texte modifie donc l'article L321-2 du code de l'environnement, en indiquant qu'au sein des communes nouvelles, les règles relatives aux communes littorales ne s'appliquent qu'aux seuls territoires des anciennes communes considérées jusqu'alors comme communes littorales<sup>1068</sup>. Cette mesure a d'abord vocation à éviter que l'extension des règles strictes prévues par la loi du 3 janvier 1986 ne soit un frein à la formation de communes nouvelles<sup>1069</sup>. La crainte porte en effet sur les mesures de limitation de la construction portées par ce texte qui pourraient alors s'appliquer, du fait de la commune nouvelle, à des espaces rétro-littoraux jusque-là non concernés. Le sénateur Philippe Bas présentera cette crainte en ces termes, lors d'un débat relatif à la loi du 16 mars 2015 devant le sénat : « À dix, quinze ou vingt kilomètres à l'intérieur des terres, l'instauration de la commune nouvelle risquerait de provoquer des interdictions de construire en nombre, ce qui constitue aujourd'hui une contre-indication majeure à cette création »<sup>1070</sup>.

Cette sectorisation de l'application de la loi littorale constitue une forme de « brèche » conduisant à relativiser, au nom de l'efficacité et de l'attractivité du régime de fusion, le caractère communal de la commune nouvelle. Le Gouvernement par la voix de Marylise Lebranchu, alors ministre de la Décentralisation constata cette incohérence et l'exprima en

---

<sup>1065</sup> Compte rendu des débats, Assemblée Nationale, séance du 31 octobre 2014

<sup>1066</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, Article 7

<sup>1067</sup> Question écrite n° 45168, Journal officiel de l'Assemblée nationale, 15 juillet 2014

<sup>1068</sup> Article L321-2 du Code de l'Environnement

<sup>1069</sup> Compte rendu des débats, Assemblée Nationale, séance du 31 octobre 2014

<sup>1070</sup> Compte rendu des débats, Sénat, séance du 15 décembre 2014



ces termes : « *Veillons à ce que les dispositifs proposés par ces amendements ne contredisent pas l'objectif principal de votre proposition de loi, qui est de créer un nouveau territoire communal cohérent. Prenez garde à ne pas détruire votre propre construction !* »<sup>1071</sup>. La loi du 16 décembre 2010, ainsi que les dispositions complémentaires prises par la loi du 16 mars 2015, ont en effet eu pour objectif d'amoindrir le caractère associatif et individualisé de la « *fusion-Marcellin* ». Cette évolution de l'article L321-2 du code de l'environnement va à rebours de l'ambition portée jusqu'alors par le législateur. Elle vise à faire perdurer au simple motif de l'efficacité, une distinction législative durable entre anciennes communes d'une même commune nouvelle. Au-delà du problème de cohérence, cette mesure pose question quant à sa conformité avec la Constitution. Elle implique, en effet une rupture notable d'égalité entre administrés d'une même collectivité, sachant que la loi précise bien que le territoire d'application de la loi est la commune<sup>1072</sup>. Elle a aussi pour conséquence d'instaurer une rupture d'égalité permanente entre communes littorales. Ainsi, l'application de la loi littorale sera différente si une commune littorale est ou n'est pas une commune nouvelle. L'application transitoire de cette disposition aurait pu se justifier au regard de l'objectif de simplification et d'incitation poursuivi par la loi. Au nom de ce dernier, la loi a instauré plusieurs régimes provisoires visant à faciliter la formation d'une commune de droit commun à l'échelle de la commune nouvelle. Le principe d'une différence définitive entre deux types de communes placées dans une même situation paraît en revanche plus difficile à justifier.

**314.** Le constat de l'insuffisance de la loi Marcellin du 16 juillet 1971 n'a pas conduit le législateur à accentuer la sectorisation en faveur des anciennes communes, dans le cadre du régime de la commune nouvelle. Au contraire, il a souhaité contenir ces aspirations en privilégiant l'émergence d'un cadre communal strict, au sein duquel les identités des anciennes communes sont contenues sous une forme d'institutions déconcentrées dont l'organisation et l'étendue des compétences sont principalement définies par la commune nouvelle elle-même. Afin de garantir la viabilité de la commune nouvelle, le législateur a bien permis l'implication des communes déléguées au sein des institutions communales, sans que cela ne les conduise à bénéficier d'un sectionnement électoral. L'objectif incitatif

---

<sup>1071</sup> Compte rendu des débats, Assemblée Nationale, séance du 31 octobre 2014

<sup>1072</sup> Article L321-2 du Code de l'environnement

de la loi du 16 mars 2015 a bien conduit le Parlement à voter des mesures allant à l'encontre de cette tendance, au risque de brouiller les desseins généraux de la loi.

## **B. Les évolutions possibles du cadre communal de la commune nouvelle**

315. Si le cadre communal prévoit des garanties de dialogue entre les communes déléguées et la commune nouvelle, il semble que, pour bon nombre de communes nouvelles, ces garanties soient insuffisantes. Dans ces conditions, il est possible que le régime de la commune nouvelle soit amené à évoluer. Or une évolution législative allant dans le sens d'une plus grande représentativité des anciennes communes au sein du conseil municipal de la commune nouvelle pourrait affaiblir l'équilibre porté par la loi.

### **1) La question de la représentativité des anciennes communes au sein du conseil municipal de la commune nouvelle**

316. L'enquête de l'AMF déjà citée, intitulée « *Communes nouvelles où en êtes-vous ?* » a révélé que pour 82% des communes nouvelles interrogées, les modalités de représentation des anciennes communes au sein du conseil municipal de la commune nouvelle à compter du premier renouvellement, doivent évoluer<sup>1073</sup>. Ainsi, 65% des communes nouvelles interrogées considèrent que « *la représentation des communes historiques est insuffisante* »<sup>1074</sup>. La sensibilité à cette question semble encore plus prégnante dès lors que la commune nouvelle est composée d'un nombre de communes déléguées supérieur à dix. Ainsi, 67% des communes nouvelles interrogées composées de plus de dix communes déléguées considèrent que la représentation des communes historiques au sein du conseil municipal de la commune nouvelle est insuffisante<sup>1075</sup>.

---

<sup>1073</sup> Synthèse de l'enquête « communes nouvelles, où en êtes-vous ? », AMF et Caisse des Dépôts, Novembre 2017

<sup>1074</sup> Ibid

<sup>1075</sup> Ibid

Il est possible de déduire de ce résultat plusieurs éléments d'analyse. A première vue, le choix porté par la loi du 16 décembre 2010, de former à l'échelle de la commune nouvelle un cadre communal strict paraît remis en cause. Comme évoqué précédemment, une procédure établie par la loi du 16 mars 2015 permet aux communes nouvelles d'intégrer jusqu'au prochain renouvellement, l'ensemble des conseillers municipaux des anciennes communes au sein du conseil municipal de la commune nouvelle<sup>1076</sup>. A compter du premier renouvellement, une seconde phase dérogatoire garantit aux conseils municipaux des communes nouvelles un nombre de conseillers supérieur au nombre prévu par la loi pour les communes de droit commun. Si cette seconde phase dérogatoire peut permettre une répartition concertée des sièges du conseil municipal entre anciennes communes, la loi ne prévoit pas expressément cette possibilité. Cette seconde phase dérogatoire a d'ailleurs avant tout vocation à garantir un cheminement progressif vers la règle de droit commun et ne s'inscrit pas, dans l'esprit du texte, dans une démarche de meilleure représentation des anciennes communes au sein du conseil municipal<sup>1077</sup>. Dans le cadre des dispositions applicables jusqu'en 2010, le sectionnement électoral concernait les fusions-associations de moins de 100 000 habitants. Malgré ses défauts, ce système avait pour effet de maintenir durablement une obligation de représentation proportionnelle des anciennes communes au sein du conseil municipal. Les résultats de l'enquête de l'AMF tendent donc à prouver que, sans appeler au retour du sectionnement électoral, les représentants des communes nouvelles consultées considèrent que la commune nouvelle n'apporte pas suffisamment de garanties de représentation aux anciennes communes. Si cette réponse peut révéler une forme de crainte de certains élus de voir trop vite disparaître leur moyens de représentation, elle fait avant tout état d'une volonté d'obliger les différents candidats à former des listes plurielles, afin d'éviter toute tentative hégémonique de la part d'une commune ou d'une partie des communes du regroupement<sup>1078</sup>.

L'enquête de l'AMF précédemment citée a permis de soulever plusieurs propositions allant dans le sens d'une meilleure représentativité des anciennes communes au sein du conseil municipal de la commune nouvelle. Ainsi, sans demander le retour au sectionnement électoral, plusieurs évolutions possibles du texte ont été abordées. La première propose une augmentation du nombre d'élus durant la phase transitoire. La seconde concerne la

---

<sup>1076</sup> Voir p 208

<sup>1077</sup> Compte rendu de la commission des lois, Sénat, séance du 2 décembre 2014

<sup>1078</sup> Annexe n°8, Compte rendu de l'interview du Jean-Yves ODILLON, Maire délégué de la commune d'Andrezé, Adjoint au maire de la commune nouvelle de Beaupréau-en-Mauges, 17 mai 2018

définition d'un nombre minimum d'élus pour chaque commune historique. Certaines communes sondées évoquent la possibilité de recourir à un nouveau mode de scrutin. D'autres proposent enfin l'application d'un nombre de places réservées au sein des listes électorales<sup>1079</sup>.

La proposition de loi tendant à garantir la représentation des communes déléguées au sein des communes nouvelles enregistrée au bureau du Sénat le 6 juillet 2017 propose d'imposer l'élection d'un maire délégué résidant dans la commune déléguée, ainsi que de tenir compte, dans la composition des listes électorales des communes de plus de 1 000 habitants<sup>1080</sup>, du lieu de résidence des candidats<sup>1081</sup>.

L'évolution conduisant à offrir aux anciennes communes des modalités de représentation plus importantes est problématique à plusieurs égards. Dans un premier temps, elle risque de poser des difficultés d'ordre constitutionnel. En effet, le gouvernement s'était déjà inquiété de la constitutionnalité de la seconde phase transitoire. Or le renforcement de la singularité de la commune nouvelle durant cette période risque d'exposer la loi au risque d'une censure du Conseil constitutionnel, puisqu'elle aurait pour conséquence d'accentuer la suspicion d'une rupture d'égalité devant la loi<sup>1082</sup>. Pour ce qui est des propositions visant à modifier de manière substantielle le mode de scrutin, il est évident que le caractère communal de la commune nouvelle risquerait d'être menacé dès lors qu'un mode de représentation de la population différent de celui appliqué aux communes de droit commun serait appliqué aux communes nouvelles. Le Conseil constitutionnel a déjà jugé inconstitutionnelle cette mesure dans le cadre du contrôle de constitutionnalité de la loi du 2 décembre 1982 sur le statut des institutions des départements d'Outre-mer<sup>1083</sup>. Concernant précisément les mesures visant à fixer un minimum de sièges pour chaque ancienne commune, un risque de rupture de l'équilibre forgé par les lois du 6 décembre 2010 et du 16 mars 2015 pourrait naître. En effet, à l'image de ce qui avait été constaté pour les « *fusions-Marcellin* », le degré de maintien au sein du regroupement d'une trop

---

<sup>1079</sup> Synthèse de l'enquête « communes nouvelles, où en êtes-vous ? », AMF et Caisse des Dépôts, Novembre 2017

<sup>1080</sup> Communes régies par le scrutin de liste à deux tours prévu par les dispositions des articles L260 et suivants du code électoral.

<sup>1081</sup> Proposition de loi n°620, Sénat, du 6 juillet 2017, tendant à garantir la représentation des communes déléguées au sein des communes nouvelles, Article unique

<sup>1082</sup> Voir p 211 à 212

<sup>1083</sup> Voir p 198

forte existence des identités des anciennes communes pourrait constituer une menace pour la viabilité institutionnelle de la commune nouvelle. Enfin, la proposition consistant à lier la composition des listes électorales de la commune nouvelle et à imposer un lieu de résidence dans la commune nouvelle au choix du futur maire délégué est semblable contraire au principe constitutionnel d'égalité devant le suffrage en apportant des distinctions entre candidats à une même élection<sup>1084</sup>. Pour ces différentes raisons, l'évolution du cadre communal de la commune nouvelle est à haut risque.

Dans ce contexte, si le régime de la commune nouvelle ne prévoit pas de représentation des anciennes communes à l'issue du premier renouvellement du conseil municipal, rien n'empêche les communes désirant fusionner de prévoir, dans le cadre d'une charte de gouvernance, des mesures allant dans ce sens<sup>1085</sup>. Plusieurs communes nouvelles se sont par ailleurs assurées dans le cadre de leur charte, que la composition des conseils de commune déléguée regroupe des conseillers municipaux résidant sur le territoire de la commune déléguée concernée<sup>1086</sup>. Ce principe à première vue logique, n'est pas prévu par la loi. Cette mesure permet d'améliorer la représentativité des anciennes communes au sein du conseil municipal de la commune nouvelle. Dans ce contexte, l'enquête de l'AMF a permis de constater que plus de 8% des communes nouvelles interrogées souhaitent voir devenir opposables les dispositions inscrites dans la charte de gouvernance adoptée par les communes nouvelles, chartes qui n'ont pour l'heure aucune valeur juridique<sup>1087</sup>.

## 2) Les limites du cadre communal

317. Parmi les témoignages évoqués et au regard notamment des conclusions du rapport Gatel de 2016, la question des limites du régime catégoriel de la commune nouvelle est posée. En effet, le fait de considérer la commune nouvelle comme une commune, ce qui implique une extension de son périmètre entraînant des effets de seuils. Ces derniers soumettent les communes nouvelles à des obligations ne correspondant pas forcément à

---

<sup>1084</sup> Compte rendu des débats, Sénat, séance du 22 novembre 2017, Déclaration de Mme Jacqueline Gourault, ministre auprès du ministre de l'Intérieur

<sup>1085</sup> Voir p 217

<sup>1086</sup> Charte de la commune nouvelle de Sevremoine, approuvée par délibération concordante le 2 juillet 2015

<sup>1087</sup> Synthèse de l'enquête « communes nouvelles, où en êtes-vous ? », AMF et Caisse des Dépôts, Novembre 2017

l'état réel de leurs besoins<sup>1088</sup>. C'est par exemple le cas des dispositions de la loi SRU qui imposent le respect d'un taux minimum de logements sociaux par les communes urbaines. L'article 55 de la loi SRU prévoit que les communes qui comptent au moins 3 500 habitants (1500 en Ile-de-France) et qui sont situées dans une agglomération ou un EPCI à fiscalité propre d'au moins 50 000 habitants, comptant une commune de plus de 15 000 habitants, l'obligation d'avoir un seuil de 25 % ou 20 % de logements locatifs sociaux sur leur territoire<sup>1089</sup>. L'article L302-5 du code de la construction et de l'habitat prévoit un régime dérogatoire de trois années pour les communes nouvelles<sup>1090</sup>. Ainsi, une commune nouvelle constituée à partir de communes déjà concernées par cette obligation, bénéficie d'un délai de trois années pour mettre son parc locatif aux niveaux exigés par la loi<sup>1091</sup>. Or, comme l'indique le rapport Gatel-Manable, le fait que la commune se soit étendue, ne signifie pas pour autant que la situation sociale et les besoins de sa population aient évolué<sup>1092</sup>. Dans ces conditions, l'application des critères imposés par la loi paraissent inadaptés. Le rapport préconise un recensement de ces effets de seuils qui conduiraient les communes nouvelles à assumer des politiques publiques dont elles n'ont pas l'utilité<sup>1093</sup>.

**318.** Les revendications, comme la raison, ont tendance à démontrer que les communes nouvelles ne sont pas des communes comme les autres, notamment parce que leur démographie ne révèle pas forcément la réalité de leurs besoins<sup>1094</sup>. Dans ces conditions, il est fort probable que de nombreuses revendications ou rapports préconisent l'accroissement du nombre de dérogations vis-à-vis du cadre communal de droit commun. Il serait alors de plus en plus difficile de justifier de telles dérogations vis-à-vis des critères de références de l'unité catégorielle de la commune<sup>1095</sup>. Le Conseil constitutionnel pourrait, en ce cas, censurer de telles dispositions qui contreviendraient aux critères de droit commun et constitueraient des ruptures d'égalité pérennes entre les communes de droit commun et les communes nouvelles, sans qu'elles ne puissent être systématiquement justifiées. Cette situation pourrait alors conduire le législateur à s'interroger sur l'appartenance de la commune nouvelle à la catégorie communale et envisager qu'elle

---

<sup>1088</sup> Christian MANABLE, Mme Françoise GATEL, Rapport n° 563, Op. Ct, p 28

<sup>1089</sup> Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, article 55

<sup>1090</sup> Article L302-5 du code de la construction et de l'habitat

<sup>1091</sup> Christian MANABLE, Mme Françoise GATEL, Rapport n° 563, Op. Ct, p 28

<sup>1092</sup> Ibid, p 28

<sup>1093</sup> Ibid

<sup>1094</sup> Annexe n°8, Compte rendu de l'Interview du Jean-Yves ODILLON, Maire délégué de la commune d'Andrezé, Adjoint au maire de la commune nouvelle de Beaupréau-en-Mauges, 17 mai 2018

<sup>1095</sup> Voir p 197

devienne à l'image de ce qui vient d'être voté pour la Ville de Paris, une collectivité à statut particulier<sup>1096</sup>.

D'un autre côté le cadre communal pourrait être considéré comme une menace pour la pérennité des communes nouvelles, notamment lorsqu'il impose aux communes des obligations en décalage par rapport à la réalité de leur situation. Dans ces conditions, il est difficile pour le législateur d'échapper au couperet constitutionnel imposant le respect du principe d'égalité devant la loi et devant les charges publiques. A moins d'admettre que les administrés résidant dans une commune nouvelle sont définitivement placés dans une situation différente de ceux des communes de droit commun<sup>1097</sup>, il est probable que la loi ne puisse se contenter que de mesures provisoires ou de transition, visant l'adoption progressive par les communes nouvelles, des règles de droit commun, à l'image de ce que la loi prévoit par exemple pour les logements sociaux.



**319.** Constituer une commune nouvelle revient donc bien à créer à l'échelle de plusieurs communes une commune de plein exercice. Or compte tenu des particularités propres à cette démarche, la loi a prévu que le droit appliqué aux communes nouvelles déroge de manière limitée au droit commun. Ces dérogations ne vont pas jusqu'à remettre en question l'appartenance de la commune nouvelle à la catégorie communale, même si les revendications et les besoins émanant du terrain aspirent à un renforcement des différences accordées. L'affirmation du cadre communal à l'échelle du regroupement a plusieurs objectifs, au devant desquels figure la volonté politique du législateur d'inscrire la commune nouvelle dans une démarche de regroupement organique visant à transformer plusieurs communes en une seule. Mais ce choix répond aussi à des objectifs d'ordre technique visant à garantir la stabilité et la viabilité du régime. Constatant les écueils de la loi du 16 juillet 1971, le législateur a souhaité définir un nouvel équilibre entre le maintien des identités des anciennes communes et la reconnaissance de l'appartenance de la

---

<sup>1096</sup> Loi n° 2017-257 du 28 février 2017, relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, Article 1er

<sup>1097</sup> CC Décision n° 2012-662 du 29 décembre 2012, loi de finances pour 2013, considérant 14

commune nouvelle à l'unité catégorielle de la commune. Cet équilibre a la particularité d'améliorer l'expression des anciennes communes devenues communes déléguées au sein des institutions communales, tout en refusant d'accorder aux anciennes communes toute forme de sectorisation. Le cadre communal a vocation à faire perdurer la commune nouvelle. Or les inquiétudes émanant des communes nouvelles déjà constituées, notamment liées aux effets de seuils et à la faible représentation des anciennes communes au sein des institutions de la commune nouvelle, montrent que si le cadre communal peut être une solution à la stabilité du régime, il peut aussi être à l'origine de difficultés. Reste à savoir si ces difficultés conduiront le législateur à modifier ce cadre quitte à faire de la commune nouvelle, une collectivité à statut particulier.



## Conclusion du Titre II

320. L'objectif de la commune nouvelle est de concilier deux aspirations à première vue contradictoires. A savoir le maintien et la conservation de l'identité des anciennes communes et la volonté d'inscrire la commune nouvelle dans la catégorie des regroupements organiques consistant à étendre le cadre communal à l'échelle de la commune nouvelle. Dans sa réponse à ces deux objectifs, la loi du 16 décembre 2010 et les textes qui la complètent se sont inscrits dans une démarche différente de celle du droit en vigueur jusqu'en 2010. La commune nouvelle est bien une commune bénéficiant d'une organisation infra-communale. En ce sens, elle privilégie le cadre communal, sans pour autant faire disparaître les identités des anciennes communes. Si la commune nouvelle paraît plus adaptée pour répondre aux besoins des communes du XXI<sup>ème</sup> siècle, se pose malgré tout la question de l'adaptabilité du régime à un panel large de situations. Ainsi, la question de la viabilité de la commune nouvelle pour des communes de grande importance va indéniablement émerger dans les années à venir. En effet, si juridiquement les communes nouvelles sont des communes, la forme et la nature géographique de la répartition spatiale des anciennes communes qui les composent, se rapprochent parfois plus de l'intercommunalité que des communes de droit commun. Se pose alors la question de l'évolution du texte vers une meilleure représentation des anciennes communes au sein de la commune nouvelle, évolution en faveur de laquelle, la loi ne s'est, pour l'heure, pas positionnée<sup>1098</sup>.

L'organisation de la commune nouvelle répond à la question de l'émiettement communal. En effet, en plus d'accroître la capacité à agir de l'échelon communal, elle apporte aux communes nouvelles les moyens d'une organisation interne permettant de combiner une échelle d'administration plus étendue en adéquation avec les besoins des administrés et la garantie du maintien d'une gestion de proximité. L'atout de cette association renforce indéniablement la légitimité de l'échelon communal qui peut dès lors répondre seul aux attentes du législateur et des administrés.

---

<sup>1098</sup> Françoise GATEL, Rapport n°69, Sénat, session ordinaire de 2017-2018, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, *Proposition de loi de M. Alain BERTRAND et plusieurs de ses collègues tendant à garantir la représentation des communes déléguées au sein des communes nouvelles*, p 21

## **CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE**

**321.** Le régime de la commune nouvelle s'inscrit dans une démarche historique visant à corriger les conséquences du maillage communal décidé en 1789. Ce maillage jugé trop important, a conduit les législateurs successifs à tenter de corriger les insuffisances communales, notamment aux moyens du regroupement de communes par fusion.

Constatant le faible taux de réussite des régimes de fusion successifs, la loi du 16 décembre 2010 a créé un dispositif simplifié et attractif dont le succès semble au rendez-vous. Compte-tenu de la situation de crise communale, ce nouveau régime a vocation à renforcer les moyens communaux, tant financiers que matériels. La répartition des communes nouvelles sur le territoire démontre cependant que la commune nouvelle s'est particulièrement développée dans les territoires où la crise communale n'était pas la plus évidente. Dans ces conditions, la commune nouvelle n'a pas simplement vocation à accroître la capacité générale de l'échelon communal à agir ; elle constitue aussi une forme renouvelée de commune qui offre à l'échelon communal de nouvelles possibilités d'organisation. Si la commune nouvelle est un outil de renforcement, elle apparaît aussi comme un moyen de renouvellement et d'affirmation communale. Cette affirmation passe notamment par la possibilité offerte par la loi d'une organisation suffisamment souple pour répondre aux besoins d'administration les plus variés et établir une organisation à la carte favorisant une administration à deux niveaux au sein de l'échelon communal, sans que cela ait vocation à affaiblir la commune elle-même. Jusque-là décrié par la faiblesse de ses moyens d'intervention, l'échelon communal bénéficie par ce biais d'un nouveau souffle.

Ce constat prometteur n'est pas sans limites. En effet, au-delà de l'essoufflement constaté du nombre de communes nouvelles créées en 2018, se posent les questions de la viabilité institutionnelle de la commune nouvelle et de sa capacité à répondre à des situations particulières dans le cadre notamment des communes nouvelles les plus étendues. A ce constat s'ajoute la question de l'intercommunalité à fiscalité propre. Cet autre mode de regroupement de communes, devenu obligatoire depuis 2010, complique finalement le constat établi. La question de la place que doit occuper la commune nouvelle dans ce nouveau contexte est alors posée.

**DEUXIEME PARTIE :**

**Le rôle de la commune nouvelle au  
sein du bloc communal**

---

**322.** En offrant de meilleurs moyens d’actions à la commune, la commune nouvelle semble très clairement participer au renforcement de cette collectivité en crise. En lui permettant par ailleurs d’étendre son propre système institutionnel à une échelle d’administration plus large, le régime de la commune nouvelle permet surtout à la commune d’accroître sa légitimité d’action.

Cette analyse serait incomplète si elle n’était pas appréhendée dans le contexte de la coopération intercommunale. En effet, l’intercommunalité est aujourd’hui devenue incontournable dans la réalisation des compétences de proximité. Elle forme aux côtés de la commune, une entité bicéphale appelée bloc communal<sup>1099</sup>.

**323.** L’intercommunalité vise à corriger les conséquences de l’émiettement communal. En ce sens, elle poursuit un objectif comparable à celui de la commune nouvelle. Née au XIX<sup>ème</sup> siècle avec la loi du 22 mars 1890, l’intercommunalité est alors définie comme une société formée entre communes, dans le but de réaliser une œuvre collective déterminée<sup>1100</sup>. Les tenants de ce régime de coopération partent du principe que le périmètre communal est une réalité historique et sociale. Si un regroupement entre communes s’avère nécessaire, il doit s’opérer sur la base d’un partage des moyens et des fonctions au bénéfice d’une entité supérieure se superposant aux communes existantes. L’intercommunalité écarte donc l’extension des périmètres communaux préconisée par le système de fusion de communes auquel appartient la commune nouvelle<sup>1101</sup>.

**324.** Afin de déterminer le rôle de la commune nouvelle au sein du bloc communal, il est nécessaire d’appréhender les rapports entre la commune nouvelle et l’intercommunalité à fiscalité propre.

**325.** L’évolution législative de l’organisation et des moyens d’action de l’intercommunalité à fiscalité propre laisse aujourd’hui entrevoir un rapprochement entre ces deux formes de regroupement, dont les objectifs et les résultats semblent à bien des égards comparables. Il est donc possible de considérer que la commune nouvelle est une forme aboutie de

---

<sup>1099</sup> Ensemble constitué d’un groupement à fiscalité propre et de ses communes membres

<sup>1100</sup> Francis Paul BENOIT, *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz, Volume I, p 901

<sup>1101</sup> Henry ROUSSILLON, Op. Ct, p 9

coopération intercommunale. En ce sens, elle offre un plus fort degré de coopération entre communes que ne pourrait le faire l'intercommunalité à fiscalité propre.

**326.** L'obligation de rattachement de la commune nouvelle a cependant modifié le rapport entre ces deux modes de regroupement. Jusque-là comparables et liées par une logique commune, la commune nouvelle et la coopération intercommunale doivent à présent s'appréhender sous un angle d'inégalité hiérarchique. L'intercommunalité à fiscalité propre s'impose en effet à la commune nouvelle. Se pose alors la question du rôle et de l'avenir de la commune nouvelle au sein d'une intercommunalité dont les compétences et le périmètre d'action ont très largement été renforcés par les dernières lois de décentralisation.

## Titre 1<sup>er</sup> :

# La commune nouvelle, aboutissement de la coopération intercommunale

327. Depuis plusieurs décennies, le législateur consacre au travers des textes dédiés à la décentralisation et à la réforme territoriale, l'accroissement des responsabilités et des moyens de l'intercommunalité<sup>1102</sup>. Cette méthode de coopération revêtait au préalable un caractère associatif et avait vocation à traiter des missions spécifiques le plus souvent à vocation technique<sup>1103</sup>. Or l'émergence de l'intercommunalité de projet à partir de la loi du 31 décembre 1966, puis sa consécration à partir de la loi Chevènement du 12 juillet 1999, sont autant d'étapes de l'ascension de la coopération intercommunale au sein de l'architecture territoriale française<sup>1104</sup>.

Les objectifs portés par l'intercommunalité se rapprochent de ceux de la commune nouvelle. Ils visent en effet à pallier les conséquences de l'émiettement communal et à répondre au déficit structurel que connaît cet échelon d'administration depuis plusieurs décennies. L'évolution récente des structures intercommunales a accru les capacités d'action, les moyens et la légitimité de l'intercommunalité. Or cette évolution a eu tendance à accentuer la ressemblance entre ces deux régimes pourtant fondés sur des logiques juridiques différentes.

Si les finalités de l'intercommunalité sont comparables à celles de la commune nouvelle, les résultats de l'intercommunalité demeurent mitigés, notamment au regard des objectifs visés par le législateur. Compte tenu de sa nature, la commune nouvelle serait ainsi plus à même de répondre aux objectifs de coopération et de rationalisation visés par le législateur.

---

<sup>1102</sup> Jean-Marie PONTIER, « l'intercommunalité, hier, aujourd'hui et demain », in Marie Christine STECKEL-ASSOUERE, *regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité*, L'Harmattan, p 31

<sup>1103</sup> Jacques CAILLOSSE, Op. Ct, p 38

<sup>1104</sup> Patrick MOZOL, Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, ou les vicissitudes d'une distinction en voie d'effondrement théorique, *RFDA*, Novembre-décembre 2016, p 1133

**328.** Afin de déterminer le rôle de la commune nouvelle au sein du bloc communal, il est nécessaire de comparer ces deux modes de regroupement en démontrant que tout en offrant deux réponses assez proches, la commune nouvelle demeure un outil plus abouti que ne l'est l'intercommunalité. En ce sens, elle peut être considérée comme l'aboutissement de la démarche intercommunale.

## Section n°1

### Une ressemblance croissante entre les communes nouvelles et les EPCI à fiscalité propre

---

329. L'intercommunalité s'est surtout développée en France à partir des années 1950<sup>1105</sup>. En 2009, 93% des communes françaises étaient rattachées à un EPCI à fiscalité propre<sup>1106</sup>.

Son fonctionnement comme ses institutions relèvent d'une logique différente de celle de la commune nouvelle. Si pour cette dernière, la coopération entre communes passe par l'extension du périmètre communal<sup>1107</sup> et donc par une modification organique de l'organisation territoriale<sup>1108</sup>, l'intercommunalité repose sur une logique de transfert de compétences<sup>1109</sup>. Dans ce cas, seules certaines compétences communales sont transférées à une entité nouvelle, le périmètre ainsi que la qualité de collectivité territoriale reconnus aux communes demeurent inchangés. La coopération intercommunale a pu être considérée comme un choix de compromis puisqu'elle associe : le regroupement des moyens et des compétences des communes dans un contexte de crise communale, tout en garantissant l'invariance des périmètres communaux<sup>1110</sup>. En ce sens, ce mode de coopération est moins risqué politiquement, puisqu'il n'oblige pas les conseils municipaux et les maires en particulier, à assumer la disparition des communes membres en tant que collectivités territoriales<sup>1111</sup>. Cette organisation semble par ailleurs plébiscitée par les Français, puisqu'interrogés sur l'avenir des communes, 63% d'entre eux pensent que celui-ci doit passer par l'intercommunalité<sup>1112</sup>. Enfin l'Etat a pu aussi trouver un avantage à la promotion de ce système, puisqu'il lui a permis de constituer une nouvelle institution adaptée à l'exercice de certaines politiques publiques, sans remettre en cause le cadre

---

<sup>1105</sup> Jacques CAILLOSSE, Op. Ct, p 39

<sup>1106</sup> Projet de loi de réforme des collectivités territoriales, 21 Octobre 2009, Etude d'impact, p 58

<sup>1107</sup> Voir p 19

<sup>1108</sup> Henry ROUSSILLON, Op. Ct, p 15

<sup>1109</sup> Ibid

<sup>1110</sup> Philippe DALLIER, Rapport n°193, session ordinaire 2005-2006, fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation, L'intercommunalité à fiscalité propre, 1<sup>er</sup> février 2006, p 8

<sup>1111</sup> Fabien DESAGE, David GUERANGER, Op. Ct, p 197

<sup>1112</sup> Sondage IPSOS pour le CEVIPOF et l'AMF, *Les Français attachés à la commune et à ses compétences de proximité*, mai 2016



historique, culturel et politique des institutions communales. En ce sens, la coopération intercommunale est apparue comme un choix de moindre mal<sup>1113</sup>.

**330.** L'évolution de l'intercommunalité à fiscalité propre a modifié la distinction théorique entre commune nouvelle et EPCI à fiscalité propre. Ces derniers ont en effet bénéficié d'une extension progressive de leurs compétences, de leurs capacités de rationalisation et de coopération. Leurs institutions se sont par ailleurs rapprochées de celles des collectivités territoriales. Une dynamique de convergence est donc en cours, le renforcement de la coopération intercommunale pouvant déboucher, à terme, sur la création de communes nouvelles<sup>1114</sup>. Mais ce rapprochement peut aussi signifier que dans une logique de concurrence entre ces deux régimes, l'intercommunalité est en mesure, progressivement, d'accorder un degré de coopération comparable à celui de la commune nouvelle. Si dans la conclusion de sa thèse déjà citée, consacrée aux structures territoriales de la commune, le professeur Henry Roussillon considérait la fusion de commune comme un outil plus à même de répondre à la crise communale<sup>1115</sup>, il est possible que son analyse eu été aujourd'hui différente, tant le degré de coopération permis par l'intercommunalité à fiscalité propre ressemble de plus en plus à celui apporté par la fusion de communes.

## **§1. Un rapprochement institutionnel entre les EPCI à fiscalité propre et la commune nouvelle**

**331.** L'analyse des institutions de la commune nouvelle a conduit à démontrer que cette dernière était une commune de plein exercice<sup>1116</sup>. Le Conseil d'Etat a par ailleurs estimé que la création d'une commune nouvelle conduisait à la disparition en tant que collectivités territoriales des communes qui ont décidé de la constituer<sup>1117</sup>. Les EPCI sont des établissements publics<sup>1118</sup>. Dans ces conditions, ils ne peuvent « *exercer d'autres*

---

<sup>1113</sup> KADA Nicolas « Peut-on rationaliser l'intercommunalité », in Marie Christine STECKEL-ASSOUERE, *regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité*, L'Harmattan, p 157

<sup>1114</sup> DGCL, *517 communes nouvelles créées en deux ans*, Bulletin d'information statistique n° 115, mars 2017, p 4

<sup>1115</sup> Henry ROUSSILLON, Op. Ct, p 425

<sup>1116</sup> Voir p 196 à 202

<sup>1117</sup> CE, 12 janvier 2017, *Commune nouvelle de Moret-Loing-et-Orvanne*, n° 406663

<sup>1118</sup> Article L5210-1-1A du Code Général des Collectivités Territoriales

*compétences que celles qui leur ont été expressément transférées par la loi* »<sup>1119</sup>. Ils disposent par ailleurs d'une personnalité morale qui leur confère une autonomie de gestion de leurs moyens et de leurs services<sup>1120</sup>. Ils ont enfin la particularité d'être rattachés à une collectivité publique<sup>1121</sup>. Les EPCI sont ainsi rattachés à leurs communes membres, détentrices à l'origine des pouvoirs transférés aux EPCI<sup>1122</sup>. L'affirmation de l'intercommunalité a progressivement fait évoluer aussi bien les principes structurant de l'intercommunalité que le fonctionnement des EPCI, conduisant à l'émergence d'une interrogation de fond sur la nature même des EPCI<sup>1123</sup>. Ces derniers se détachent progressivement du statut d'établissement public pour revêtir une forme de « *commune spécialisée* »<sup>1124</sup>. En ce sens un rapprochement s'effectue entre la nature des institutions intercommunales et celles de la commune nouvelle.

## **A.L'assouplissement des principes intercommunaux**

**332.** Comme évoqué précédemment, l'article L2113-5 du CGCT établit que l'ensemble des biens, droits et obligations du ou des EPCI dont la commune nouvelle est issue et des communes dont elle est issue, lui sont transférés. Il n'en est pas de même pour la coopération intercommunale, qui conduit à un partage de compétences entre son niveau d'administration et celui de ses communes membres. Il est dès lors nécessaire que soient établies des règles régissant les rapports entre ces deux niveaux d'intervention. Deux principes structurants organisent le fonctionnement intercommunal. Ces principes sont communs à l'ensemble des intercommunalités. Ils ne sont pas à proprement parler définis par la loi, même s'ils ressortent pour partie des règles de transfert de compétences codifiées par le CGCT<sup>1125</sup>. La jurisprudence administrative en a, en revanche, largement défini les caractéristiques qui se sont progressivement assouplies au bénéfice des EPCI à fiscalité propre, élargissant ainsi leurs possibilités d'intervention.

---

<sup>1119</sup> CAA DE LYON, 17 juin 1999, *Communauté urbaine de Lyon*, n° 99LY00321

<sup>1120</sup> Conseil d'Etat, Rapport d'étude sur les établissements publics, 15 octobre 2009, p 10

<sup>1121</sup> Idib, p 34

<sup>1122</sup> Jacqueline MONTAIN-DOMENACH, Principe de libre administration et intercommunalité, transition et incertitudes, *Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 12, mai 2002

<sup>1123</sup> Michel VERPEAUX, Principes d'organisation administrative, *JC CT*, Fascicule 10, 6 juillet 2016

<sup>1124</sup> Bertrand FAURE, Op. Ct, p 357

<sup>1125</sup> Code Général des Collectivités Territoriales, Première partie, Livre III, Titre II, Chapitre unique, règles particulières en cas de transfert de compétences

## 1) Les principes intercommunaux

333. La relation entre les communes et les EPCI s'organise autour de deux principes structurants. Le principe de spécialité et le principe d'exclusivité.

### a) Le principe de spécialité

334. Le premier de ces principes est le principe de spécialité. Il consiste à reconnaître l'intercommunalité à fiscalité propre n'a pas vocation à traiter les compétences qui ne lui auraient pas été transférées par la commune elle-même<sup>1126</sup>. A ce titre, l'EPCI ne dispose pas de la « *compétence de la compétence* » et ses attributions dépendent des compétences que lui ont préalablement transférées ses communes membres<sup>1127</sup>. La jurisprudence a précisé et délimité le principe de spécialité, à la suite de plusieurs décisions. Ce principe a ainsi vocation à réduire les compétences intercommunales aux limites des compétences transférées. Il s'oppose à la clause de compétences générales dont bénéficient les communes<sup>1128</sup> et a fortiori les communes nouvelles. Cette clause permet aux communes d'intervenir dans les domaines de compétences relevant de l'intérêt communal<sup>1129</sup>.

Le juge administratif a opté pour une interprétation littérale du principe de spécialité, en considérant que les compétences intercommunales sont les compétences inscrites dans l'acte de création de l'EPCI. Dans une décision d'octobre 2012, le Conseil d'Etat s'est par exemple prononcé sur la question de l'étendue du contenu de la compétence « *transports urbains* », transférée de manière obligatoire aux communautés d'agglomération<sup>1130</sup>. Il a estimé que l'entretien des abribus n'était pas rattachable à cette compétence et qu'il n'appartenait donc pas à l'EPCI détenteur de cette compétence, d'entretenir ces mobiliers urbains. Le juge a ainsi précisé, « [...] que, s'il résulte de ces dispositions que la

---

<sup>1126</sup> Philippe DALLIER, Rapport n°193, session ordinaire 2005-2006, fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation, L'intercommunalité à fiscalité propre, 1<sup>er</sup> février 2006

<sup>1127</sup> Bertrand FAURE, Op. Ct, p 376

<sup>1128</sup> *La décision du Conseil constitutionnel 2010-618 DC du 9 décembre 2010, définit dans son considérant 53 la clause de compétence générale en considérant qu'il s'agit du moyen donné à une collectivité territoriale, de traiter de toute affaire ayant un lien avec son territoire. Si la loi du 7 août 2015 limite les compétences des départements et des régions au moyen d'une liste limitative, il n'en est pas de même pour les communes, l'article L2121-29 du CGCT restant inchangé. Dans ces conditions, cet échelon de collectivité territoriale est le seul à bénéficier d'une compétence générale.*

<sup>1129</sup> Article L2121-29 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1130</sup> Article L5216-5 du Code Général des Collectivités Territoriales

*localisation des points d'arrêt des véhicules de transport public de personnes et l'information des usagers sur ces points d'arrêt ainsi que sur les horaires de circulation des véhicules relèvent de la compétence obligatoire et de plein droit de la communauté d'agglomération au titre de sa compétence d'organisation des transports urbains, une telle compétence ne s'étend pas à la réalisation et à l'entretien des éléments de mobilier urbain que constituent les abribus [...] »<sup>1131</sup>. Il réaffirme cependant que les statuts de la communauté d'agglomération d'Annecy pourraient être modifiés afin d'inclure cette extension de compétence : « [...] qu'il est en revanche loisible à l'autorité compétente de prévoir, dans les statuts d'une communauté d'agglomération, que celle-ci prendra en charge l'installation et l'entretien des abribus sur le territoire des communes membres »<sup>1132</sup>. Les compétences de la communauté d'agglomération d'Annecy sont donc bien limitées aux compétences partagées par les communes membres. La cour administrative d'appel de Paris a récemment confirmé cette interprétation, en considérant qu'un syndicat d'agglomération nouvelle (SAN)<sup>1133</sup> n'avait pas vocation à attribuer des financements s'inscrivant dans le cadre d'une politique publique qui ne serait liée à aucune des compétences qui lui ont été transférées. Le juge a ainsi considéré que : « *compte tenu de ses compétences et de la gestion des équipements et des missions des services publics légalement mis à sa charge par l'arrêté du 8 février 2002, le SAN ne disposait pas de la compétence pour attribuer des subventions aux associations mentionnées au point 13 ci-dessus* »<sup>1134</sup>.*

Le choix opéré par les communes dans les compétences transférées ne peut pas s'accompagner d'une limitation dans le temps, une compétence ne pouvant être transférée à titre expérimental. En conséquence, le transfert d'une compétence vaut pour la durée de vie de la communauté<sup>1135</sup>.

---

<sup>1131</sup> CE, 8 octobre 2012, *Commune d'Annecy-le-Vieux*, n°344742

<sup>1132</sup> Ibid

<sup>1133</sup> Catégorie d'EPCI à fiscalité propre créée par la loi du 13 juillet 1983 et supprimée par la loi du 7 août 2015

<sup>1134</sup> CAA de PARIS, 28 mars 2017, *Syndicat d'agglomération nouvelle de Marne-la-Vallée - Val Maubuée*, n°16PA02274

<sup>1135</sup> Réponse ministérielle n° 10341, journal officiel du Sénat, 24 juin 2010

A ce principe de spécialité fonctionnelle relatif à l'attribution des compétences, s'ajoute le principe de spécialité territoriale. Dans ces conditions, le champ d'application des compétences intercommunales est limité au périmètre intercommunal défini par les statuts de l'EPCI<sup>1136</sup>.

b) Le principe d'exclusivité

335. A ce principe de spécialité et à ses corollaires, s'ajoute le principe d'exclusivité.

Le transfert d'une compétence donnée à un EPCI par ses communes membres, entraîne le dessaisissement corrélatif et total de la commune concernée dans l'exercice de cette compétence. Le juge s'est porté sur une analyse stricte du contenu des statuts.

Le Conseil d'Etat a ainsi rappelé les bases de ce principe en considérant, dans une décision du 16 octobre 1970, qu'une commune avait outrepassé ses possibilités en conduisant elle-même l'aménagement d'une zone d'activité dont les mesures d'aménagement sont directement liées à une compétence transférée au syndicat intercommunal auquel elle appartient. « *Que par les deux délibérations concordantes en date des 15 décembre 1962 et 23 janvier 1963, les conseils municipaux de ces deux communes ont donné un avis favorable à ce que ce syndicat soit en charge de toutes les questions « intéressant l'expansion économique et la reconversion du bassin minier, [...] », [...] qu'ainsi la compétence pour créer et aménager les zones industrielles sur le territoire des communes dont il s'agit a été transférée au syndicat intercommunal, que par suite, la commune de Montceau-les-Mines a empiété sur les attributions de ce syndicat en décidant de procéder isolément à la création d'une zone industrielle* »<sup>1137</sup>.

A la suite d'un transfert de compétences, les communes ne peuvent plus intervenir au titre des compétences transférées<sup>1138</sup>. Cette interdiction a plusieurs conséquences sur les relations entre les communes et les EPCI dont elles sont membres. Il leur est impossible d'intervenir financièrement dans les domaines transférés<sup>1139</sup> ou d'adhérer à un groupement

---

<sup>1136</sup> CE, du 25 mai 1994, *Syndicat intercommunal des eaux de Gravelotte et de la vallée de l'Orne*, n°106876

<sup>1137</sup> CE, 16 octobre 1970, *Commune de Saint-Vallier*, n° 71536

<sup>1138</sup> CAA Bordeaux, 27 avril 2004, *CIVIS*, n°00BX00369

<sup>1139</sup> Réponse ministérielle n° 50006, *Journal Officiel de l'Assemblée nationale*, 9 octobre 2000, p. 5801

traitant d'une compétence transférée<sup>1140</sup>. Il leur est enfin impossible de passer un contrat visant à financer un équipement transféré<sup>1141</sup>.

336. Si le principe de spécialité a vocation à encadrer de manière stricte les compétences de l'EPCI, le principe d'exclusivité a quant à lui logiquement vocation à empêcher les communes de revenir sur les transferts opérés. Le système de rationalisation intercommunale a donc tendance à contraindre les EPCI comme leurs communes membres, dans l'application de leurs compétences respectives.

## 2) Les exceptions aux principes intercommunaux

337. Ces deux principes posent les bases du fonctionnement de l'intercommunalité. Ils souffrent cependant d'un nombre important d'exceptions qui complexifient leur définition.

En effet, le principe de spécialité limite les compétences de l'intercommunalité aux seules missions transférées. Pourtant, plusieurs exceptions à cette règle ont été autorisées par la loi, élargissant par là les capacités d'action des intercommunalités.

Les articles L5216, L5216-5, L5215-26 et L5212-26 autorisent certaines intercommunalités à participer à la réalisation ou aux dépenses de fonctionnement d'un équipement d'une commune membre, sous la forme de fonds de concours. Cette possibilité est offerte aux communautés de communes<sup>1142</sup>, aux communautés d'agglomération<sup>1143</sup> et aux communautés urbaines<sup>1144</sup>. La loi du 16 décembre 2010 en a étendu l'application aux syndicats intercommunaux compétents dans la distribution d'électricité et par extension aux syndicats mixtes fermés<sup>1145</sup>. Plusieurs limites sont apportées à cette exception. La première précise que les fonds de concours n'ont pas vocation à financer un service mais bien un équipement<sup>1146</sup>. La seconde établit que le versement ne peut être opéré qu'après accord du conseil communautaire à la majorité simple, plus des conseils municipaux

---

<sup>1140</sup> CE, 3 avril 1998, *Communauté de Communes du Pays d'Issoudun*, n° 185858

<sup>1141</sup> TA Poitiers, 22 novembre 1994, *Commune de Civaux*, n° 941286 et n° 941287

<sup>1142</sup> Article L5216 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1143</sup> Article L5216-5 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1144</sup> Article L5215-26 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1145</sup> Loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité, Article 23

<sup>1146</sup> CE, 5 juillet 2010, *Communauté d'Agglomération Saint-Etienne Métropole*, n° 315551

concernés<sup>1147</sup>, sachant qu'une commune ne peut se voir imposer le versement d'un fonds de concours<sup>1148</sup>. Enfin un plafond maximum de financement est indiqué par la loi, les fonds de concours ne pouvant dépasser la participation hors subvention, des communes maîtres d'ouvrage<sup>1149</sup>.

La seconde exception au principe de spécialité concerne l'ensemble des possibilités offertes par la loi aux intercommunalités et à leurs communes membres de partager des compétences en dehors du cadre stricte des transferts de compétences. Ces modalités sont qualifiées de mesures de mutualisation. Si ces dernières concernent les compétences d'intérêt communal, elles peuvent aussi s'étendre aux missions dites fonctionnelles ou opérationnelles des communes<sup>1150</sup>. Ces mesures ont donc tendance à amoindrir le degré de spécialité de l'EPCI. Elles conduisent aussi à une augmentation des possibilités d'intervention de l'EPCI en dehors du cadre de transfert.

**338.** Pour le principe d'exclusivité les exceptions sont aussi nombreuses. En effet, lorsque la loi n'y fait pas obstacle, les compétences transférées ne le sont pas obligatoirement en intégralité. Dans ces cas là, les compétences concernées sont divisées, et seules certaines portions sont transférées. Dans une décision du 31 juillet 1996, le Conseil d'Etat a ainsi autorisé la ville de Sète à exploiter par elle-même une source d'eau potable dont elle avait la charge, alors même qu'elle avait intégré un syndicat intercommunal dont l'objet était « *la construction et l'exploitation d'un réseau de distribution d'eau potable* »<sup>1151</sup>. Dans le cadre de la création de la communauté d'agglomération des Sables d'Olonne par exemple, l'arrêté préfectoral reprenant les statuts de l'EPCI indiquent bien un sectionnement de la compétence assainissement matérialisé par un transfert du traitement des eaux usées à l'agglomération, et le maintien du traitement des eaux pluviales aux communes membres<sup>1152</sup>.

---

<sup>1147</sup> Articles L5216, L5216-5, L5215-26 et L5212-26 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1148</sup> Réponse ministérielle à la question écrite n°11096, Journal Officiel du Sénat, 10 novembre 2005

<sup>1149</sup> Articles L5216, L5216-5, L5215-26 et L5212-26 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1150</sup> Article L5211-4-2 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1151</sup> CE, 31 juillet 1996, *Commune de Sète*, n°171086

<sup>1152</sup> Arrêté n°2016-DRCTAJ/3-629 portant création de la communauté d'agglomération « Les Sables d'Olonne agglomération », Préfecture de Vendée, Article 4-13

Pour certaines compétences, la loi donne la possibilité aux communautés elles-mêmes de définir leur intérêt communautaire<sup>1153</sup>. Ainsi, à l'issue d'un transfert, une communauté peut définir ce qui relèverait de ses compétences ou non. Pour les communautés de communes, les conseils municipaux des communes membres se prononcent selon les modalités de majorité qualifiée prévue pour la création de l'EPCI<sup>1154</sup>. Une majorité des deux tiers des communes représentant la moitié de la population de la communauté ou la moitié des communes représentant les deux tiers de la population doivent donner leur accord. Si la commune la plus importante de l'EPCI compte plus du quart de sa population, son accord est aussi requis<sup>1155</sup>.

Pour les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles, le conseil délibère seul à la majorité renforcée des deux tiers de ses membres sur l'intérêt communautaire sans nouvelle consultation des communes membres<sup>1156</sup>.

Dans ces cas de figure, la commune conserve donc la possibilité d'exercer une partie de la compétence transférée dès lors que la compétence est sécable et que l'intercommunalité en a décidé ainsi. Au-delà de l'exception au principe d'exclusivité, la question de l'intérêt communautaire peut apparaître comme étant une preuve de « *l'inversion de fait du principe de rattachement de l'établissement public* » aux communes<sup>1157</sup>. En effet, c'est bien l'EPCI qui définit lui-même l'étendue des attributions qu'il veut se voir transférer. Inscrit dans la loi Chevènement, puis étendu aux communautés de communes par la loi MAPTAM du 27 janvier 2014, ce principe marque l'émergence d'un intérêt intercommunal distinct de celui des communes<sup>1158</sup>. Il participe en ce sens à l'accroissement de l'autonomie des EPCI vis-à-vis de leurs communes membres.

---

<sup>1153</sup> Le professeur Bertrand Faure le définit comme un « *Principe qui traduit la nécessité de faire exercer, ou de regrouper les compétences au niveau le plus adéquat au regard de la satisfaction des citoyens ainsi que de leurs coûts* ».

<sup>1154</sup> Article L5211-5 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1155</sup> Ibid

<sup>1156</sup> Article L5216-5 III, L5215-20 I, L5217-4 I du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1157</sup> Bertrand FAURE, Op. Ct, p 364

<sup>1158</sup> Jacqueline MONTAIN-DOMENACH, Principe de libre administration et intercommunalité, transition et incertitudes, *Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 12, mai 2002



339. Les principes intercommunaux ont donc vocation à encadrer les relations entre les EPCI et leurs communes membres. Les nombreuses exceptions octroyées par la loi à ces deux principes structurants, assouplissent l'organisation intercommunale et la répartition des compétences entre les communes et les EPCI, permettant à ces derniers de définir eux-mêmes le périmètre de leurs compétences, voire de passer outre la stricte répartition des compétences établie par leurs statuts. En octroyant ces exceptions, la loi a pour conséquence de réduire le caractère spécialisé de l'EPCI à fiscalité propre<sup>1159</sup>, rapprochant ainsi, sa capacité d'action de celle de la commune nouvelle.

## **B. L'accroissement de la légitimité des institutions intercommunales**

340. Le regroupement fonctionnel implique la formation d'une entité nouvelle, l'EPCI, dont la gouvernance et les moyens ont évolué pour se rapprocher de ceux des collectivités territoriales et donc des communes nouvelles.

La classification administrative distingue ainsi les collectivités territoriales des établissements publics. Ces derniers se caractérisent par le fait qu'ils ne peuvent « *exercer d'autres compétences que celles qui leur ont été expressément transférées par la loi* »<sup>1160</sup>. Ils disposent par ailleurs d'une personnalité morale qui leur confère une autonomie dans la gestion de leurs moyens et de leurs services<sup>1161</sup>. Ils ont enfin la particularité d'être rattachés à une collectivité publique<sup>1162</sup>. Les EPCI sont en l'occurrence rattachés à leurs communes membres, détentrices à l'origine, des pouvoirs transférés aux EPCI<sup>1163</sup>.

En tant qu'établissements publics, les EPCI disposent d'une autonomie administrative. Ils bénéficient à ce titre d'institutions et de moyens propres.

---

<sup>1159</sup> Bertrand FAURE, Op. Ct, p 369

<sup>1160</sup> CAA DE LYON, 17 juin 1999, *Communauté urbaine de Lyon*, n°99LY00321

<sup>1161</sup> Conseil d'Etat, Rapport d'étude sur les établissements publics, 15 octobre 2009, p 10

<sup>1162</sup> Ibid p 34

<sup>1163</sup> Jacqueline MONTAIN-DOMENACH, Principe de libre administration et intercommunalité, transition et incertitudes, *Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 12, mai 2002

Le critère de l'élection au suffrage universel direct de l'organe délibérant figure parmi les éléments de définition des collectivités territoriales<sup>1164</sup>. Cette notion a marqué jusqu'au 16 décembre 2010 une distinction notable entre le processus de fusion de communes et le regroupement intercommunal. En effet, jusqu'à cette date, seul l'organe délibérant des communes issues de fusion bénéficiait de l'onction du suffrage universel direct. L'étendue des prérogatives intercommunales a finalement conduit le législateur à accroître la légitimité des institutions intercommunales palliant ainsi ce qui a longtemps été considéré comme un déficit démocratique<sup>1165</sup>.

### 1) Election des conseillers communautaires au suffrage universel direct

**341.** A l'image des communes nouvelles, les EPCI sont composés d'un organe délibérant et d'un organe exécutif. Les évolutions récentes de la désignation des conseillers communautaires ont eu pour conséquence d'accroître la légitimité des EPCI, les rapprochant des autres catégories de collectivités territoriales.

Jusqu'aux élections municipales du 23 mars 2014, les délégués étaient élus par les conseils municipaux des communes membres, parmi leurs conseillers municipaux, au scrutin secret et à la majorité absolue<sup>1166</sup>. La loi du 12 juillet 1999 avait imposé que l'élection des conseillers soit effectuée parmi les membres du conseil municipal et non plus directement au sein des électeurs inscrits sur les listes électorales des communes membres<sup>1167</sup>. Cette évolution avait vocation à accroître la légitimité des conseils communautaires en limitant leur composition à de seuls élus<sup>1168</sup>. Elle s'est pourtant avérée insuffisante. Elle ne résolvait en effet que partiellement la question de l'éloignement des questions intercommunales du débat public<sup>1169</sup>. La représentativité des conseillers communautaires était par ailleurs limitée, les oppositions municipales étant le plus souvent absentes des

---

<sup>1164</sup> Bertrand FAURE, Op. Ct, p 323

<sup>1165</sup> Philippe DALLIER, Rapport n°193, Op. Ct, p 35

<sup>1166</sup> Article L5211-6 du Code Général des Collectivités Territoriales (version antérieure au 23 mars 2014)

<sup>1167</sup> Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, Article 36

<sup>1168</sup> Dominique PERBEN, Rapport n°2516, Op. Ct, p 32

<sup>1169</sup> Ibid

instances intercommunales<sup>1170</sup>. Les arguments en faveur de cette évolution étaient pourtant nombreux. L'accroissement des compétences et des moyens de l'intercommunalité nécessitait un contrôle démocratique renforcé que seule l'élection au suffrage universel direct pouvait permettre<sup>1171</sup>. L'article 8 de la loi du 16 décembre 2010 établit ainsi le principe de l'élection au suffrage universel direct des membres des EPCI à fiscalité propre<sup>1172</sup>.

Ce principe ne crée pas à proprement parler une élection intercommunale, mais une addition des démocraties municipales au sein de l'intercommunalité<sup>1173</sup>. Ainsi, les conseillers communautaires sont obligatoirement des conseillers municipaux. Ils sont élus à partir d'une liste distincte de la liste municipale, mais composée dans le même ordre que celle-ci, dans les mêmes conditions de parité<sup>1174</sup>.

Ce choix est l'aboutissement d'un débat ancien opposant les tenants d'une démocratisation des EPCI et ceux qui considèrent que celle-ci conduirait à bouleverser les équilibres du bloc communal au détriment des communes. Or ce débat a émergé à de nombreuses reprises, notamment aux cours des discussions accompagnant le vote de la loi du 12 juillet 1999 qui avait introduit en première lecture le suffrage universel avant de le retirer<sup>1175</sup>. Par la suite, cette question a fait l'objet de plusieurs discussions, dans le cadre des rapports Mauroy et Balladur<sup>1176</sup>, mais aussi au travers d'une proposition de loi de juin 2001 portée par Jacques Oudin, sénateur de Vendée<sup>1177</sup>.

**342.** L'élection au suffrage universel direct des organes délibérants des EPCI ne concerne donc que les EPCI à fiscalité propre, excluant du dispositif les syndicats intercommunaux. L'article L5211-6 prévoit ainsi que les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communautés de communes sont administrées par un

---

<sup>1170</sup> Ibid

<sup>1171</sup> Philippe DALLIER, Rapport n°193, Op. Ct, p 35

<sup>1172</sup> Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010, Réforme des collectivités territoriales, Article 8

<sup>1173</sup> Michel VERPEAUX, La réforme territoriale et les nouveaux élus, *RFDA*, mars-avril 2011, p 255

<sup>1174</sup> Michel VERPEAUX, Laetitia JANICOT, *Droit des Collectivités Territoriales*, PUF, 2015, p 399

<sup>1175</sup> Gérard GOUZES, Rapport n°1356, Op. Ct

<sup>1176</sup> Jean-Pierre BALLIGAND, Proposition de loi n°3143, Assemblée nationale, 13 juin 2006, tendant à l'élection au suffrage universel direct des présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, Exposé des motifs

<sup>1177</sup> Jacques OUDIN, Proposition de loi n°400, Sénat, 20 juin 2001, tendant à instaurer le suffrage universel direct pour l'élection des représentants des communes dans les assemblées délibérantes des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre

organe délibérant composé de délégués des communes membres élus dans le cadre de l'élection municipale au suffrage universel direct<sup>1178</sup>.

Ce même article établit une distinction entre les communes membres composant l'EPCI. Ainsi, l'élection au suffrage universel direct ne concerne que les communes dont le conseil municipal « *est élu au scrutin de liste, dans les conditions fixées par la loi* »<sup>1179</sup>.

Depuis le vote de la loi du 17 mai 2013, les conseils municipaux des communes de 1 000 habitants et plus sont élus au scrutin de liste<sup>1180</sup>. Les conseillers municipaux des communes de moins de 1 000 habitants sont élus au scrutin majoritaire uninominal<sup>1181</sup>. Cette distinction implique donc que l'élection au suffrage universel direct ne concerne que les communes de 1 000 habitants et plus<sup>1182</sup>. Pour les communes membres de moins de 1 000 habitants, la désignation est opérée dans l'ordre du tableau du conseil municipal<sup>1183</sup>. Cette remarque démontre que malgré le rapprochement constaté entre les institutions intercommunales et celles de la commune nouvelle, il demeure d'importantes différences parmi lesquelles figure le caractère « *partiel* » de l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires. Les électeurs inscrits dans des communes de moins de 1 000 habitants sont en effet exclus du scrutin<sup>1184</sup>. Tel n'est pas le cas pour la commune nouvelle qui conduit au déplacement du scrutin municipal à l'échelle du regroupement<sup>1185</sup> et donc à une application stricte du suffrage universel direct sur ce périmètre.

Les modalités d'élection au suffrage universel direct des EPCI à fiscalité propre s'inspirent du système appliqué aux villes d'arrondissement<sup>1186</sup>. L'article L273-6 du code électoral établit ainsi que « *les conseillers communautaires représentant les communes de 1 000 habitants et plus au sein des organes délibérants des communautés de communes, des communautés d'agglomération, des communautés urbaines et des métropoles sont élus en*

---

<sup>1178</sup> Article L5211-6 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1179</sup> Article L5211-6 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1180</sup> Article 260 du Code Electoral

<sup>1181</sup> Loi n°2013-403, 17 mai 2013, Relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux, des conseillers communaux et modifiant le calendrier électoral, Article 24

<sup>1182</sup> Article L273-6 du Code Electoral

<sup>1183</sup> Article L273-11 du Code Electoral

<sup>1184</sup> Michel VERPEAUX, La réforme territoriale et les nouveaux élus, *RFDA*, mars-avril 2011, p 246

<sup>1185</sup> Voir p 206

<sup>1186</sup> Jean-Patrick COURTOIS, Rapport n°169, Op. Ct, p 28

*même temps que les conseillers municipaux et figurent sur la liste des candidats au conseil municipal »<sup>1187</sup>.*

**343.** Les conseillers des organes délibérants des syndicats de communes sont élus selon les dispositions de l'article L5211-7 du CGCT. Ce dernier établit que « *les syndicats de communes sont administrés par un organe délibérant composé de délégués élus par les conseils municipaux des communes membres* »<sup>1188</sup>. A la différence des EPCI à fiscalité propre pour lesquels les conseillers communautaires sont tous conseillers municipaux, l'article L5212-7 précise que le choix du conseil municipal « *peut porter sur tout citoyen réunissant les conditions requises pour faire partie d'un conseil municipal* »<sup>1189</sup>. Dans ces conditions le choix du conseil municipal peut se porter sur des administrés non-élus au sein des conseils municipaux des communes membres, remplissant les critères d'éligibilité établis par le code électoral<sup>1190</sup>.

**344.** Cette démocratisation des EPCI à fiscalité propre n'est pas sans conséquences sur la définition de leur nature juridique. L'adoption de cette mesure a suscité de nombreux débats. Elle ne semble pas pour autant satisfaisante puisque certains parlementaires ont souhaité aller plus loin en plaidant pour l'instauration d'une élection intercommunale.

## 2) Les conséquences de l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct

**345.** Comme évoqué précédemment, la loi du 16 décembre 2010 a instauré le suffrage universel direct pour l'élection des conseillers communautaires et métropolitains. Cette évolution interroge la définition même de l'EPCI et son appartenance à la catégorie des établissements publics. En effet, les EPCI sont par définition rattachés à leurs communes membres. Or l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires et métropolitains a pour conséquence d'amoinrir le lien de rattachement existant entre les

---

<sup>1187</sup> Article L273-6 du Code Electoral

<sup>1188</sup> Article L5211-7 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1189</sup> Ibid

<sup>1190</sup> Article L228 du Code Electoral

communes membres et les EPCI<sup>1191</sup>. Il attribue en effet une légitimité propre aux conseils communautaires, dont la composition échappe au contrôle des conseils municipaux<sup>1192</sup>.

Le principe de l'élection au suffrage universel direct des conseils communautaires n'a cependant pas fait des EPCI à fiscalité propre, des collectivités territoriales<sup>1193</sup>. En effet, bien qu'amointri par l'élection au suffrage universel direct, le lien de rattachement entre EPCI et communes demeure présent dès lors que l'élection des conseillers communautaires est opérée parmi les membres des conseils municipaux des communes membres<sup>1194</sup>. En ce sens le législateur a cherché un compromis entre les partisans de l'instauration d'une élection des délégués intercommunaux au suffrage universel direct et les opposants les plus vigoureux à cette mesure<sup>1195</sup>.

Le rattachement est par ailleurs conforté par le lien démographique qui existe entre les communes et les EPCI. La loi garantit le fait que la composition de l'organe délibérant des EPCI soit représentative de la démographie des communes membres<sup>1196</sup>. Cette nécessité a été rappelée à plusieurs reprises par le Conseil constitutionnel, au motif premier que les EPCI sont des émanations de leurs communes membres et qu'ils doivent en ce sens, représenter de manière proportionnée leurs populations<sup>1197</sup>. Au-delà de la dimension démographique, le principe de rattachement a aussi une dimension politique, puisqu'en raison du mode de scrutin décrit précédemment, les résultats électoraux des communes membres conditionnent la composition du conseil communautaire. Les organes délibérants des EPCI demeurent, dans leur formation et leur composition, liés à la composition des conseils municipaux. Si ce lien de rattachement persiste donc, il n'en demeure pas moins amoindri par les mesures instaurées par la loi du 16 décembre 2010<sup>1198</sup>.

---

<sup>1191</sup> Jean François JOYE, Les EPCI à fiscalité propre : des collectivités locales mal nommées ?, *Les Petites Affiches Journaux judiciaires associés*, n°98, 16 mai 2003

<sup>1192</sup> Ibid

<sup>1193</sup> Ibid

<sup>1194</sup> Patrick MOZOL, Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, ou les vicissitudes d'une distinction en voie d'effondrement théorique, *RFDA*, Novembre-décembre 2016, p 1133

<sup>1195</sup> Dominique PERBEN, Rapport n°2779, Op. Ct, p 14

<sup>1196</sup> Article L5211-6-1 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1197</sup> CC Décision n° 94-358, 26 janvier 1995, *Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, considérant 48 et CC Décision n° 2014-405 QPC, 20 juin 2014, *Commune de Salbris*, Considérant 4

<sup>1198</sup> Jean-Marie PONTIER, Op. Ct, p 31

346. Les mesures prises par cette dernière sont des mesures de compromis, excluant la formation d'une circonscription électorale à l'échelle de la communauté ou de la métropole. Ce choix a été jugé insuffisant et le législateur a envisagé d'accorder aux EPCI à fiscalité propre une assise démocratique plus importante<sup>1199</sup>. Dans sa tribune du 2 juin 2014 dédiée à la réforme territoriale, l'ancien président de la République François Hollande déclarait : « *L'intercommunalité deviendra donc, dans le respect de l'identité communale, la structure de proximité et d'efficacité de l'action locale. Il faudra en tenir compte pour lui donner le moment venu toute sa légitimité démocratique* »<sup>1200</sup>. Le président évoque ainsi, la possibilité d'une évolution des principes électoraux prévus par la loi du 16 décembre 2010. La loi MAPTAM du 27 janvier 2014 prévoit que le renouvellement des conseils métropolitains sera effectué « *au suffrage universel direct suivant des modalités particulières fixées par la loi avant le 1er janvier 2019* ». Lors de la première lecture de la loi NOTRe du 7 août 2015 à l'Assemblée nationale, un article 22 octies est ajouté et étend cet objectif à l'ensemble des EPCI à fiscalité propre<sup>1201</sup>. Cette mesure a par la suite été retirée du texte, ne maintenant cette évolution que pour les seules métropoles<sup>1202</sup>. Le gouvernement réfléchit actuellement aux modalités de la mise en œuvre de ces nouvelles dispositions d'élection des conseillers métropolitains<sup>1203</sup>. Elles devront intervenir avant les prochaines élections municipales de 2020<sup>1204</sup>. Ces évolutions devront cependant respecter l'équilibre incertain introduit par la création du scrutin de 2010. En effet, si les évolutions attendues doivent permettre d'approfondir la démocratisation de certains EPCI, elles ne sauraient instaurer un scrutin métropolitain détaché de tout lien avec la commune, au risque de menacer l'existence même de cette dernière.

---

<sup>1199</sup> Rapport du gouvernement, Les modalités d'élection des conseillers métropolitains au suffrage universel direct, janvier 2017, p 5

<sup>1200</sup> François HOLLANDE, Réformer les territoires pour réformer la France, Tribune du Président de la République, le Parisien, 2 juin 2014

<sup>1201</sup> Olivier DUSSOPT, Rapport n°2553, Assemblée nationale, 5 février 2015, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Projet de loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République, p 526

<sup>1202</sup> Jean-Jacques HYEST, René VANDIERENDONCK, Olivier DUSSOPT, Rapport n°2971 Assemblée nationale et 618, Sénat, session extraordinaire de 2014-2015, fait au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion, projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, 9 juillet 2015, p 29

<sup>1203</sup> Thomas BEUREY, Intercommunalité - Election en 2020 dans les métropoles : le gouvernement prône un nouveau mode de scrutin, *Localtis*, 17 mars 2017

<sup>1204</sup> Michel VERPEAUX, Élection des conseillers métropolitains en 2020 : le Gouvernement réfléchit à un nouveau mode de scrutin, *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n°16, 24 avril 2017

347. L'intercommunalité à fiscalité propre bénéficie donc d'une assise démocratique assez proche de celle des communes nouvelles. Sur ce point les évolutions récentes tendent à rapprocher ces deux méthodes de regroupement de communes.

348. Si l'évolution de l'intercommunalité a un impact sur le fonctionnement des EPCI à fiscalité propre, elle a aussi pour conséquence d'accroître l'étendue de leurs moyens d'action. L'intercommunalité bénéficie dès lors de possibilités d'action à bien des égards comparables à celles de la commune nouvelle.

## **§2. Un rapprochement de la capacité de coopération des EPCI à fiscalité propre de celle des communes nouvelles**

349. Pour l'intercommunalité le degré de dessaisissement des communes membres varie selon le degré de rationalisation décidé par les communes. L'intégration d'une intercommunalité se mesure par l'étendue des compétences, des moyens et des ressources dont elle bénéficie par rapport à ses communes membres. Ce calcul s'opère le plus souvent par l'intermédiaire d'outils d'analyse mesurant l'étendue des rapports entre communes et EPCI. Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) permet ainsi de comparer la quantité de recette fiscale prélevée par un EPCI à fiscalité propre, à la quantité de recette fiscale prélevée par ses communes membres. Ce système conduit indirectement à mesurer l'étendue des compétences et moyens transférés aux EPCI. En effet, plus les communes membres transfèrent de pouvoir fiscal aux EPCI, plus on suppose que ces transferts fiscaux s'accompagnent de transferts de compétences<sup>1205</sup>.

A sa création une commune nouvelle se substitue pour l'ensemble des biens, droits et obligations, aux EPCI et communes qu'elle remplace<sup>1206</sup>. En ce sens elle peut être considérée comme la forme la plus aboutie d'intégration du bloc communal, puisqu'elle

---

<sup>1205</sup> Question au ministère de l'intérieur n°3000, Journal Officiel de l'Assemblée Nationale, 30 juillet 2013

<sup>1206</sup> Article L2113-5 du Code Général des Collectivités Territoriales



débouche sur un transfert intégral de l'ensemble des compétences de plusieurs communes au bénéfice d'une nouvelle entité. L'intégration intercommunale est donc inférieure à celle des communes nouvelles. Pour autant, l'accroissement du degré et des capacités d'intégration des EPCI a tendance à rapprocher les possibilités offertes à ces deux régimes de coopération.

## **A. L'extension des possibilités de transfert de compétences des EPCI à fiscalité propre**

350. L'article L5210-1-1 A du CGCT établit que les EPCI sont les syndicats de communes, les communautés de communes, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les métropoles. Chacune de ces catégories traite différemment la question de la fiscalité et dispose d'un ensemble de compétences variable. De ce fait, le potentiel d'intégration de chaque catégorie est différent et tend à s'étendre<sup>1207</sup>.

### 1) L'étendue des possibilités de transfert de compétences des EPCI à fiscalité propre

351. L'ordonnance 59-30 du 5 janvier 1959 consacrée à la création des districts urbains est novatrice dans le sens où elle crée une nouvelle forme d'EPCI<sup>1208</sup>. En effet, initialement constituée autour d'une collaboration volontaire de nature associative, la coopération intercommunale prend une forme plus intégrée. A la différence de la coopération de nature syndicale, le législateur constitue une catégorie d'EPCI dotée d'une fiscalité propre et d'un seuil minimum de compétences définies par la loi<sup>1209</sup>. Alors réservée aux seuls districts urbains, cette nouvelle intercommunalité va s'étendre à de nouvelles catégories d'EPCI.

#### a) Le seuil minimum de coopération intercommunale fixé par la loi

---

<sup>1207</sup> Jean François JOYE, Les EPCI à fiscalité propre : des collectivités locales mal nommées ?, *Les Petites Affiches, Journaux judiciaires associés*, n°98, 16 mai 2003

<sup>1208</sup> Gérard GOUZES, Rapport n°1356, Op. Ct, p 20

<sup>1209</sup> Ibid

352. La loi prévoit aujourd’hui quatre catégories d’EPCI à fiscalité propre, chacune dédiée à un type de territoire donné. Les EPCI à fiscalité propre sont les communautés de communes, des communautés d’agglomération, des communautés urbaines et des métropoles<sup>1210</sup>.

353. Pour chacune de ces catégories le CGCT fixe un minimum de compétences à transférer, imposant ainsi un seuil plancher de rationalisation pour chacun des types d’EPCI à fiscalité propre présentés. Or les évolutions législatives successives ont largement étendu le nombre de compétences obligatoires et optionnelles attribuées à chacune de ces catégories.

Ainsi, la loi ATR du 6 février 1992 n’imposait que deux compétences obligatoires aux communautés de communes. Il s’agissait du développement économique et de l’aménagement du territoire<sup>1211</sup>. Les lois du 12 juillet 1999 et du 16 décembre 2010 ont étendu et précisé le contenu de ces compétences. La loi du 7 août 2015 a quant à elle très largement augmenté le nombre de compétences transférées. Le nombre passe ainsi de deux à cinq au moment du vote de la loi NOTRe en 2015, puis à sept au 1<sup>er</sup> janvier 2020<sup>1212</sup>. Les textes ont par ailleurs augmenté le nombre de compétences optionnelles pouvant être exercées par les communautés de communes. Ces dernières exercent donc, en lieu et place des communes, les compétences optionnelles relevant d’au moins trois des neuf groupes proposés par la loi<sup>1213</sup>.

Pour les communautés d’agglomération, l’évolution est similaire, puisqu’initialement prévu à quatre<sup>1214</sup>, le nombre de compétences obligatoires a été étendu à sept à partir du 7 août 2015, puis à neuf pour le 1<sup>er</sup> janvier 2020<sup>1215</sup>. A cette liste de compétences obligatoires s’ajoutent des compétences optionnelles pour lesquelles la loi prévoit que la communauté d’agglomération en exerce au moins trois sur les sept listées<sup>1216</sup>.

---

<sup>1210</sup> L5211-6 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1211</sup> Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l’administration territoriale de la République, Article 69

<sup>1212</sup> Article L5214-16 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1213</sup> Ibid

<sup>1214</sup> Loi n°99-586 du 12 juillet 1999, relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, Article 1

<sup>1215</sup> Article L5216-5 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1216</sup> Ibid

Pour les communautés urbaines le nombre de compétences attribuées est important depuis de leurs création en 1966<sup>1217</sup>. Il passe d'une douzaine de compétences obligatoires à une trentaine réparties au sein des sept rubriques<sup>1218</sup>. Une communauté urbaine peut par ailleurs décider de prendre à sa charge certaines compétences départementales<sup>1219</sup>.

La métropole est la catégorie d'EPCI la plus récente puisqu'elle est créée par la loi du 16 décembre 2010<sup>1220</sup>. Destinée aux territoires les plus urbanisés, cette catégorie regroupe le nombre de compétences le plus important. Les métropoles exercent en lieu et place des communes, un ensemble de plus de trente-cinq compétences réparties au sein des six rubriques<sup>1221</sup>. A ces compétences s'ajoute un nombre important de possibilités de délégations et de transferts des compétences départementales, régionales et de prérogatives détenues par l'Etat<sup>1222</sup>.

#### b) Le degré d'intégration fiscale minimum fixé par la loi

**354.** Une des particularités premières des EPCI à fiscalité propre est le fait qu'ils soient, au même titre que les communes, des acteurs fiscaux. La loi fixe pour chaque catégorie d'EPCI à fiscalité propre un ensemble de taxes à prélever.

Les communautés de communes bénéficient donc de deux modes d'organisation fiscale. Un système de taxe professionnelle unique et un système de taxe additionnelle<sup>1223</sup>.

La loi de finances pour 2010 a supprimé la taxe professionnelle<sup>1224</sup>. Le législateur avait favorisé l'émergence d'une taxe professionnelle unique à l'échelle de l'ensemble intercommunal afin de limiter la concurrence fiscale entre communes membres d'un même

---

<sup>1217</sup> Loi n°66-1069 du 31 décembre 1966, relative aux communautés urbaines, Article 2

<sup>1218</sup> Article L5215-20 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1219</sup> Ibid

<sup>1220</sup> Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010, Réforme des collectivités territoriales, Article 12

<sup>1221</sup> Article L5217-2 I du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1222</sup> Article L5217-2 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1223</sup> Daniel HOEFFEL, Rapport n°281, Sénat session ordinaire de 1998-1999, 24 mars 1999, Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, projet de loi, relatif au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale

<sup>1224</sup> Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009, Loi de finances pour 2010, Article 2

EPCI<sup>1225</sup>. Cette orientation l'avait conduit à imposer ce système aux communautés d'agglomération et aux communautés urbaines et à le rendre optionnel pour les communautés de communes<sup>1226</sup>. Ces dernières pouvaient, soit conserver une fiscalité additionnelle identique à celle de leurs communes membres, soit choisir la fiscalité professionnelle unique. En supprimant la taxe professionnelle, la loi n'a pas supprimé le principe d'un prélèvement professionnel unique à l'échelle de l'EPCI<sup>1227</sup>. La taxe professionnelle a ainsi été remplacée par la contribution économique territoriale (CET) composée de la cotisation foncière sur les entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) dont le taux est fixé par la loi<sup>1228</sup>. L'article 1379-0 bis du CGI maintient donc le principe d'une fiscalité professionnelle unique composée de la cotisation foncière des entreprises, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et des composantes de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux. Les EPCI à fiscalité propre régis par le principe de la CET unique, peuvent cependant voter des taux additionnels sur les taxes d'habitation et sur la taxe foncière sur le bâti et le non-bâti, sans que cela n'empêche leurs communes membres de le faire aussi<sup>1229</sup>.

L'article 1379-0 du CGI maintient la possibilité, pour les communautés de communes qui en auraient fait le choix de ne pas opter pour la fiscalité professionnelle unique. Dans ce cas, les communautés de communes concernées votent des taux pour les taxes ménagères comme pour les taxes professionnelles<sup>1230</sup>. Leurs communes membres continuent par ailleurs de voter un taux et de percevoir les produits de la cotisation économique territoriale<sup>1231</sup>.

Pour les métropoles, les communautés urbaines créées après le vote de la loi du 12 juillet 1999, les communautés d'agglomération et les communautés de communes de plus de 500 000 habitants, le prélèvement professionnel unique est une obligation<sup>1232</sup>.

---

<sup>1225</sup> Daniel HOEFFEL, Rapport n° 281, Op. Ct

<sup>1226</sup> Loi n°99-586 du 12 juillet 1999, relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, Article 50

<sup>1227</sup> Jean-François PICARD, *Finances locales*, LexisNexis, Paris, 2013, p 34

<sup>1228</sup> Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009, Loi de finances pour 2010, Article 2

<sup>1229</sup> Article 1609 nonies C du Code Général des Impôts

<sup>1230</sup> Article 1379-0 bis du Code Général des Impôts

<sup>1231</sup> Article 1379 du Code Général des Impôts

<sup>1232</sup> Article 1379-0 bis du Code Général des Impôts

Le recours au régime fiscal de prélèvement professionnel unique à l'échelle de l'EPCI a avant tout vocation à éviter les phénomènes de concurrence fiscale entre communes membres d'un même groupement<sup>1233</sup>. Les comparaisons de degré d'intégration fiscale ont prouvé que ce régime permettait aussi d'approfondir l'intégration fiscale des EPCI. En effet, l'étude des CIF moyens des communautés de communes démontre que les communautés de communes bénéficiant d'une fiscalité professionnelle unique disposent en moyenne d'un CIF plus élevé que les communautés de communes ayant conservé une fiscalité additionnelle<sup>1234</sup>.

## 2) La limite des possibilités de transfert de compétences des communes aux EPCI à fiscalité propre

355. L'étendue des compétences attribuées à chaque EPCI diffère selon son statut. Pour les EPCI à fiscalité propre, la loi fixe un minimum de compétences obligatoires<sup>1235</sup>. Pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération, la loi rend possible le transfert de compétences optionnelles<sup>1236</sup>. L'article L5211-17 va plus loin en considérant que les communes membres d'un EPCI peuvent bénéficier du transfert de compétences communales non prévues par la loi<sup>1237</sup>.

La loi établit donc trois catégories de compétences pour le transfert desquelles l'avis des conseils communautaires et des conseils municipaux est requis.

L'article L5211-17 établit que les communes membres d'un EPCI « *peuvent à tout moment transférer en tout ou partie à ce dernier, certaines de leurs compétences dont le transfert n'est pas prévu par la loi* »<sup>1238</sup>. Pour ces compétences qualifiées de facultatives, les conditions de majorité requises pour le transfert sont les mêmes que pour les compétences optionnelles obligatoires<sup>1239</sup>.

---

<sup>1233</sup> Gérard GOUZES, Rapport n°1356, Op. Ct, p 23

<sup>1234</sup> Rapport thématique de la Cour des comptes sur les finances locales, 2014, p 114

<sup>1235</sup> Voir p 265 à 267

<sup>1236</sup> Ibid

<sup>1237</sup> Article L5211-17 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1238</sup> Ibid

<sup>1239</sup> Ibid

Comme évoqué précédemment, le principe de spécialité s'applique aux compétences intercommunales puisque les EPCI ne peuvent, sauf exception, intervenir en dehors des compétences qui leur ont été transférées par les communes. L'étendue de leurs compétences est donc par principe limitée. Les dispositions de l'article L5211-17 du CGCT ont tendance à relativiser cette affirmation théorique. En effet, le transfert de compétences facultatives semble offrir la possibilité aux EPCI à fiscalité propre de bénéficier d'un ensemble illimité de compétences, leur permettant de se substituer totalement à leurs communes membres et en bénéficiant d'une sorte de compétence générale d'attribution. Dans une décision du 22 novembre 2002, le Conseil d'Etat a abondé dans le sens de cette hypothèse, en indiquant que les dispositions de l'article L5211-17 du CGCT, « ne font pas obstacle à ce que le champ des compétences dont le représentant de l'Etat opère le transfert lors de la création d'une communauté d'agglomération, [...], excède celui prévu par les dispositions précitées de l'article L5216-5 du code général des collectivités territoriales »<sup>1240</sup>.

Or dans une réponse ministérielle portant sur la question du remembrement, le ministère de l'Intérieur a cependant précisé qu'il existait une limite à ce principe. Il a en effet rappelé que les dispositions de l'article L123-27 du code rural et de la pêche maritime prévoyant expressément que, dans le cas où un remembrement est ordonné, la commune peut se voir attribuer les terrains nécessaires à la réalisation d'équipements communaux, il n'est pas envisageable qu'une communauté de communes puisse bénéficier, par transfert de cette attribution<sup>1241</sup>. En d'autres termes, cette compétence, expressément attribuée par la loi à la commune n'est pas transférable à l'intercommunalité. Il est possible d'en déduire que dès lors que la loi attribue expressément une compétence à la commune, cette compétence n'a pas vocation à être transférée au niveau intercommunal, à moins que la loi ait explicitement prévu cette possibilité<sup>1242</sup>. A cette limite s'ajoute l'impossibilité du transfert des pouvoirs de police généraux ou spéciaux des maires aux présidents d'EPCI à fiscalité propre, sauf quand cette possibilité est expressément prévue par la loi<sup>1243</sup>.

---

<sup>1240</sup> CE, 22 novembre 2002, *Commune de Beaulieu sur Mer*, n°244138

<sup>1241</sup> Question au ministère de l'intérieur n°56127, publiée au Journal Officiel de l'Assemblée nationale, le 6 aout 2001

<sup>1242</sup> Olivier GOHIN, Michel DEGOFTE, Alexandre MAITROT DE LA MOTTE, Charles-André DUBREUIL, Op. Ct, p 505

<sup>1243</sup> Bertrand FAURE, Op. Ct, p 372

Bien que les possibilités de transfert d'une commune à un EPCI puissent aller bien au-delà des compétences optionnelles et obligatoires prévues par la loi, il ne serait envisageable d'opérer un transfert d'importance comparable à celui auquel conduit la création d'une commune nouvelle. En effet, ce transfert qui, en soit n'aurait pas de sens puisqu'il reviendrait à faire des communes membres des collectivités territoriales sans compétences, ne pourrait conduire à transférer certaines compétences spécifiquement attribuées aux maires par la loi. Le potentiel de rationalisation de l'intercommunalité demeure donc en théorie, inférieur à celui de la commune nouvelle.

La répartition des compétences au sein d'une commune nouvelle peut dans certains cas se rapprocher de celle appliquée au sein d'une intercommunalité à fiscalité propre. En effet, les possibilités de délégations entre communes nouvelles et communes déléguées permettent aux maires des communes nouvelles d'attribuer une partie de leurs pouvoirs de police aux maires délégués<sup>1244</sup>. Ces derniers exercent par ailleurs les fonctions d'officier d'état civil et d'officier de police judiciaire, au sein de leurs communes déléguées<sup>1245</sup>. Or cette répartition est quasi semblable à celle en vigueur au sein d'un EPCI à fiscalité propre. Les communes y demeurent en effet compétentes en matière de police administrative et de pouvoir judiciaire. Bien que régis par des principes différents, ces deux régimes peuvent donc aboutir à une répartition comparable de leurs compétences.

**356.** Le degré d'intégration d'un EPCI s'évalue en fonction de l'étendue des compétences qui lui sont transférées et de la nature de sa fiscalité. La loi fixe un degré d'intégration proportionnel à la population de l'EPCI, considérant ainsi que plus une agglomération est peuplée, plus la solidarité et le partage de compétences entre communes s'avèrent nécessaires. Pour autant, une dynamique constante d'élargissement des compétences et des périmètres communaux est à l'œuvre et touche chacune des catégories d'EPCI à fiscalité propre. Par ailleurs, les seuils de compétences imposés par la loi n'interdisent pas aux EPCI de choisir d'atteindre un degré d'intégration plus élevé. Cette démarche repose sur le choix des organes délibérants des EPCI et de leurs communes membres qui définissent

---

<sup>1244</sup> Voir p 175

<sup>1245</sup> Ibid

l'étendue de leur degré d'intégration en usant des moyens de rationalisation offerts par la loi. Bien que parfois dotés d'un ensemble très large de compétences, les EPCI à fiscalité propre ne peuvent atteindre le même degré d'intégration que les communes nouvelles, la loi leur interdisant de bénéficier de certaines prérogatives réservées aux seules communes.

## **B.L'extension des possibilités de mise en commun des ressources communales**

357. Le potentiel de rationalisation des EPCI à fiscalité propre est au minimum fixé par la loi. Le système de transfert des compétences facultatives permet cependant aux EPCI à fiscalité propre d'aller plus loin que ce seuil minimum. D'autres outils de rationalisation sont à la disposition des communautés et des métropoles, rapprochant une fois de plus leur potentiel de coopération, de celui des communes nouvelles.

### 1) La mutualisation, outil de rationalisation des moyens communaux

358. A ce dispositif très large de transfert, la loi ajoute d'autres modalités de partage de compétences qui s'organisent en dehors de ce cadre. Elle offre aussi la possibilité aux communes membres de constituer à l'échelle de l'intercommunalité des services communs grâce auxquels l'étendue des possibilités d'intégration s'étend aux services.

La loi permet l'exercice de compétences en dehors du cadre de transfert prévu par la loi. Les articles L5215-27 et L5216-7-1 du CGCT offrent ainsi la possibilité aux communautés urbaines et aux communautés d'agglomération, de confier la gestion de certains de leurs services ou équipements à une commune. A l'inverse, une commune peut confier à un EPCI la gestion ou la réalisation d'un service ou équipement relevant de ses attributions<sup>1246</sup>. L'article L5214-16-1 prévoit aussi cette possibilité pour les communautés de communes sauf qu'elle la restreint au seul bénéfice de ses communes membres<sup>1247</sup>.

359. Mais l'intégration peut aussi s'organiser au niveau des services. L'article L5211-4-2 donne ainsi la possibilité aux EPCI et à leurs communes membres, ainsi qu'aux

---

<sup>1246</sup> Articles L5215-27 et L5216-7-1 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1247</sup> Article L5211-4-1 du Code Général des Collectivités Territoriales



établissements publics qui leurs sont rattachés tels que les offices de tourisme ou les CCAS<sup>1248</sup>, de mettre en commun leurs services fonctionnels et opérationnels<sup>1249</sup>. Ces services communs peuvent être chargés « *de l'exercice de missions fonctionnelles ou opérationnelles, dont l'instruction des décisions prises par les maires au nom de la commune ou de l'Etat* »<sup>1250</sup>.

Cette création de service ne peut se faire qu'au sein d'un EPCI à fiscalité propre excluant de ce dispositif les syndicats de communes<sup>1251</sup>. Le service commun peut être géré soit par l'EPCI lui-même, soit par une commune-membre<sup>1252</sup>. Les fonctionnaires et agents non titulaires exerçant la totalité de leur fonction au sein du service mis en commun, sont transférés à la structure chargée du service commun<sup>1253</sup>. Les fonctionnaires et agents non titulaires n'exerçant qu'une partie de leurs missions au bénéfice du service mis en commun, sont alors de plein droit mis à disposition de la structure porteuse du service commun, pour le temps imparti qu'ils consacrent au service commun<sup>1254</sup>. Enfin, les agents n'exerçant qu'une partie de leurs missions au bénéfice du service mis en commun ne peuvent être transférés en totalité à la structure porteuse du service commun<sup>1255</sup>.

Cette méthode est le plus souvent utilisée afin de mettre en commun les services fonctionnels d'une ville-centre et d'un EPCI à fiscalité propre. Cette pratique est courante au sein des métropoles, mais est aussi pratiquée par de plus petits regroupements. La ville de Cahors a ainsi transféré une partie de ses services fonctionnels à la communauté d'agglomération du Grand Cahors<sup>1256</sup>. D'autres intercommunalités ont fait le choix d'aller plus loin dans la mutualisation, en intégrant l'ensemble du personnel des communes membres aux effectifs de l'intercommunalité. La communauté d'agglomération de Chaumont est ainsi une des rares intercommunalités françaises à avoir opté pour une

---

<sup>1248</sup> Centres communaux d'action sociale

<sup>1249</sup> Article L5211-4-2 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1250</sup> Ibid

<sup>1251</sup> Article 1379-0 bis du Code Général des Impôts

<sup>1252</sup> Article L5211-4-2 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1253</sup> Ibid

<sup>1254</sup> Ibid

<sup>1255</sup> CE, 2 décembre 2015, *Commune de Mérignac*, n°393766

<sup>1256</sup> Rapport de l'inspection générale des finances sur les mutualisations au sein du bloc communal, Décembre 2014, p 39

gestion locale unifiée, en intégrant à ses effectifs l'ensemble des agents de ses communes membres au sein d'un unique service commun<sup>1257</sup>.

L'étendue des possibilités offertes par ce système est difficile à appréhender. En effet, cette méthode peut être utilisée comme une forme de détournement du transfert de compétences<sup>1258</sup>. Si la loi du 27 janvier 2014 avait très clairement limité l'objet de la mutualisation à un ensemble de missions définies, la loi du 7 août 2015 a retiré cette liste, afin de rendre le système plus adaptable aux différentes situations auxquelles les groupements concernés sont exposés<sup>1259</sup>. La nouvelle rédaction prévoit ainsi la possibilité de constituer un service commun regroupant des services fonctionnels ou opérationnels, sans que ces derniers ne soient définis. La loi considère que cette méthode ne peut intervenir qu'en dehors des compétences transférées, ce qui n'implique pas pour autant qu'elle ne puisse permettre la mise en commun des services rattachés à une compétence communale potentiellement transférable à l'EPCI<sup>1260</sup>. Le service commun constituait initialement un système complémentaire au régime de transfert de compétence, puisqu'il visait la rationalisation des services fonctionnels de l'EPCI et de ses communes membres. Le service commun apparaît aujourd'hui, dans certains cas, comme une formule concurrente au régime du transfert de compétences.

**360.** Ce système a vocation à étendre les possibilités de rationalisation au-delà du strict cadre du transfert, étendant ainsi les moyens de rationalisation à la disposition des EPCI et de leurs communes membres.

## 2) Les nouveaux outils de rationalisation financière des EPCI à fiscalité propre

**361.** L'intégration intercommunale se caractérise par des transferts de compétences et de services, des communes vers les EPCI. La loi donne aussi la possibilité aux communes qui

---

<sup>1257</sup> Arrêté n°2527, 17 novembre 2016, portant création de la communauté d'agglomération issue de la fusion de la communauté d'agglomération de Chaumont, de la communauté de communes du bassin nogentais, de la communauté de communes du bassin de Bologne Vignory Froncles, Préfet de la Haute Marne, Article 4

<sup>1258</sup> Courrier de réponse du directeur de la Direction Générale des Collectivités Locales, 2 mai 2014

<sup>1259</sup> Compte rendu des débats, Sénat, Séance du vendredi 29 mai 2015

<sup>1260</sup> Préfecture des Hautes-Pyrénées, Note relative à la mutualisation des services, Service communs

l'auraient décidé, de poursuivre la démarche de rationalisation en choisissant d'harmoniser les taux des prélèvements communaux, et de mettre en commun les dotations de fonctionnement que les communes perçoivent conformément aux dispositions des articles L2334-1 et suivants. Ces évolutions rapprochent le potentiel de rationalisation financière des EPCI à fiscalité propre, de celui de la commune nouvelle.

a) La dotation globale de fonctionnement unifiée

362. L'article L5211-28-2 prévoit que des communes membres d'un EPCI à fiscalité propre peuvent décider par délibération concordante, en accord avec l'organe délibérant de l'EPCI concerné, que ce dernier perçoive en leur lieu et place, l'intégralité de leur DGF<sup>1261</sup>. Chaque commune perçoit en effet une dotation générale composée de la dotation forfaitaire calculée notamment en fonction de critères démographiques et géographiques auxquelles s'ajoutent les dotations de péréquation calculées en fonction de la situation financière et fiscale de la commune<sup>1262</sup>. Chaque commune perçoit ainsi une somme individualisée, calculée sur la base d'une cinquantaine de critères objectifs<sup>1263</sup>.

La loi impose à la communauté de reverser à ses communes membres, l'intégralité de la somme perçue. Elle lui offre en revanche la possibilité de déterminer elle-même les modalités de cette répartition. Ainsi, une communauté pourrait décider de verser à une de ses communes membres, une dotation au montant inférieur à ce que cette commune aurait pu percevoir si la DGF lui avait été versée directement par les services de l'Etat dans les conditions de droit commun. La dotation de reversement versée par les EPCI est calculée en fonction de critères tenant compte prioritairement, *« d'une part, de l'écart entre le revenu par habitant de la commune et le revenu moyen par habitant de l'établissement public de coopération intercommunale et, d'autre part, de l'insuffisance de potentiel fiscal par habitant de la commune au regard du potentiel fiscal communal moyen par habitant sur le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale »*<sup>1264</sup>. Enfin, l'article précise que cette dépense est une dépense obligatoire de l'EPCI<sup>1265</sup>.

---

<sup>1261</sup> Article L5211-28-2 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1262</sup> Jean François PICARD, *Finances locales*, LexisNexis, 2013, p 186

<sup>1263</sup> Christine PIREs BEAUNE, Jean GERMAIN, Rapport public du 15 juillet 2015, Pour une dotation globale de fonctionnement équitable et transparente : osons la réforme, p 9

<sup>1264</sup> Article L5211-28-2 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1265</sup> Ibid

Si l'EPCI est une métropole de droit commun, ou s'il s'agit de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, la loi prévoit que ce dispositif puisse être instauré dans des conditions de majorité qualifiée. La DGF pourrait donc être perçue par la métropole, si la majorité des deux-tiers des conseils municipaux représentant la moitié de la population ou l'inverse, l'avait décidé<sup>1266</sup>.

Ce dispositif adopté par amendement en 2010 n'avait, en 2015, jamais été instauré<sup>1267</sup>. Il avait initialement pour objectif de constituer un régime analogue à celui que la loi du 16 décembre 2010 prévoyait pour les métropoles. Il visait aussi à favoriser la mise en commun des ressources à l'échelle intercommunale<sup>1268</sup>. L'article L2113-20 du CGCT établit que les communes nouvelles perçoivent les dotations forfaitaires des communes. Elles perçoivent aussi les dotations forfaitaires des intercommunalités à fiscalité propre, lorsqu'elles sont constituées en lieu et place des toutes les communes membres d'un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre. Le système de la DGF unifiée est donc assez proche du système prévu pour les communes nouvelles. La différence principale réside dans le fait que la commune nouvelle conduisant à la disparition des anciennes communes qui la compose, la loi ne lui oblige pas à reverser à ces dernières, une dotation forfaitaire. Comme évoqué précédemment, la loi permet cependant à la commune nouvelle de reverser aux seules communes déléguées dotées d'un conseil, une dotation spécifique leur permettant de mettre en œuvre leurs compétences<sup>1269</sup>.

L'absence de succès du système de DGF unifiée peut se justifier de plusieurs manières. Il a premièrement pour défaut de toucher au lien financier direct que la commune entretient avec l'Etat, ce qui a un effet d'amoindrissement symbolique de l'autonomie communale<sup>1270</sup>. Il permet par ailleurs une mise en commun des ressources sans en modifier l'échelle de calcul<sup>1271</sup>. Ainsi, l'intercommunalité bénéficie de dotations calculées selon des critères communaux, puis redistribuées selon des critères individualisés aux communes<sup>1272</sup>. Il n'est donc pas tenu compte de la seule situation intercommunale dans le calcul de ces

---

<sup>1266</sup> Ibid

<sup>1267</sup> Christine PIRES BEAUNE, Jean GERMAIN, Op. Ct, p 80

<sup>1268</sup> Dominique PERBEN, Rapport n°2516, Op. Ct

<sup>1269</sup> Voir p 182

<sup>1270</sup> Christine PIRES BEAUNE, Jean GERMAIN, Op. Ct, p 80

<sup>1271</sup> Ibid

<sup>1272</sup> Ibid

dotations. Dans ces conditions, le rapport Pires Beaune du 15 juillet 2015 propose une évolution du système de calcul de la DGF, grâce à l'instauration d'une DGF locale calculée sur la base de critères agrégés à l'échelle intercommunale<sup>1273</sup>. Cette mesure qui devait être adoptée dans la loi de finances pour 2016 a pour l'instant été reportée<sup>1274</sup>.

Quelle que soit l'évolution de ce dispositif, il s'agit d'un moyen d'action supplémentaire offert par la loi au bénéfice des EPCI à fiscalité propre.

#### b) L'harmonisation fiscale à l'échelle intercommunale

**363.** Un second système permet aux communes membres de décider d'harmoniser leurs taux de fiscalité à l'échelle intercommunale. Il offre dans ce cas à l'organe délibérant de l'EPCI, la possibilité de voter lui-même le taux de prélèvement de chacune des taxes transférées<sup>1275</sup>.

La loi du 16 décembre 2010 instaure le principe d'une unification des taux d'impôts locaux à l'échelle intercommunale<sup>1276</sup>. Elle précise que les EPCI à fiscalité propre et leurs communes membres peuvent décider, sur délibérations concordantes de l'organe délibérant et de chacun des conseils municipaux des communes membres, de procéder à l'unification de l'un ou de plusieurs des impôts directs suivants : la taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties<sup>1277</sup>. La loi NOTRe du 7 août 2015, supprime le vote à l'unanimité imposé en 2010, pour le remplacer par un vote à la majorité qualifiée<sup>1278</sup>.

L'article L5211-28-3 prévoit un système d'harmonisation progressive, à l'image de ce que la loi prévoit pour la commune nouvelle<sup>1279</sup>. Pour chaque taxe dont l'unification est décidée, le taux de la taxe est voté par l'organe délibérant de l'établissement public de

---

<sup>1273</sup> Ibid, p 82

<sup>1274</sup> Charles GUENÉ et Claude RAYNAL, Rapport d'information n°731, 29 juin 2016, fait au nom de la commission des finances, Réforme de la dotation globale de fonctionnement du bloc communal

<sup>1275</sup> Nicolas PORTIER, la coopération intercommunale dans la réforme des collectivités, *AJDA*, 24 janvier 2011, p 82

<sup>1276</sup> Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010, Réforme des collectivités territoriales, Article 72

<sup>1277</sup> Ibid

<sup>1278</sup> Loi n°2015-991 du 7 août 2015, portant nouvelle organisation territoriale de la République, Article 80

<sup>1279</sup> Voir p 222

coopération intercommunale dans les mêmes limites et conditions que celles applicables à son vote par les communes<sup>1280</sup>. Le mode de calcul prévoit un plafonnement du taux fixé à chaque taxe la première année. L'harmonisation s'échelonne sur une période fixée en fonction du degré d'écart, entre le taux de la taxe applicable dans chaque commune membre et le taux de l'établissement public de coopération intercommunale<sup>1281</sup>. L'écart est ainsi réduit chaque année par parts égales, pouvant aller jusqu'à dix ans, si le rapport évoqué ci-dessus est inférieur à 10%<sup>1282</sup>.

Cette réforme expérimentale s'inspirait des mesures d'harmonisation fiscale de la fiscalité professionnelle<sup>1283</sup>. Elle avait pour ambition de revisiter le pacte financier et fiscal entre communes et EPCI<sup>1284</sup>. A l'image de ce qui avait été constaté pour la DGF unifiée, cette mesure n'a pour l'heure jamais été expérimentée<sup>1285</sup>. Les raisons de l'échec de cette mesure sont multiples. Il est cependant important d'évoquer que cet outil a vocation à permettre le transfert à l'organe délibérant de l'EPCI du pouvoir de voter les taux des impôts locaux directs attribués aux communes. Or ce pouvoir est précisément une des prérogatives centrales des communes depuis les années 1980<sup>1286</sup>. Les communes bénéficient en effet de la possibilité de voter, dans les limites fixées par la loi, le taux de certains impôts locaux<sup>1287</sup>, sans que cela ne soit une obligation constitutionnelle<sup>1288</sup>. Il paraît donc logique que son transfert à l'intercommunalité suscite des réticences de leur part.

**364.** Bien que n'ayant pas eu le succès escompté, ces deux évolutions du droit participent de l'accroissement des possibilités d'intervention accordées par la loi à l'intercommunalité à fiscalité propre. Elles amoindrissent en ce sens, la différence qui existe entre communes nouvelles et EPCI à fiscalité propre.

---

<sup>1280</sup> Article L5211-28-3 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1281</sup> Ibid

<sup>1282</sup> Ibid

<sup>1283</sup> Nicolas PORTIER, la coopération intercommunale dans la réforme des collectivités, *AJDA*, 24 janvier 2011, p 82

<sup>1284</sup> Ibid

<sup>1285</sup> Olivier DUSSOPT, Rapport n°2553, Op. Ct

<sup>1286</sup> Michel BOVIER, Le conseil constitutionnel et l'autonomie fiscale des collectivités territoriales : du quiproquo à la clarification, *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 33, Octobre 2011

<sup>1287</sup> Article 72-2, Constitution du 4 octobre 1958

<sup>1288</sup> CC Décision n° 2009-599, 29 décembre 2009, *Loi de finances pour 2010*, considérant 64

**365.** Les EPCI sont des outils de rationalisation du bloc communal, dans le sens où ils offrent un cadre permettant aux communes de se délaier d'une partie de leurs compétences, de leurs services et de leurs outils financiers et fiscaux.

La portée de la coopération intercommunale reste variable et subordonnée au type d'EPCI concerné. Ainsi, les métropoles sont les EPCI les plus intégrés. Pour autant le degré d'intégration ne tient pas aux seuls critères établis par la loi. Il dépend aussi très largement de la volonté des communes membres, de faire usage des outils de rationalisation mis à leur disposition. Le choix d'accroître l'étendue des compétences et des outils de rationalisation offerts aux intercommunalités a conduit ce régime à se rapprocher de la commune nouvelle. Ainsi, sans que ce régime ne puisse atteindre un niveau d'intégration comparable aux leurs, l'étendue de ses possibilités de rationalisation reste conséquent et lui permet progressivement de s'en rapprocher.



**366.** L'intercommunalité s'est transformée depuis sa création afin de répondre aux évolutions de la crise communale. Au sein de ce mode de regroupement, l'intercommunalité à fiscalité propre prend une place particulière. Le législateur a en effet accepté le renforcement de ses prérogatives, de ses moyens d'action, de sa légitimité et de son autonomie fiscale. Bien qu'appartenant à la catégorie des établissements publics, les récentes mutations intercommunales isolent les EPCI à fiscalité propre au sein de cette catégorie, et les rapprochent progressivement de la catégorie des collectivités territoriales<sup>1289</sup>.

L'ensemble de ces évolutions offre à l'intercommunalité à fiscalité propre des moyens finalement assez semblables à ceux de la commune nouvelle. Par ailleurs, le choix intercommunal représente pour les élus locaux, un choix politiquement moins risqué que la

---

<sup>1289</sup> Jean François JOYE, Les EPCI à fiscalité propre : des collectivités locales mal nommées ?, *Les Petites Affiches, Journaux judiciaires associés*, n°98, 16 mai 2003

création d'une commune nouvelle, puisqu'il garantit la subsistance des communes historiques<sup>1290</sup>. Ce double constat laisse envisager un avenir plus favorable au développement de l'intercommunalité qu'à la fusion de communes. Le contenu des récents textes de loi consacrés à la réforme territoriale et à la décentralisation, abonde en ce sens. L'intercommunalité est au cœur des dispositions votées dans le cadre des lois du 16 décembre 2010, du 26 janvier 2014 et du 7 août 2015. Malgré les alternances politiques, ces trois textes convergent tous vers l'accroissement des responsabilités intercommunales.

Le rapprochement progressif des moyens comme de la nature des EPCI avec la commune nouvelle prouve aussi que ces deux modes de regroupement concurrents convergent vers le même objectif. Or le constat du bilan mitigé des premières décennies de coopération intercommunale conduit à s'interroger sur le fait de savoir si ce mode de coopération est réellement en mesure de répondre aux besoins de rationalisation du bloc communal. Ainsi, bien qu'offrant des moyens de plus en plus proches de ceux de la commune nouvelle, l'intercommunalité demeurerait un outil de coopération inabouti et faillible.

---

<sup>1290</sup> Fabien DESAGE, David GUERANGER, *La politique confisquée, sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Savoir agir, Editions du croquant, 2011, p 197



## Section n°2

### La commune nouvelle : Une réponse plus adaptée aux besoins du bloc communal

---

367. L'intercommunalité à fiscalité propre pose aujourd'hui question quant à sa nature. En effet, l'accroissement de sa légitimité et de son autonomie fiscale sont autant d'éléments qui la rapprochent de la catégorie des collectivités territoriales. L'extension progressive de ses capacités de transfert de compétences, de services et de moyens, participe par ailleurs à l'évolution de son potentiel d'intégration.

368. Si ce dernier se rapproche de celui de la commune nouvelle, il est possible de constater que les résultats de l'intercommunalité n'ont pour l'heure pas permis de répondre de manière satisfaisante aux attentes du législateur. L'intercommunalité à fiscalité propre a permis d'améliorer la qualité du service public<sup>1291</sup>. Elle n'a cependant pas débouché sur les économies d'échelle attendues<sup>1292</sup>. L'évolution de l'intercommunalité pose par ailleurs de véritables questions institutionnelles, notamment liées à la place des EPCI à fiscalité propre dans l'architecture territoriale<sup>1293</sup>.

Ces difficultés sont pour partie liées au fonctionnement même de la coopération intercommunale. Il est nécessaire de le souligner, afin de démontrer que la commune nouvelle est un outil potentiellement plus adapté à la coopération entre communes. Ainsi, dans l'hypothèse de la création d'une commune nouvelle à l'échelle du bloc communal, celle-ci offrirait de meilleures garanties d'intégration des communes. Elle conduirait par ailleurs à une meilleure organisation institutionnelle du bloc communal.

---

<sup>1291</sup> Yves KRATTINGER, Rapport n°49, Sénat session ordinaire 2013-2014, 8 octobre 2013, fait au nom de la mission commune d'information sur l'avenir de l'organisation décentralisée de la République, p 26

<sup>1292</sup> Projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, 17 juin 2014, Etude d'impact

<sup>1293</sup> Nelly FERREIRA, La réforme territoriale... Pour quelle décentralisation, *AJCT*, septembre 2014, p 412

369. Le choix de constituer une commune nouvelle en lieu et place d'un EPCI à fiscalité propre est demeuré limité entre 2016 et 2017<sup>1294</sup>. Or, en répondant aux insuffisances de l'intercommunalité, la commune nouvelle apparaît pourtant comme un outil de coopération plus abouti que ne l'est l'intercommunalité.

## **§1. La commune nouvelle : un outil de rationalisation des dépenses**

370. L'intercommunalité et la commune nouvelle visent un objectif commun, celui de pallier les difficultés inhérentes à la crise communale, en offrant à la commune de nouveaux moyens d'action. Cet objectif est lié à celui de la réduction des dépenses publiques devenue une priorité du législateur depuis la crise économique de 2008<sup>1295</sup>.

En matière de réduction des dépenses publiques, la coopération intercommunale n'a pas abouti aux résultats escomptés. La commune nouvelle s'inscrit, quant à elle, dans une démarche globale de rationalisation des périmètres d'action, dans un objectif d'amélioration de l'efficacité publique et donc de maîtrise des dépenses du bloc communal<sup>1296</sup>. La jeunesse du régime ne permet pas, pour l'heure, de mesurer l'étendue des résultats promis, même si les premiers constats font état d'une augmentation sensible des recettes et d'une meilleure maîtrise des dépenses de l'échelon communal<sup>1297</sup>.

La coopération intercommunale étant un outil plus ancien, il est en revanche possible d'en mesurer les effets sur le long terme. Les premières analyses démontrent que le développement de l'intercommunalité a conduit à une augmentation des dépenses et à un alourdissement de la fiscalité du bloc communal. Ces évolutions peuvent être liées au contexte dans lequel s'est développée l'intercommunalité mais sont aussi liées au fonctionnement même de l'intercommunalité qui peut être qualifié, par plusieurs aspects, d'inabouti. S'il n'est pas envisageable pour l'heure de comparer les résultats chiffrés de

---

<sup>1294</sup> *Les cas de formation de communes nouvelles en lieu et place d'EPCI à fiscalité propre sont largement minoritaires. Sur les 517 communes nouvelles créées en 2016 et 2017, seules 24 – soit 5 % – ont un territoire équivalent à celui d'un ancien EPCI à fiscalité propre.*

<sup>1295</sup> Nicolas SARKOZY, Discours du Président de la République, Toulon, 25 septembre 2008

<sup>1296</sup> Projet de loi de réforme des collectivités territoriales, 21 Octobre 2009, Exposé des motifs, p 12

<sup>1297</sup> Synthèse de l'enquête « communes nouvelles, où en êtes-vous ? », AMF et Caisse des Dépôts, Novembre 2017, p 27

l'intercommunalité et de la commune nouvelle, il est possible en revanche de souligner que cette dernière offre de meilleures garanties de rationalisation pour le bloc communal. En ce sens, la commune nouvelle paraît être un dispositif plus adapté à l'objectif de rationalisation des dépenses du bloc communal porté par le législateur.

## **A. Les résultats insuffisants de l'intercommunalité à fiscalité propre en matière de réduction des dépenses publiques**

371. La généralisation progressive de l'intercommunalité à fiscalité propre a conduit à une amélioration de la qualité du service public, notamment dans les territoires ruraux. Elle n'a cependant pas permis de réaliser les réductions de dépenses espérées par les pouvoirs publics.

### 1) Un objectif commun aux communes nouvelles et aux EPCI à fiscalité propre, de maîtrise des dépenses du bloc communal

372. Jusqu'en 1992, la coopération de type syndical a prédominé, en raison principalement des possibilités de coopération qu'elle offrait dans un contexte de modernisation de la société française et de développement du service public<sup>1298</sup>.

Cette coopération visait d'abord à accompagner, à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, l'émergence des besoins locaux<sup>1299</sup>. Ces besoins se sont particulièrement accrus à partir des années 1950, comme l'indique l'étude d'impact de la proposition de loi Broglie sur l'association de communes. « *Chaque commune tend naturellement au progrès de son équipement propre sur le seul plan communal. Les mêmes dépenses se répètent donc dans chaque*

---

<sup>1298</sup> Jacques CAILLOSSE, Op. Ct, p 39

<sup>1299</sup> « Le projet sur les syndicats de communes de 1888, extrait du journal des conseillers municipaux de juillet 1888 », in Maud BAZOCHE, *Commune ou ville intercommunale, de Condorcet à Nicolas Sarkozy 1793-2009*, L'Harmattan, p 105

*commune, alors que les services communs auraient un rendement meilleur, et coûteraient moins à tous »<sup>1300</sup>.*

373. Les années 1990 marquent une évolution de la coopération intercommunale portée notamment par le développement de l'intercommunalité de « projet »<sup>1301</sup>. L'article 66 de la loi du 6 février 1992 dispose ainsi que la coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes, « d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité »<sup>1302</sup>. L'objectif est de dépasser la seule coopération de gestion entre communes, pour promouvoir l'élaboration de projets communs visant en particulier à favoriser le développement économique et l'aménagement de l'espace<sup>1303</sup>.

La loi du 12 juillet 1999 va plus loin, en ajoutant aux objectifs de développement et d'aménagement du territoire, une dynamique de solidarité notamment destinée aux espaces urbains<sup>1304</sup>. Constatant le délitement croissant du lien social en périphérie des agglomérations et la marginalisation de certains quartiers<sup>1305</sup>, le gouvernement a souhaité promouvoir une coopération visant à harmoniser les politiques publiques conduites à l'échelle des ensembles urbains<sup>1306</sup>. Ce texte permit de développer l'intercommunalité urbaine, jusque-là mal couverte par l'intercommunalité à fiscalité propre<sup>1307</sup>.

Les années 1990 ne sont pas propices à la fusion de communes. A la suite de l'échec constaté de la loi Marcellin, la loi du 12 juillet 1999 a pour objectif de suppléer le processus de fusion de communes en renforçant l'autonomie et la légitimité des EPCI à fiscalité propre<sup>1308</sup>. L'émergence de l'intercommunalité de projet a précisément permis

---

<sup>1300</sup> Proposition de loi portant institution de communes associées, 27 novembre 1959, député, Exposé des motifs

<sup>1301</sup> Jean-Claude NEMERY, « l'évolution du concept d'intercommunalité », in Marie Christine STECKEL-ASSOUERE, regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité, L'Harmattan, p 115

<sup>1302</sup> Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, Article 66

<sup>1303</sup> Joseline VILLENEUVE, Le bilan de la loi du 6 février 1992, Note de la Direction Générale des Collectivités Locales

<sup>1304</sup> Jean-Marie PONTIER, « l'intercommunalité, hier, aujourd'hui et demain », in Marie Christine STECKEL-ASSOUERE, *Regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité*, L'Harmattan, p 31

<sup>1305</sup> Tsagao TRAORE, Tentatives récentes de mise en œuvre des politiques de développement local en France, *Petites affiches*, n°137, 12 juillet 1999, p 9

<sup>1306</sup> Gérard GOUZES, Rapport n°1356, Op. Ct

<sup>1307</sup> Michel DEGOLFE, le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale, *AJDA*, n°11, 20 décembre 1999, p 912

<sup>1308</sup> Ibid

d'apporter des garanties de rationalisation comparables à celles de la fusion de communes, tout en maintenant l'invariance des périmètres communaux<sup>1309</sup>.

374. L'avènement de la crise financière de 2008 marque un tournant. Le principe d'efficacité publique devient un objectif prioritaire de la réorganisation de l'administration territoriale<sup>1310</sup>. Dans son discours prononcé le 25 septembre 2008 à Toulon et consacré à la réaction de la France face à la crise financière, le président de la République Nicolas Sarkozy indiquait que : « *Le moment est venu de poser la question des échelons de collectivités locales dont le nombre et l'enchevêtrement des compétences est une source d'inefficacité et de dépenses supplémentaires* »<sup>1311</sup>. A la logique d'efficacité publique s'associe donc celle de réduction des dépenses. Ainsi, l'objectif du législateur ne serait plus seulement de rechercher à améliorer le service public, mais de rendre moins coûteuse et plus efficace la manière dont il est rendu.

Les textes de loi consacrés aux collectivités territoriales et en particulier la loi du 16 décembre 2010 s'inscriront dans cette démarche. Dans sa lettre de mission au ministre de l'Intérieur Michelle Alliot-Marie, le président Nicolas Sarkozy écrivait ainsi : « *Nous vous demandons de rechercher, dans la concertation avec les collectivités, les moyens de clarifier les différents niveaux de collectivités locales en les regroupant par blocs et en supprimant les redondances* »<sup>1312</sup>. Lors du 90<sup>ème</sup> congrès des maires de France, le premier ministre François Fillon ajoutait : « *nous souffrons tous de l'empilement et de l'enchevêtrement des compétences. C'est du temps perdu pour dégager des compromis, ce sont des coûts supplémentaires pour monter des dossiers, pour suivre des procédures, pour faire émerger les projets* »<sup>1313</sup>.

L'exposé des motifs de la loi du 16 décembre 2010 précisait « *qu'il s'agit tout d'abord d'engager avec résolution un exercice de simplification et de clarification de notre paysage institutionnel pour ancrer durablement la décentralisation* »<sup>1314</sup>. Pour atteindre ces

---

<sup>1309</sup> Compte rendu intégral des débats, Sénat, séance du 2 février 2010

<sup>1310</sup> Eric GIUILY, Olivier REGIS, Op. Ct, p 53

<sup>1311</sup> Nicolas SARKOZY, Discours du Président de la République, Toulon, 25 septembre 2008

<sup>1312</sup> Lettre de mission de Monsieur le président de la République adressée à Madame Michele Aliot-Marie, Ministre de l'Intérieur de l'outre-mer et des collectivités territoriales, 30 juin 2007

<sup>1313</sup> François FILLON, Discours de Monsieur le premier ministre au 90<sup>ème</sup> congrès des maires de France, 26 novembre 2008

<sup>1314</sup> Projet de loi de réforme des collectivités territoriales, 21 Octobre 2009, Exposé des motifs, p 12

objectifs, le texte préconisait la simplification du paysage institutionnel en achevant la couverture intercommunale, en étendant le périmètre des EPCI et en favorisant le regroupement de communes. Ainsi, la commune nouvelle comme le développement des intercommunalités ont été développés en vue de poursuivre un même objectif de rationalisation de l'organisation territoriale et par là même de réduction des dépenses publiques.

375. Les lois de décentralisation les plus récentes ont confirmé cette dynamique<sup>1315</sup>.

Le discours de politique générale du premier ministre Jean-Marc Ayrault prononcé devant l'Assemblée nationale le 3 juillet 2012, faisait par exemple état de la priorité de réduction des dépenses publiques portée par le gouvernement. « *Vous le savez et vous le savez bien, en tant qu'élu, les citoyens [...] attendent de cette nouvelle étape de la décentralisation que l'Etat et les collectivités locales mènent une action plus lisible, plus efficace et moins coûteuse, en en finissant avec les doublons administratifs* »<sup>1316</sup>. Dans son discours de politique générale du 8 avril 2014, le premier ministre Manuel Valls s'inscrivait lui aussi dans cette dynamique en établissant un lien direct entre la situation des finances publiques et la nécessité de réformer les administrations territoriales. « *Notre indépendance financière passe aussi par des réformes de structures. La France est prête à ces réformes et notamment celle du "millefeuille territorial"* »<sup>1317</sup>.

376. Le développement de la coopération intercommunale et de la commune nouvelle interviennent dès à présent dans un contexte de réduction des dépenses publiques et de rationalisation des périmètres d'action publique. La réponse apportée par le développement de l'intercommunalité à cette problématique semble pour l'heure insuffisante.

---

<sup>1315</sup> Eric GIUILY, Olivier REGIS, Op. Ct, p 16

<sup>1316</sup> Jean-Marc AYRAULT, Premier ministre, Déclaration de politique générale sur l'endettement de la France et la mobilisation des Français pour le redressement, la démocratie et la justice sociale, l'objectif de la maîtrise des dépenses publiques, la compétitivité et les grandes priorités du quinquennat, Assemblée nationale, 3 juillet 2012

<sup>1317</sup> Manuel Valls, Premier ministre, Déclaration de politique générale sur les enseignements politiques des élections municipales de 2014, la formation d'un gouvernement "compact, resserré et solidaire", le pacte de responsabilité et de solidarité, la transition énergétique, la dette publique, les réformes de structure, notamment celle du "millefeuille territorial", la justice, l'école et le logement, à l'Assemblée nationale, 8 avril 2014

## 2) Les tendances inflationnistes de la coopération intercommunale à fiscalité propre

377. Le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre a conduit à un accroissement des dépenses publiques du bloc communal. Ce dernier s'est concrétisé par l'augmentation des dépenses de fonctionnement du bloc communal et par l'accroissement du poids de la fiscalité.

### a) L'accroissement des dépenses de fonctionnement du bloc communal

378. L'intégration intercommunale repose sur le principe du transfert de compétences communales vers une nouvelle entité rattachée aux communes membres<sup>1318</sup>. Tout transfert de compétences s'accompagne d'un transfert de moyens au bénéfice de l'EPCI<sup>1319</sup>. Il conduit donc à une augmentation des dépenses de fonctionnement de l'EPCI à fiscalité propre, immédiatement compensée par une réduction des dépenses de fonctionnement de ses communes membres<sup>1320</sup>. En ce sens, la coopération intercommunale est une opération financièrement neutre, même si l'amélioration du fonctionnement des services transférés et la mutualisation des moyens, doit conduire progressivement à la réalisation d'économies d'échelle.

379. Or les chiffres semblent prouver que « [...] les transferts n'ont pas vraiment permis de dégager des économies d'échelle »<sup>1321</sup>. Ils ont même conduit à un accroissement des dépenses de fonctionnement du bloc communal<sup>1322</sup>.

380. Les dépenses de personnel des communes ont par exemple augmenté entre 2004 et 2005 de 3,8%<sup>1323</sup>. Cette progression est relativement plus modérée qu'elle ne l'était jusqu'alors. Ce phénomène peut s'expliquer par un transfert d'une partie des personnels

---

<sup>1318</sup> Voir p 251 à 254

<sup>1319</sup> Ibid

<sup>1320</sup> Cour des Comptes, Rapport thématique sur les finances locales, 2014, p 102

<sup>1321</sup> Rapport de la cour des comptes au président de la République, L'intercommunalité en France, novembre 2005, p 126

<sup>1322</sup> Philippe DALLIER, Rapport n°193, Op. Ct, p 37

<sup>1323</sup> André LEIGNEL, Joël BOURDIN, Rapport de l'observatoire des finances locales, Les finances des collectivités locales en 2006, Etat des lieux, 5 juillet 2006, p 34

communaux vers les EPCI à fiscalité propre nouvellement créés<sup>1324</sup>. Mais l'évolution des charges de personnel pour l'ensemble des groupements à fiscalité propre progresse en revanche à un rythme soutenu. Entre 2004 et 2005, la charge s'est ainsi accrue de plus de 13,1%, augmentation identique à celle de la période allant de 2003 à 2004<sup>1325</sup>. Les dépenses de personnel des intercommunalités à fiscalité propre sont ainsi passées de 1,35 milliards d'euros en 2000, à 2,63 milliards d'euros en 2003, soit un quasi doublement<sup>1326</sup>. Cette augmentation paraît logique puisqu'elle suit l'accroissement du nombre de structures intercommunales<sup>1327</sup>. Or à la même période les charges de personnel de l'ensemble des communes sont passées de 23,32 milliards d'euros à 25,99 milliards d'euros, soit une progression de 11,4%<sup>1328</sup>. Les charges de personnel des communes et de leurs groupements ont ainsi augmentée entre 2000 et 2003 de plus de 16%<sup>1329</sup>.

En terme d'économies de fonctionnement, « *l'effet de mutualisation des moyens que l'on pouvait attendre de la constitution de communautés fortement intégrées ne se fait pas sentir, au moins jusqu'à présent* »<sup>1330</sup>. Malgré la promesse d'une substitution des dépenses intercommunales aux dépenses communales, le constat d'un doublement systématique des dépenses de personnel a conduit à une aggravation globale des dépenses de fonctionnement du bloc communal<sup>1331</sup>.

Le coût total de l'intercommunalité a été évalué entre 2000 et 2004 à 9,41 milliards d'euros<sup>1332</sup>. Le produit fiscal des EPCI sur cette période s'est en effet élevé à 8,3 milliards d'euros, auquel s'est ajouté 1,11 milliard d'euros de DGF<sup>1333</sup>.

---

<sup>1324</sup> Ibid, p 30

<sup>1325</sup> Ibid

<sup>1326</sup> Rapport de la cour des comptes au Président de la République, L'intercommunalité en France, novembre 2005, p 126

<sup>1327</sup> Ibid

<sup>1328</sup> Ibid

<sup>1329</sup> Ibid

<sup>1330</sup> Rapport de la cour des comptes au Président de la République, L'intercommunalité en France, novembre 2005, p 126

<sup>1331</sup> Augustin BONREPAUX, Hervé MARITON, Rapport n°2436, Assemblée nationale, fait au nom de la commission d'enquête sur les finances locales, 5 juillet 2005, p 213

<sup>1332</sup> Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française, présidée par Jacques ATTALI, 1<sup>er</sup> janvier 2008, p 196

<sup>1333</sup> Ibid



**381.** Constatant l'accroissement cumulé des dépenses de fonctionnement des communes et des EPCI, la loi du 16 décembre 2010 a engagé diverses mesures de rationalisation visant à élargir les périmètres intercommunaux, réduire le nombre de syndicats intercommunaux et rattacher les communes demeurées isolées<sup>1334</sup>.

Malgré les démarches entreprises, la situation financière du bloc communal semble ne pas avoir véritablement évolué à la veille du vote de la loi du 7 août 2015. Bien que l'intercommunalité ait été généralisée et renforcée, le taux de dépenses global du bloc communal a en effet continué à croître<sup>1335</sup>. Dans son rapport de 2014 consacré aux finances locales, la Cour des comptes souligne ainsi que « *les fortes incitations budgétaires créées à compter de 1999 pour encourager le développement de l'intercommunalité ont favorisé la création de dépenses nouvelles plutôt que la recherche d'économies d'échelle* »<sup>1336</sup>.

Le rapport d'avril 2014 rédigé par les sénateurs Malvy et Lambert et consacré au redressement des finances publiques, précisait que les effets produits par la rationalisation des dépenses entre communes et EPCI avaient été effacés par l'accroissement global des dépenses du bloc communal<sup>1337</sup>. Ainsi, les dépenses de fonctionnement des EPCI ont augmenté entre 2006 et 2013 de 5% par an hors inflation, quand les dépenses de fonctionnement des communes ont en moyenne augmenté d'1% sur cette même période<sup>1338</sup>. Afin de mettre fin à cette situation, le rapport propose « *une montée en charge rapide* » de l'intercommunalité, grâce à un accroissement de l'intégration et un élargissement des périmètres des EPCI à fiscalité propre<sup>1339</sup>. Ces orientations ont été prises en compte par la suite, dans le cadre des dispositions de la loi NOTRe du 7 août 2015<sup>1340</sup>.

**382.** Le constat d'une augmentation toujours présente des coûts de fonctionnement dans les années 2013 et 2014 prouve que l'effort consenti par la loi du 16 décembre 2010 n'a pas

---

<sup>1334</sup> Projet de loi de réforme des collectivités territoriales, 21 Octobre 2009, Etude d'impact, p 65

<sup>1335</sup> Martin MALVY, Alain LAMBERT, Rapport, Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun, avril 2014, p 28

<sup>1336</sup> Rapport de l'inspection générale des finances sur les mutualisations au sein du bloc communal, Décembre 2014, p 103

<sup>1337</sup> Martin MALVY, Alain LAMBERT, Op. Ct, p 28

<sup>1338</sup> Rapport de l'inspection générale des finances sur les mutualisations au sein du bloc communal, Décembre 2014, p 18

<sup>1339</sup> Martin MALVY, Alain LAMBERT, Rapport, Op Ct, p 28

<sup>1340</sup> Projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, 17 juin 2014, Etude d'impact, p 77

été suffisant. Il est cependant nécessaire de noter que l'objectif de réduction des dépenses publiques n'est apparu comme objectif législatif qu'à partir de cette date, notamment dans un contexte de contrainte budgétaire à l'échelle nationale, particulièrement lié à la crise économique mondiale de 2008<sup>1341</sup>.

b) L'augmentation du poids de la fiscalité du bloc communal

383. Si l'intercommunalité à fiscalité propre a conduit à un accroissement des dépenses de fonctionnement du bloc communal, elle a aussi engendré une augmentation de la pression fiscale des communes et des communautés sur les ménages<sup>1342</sup>.

Les rationalisations découlant du développement de l'intercommunalité auraient dû conduire à une réduction des dépenses et donc des taux de prélèvement des principales taxes locales sur les ménages et les entreprises. Pourtant, différentes analyses montrent que l'effet inverse s'est produit<sup>1343</sup> et qu'il existe même une tendance structurelle à l'augmentation proportionnelle des taux par rapport au degré de rationalisation intercommunale<sup>1344</sup>.

Ainsi, en 1993, la fiscalité directe des EPCI à fiscalité propre représentait 10% de la fiscalité directe du secteur communal (communes et groupements)<sup>1345</sup>. En 2003 ce chiffre s'élève à 30%<sup>1346</sup>. Ce phénomène d'augmentation s'explique, d'une part, par l'adhésion de communes à de nouveaux groupements à fiscalité propre et, d'autre part, par le passage à la taxe professionnelle unique de groupements à taxe additionnelle<sup>1347</sup>. Entre 2004 et 2005, la part du produit de la taxe professionnelle unique du secteur communal est passée de 66 à 69%.

---

<sup>1341</sup> Nicolas SARKOZY, Discours du président de la République, Toulon, 25 septembre 2008

<sup>1342</sup> Philippe DALLIER, Rapport n°193, Op. Ct, p 37

<sup>1343</sup> Augustin BONREPAUX, Hervé MARITON, Rapport n°2436, Op. Ct, p 215

<sup>1344</sup> Rapport annuel du conseil des prélèvements obligatoires, Les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée, octobre 2009, p 214

<sup>1345</sup> Augustin BONREPAUX, Hervé MARITON, Rapport n°2436, Op. Ct, p 215

<sup>1346</sup> Ibid

<sup>1347</sup> André LEIGNEL, Joël BOURDIN, Rapport de l'observatoire des finances locales Les finances des collectivités locales en 2006, état des lieux, 5 juillet 2006, p 34

La suppression de la taxe professionnelle en 2010 a conduit à son remplacement par la CET<sup>1348</sup>. Cette suppression a allégé le poids de la fiscalité pour la majorité des entreprises<sup>1349</sup>. Ainsi, pour 60% d'entre elles, le montant versé au titre de la CET en 2010 est inférieur au montant qu'elles auraient acquitté si la taxe professionnelle était restée en vigueur<sup>1350</sup>. En revanche, l'effet inverse est constaté pour 25% des entreprises<sup>1351</sup>. La CET est composée entre autres de la CFE et de la CVAE<sup>1352</sup>. Les EPCI à fiscalité propre bénéficient de ces prélèvements<sup>1353</sup>. Le taux de la CVAE est fixé à l'échelle nationale et est relativement volatile. Une forte augmentation est constatée en 2013 qui a contribué à une augmentation de 7,1 % des recettes fiscales des groupements à fiscalité propre<sup>1354</sup>. Le taux de la CFE est quant à lui encadré par la loi<sup>1355</sup>, mais est voté par le conseil communautaire de l'EPCI<sup>1356</sup>. Cette cotisation est elle aussi en forte augmentation de 4,1% en 2013<sup>1357</sup>. La suppression de la taxe professionnelle n'a par ailleurs pas empêché le législateur d'accroître d'autres fiscalités économiques. Ainsi, l'instauration de plusieurs impôts sur les activités non-délocalisables (IFER) a alourdi le poids de la fiscalité de certaines entreprises, sans que ce prélèvement ne tienne compte de leur situation économique<sup>1358</sup>. D'autres taxes économiques ont été créées par la loi, telles que la taxe spécifique aux enseignes de publicité ou aux produits pharmaceutiques, qui ont amoindri les allègements fiscaux générés par la suppression de la taxe professionnelle<sup>1359</sup>. La suppression de la taxe professionnelle a enfin augmenté de manière indirecte la charge attribuée à d'autres prélèvements. C'est par exemple le cas de l'impôt sur les sociétés dont le montant a automatiquement augmenté<sup>1360</sup>.

---

<sup>1348</sup> Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, Article 2

<sup>1349</sup> Charles GUENÉ, Rapport n°611, Sénat session ordinaire 2011-2012, 26 juin 2012, fait au nom de la mission commune d'information sur les conséquences pour les collectivités territoriales, l'État et les entreprises de la suppression de la taxe professionnelle et de son remplacement par la contribution économique territoriale, p 17

<sup>1350</sup> Ibid

<sup>1351</sup> Conseil des prélèvements obligatoires, Rapport de synthèse, Fiscalité locale des entreprises, mai 2014, p 14

<sup>1352</sup> Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, Article 2

<sup>1353</sup> Article 1379-0 bis du Code Général des Impôts

<sup>1354</sup> Rapport thématique de la Cour des comptes sur les finances locales, 2014, p 61

<sup>1355</sup> Ibid

<sup>1356</sup> Article 1636 B sexies du Code Général des Impôts

<sup>1357</sup> Rapport thématique de la Cour des comptes sur les finances locales, 2014, p 61

<sup>1358</sup> Charles GUENÉ, Rapport n°611, Op. Ct, p 22

<sup>1359</sup> Ibid, p 23

<sup>1360</sup> Ibid, p 22

Il est donc constaté, de manière générale, malgré la suppression de la taxe professionnelle, une augmentation de la fiscalité intercommunale. Ainsi, entre 2011 et 2012 ces prélèvements ont augmenté de 8,2%<sup>1361</sup>.

**384.** Bien qu'augmentant, les prélèvements fiscaux des EPCI à fiscalité propre n'ont pas conduit à une réduction des prélèvements communaux.

Dans sa thèse publiée en 2001, Mathieu Leprince a démontré que l'augmentation des taux de la fiscalité intercommunale n'avait qu'un faible impact sur la fiscalité communale. Il a en effet démontré, qu'en moyenne, une augmentation de 10% du taux d'imposition intercommunale, entraînait une diminution d'1% des prélèvements fiscaux des communes<sup>1362</sup>. Dans certains cas, cette augmentation conduisait même à l'augmentation des prélèvements des plus petites communes<sup>1363</sup>.

A cette pression fiscale s'ajoute le montant des redevances prélevées par les EPCI à fiscalité propre. Ainsi, le montant de la taxe de prélèvement des ordures ménagères a augmenté pour l'ensemble des structures de coopération intercommunale à fiscalité propre. Elle représentait 325 millions d'euros en 1995 et atteint 1,827 milliard d'euros en 2003<sup>1364</sup>.

La question s'est aussi posée de l'effet de la taxe professionnelle unique (TPU) sur le niveau de prélèvement des communes. Plusieurs analyses ont été effectuées en ce sens. La direction générale des collectivités locales a anticipé une baisse du taux de prélèvement des communes, suite au passage à la TPU<sup>1365</sup>. Or cette analyse a été contredite.

Dans une étude réalisée en 2009, Sylvie Charlot, Sonia Paty et Virginie Piguet ont démontré que l'appartenance d'une commune à un groupement avait tendance à accroître son taux de prélèvement<sup>1366</sup>. L'étude précise que cette augmentation est plus importante

---

<sup>1361</sup> Rapport thématique de la Cour des comptes sur les finances locales, 2013, p 72

<sup>1362</sup> Matthieu LEPRINCE, Superposition des niveaux de collectivités locales et comportements de dépenses publiques. Le cas de la coopération intercommunale en France, Thèse de doctorat en sciences économiques, sous la direction d'Alain GUENGANT, Université de Rennes I, 2001

<sup>1363</sup> Ibid

<sup>1364</sup> Augustin BONREPAUX, Hervé MARITON, Rapport n°2436, Op. Ct, p 215

<sup>1365</sup> Ibid

<sup>1366</sup> Sylvie CHARLOT, Sonia PATY, Virginie PIGUET, Intercommunalité et fiscalité directe locale, *Economie et statistique*, n°415-416, 2008, pp. 121-140

lorsque l'EPCI à fiscalité propre est constitué sous le régime de la TPU<sup>1367</sup>. Les explications de cette augmentation sont diverses. Elles peuvent être notamment liées à la suppression de la concurrence fiscale au sein de l'EPCI bénéficiant d'une TPU, qui n'incite plus les communes à la modération fiscale<sup>1368</sup>.

385. Le bilan financier de l'intercommunalité à fiscalité propre démontre que ce système n'a pas répondu aux attentes du législateur en terme d'économies d'échelle. Dans certains cas, la coopération intercommunale conduit même à une augmentation cumulée des dépenses et des taux de prélèvement des communes et de l'EPCI à fiscalité propre auquel elles sont rattachées. La pratique comme le système de financement de l'intercommunalité sont pour partie à l'origine de ces insuffisances.

## **B. La commune nouvelle : un outil plus adapté à la rationalisation du bloc communal**

386. L'intercommunalité s'est montrée insuffisante dans les solutions qu'elle a apportées aux besoins de rationalisation du bloc communal. La commune nouvelle semble, quant à elle, plus à même d'y répondre.

### **1) Les raisons conjoncturelles de l'augmentation des dépenses du bloc communal**

387. Plusieurs raisons conjoncturelles expliquent le fait que le développement de l'intercommunalité ait coïncidé avec une augmentation des dépenses intercommunales. Dans ce contexte il n'est pas évident qu'un degré plus important de rationalisation des intercommunalités ait permis d'échapper à ces évolutions de dépenses. L'intercommunalité à fiscalité propre comme la commune nouvelle sont alors exposées aux mêmes tendances inflationnistes.

---

<sup>1367</sup> Ibid

<sup>1368</sup> Rapport annuel du conseil des prélèvements obligatoires, Les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée, octobre 2009, p 214

**388.** La coopération intercommunale a tout d'abord accompagné l'essor du service public. Elle a financé pour cela un accroissement des dépenses d'investissement des EPCI et une augmentation des charges de fonctionnement liées à l'entretien de ces nouveaux équipements<sup>1369</sup>. Cette dynamique n'est pas réservée à la seule intercommunalité. Il est possible d'affirmer qu'un regroupement de communes qui s'opère dans le cadre d'une fusion ou d'un regroupement de type fonctionnel, débouche sur une augmentation de l'investissement et conduit indirectement à l'augmentation des dépenses de fonctionnement liées à ces nouveaux investissements. Le regroupement de communes a logiquement un effet multiplicateur sur l'investissement public, puisqu'il offre aux communes regroupées, les moyens de faire ensemble, ce qu'elles ne pourraient envisager de réaliser seules<sup>1370</sup>. Quel que soit donc le degré de rationalisation du bloc communal, qu'il intervienne dans le cadre d'une intercommunalité ou d'une commune nouvelle, le regroupement des communes entraîne une augmentation automatique des dépenses du bloc communal.

**389.** Provenant pour la plupart de législations européennes, les normes ont participé aussi à l'augmentation des dépenses de fonctionnement et d'investissement du bloc communal dans les années 1990<sup>1371</sup>. Une fois transférées, certaines compétences ont ainsi coûté plus cher qu'elles ne coûtaient lorsqu'elles étaient exercées à l'échelle communale. La loi du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, a par exemple, prescrit la réalisation de plans de déplacements urbains<sup>1372</sup>. Cette obligation a conduit à l'essor de politiques publiques volontaristes et coûteuses en matière de transport public à l'échelle intercommunale, ce qui a automatiquement élevé le niveau de dépenses du bloc communal<sup>1373</sup>. L'exemple du service public de distribution de l'eau est également très évocateur de cette montée en charge des dépenses publiques locales. Dans son rapport de 2006 consacré à l'intercommunalité, le sénateur Philippe Dallier estimait ainsi que la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau<sup>1374</sup> avait coûté plus de 16 milliards d'euros au bloc communal<sup>1375</sup>.

---

<sup>1369</sup> Martin MALVY, Alain LAMBERT, Rapport, *Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun*, avril 2014, p 28

<sup>1370</sup> Ibid

<sup>1371</sup> Philippe DALLIER, Rapport n°193, Sénat session ordinaire 2005-2006, 1<sup>er</sup> février 2006, fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation, *L'intercommunalité à fiscalité propre*, p 38

<sup>1372</sup> Loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, Article 6

<sup>1373</sup> Ibid

<sup>1374</sup> Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau

<sup>1375</sup> Philippe DALLIER, Rapport n°193, Op. Ct, p 38

Ces augmentations de coûts étant liées au contexte législatif national, il est clair qu'un degré plus important de rationalisation n'aurait pas permis au bloc communal d'échapper à cette tendance.

**390.** La création de nouvelles structures et de nouveaux services a enfin un effet inflationniste sur le coût du service public. En effet, la création d'une nouvelle entité s'accompagne souvent d'investissements immobiliers et mobiliers, de frais de communication et de représentation<sup>1376</sup>. Les nouveaux EPCI ont par ailleurs eu tendance à s'aligner sur la commune la plus favorisée en matière de service public et apportant les meilleures conditions en matière de ressources humaines<sup>1377</sup>. Un service rendu par l'intercommunalité a donc tendance à être dans un premier temps plus coûteux lorsqu'il est exercé par une intercommunalité, que lorsqu'il était exercé par les seules communes<sup>1378</sup>. Ce constat n'est pas propre à l'intercommunalité. Ainsi, le regroupement des régions décidé par la loi du 16 janvier 2015 a conduit à d'importantes augmentations de dépenses notamment en terme de personnel ou de communication<sup>1379</sup>. Il en est de même pour les communes nouvelles qui semblent entraîner, à moyen terme, d'importantes dépenses liées à l'harmonisation des règles de rémunération et à la réorganisation des services<sup>1380</sup>. La future commune nouvelle des Sables d'Olonne envisage par exemple, dès la première année de fusion, un surcoût de l'ordre de 400 400,00 € des dépenses de fonctionnement<sup>1381</sup>. L'article L2113-5 du CGCT traite précisément de la question du personnel communal. Il renvoie, depuis le vote de la loi du 7 août 2015, aux dispositions applicables aux fusions d'EPCI régies par l'article L511-7 du CGCT<sup>1382</sup>. Ces dernières établissent le principe selon lequel le regroupement de communes ne peut conduire à ce que les agents amenés à changer d'employeur perdent le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était appliqué jusqu'alors, ainsi que les avantages statutaires collectivement acquis<sup>1383</sup>. Il est dès lors évident que l'alignement statutaire, prévu pour les communes nouvelles ou les

---

<sup>1376</sup> Ibid

<sup>1377</sup> Augustin BONREPAUX, Hervé MARITON, Rapport n°2436, Op. Ct, p 224

<sup>1378</sup> Rapport de la cour des comptes au président de la République, *L'intercommunalité en France*, novembre 2005, p 213

<sup>1379</sup> Rapport thématique de la Cour des comptes sur les finances locales, 2017, p 148

<sup>1380</sup> Synthèse de l'enquête « communes nouvelles, où en êtes-vous ? », AMF et Caisse des Dépôts, Novembre 2017

<sup>1381</sup> Ville d'Olonne sur Mer, Op.ct

<sup>1382</sup> Article L2113-5 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1383</sup> Synthèse de l'enquête « communes nouvelles, où en êtes-vous ? », AMF et Caisse des Dépôts, Novembre 2017

intercommunalités, conduite à un alignement des indemnités de personnel sur le statut le plus favorable et donc à un renchérissement automatique des dépenses de personnel<sup>1384</sup>.

L'accroissement des dépenses de fonctionnement des EPCI à fiscalité propre est donc lié à l'amélioration de la qualité du service rendu, dans un contexte d'accroissement du coût des politiques publiques territoriales. Ces motifs s'imposent aux diverses formes de regroupement de communes qu'il s'agisse de fusions ou de regroupement intercommunal. Cette augmentation des coûts a eu tendance à masquer les économies structurelles par ailleurs générées par ces formes de regroupement.

**391.** Si ce constat permet de justifier la croissance des dépenses du bloc communal, il n'explique pas l'augmentation constante et cumulée des dépenses communales et des dépenses intercommunales depuis 1999, qui résulte de difficultés inhérentes au fonctionnement même de la coopération intercommunale.

## 2) Les raisons structurelles de l'augmentation des dépenses du bloc communal

**392.** L'intercommunalité connaît en son sein plusieurs sources d'inflation. Il n'en est pas de même pour la commune nouvelle dont le fonctionnement permet une meilleure maîtrise des dépenses publiques.

### a) Les effets inflationnistes de la coopération intercommunale

**393.** Dans une étude de 2006 consacrée à l'intercommunalité, Matthieu Leprince et Alain Guengant ont établi le fait que l'augmentation des dépenses intercommunales conduisait à une faible réduction voire à une légère augmentation des dépenses de leurs communes membres<sup>1385</sup>. Ce constat paraît au premier abord incohérent. En effet, l'intégration intercommunale devrait logiquement conduire à la diminution du nombre de compétences des communes et donc à la diminution corrélative de leurs dépenses<sup>1386</sup>. Or l'étude constate

---

<sup>1384</sup> Nelly FERREIRA, La réforme territoriale... Pour quelle décentralisation, AJCT, septembre 2014, p 415

<sup>1385</sup> Matthieu LEPRINCE, Alain GUENGANT, Op. Ct, pp. 79-99

<sup>1386</sup> Rapport de la cour des comptes au président de la République, L'intercommunalité en France, novembre 2005, p 213



précisément l'effet inverse<sup>1387</sup>. L'élargissement de la gamme des services publics offerte par les communautés conduirait ainsi les communes membres à redéployer leurs activités en réponse aux transferts de compétences<sup>1388</sup>. Elles peuvent choisir d'orienter leurs dépenses vers de nouvelles politiques publiques et de nouveaux services jusque-là non fournis.

**394.** Plusieurs explications peuvent être apportées cette incohérence. Souvent trop petites ou trop faiblement dotées pour investir seules<sup>1389</sup>, les communes membres bénéficient d'un soutien de l'intercommunalité, notamment au travers des fonds de concours, des attributions de compensation ou des dotations de solidarité, pour financer de nouveaux investissements<sup>1390</sup>. Ces versements ont donc tendance à accentuer les dépenses communales, malgré la rationalisation opérée dans le cadre intercommunal<sup>1391</sup>. Cette tendance conduit à l'addition des dépenses de fonctionnement des communes et de leurs groupements, sans que l'effet de compensation attendu de l'intercommunalité n'émerge.

**395.** A cela s'ajoute le fait que les communes sont les seules collectivités territoriales à bénéficier d'une clause de compétences générales<sup>1392</sup>. En ce sens, aucun principe législatif ne limite l'étendue de leurs attributions, dès lors que les politiques publiques qu'elles mènent visent à répondre aux intérêts communaux, répondent aux besoins des habitants, manifestent une certaine neutralité et n'interviennent pas dans des domaines attribués par la loi à une autre catégorie de collectivités territoriales<sup>1393</sup>. Ainsi, malgré les transferts de compétences, la commune conserve une très large possibilité de redéploiement.

**396.** Ce redéploiement est aussi favorisé par le fait que les communes ne perdent pas de recettes de fonctionnement à la suite d'un transfert de compétences. En effet, l'accroissement de la DGF intercommunale est lié au degré d'intégration fiscale calculé notamment par le coefficient d'intégration fiscale (CIF)<sup>1394</sup>. Ainsi, plus une

---

<sup>1387</sup> Matthieu LEPRINCE, Alain GUENGANT, Op. CT, pp. 79-99

<sup>1388</sup> Ibid

<sup>1389</sup> Ibid

<sup>1390</sup> Rapport thématique de la Cour des comptes sur les finances locales, 2014, p 109

<sup>1391</sup> Matthieu LEPRINCE, Alain GUENGANT, Op. Ct, pp. 79-99

<sup>1392</sup> Olivier GOHIN, Michel DEGOFFE, Alexandre MAITROT DE LA MOTTE, Charles-André DUBREUIL, Op. Ct, p

129

<sup>1393</sup> Ibid

<sup>1394</sup> Rapport thématique de la Cour des comptes sur les finances locales, 2014, p 109

intercommunalité est intégrée, plus elle touche de dotations de la part de l'Etat<sup>1395</sup>. Ses recettes de fonctionnement et par suite logiquement ses dépenses, sont donc plus importantes. Or ce mécanisme n'implique pas de réduction de la DGF des communes membres<sup>1396</sup>. Celles-ci conservent, malgré les transferts effectués, un même niveau de recettes et donc de dépenses<sup>1397</sup>. Ce mécanisme s'annule dans le cadre de la commune nouvelle puisque le panier de recettes devient le même. La DGF est ainsi intégralement versée à la commune nouvelle qui a ensuite, dans certains cas, la possibilité de la redistribuer sous la forme d'une dotation spéciale<sup>1398</sup>.

Une dernière explication tient simplement au fait que le niveau de rationalisation intercommunale est souvent insuffisant. En effet, ce niveau est très variable d'un EPCI à l'autre et demeure limité dans certaines communautés<sup>1399</sup>. Certaines communes ne reversent aux EPCI à fiscalité propre, qu'une partie des moyens associés aux compétences transférées<sup>1400</sup>. D'autres ne transfèrent que de trop faibles portions de compétences, lorsque les compétences concernées sont soumises à l'intérêt communautaire<sup>1401</sup>. Dans son rapport thématique de 2014 dédié aux finances locales, la Cour des comptes fait par exemple état de la situation d'une communauté de communes dont le CIF n'est que de 0,038 en 2012 alors que le CIF moyen d'une même catégorie d'EPCI s'élève à 0,319<sup>1402</sup>. En limitant le nombre de compétences obligatoires transférées aux communautés de communes, la loi a permis le maintien de communautés sans compétences réelles<sup>1403</sup>. Afin d'éviter cette dernière situation et d'orienter la coopération intercommunale vers une réduction des dépenses publiques, plusieurs évolutions législatives ont été envisagées. Le rapport Malvy-Lambert a par exemple proposé « *de définir un seuil minimal d'intégration de 60% à un horizon de 6 ans* »<sup>1404</sup>. Dans un rapport consacré à la mutualisation au sein du bloc communal, l'IGF a proposé de créer un coefficient d'intégration et de mutualisation visant

---

<sup>1395</sup> Christine PIRES BEAUNE, Jean GERMAIN, Op. Ct, p 49

<sup>1396</sup> Martin MALVY, Alain LAMBERT, Rapport, Op. Ct, p 28

<sup>1397</sup> Ibid

<sup>1398</sup> Voir p 182

<sup>1399</sup> Robin DEGRON, « Les flux financiers au sein de l'intercommunalité révélateurs de la permanence communale », in Marie Christine STECKEL-ASSOUERE, *Regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité*, L'Harmattan, p 313

<sup>1400</sup> Martin MALVY, Alain LAMBERT, Rapport, Op. Ct, p 30

<sup>1401</sup> Robin DEGRON, Op. Ct, p 314

<sup>1402</sup> Rapport thématique de la Cour des comptes sur les finances locales, 2014, p 115

<sup>1403</sup> Projet de loi de réforme des collectivités territoriales, 21 Octobre 2009, Etude d'impact, p 63

<sup>1404</sup> Martin MALVY, Alain LAMBERT, Rapport, Op. Ct, p 29

à mesurer la proportion de dépenses de l'intercommunalité à fiscalité propre sur l'ensemble du bloc communal<sup>1405</sup>. Ce coefficient conditionnerait le taux de versement de la dotation intercommunale et à terme d'une dotation territoriale regroupant les DGF des communes et celle des EPCI<sup>1406</sup>.

Au-delà de ces différentes améliorations envisagées, la solution intercommunale semble la plus appropriée pour répondre au besoin de rationalisation du bloc communal.

b) L'absence d'effets inflationnistes de la commune nouvelle

**397.** L'accroissement du nombre de compétences obligatoires, l'incitation à la mutualisation des services ou la limitation de l'intérêt communautaire, sont autant de pistes possibles conduisant à l'amélioration de la maîtrise des dépenses du bloc communal<sup>1407</sup>. Si ces options permettent d'accroître la rationalisation au sein du bloc communal et de limiter le périmètre d'action des communes, elles ne peuvent empêcher le phénomène de redéploiement de compétences évoqué précédemment. Contrairement à l'intercommunalité à fiscalité propre, la commune nouvelle n'est pas exposée à cette tendance.

**398.** Elle permet tout d'abord d'assurer une intégration unifiée du bloc communal. La loi précise que : « *l'ensemble des biens, droits et obligations du ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre supprimés et des communes dont est issue la commune nouvelle est transféré à cette dernière* »<sup>1408</sup>. Ainsi, si le ratio d'intégration du bloc communal se mesure par le rapport entre les dépenses de l'EPCI et les dépenses additionnées des EPCI et des communes membres<sup>1409</sup>, la commune nouvelle aboutit à un niveau de rationalisation maximum<sup>1410</sup>. Entreprendre une telle démarche dans le cadre intercommunal serait impossible pour plusieurs raisons. Tout d'abord, contrairement à la commune nouvelle, l'EPCI à fiscalité propre bénéficie de possibilités limitées de transfert de compétences qui excluent par exemple certaines compétences

---

<sup>1405</sup> Rapport de l'inspection générale des finances sur les mutualisations au sein du bloc communal, Décembre 2014, p 31

<sup>1406</sup> Ibid p 32

<sup>1407</sup> Martin MALVY, Alain LAMBERT, Rapport, Op. Ct, p 29

<sup>1408</sup> Article L2113-5 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1409</sup> Martin MALVY, Alain LAMBERT, Op. Ct, p 29

<sup>1410</sup> Rapport de l'inspection générale des finances sur les mutualisations au sein du bloc communal, Décembre 2014, p 48

directement attribuées par la loi aux communes<sup>1411</sup>. De plus, si ce transfert était permis par la loi pour l'ensemble des compétences communales, cela reviendrait à faire des communes membres des collectivités territoriales sans attributions, ce qui poserait question d'un point de vue institutionnel et constitutionnel, le principe de libre administration impliquant qu'une collectivité territoriale bénéficie d'attributions effectives<sup>1412</sup>.

L'unification présente un certain nombre d'avantages sur la gestion des moyens du bloc communal. Elle permet le regroupement du personnel et des moyens autour d'une seule et même entité généralisant ainsi la mutualisation des services et des moyens à l'échelle du regroupement<sup>1413</sup>. La commune nouvelle conduit ainsi à la suppression des superpositions de services effectuant des activités identiques<sup>1414</sup>.

La mutualisation au sein du bloc communal a précisément pour but d'atteindre cet objectif. Or, elle demeure facultative et le dispositif incitatif instauré par la loi du 27 janvier 2014 n'a pas encore été appliqué<sup>1415</sup>. L'étendue des services concernés par la mutualisation sont par ailleurs, le plus souvent, limités<sup>1416</sup>. La mutualisation génère enfin d'importants mouvements financiers entre communes membres et EPCI, ce qui accroît de manière artificielle la masse financière et augmente la circulation de crédits entre communes et EPCI<sup>1417</sup>. Dans l'exemple déjà cité du service unifié de l'agglomération de Chaumont, les communes membres, bien que ne disposant plus de personnel, financent les mises à disposition dont elles bénéficient<sup>1418</sup>. Si ce système permet de générer des économies en frais de personnel, il n'a pas pour effet de supprimer les frais de personnel pour les communes membres. Dans le cadre de la commune nouvelle, l'unification des moyens et

---

<sup>1411</sup> Voir p 269 à 271

<sup>1412</sup> CC Décision n°2010-618 du 9 décembre 2010, *Réforme des collectivités territoriales*, Considérant 9. *Le Conseil constitutionnel pourrait cependant considérer que l'intercommunalité étant une émanation de la commune, les attributions effectives des communes sont celles qu'elles ont transférées aux EPCI à fiscalité propre.*

<sup>1413</sup> Ibid

<sup>1414</sup> Martin MALVY, Alain LAMBERT, Op. Ct, p 29

<sup>1415</sup> L'article 55 de la loi du 27 janvier 2014 crée un coefficient de mutualisation des services dont l'objectif est de favoriser les intercommunalités à fiscalité propre les plus mutualisées, dans le versement de la dotation d'intercommunalité. Pour l'heure, le coefficient de mutualisation n'a aucune existence pratique, le rapport gouvernemental et les décrets d'application s'y rapportant n'ayant jamais été pris.

<sup>1416</sup> Rapport thématique de la Cour des comptes sur les finances locales, 2014, p 102

<sup>1417</sup> Ibid, p 31

<sup>1418</sup> Rapport de l'inspection générale des finances sur les mutualisations au sein du bloc communal, Décembre 2014, p 39

des services permet d'assurer une mutualisation complète et de supprimer l'accroissement artificiel de la masse salariale constatée dans le cadre des « services communs ».

**399.** L'ensemble des principes intercommunaux ne permet pas de garantir la maîtrise des dépenses communales malgré l'accroissement des compétences intercommunales. Pire encore, l'intégration intercommunale n'aurait pas d'effet direct sur le niveau des dépenses communales. En réponse à ce phénomène, la commune nouvelle apporte la garantie de la défense d'un intérêt local unique au sein du bloc communal<sup>1419</sup>. Ainsi, si l'intercommunalité a pu souffrir d'une forme de distorsions d'intérêts entre ses propres décisions et celles de ses communes membres, notamment dans un contexte de rivalité politique, la commune nouvelle a bien pour conséquence de faire converger autour d'un seul interlocuteur l'ensemble des problématiques d'un territoire donné<sup>1420</sup>. Le fonctionnement de la coopération intercommunale n'est pas en mesure d'assurer une telle unification d'intérêts. L'effet cumulé des principes de spécialité, d'exclusivité et de la clause de compétence générale, permet aux communes d'agir librement en dehors des compétences transférées. Cette liberté d'action n'est limitée par aucune contrainte législative<sup>1421</sup>. Elle est même encadrée constitutionnellement par les principes de libre administration et de non-tutelle d'une collectivité sur une autre qui interdisent à l'Etat ou à une autre collectivité territoriale, de contraindre l'action communale<sup>1422</sup>. Dans l'hypothèse d'une commune nouvelle formée à l'échelle d'un bloc communal, celle-ci bénéficierait de l'intégralité des compétences communales et intercommunales<sup>1423</sup>. Au-delà donc de l'unification complète des moyens, c'est bien l'organisation institutionnelle de la commune nouvelle qui garantirait la maîtrise des dépenses en permettant une rationalisation concertée des politiques publiques conduites à l'échelle du bloc communal autour d'un intérêt local unique.

**400.** L'accroissement des dépenses du bloc communal ayant accompagné le développement de l'intercommunalité s'apprécie donc à la fois au regard du contexte d'amélioration de la qualité de service qui l'accompagne. Il tient surtout au fait que la coopération

---

<sup>1419</sup> Ibid, p 48

<sup>1420</sup> Ibid

<sup>1421</sup> Voir p 297

<sup>1422</sup> Articles 72 alinéa 3 et alinéa 5 de la Constitution du 4 octobre 1958

<sup>1423</sup> Article L2113-5 du Code Général des Collectivités Territoriales

intercommunale n'apporte pas de garanties suffisantes à la réduction des dépenses et à la maîtrise fiscale du bloc communal. La commune nouvelle apparaît alors comme un outil mieux disposé à faire face à la tendance inflationniste du bloc communal.

*401.* En organisant une unification des moyens et des dépenses communales à l'échelle intercommunale, la commune nouvelle apparaît comme un outil de rationalisation plus abouti que l'intercommunalité. En développant un intérêt commun à l'échelle du bloc communal, porté par une seule et unique entité, la commune nouvelle bénéficie d'un atout institutionnel garantissant une maîtrise rationnelle des dépenses au service d'un territoire représenté par une seule et même entité décentralisée.

## **§2. La garantie d'une meilleure organisation institutionnelle**

*402.* Comme évoqué précédemment, les évolutions institutionnelles des EPCI à fiscalité propre ont tendance à rapprocher ces derniers de la commune nouvelle. Or, malgré cette proximité, la commune nouvelle demeure une forme de regroupement plus adaptée à la situation générale du bloc communal. Son statut de collectivité territoriale lui apporte en effet une assise démocratique et une stabilité institutionnelle dont l'intercommunalité ne bénéficie pas encore. Par ailleurs, la création d'une commune nouvelle s'articule en cohérence avec l'architecture territoriale actuelle, ce qui n'est pas le cas pour les EPCI à fiscalité propre qui se superposent aux niveaux existants<sup>1424</sup>

### **A. Les défauts institutionnels de l'intercommunalité à fiscalité propre**

*403.* L'accroissement du nombre de compétences intercommunales et l'instauration du principe d'élection au suffrage universel direct des conseils communautaires et métropolitains ont accru l'autonomie de gestion dont bénéficient les EPCI à fiscalité propre. Ils ont en effet augmenté la légitimité des décisions prises à l'échelle

---

<sup>1424</sup> Philippe DALLIER, Rapport n°193, Op. Ct, 1<sup>er</sup> février 2006

intercommunale, tout en élargissant le périmètre d'action des EPCI à fiscalité propre. Cette évolution n'a cependant pas eu pour effet d'écartier totalement l'influence des communes sur le fonctionnement des institutions intercommunales. Le développement de la coopération intercommunale reste ainsi largement influencé par le degré de volontarisme de ses communes membres. Le débat public demeure par ailleurs relativement perméable aux problématiques intercommunales. Or l'assise démocratique apportée par la loi du 16 décembre 2010 aux conseils communautaires et métropolitains n'a pas suffi à résoudre cette problématique.

### 1) L'autonomie limitée des EPCI à fiscalité propre

**404.** Les institutions intercommunales bénéficient d'une autonomie de gestion dans leur domaine de compétences. Or leur développement demeure dépendant du degré de volontarisme des communes qui les composent. Plusieurs exemples montrent que, par effet d'aubaine, l'intercommunalité a pu être détournée de ses objectifs par la volonté des communes qui la composent.

**405.** Dans un ouvrage critique consacré au développement de l'intercommunalité, Fabien Desage et David Guéranger dénoncent la dévitalisation démocratique dont sont victimes les EPCI à fiscalité propre<sup>1425</sup>. Ils appuient cette analyse sur le constat d'une confiscation des politiques intercommunales par les communes elles-mêmes<sup>1426</sup>. Cette confiscation se traduit sur le plan institutionnel par la recherche d'un consensus politique visant à limiter le développement intercommunal pourtant souhaité par le législateur.

Le fait que le fonctionnement intercommunal impose que les élus intercommunaux soient aussi des élus communaux<sup>1427</sup> rend les institutions intercommunales dépendantes des vellétés politiques des communes membres<sup>1428</sup>. S'organise ainsi, au sein des institutions communautaires, une forme de compromis politique construit autour de majorités transpartisanes<sup>1429</sup>. Cette situation n'a pas toujours favorisé le développement de la coopération

---

<sup>1425</sup> Fabien DESAGE, David GUERANGER, Op. Ct, p 15

<sup>1426</sup> Ibid

<sup>1427</sup> Voir p 258 à 261

<sup>1428</sup> ADCF, Élections municipales : l'intercommunalité clandestine?, Intercommunalités, n°120, février 2008

<sup>1429</sup> Fabien DESAGE, David GUERANGER, Op. Ct, p 81

intercommunale. Au contraire, les communes membres s'accorderaient parfois pour contenir le développement intercommunal<sup>1430</sup>.

Les auteurs illustrent cette analyse en citant l'exemple des agglomérations de Marseille, Toulouse et Saint-Etienne qui se sont regroupées, dans les années 1990, sous la forme de communautés de communes<sup>1431</sup>. Afin de contenir le développement de la coopération intercommunale, les élus de ces territoires ont en effet opté pour une catégorie d'EPCI à fiscalité propre initialement dédiée aux zones rurales<sup>1432</sup> dont les exigences en terme de transferts de compétences étaient alors très limitées<sup>1433</sup>. Il est important de noter que depuis cette date, pour les territoires urbains précités, la loi a largement remédié à cette situation en imposant, dans le cadre du statut de métropole, d'importants transferts de compétences et de moyens aux agglomérations françaises les plus importantes<sup>1434</sup>. Concernant l'agglomération marseillaise, la loi du 27 janvier 2014 a par exemple défini un périmètre de coopération approprié et établi un ensemble de compétences obligatoires très étendu<sup>1435</sup>.

Cette analyse peut aussi s'appuyer sur le constat de l'utilisation détournée de l'intercommunalité à des fins de renforcement financier des communes membres<sup>1436</sup>. Or l'extension des périmètres d'intégration comme le renforcement du nombre de compétences n'ont pas forcément résolu cette problématique.

Dans son rapport de 2005 consacré à l'intercommunalité à fiscalité propre, la Cour des comptes dénonçait l'utilisation détournée de la coopération intercommunale au bénéfice financier des communes<sup>1437</sup>. En 2014, cette même institution confirmait cette analyse, en

---

<sup>1430</sup> Ibid

<sup>1431</sup> Fabien DESAGE, David GUERANGER, Op. Ct, p 81

<sup>1432</sup> La loi du 6 février 1992 crée la communauté de communes initialement dédiée aux seuls espaces ruraux. La loi du 29 décembre 1993, supprime le caractère rural de cette catégorie d'EPCI, rendant ainsi possible son utilisation par certaines agglomérations.

<sup>1433</sup> Voir p 284

<sup>1434</sup> Cette catégorie d'EPCI à fiscalité propre dédiée aux territoires les plus urbanisés concerne aujourd'hui vingt-deux agglomérations françaises.

<sup>1435</sup> Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014, de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, article 42

<sup>1436</sup> Samuel-Frédéric SERVIERE, Sandrine GORRERI, Dossier IFRAP, Intercommunalité symbole de la dérive des finances locales, 22 juin 2010, p 15

<sup>1437</sup> Rapport de la cour des comptes au Président de la République, L'intercommunalité en France, novembre 2005, p 107



indiquant que la première compétence de nombreuses intercommunalités était « *la redistribution de ressources financières à leurs communes membres* »<sup>1438</sup>.

Cette dérive a été rendue possible par une utilisation abusive des outils financiers<sup>1439</sup> dédiés à la redistribution des recettes financières des EPCI à leurs communes membres<sup>1440</sup>. Certaines intercommunalités ont donc sciemment renforcé leur fiscalité intercommunale afin de bénéficier de plus de dotations intercommunales, puis de s'accorder sur une redistribution de ces dernières par le biais des dotations de solidarité communautaires<sup>1441</sup>. Dans d'autres cas, une sous-estimation des transferts de compétences aux communautés a permis de surestimer le niveau des attributions de compensation reversées aux communes<sup>1442</sup>.

**406.** Le développement de la coopération intercommunale dépend donc pour partie du volontarisme de ses communes membres. L'élargissement des compétences obligatoires transférées aux EPCI à fiscalité propre ne répond que partiellement à cette problématique, les effets d'aubaine en matière financière demeurant possibles. L'influence des communes membres se manifeste aussi par l'éloignement volontaire ou subi des problématiques intercommunales du débat public.

## 2) Le maintien d'un déficit démocratique au sein des institutions intercommunales

**407.** Le constat d'une distance entre les administrés et les institutions intercommunales a longtemps été considéré comme un « *déficit démocratique* »<sup>1443</sup>. Or le mode de scrutin permettant l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct voté en 2010 n'a pas permis de totalement remédier à ce constat.

### a) L'éloignement des problématiques intercommunales du débat public

---

<sup>1438</sup> Rapport thématique de la Cour des comptes sur les finances locales, 2014, p 117

<sup>1439</sup> Attributions de compensation, dotation de solidarité communautaire, fonds de concours

<sup>1440</sup> Samuel-Frédéric SERVIÈRE, Sandrine GORRERI, Dossier IFRAP, Intercommunalité symbole de la dérive des finances locales, 22 juin 2010, p 15

<sup>1441</sup> Rapport de la cour des comptes au Président de la République, L'intercommunalité en France, novembre 2005, p 107

<sup>1442</sup> Ibid

<sup>1443</sup> Compte rendu des débats, Sénat, séance du 5 avril 2018

408. Cet éloignement est pour partie lié à la nature des compétences intercommunales. En effet, la technicité de la majorité d'entre elles n'est pas propice au débat et demeure la « *chasse gardée* » de spécialistes et de techniciens<sup>1444</sup>. Pour Alain Faure, directeur de recherche en sciences politiques au CNRS, cette mise à l'écart des problématiques intercommunales est aussi liée au déroulement des campagnes municipales<sup>1445</sup>. Il note en effet que, dès que le caractère émotionnel de la campagne prend le dessus, les problématiques intercommunales sont écartées. Il ajoute que l'arrivée d'une jeune génération de candidats a par ailleurs tendance à écarter les problématiques intercommunales dont ils n'ont pas forcément connaissance avant d'être élus<sup>1446</sup>. Dans un article consacré à cette question, l'ADCF considère que cet éloignement découle d'un choix volontaire des élus communaux d'écarter ces problématiques du débat municipal dans le but de garantir la prééminence de l'institution communale<sup>1447</sup>. Il existerait un compromis tacite entre communes visant à relocaliser l'essentiel des enjeux dans le strict cadre municipal<sup>1448</sup>. Un arrangement permettrait ainsi à chaque équipe sortante de se réappropriier localement les réalisations communautaires dans des domaines essentiels à la vie quotidienne des Français, tels que l'habitat social, les services publics environnementaux et le développement durable, les transports, voire l'action économique<sup>1449</sup>.

A ces constats s'ajoute le fait que la commune demeure une institution de référence pour les Français ce qui a tendance naturellement à favoriser les problématiques communales au détriment des questions intercommunales<sup>1450</sup> écartées du débat public. Ainsi, si 73% des

---

<sup>1444</sup> Fabien DESAGE, David GUERANGER, Op. Ct, p 15

<sup>1445</sup> Aurélien HELIAS, Quelle place pour l'intercommunalité dans la campagne des municipales ?, *Le Courrier des maires*, 24 septembre 2013

<sup>1446</sup> Ibid

<sup>1447</sup> ADCF, Élections municipales : l'intercommunalité clandestine?, *Intercommunalités*, n°120, février 2008

<sup>1448</sup> Ibid

<sup>1449</sup> Ibid

<sup>1450</sup> Martine LONG, « L'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires, véritable démocratisation du fonctionnement des structures intercommunales », in Marie Christine STECKEL-ASSOUERE, *Regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité*, L'Harmattan, p 239

Français déclarent un attachement fort pour la commune<sup>1451</sup>, 93% estiment qu'un renforcement de l'information au sujet de l'intercommunalité serait nécessaire<sup>1452</sup>.

409. Constatant le lien existant entre cette marginalisation intercommunale et le mode de scrutin<sup>1453</sup>, le législateur a souhaité élargir l'assise démocratique des EPCI à fiscalité propre en instaurant l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires<sup>1454</sup>. Or, si cette orientation a pu favoriser l'émergence d'un débat sur l'intercommunalité<sup>1455</sup>, ce mode de scrutin demeure une réponse partielle aux problèmes institutionnels constatés<sup>1456</sup>.

#### b) L'évolution du mode de scrutin : une réponse insuffisante

410. L'évolution du mode de scrutin pour l'élection des conseillers communautaires et métropolitains était un engagement du président de la République François Hollande<sup>1457</sup>. Elle s'est traduite par le vote de l'article 54 de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 qui consacre le principe d'une évolution du mode de scrutin pour les seules métropoles<sup>1458</sup>. Dans le cadre du vote de la loi NOTRe du 7 août 2015, l'Assemblée nationale a par ailleurs proposé l'élargissement de cette évolution à l'ensemble des EPCI à fiscalité propre. Cette mesure a finalement été abandonnée au cours du débat parlementaire<sup>1459</sup>.

L'évolution du mode de scrutin répond au constat de l'insuffisance des mesures apportées par le mode de scrutin actuel<sup>1460</sup>. La question intercommunale a été plus débattue en 2014

---

<sup>1451</sup> Sondage IPSOS pour le CEVIPOF et l'AMF, *Les Français attachés à la commune et à ses compétences de proximité*, mai 2016

<sup>1452</sup> Sondage IFOP pour l'ADCF, *Les Français et l'intercommunalité*, septembre 2013

<sup>1453</sup> Comité pour la réforme des collectivités locales, « *Il est temps de décider* », Rapport au Président de la République, 5 mars 2009, p 74

<sup>1454</sup> Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010, Réforme des collectivités territoriales, Article 8

<sup>1455</sup> Elsa DIMICOLI, *L'intercommunalité est restée au deuxième plan lors des dernières élections municipales*, *Maire-info*, 19 juin 2015

<sup>1456</sup> Martine LONG, Op. Ct, p 239

<sup>1457</sup> François HOLLANDE, *Réformer les territoires pour réformer la France*, Tribune du Président de la République, le Parisien, 2 juin 2014

<sup>1458</sup> Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014, de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, article 54

<sup>1459</sup> Jean-Jacques HYEST, René VANDIERENDONCK, Olivier DUSSOPT, Rapport n°2971 Op. Ct, p 29

<sup>1460</sup> Aurélien HELIAS, *Quelle place pour l'intercommunalité dans la campagne des municipales ?*, *Le Courrier des maires*, 24 septembre 2013

qu'elle ne l'avait été au cours des élections municipales de 2008<sup>1461</sup>. Le mode de scrutin par fléchage n'a pour autant pas permis aux politiques intercommunales d'être débattues à la juste mesure de leur importance<sup>1462</sup>. Dans leur ouvrage consacré aux élections municipales de 2014, Rémy Le Saout et Sébastien Vignon parlent ainsi de l'intercommunalité comme d'une invitée discrète des élections municipales de 2014<sup>1463</sup>.

Dans son rapport remis au Parlement en février 2017 et consacré à la question de l'évolution du scrutin métropolitain, le gouvernement souligne les insuffisances du scrutin actuel<sup>1464</sup>. Il constate d'abord le maintien d'une domination communale sur le débat public. Il ajoute que ce système rend par ailleurs difficile l'émergence d'une majorité politique à l'échelle intercommunale en raison de la superposition des scrutins municipaux et intercommunaux<sup>1465</sup>. Il souligne enfin que les citoyens ne s'approprient pas suffisamment les problématiques métropolitaines, alors même que les métropoles exercent un nombre croissant de compétences et qu'elles disposent de budgets souvent bien plus importants que ceux de bon nombre de leurs communes membres<sup>1466</sup>.

Il est donc envisagé dans ce rapport, en réponse aux insuffisances constatées, de faire évoluer dans un premier temps le mode de scrutin des métropoles. L'enjeu est d'assurer à la fois le respect des principes constitutionnels d'égalité devant le suffrage et de non-tutelle d'une collectivité sur une autre, tout en améliorant l'assise démocratique des métropoles<sup>1467</sup>. Le nouveau mode de scrutin devra donc assurer une répartition des sièges sur des bases essentiellement démographiques, afin de garantir l'égalité de représentativité des conseillers communautaires. Il devra d'autre part assurer la représentation de chaque commune membre, afin d'éviter tout risque de tutelle d'une commune sur une autre<sup>1468</sup>. Il devra enfin maintenir un lien avec les communes membres afin que la logique de

---

<sup>1461</sup> Elsa DIMICOLI, L'intercommunalité est restée au deuxième plan lors des dernières élections municipales, *Maire-info*, 19 juin 2015

<sup>1462</sup> Rémy LE SAOUT, Sébastien VIGNON, *Une invitée discrète L'intercommunalité dans les élections municipales de 2014*, Berger-Levrault, juin 2015

<sup>1463</sup> Ibid

<sup>1464</sup> Rapport du gouvernement, Les modalités d'élection des conseillers métropolitains au suffrage universel direct, janvier 2017, p 11

<sup>1465</sup> Ibid

<sup>1466</sup> Ibid

<sup>1467</sup> Compte rendu des débats, Sénat, séance du 5 avril 2018

<sup>1468</sup> Ibid

rattachement de l'intercommunalité aux communes ne soit pas rompue<sup>1469</sup>. L'évolution du mode de scrutin est donc relativement contrainte, dans le sens où elle devra répondre à de nombreuses conditions.

**411.** Une proposition de loi sénatoriale visant à supprimer l'article 54 de la loi du 27 janvier 2014 imposant une évolution du mode de scrutin pour l'élection des conseillers métropolitains, a été votée en première lecture au Sénat le 5 avril 2018. Les sénateurs ont ainsi souhaité souligner leur volonté de conserver le mode de scrutin en vigueur depuis mars 2014<sup>1470</sup>.

**412.** Il est impossible d'évaluer, pour l'heure, les conséquences d'une telle modification sur le fonctionnement de l'intercommunalité. La question d'une généralisation, à moyen terme, d'une telle démarche à l'ensemble des EPCI à fiscalité propre demeure par ailleurs posée<sup>1471</sup>.

**413.** Le mode de scrutin établi par la loi du 16 décembre 2010 risque donc d'évoluer. Dans l'état actuel du droit, cette évolution devra au moins concerner les métropoles. Rien n'interdit cependant de penser que les autres catégories d'EPCI à fiscalité propre puissent bénéficier d'un tel changement.

**414.** L'intercommunalité à fiscalité propre est en proie à plusieurs insuffisances institutionnelles. Son développement et le degré de son autonomie d'action demeurent liés au degré de volontarisme dont font preuve les communes qui la composent. Ces politiques publiques restent le plus souvent éloignées du débat public et des citoyens, sans que l'évolution du mode de scrutin n'apporte de réelles solutions à cette situation. Face à ces difficultés, la commune nouvelle apparaît comme un outil mieux adapté à l'organisation institutionnelle du bloc communal.

---

<sup>1469</sup> Rapport du gouvernement, Les modalités d'élection des conseillers métropolitains au suffrage universel direct, janvier 2017, p

<sup>1470</sup> Compte rendu des débats, Sénat, séance du 5 avril 2018

<sup>1471</sup> Aurélien HELIAS, Quelle place pour l'intercommunalité dans la campagne des municipales ?, *Le Courrier des maires*, 24 septembre 2013

## **B. La commune nouvelle, une réponse plus appropriée aux attentes institutionnelles du bloc communal**

415. Parmi les critères distinguant les collectivités territoriales des établissements publics, figure le principe de libre administration qui n'est reconnu par la Constitution qu'aux seules collectivités territoriales<sup>1472</sup>. L'article 72 de la Constitution précise que les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus. Les EPCI à fiscalité propre étant des établissements publics, ce principe ne leur est pas appliqué<sup>1473</sup>. Les principes intercommunaux déjà évoqués<sup>1474</sup> garantissent cependant à l'EPCI à fiscalité propre une autonomie de gestion dans l'exercice de ses compétences<sup>1475</sup>. Cette autonomie demeure empreinte d'une forme d'ingérence communale qui gêne l'efficacité de ce mode de regroupement.

Grâce à son statut de collectivité territoriale et de commune, la commune nouvelle n'est pas exposée à cette dérive.

### 1) Les avantages de la commune nouvelle liés à son statut de collectivité territoriale

416. L'article L2113-10 du CGCT établit que la commune nouvelle a seule la qualité de collectivité territoriale. Cette précision a deux conséquences. Elle rappelle tout d'abord que les anciennes communes, y compris lorsqu'elles sont devenues des communes déléguées, ne bénéficient plus du statut de collectivités territoriales<sup>1476</sup>. Elle a par ailleurs vocation à préciser, qu'à la différence des EPCI à fiscalité propre, les communes nouvelles sont bien des collectivités territoriales.

---

<sup>1472</sup> Olivier GOHIN, Michel DEGOFTE, Alexandre MAITROT DE LA MOTTE, Charles-André DUBREUIL, Op. Ct, p 137

<sup>1473</sup> Dans un article de 2003 consacré à l'évolution des EPCI à fiscalité propre (cité ci-après), Jean-François Joye affirme cependant que le principe de libre administration s'applique aux EPCI à fiscalité propre, en raison du fait qu'ils exercent en lieu et place des communes des compétences qui leur auraient été sinon dévolues. En créant des instances de regroupement, les communes n'abandonnent pas les garanties constitutionnelles dont elles bénéficient à titre individuel.

<sup>1474</sup> Voir p 251 à 254

<sup>1475</sup> Jean François JOYE, Les EPCI à fiscalité propre : des collectivités locales mal nommées ?, Les Petites Affiches, Journaux judiciaires associés, n°98, 16 mai 2003

<sup>1476</sup> Voir p 159 à 171

Ce statut offre à la commune nouvelle plusieurs avantages, au premier rang desquels figurent la reconnaissance des principes reconnus par l'article 72 de la Constitution et l'instauration d'un scrutin universel, à l'échelle du regroupement.

a) La reconnaissance des principes constitutionnels de l'article 72

**417.** Deux articles de la Constitution font référence à ce principe. Il s'agit des articles 34 et 72 alinéa 3. L'article 34 de la Constitution établit que la loi détermine les principes fondamentaux « *de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources* ».

L'article 72 alinéa 3 de la Constitution précise que les collectivités territoriales « *s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* ».

**418.** La valeur constitutionnelle de la libre administration a été reconnue par le Conseil constitutionnel lors de sa décision du 23 mai 1979 relative à la Nouvelle-Calédonie<sup>1477</sup>. Cette notion est ainsi rendue opposable au législateur<sup>1478</sup>. Le respect de ce principe est devenu une norme de référence dans le cadre du contrôle a priori des lois de décentralisation, le juge constitutionnel délimitant notamment la juste proportionnalité des atteintes à la libre administration au regard des objectifs d'intérêt général poursuivis par la loi<sup>1479</sup>. Ce principe a été par ailleurs largement saisi dans le cadre des questions prioritaires de constitutionnalité prévues par l'article 61-1 de la Constitution. C'est d'ailleurs dans ce cadre que le Conseil constitutionnel a jugé que les mesures de l'article L2113-5 du CGCT relatives au rattachement des communes nouvelles aux EPCI à fiscalité propre contrevenaient de manière excessive, à la libre administration<sup>1480</sup>. Si le Conseil d'Etat

---

<sup>1477</sup> CC Décision n° 79-104 du 23 mai 1979, *Loi modifiant les modes d'élection de l'Assemblée territoriale et du Conseil de gouvernement du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances et définissant les règles générales de l'aide technique et financière contractuelle de l'État*, Considérant 9

<sup>1478</sup> Michel VERPEAUX, Laetitia JANICOT, *Droit des Collectivités Territoriales*, PUF, 2015, p 194

<sup>1479</sup> Olivier GOHIN, Michel DEGOFFE, Alexandre MAITROT DE LA MOTTE, Charles-André DUBREUIL, *Op. Ct.*, p 137

<sup>1480</sup> CC Décision n° 2016-588 QPC du 21 octobre 2016, *Communauté de communes des sources du lac d'Annecy et autre*, Considérant 8

veille de longue date au respect de ce principe constitutionnel dans le cadre du recours pour excès de pouvoir, la décision du 18 janvier 2001 « *commune de Venelles* » a ouvert la possibilité d'une saisine du juge administratif dans le cadre d'un référé-liberté en qualifiant la libre administration des collectivités territoriales de liberté fondamentale<sup>1481</sup>.

**419.** Plusieurs critères ont été détachés de la jurisprudence afin de définir l'étendue du contenu du principe de libre administration. Le premier de ces critères est le critère électif. Le respect de la libre administration implique que les organes délibérants des collectivités territoriales soient élus au suffrage universel direct<sup>1482</sup>. Le second principe concerne les « *attributions effectives* », dont les collectivités ne peuvent être privées<sup>1483</sup> sans que cela ne conduise à interdire une limitation législative de leurs compétences<sup>1484</sup>. Enfin, le critère de ressources garantit aux collectivités territoriales le bénéfice d'un montant suffisant de ressources leur permettant de s'administrer librement<sup>1485</sup>. La liberté contractuelle est enfin un critère détaché de la jurisprudence<sup>1486</sup>.

**420.** Si ces critères sont reconnus constitutionnellement comme des principes de référence pour les collectivités territoriales, il est important de rappeler le fait que les EPCI à fiscalité propre bénéficient pour partie de ces libertés<sup>1487</sup>. Cela étant dit, à la différence des collectivités territoriales, ces critères ne sont pas garantis par la Constitution, mais par la loi. Cela marque une différence certaine entre commune nouvelle et EPCI ; le droit apporte en effet de plus amples protections aux premières qu'aux secondes<sup>1488</sup>.

**421.** S'ajoute au principe de libre administration, le principe de non tutelle d'une collectivité sur une autre. Inscrit dans la Constitution depuis la révision constitutionnelle du 23 mars 2003, l'article 72 alinéa 5 établit qu' « *aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre* ».

---

<sup>1481</sup> CE, 18 janvier 2001, *Commune de Venelles*, n°229247

<sup>1482</sup> CC Décision n°85-196, 8 août 1985, *Loi sur l'évolution de la Nouvelle Calédonie*, Considérant 11

<sup>1483</sup> CC Décision n°2010-618 du 9 décembre 2010, *Réforme des collectivités territoriales*, Considérant 9

<sup>1484</sup> CC Décision n° 2016-565 QPC du 16 septembre 2016, *Assemblée des départements de France*

<sup>1485</sup> CC Décision n° 2000-432 du 12 juillet 2000, *Loi de finances rectificative pour 2000*, Considérant 5

<sup>1486</sup> CC Décision n° 92-316 du 20 janvier 1993, *Loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques*, Considérant 42

<sup>1487</sup> Armelle TREPPOZ BRUANT, L'égalité devant le suffrage des élections intercommunales en question, *RGCT*, n°55, Octobre 2014, p 82

<sup>1488</sup> *Ibid*



Ce principe a vocation à faire de chaque collectivité l'égal de l'autre<sup>1489</sup>. Si cette règle a fait l'objet de peu de jurisprudences constitutionnelles, le juge en a rappelé l'existence à plusieurs reprises, notamment dans le cadre du contrôle a priori de la loi du 16 décembre 2010<sup>1490</sup>.

Le juge administratif en a, quant à lui, défini le contenu, précisant qu'une collectivité ne pouvait exercer un contrôle ou soumettre à autorisation une décision d'une autre collectivité<sup>1491</sup>.

**422.** Dans le cadre précis de la comparaison entre commune nouvelle et EPCI à fiscalité propre, la garantie de non-tutelle permet aux communes nouvelles d'échapper à tout principe de contrôle ou d'autorisation d'une autre collectivité sur leurs propres décisions. Les EPCI à fiscalité propre étant des établissements publics, il existe théoriquement un lien de rattachement entre eux et leurs communes membres. Comme évoqué précédemment, ce lien a progressivement été réduit par l'action du législateur. Si les communes n'exercent pas de contrôle ou n'accordent pas d'autorisations aux EPCI à fiscalité propre dont elles sont membres, une forme de lien demeure notamment dans le mode de scrutin des conseils communautaires et métropolitains, gênant notamment l'émergence d'un débat public à l'échelle intercommunale<sup>1492</sup>.

b) L'instauration d'un nouveau mode de scrutin à l'échelle du regroupement

**423.** Ce lien de rattachement s'exprime de manière limitée sur le plan institutionnel. Il perdure aussi sur le plan politique, notamment dans les relations entre communes et EPCI. Tel n'est pas le cas pour la commune nouvelle qui aboutit à l'émergence d'une entité unique en lieu et place des anciennes communes et intercommunalités. La commune nouvelle permet donc de dépasser les relations de tutelle même informelles, existant au sein des groupements à fiscalité propre. Deux constats permettent de justifier cette affirmation. Le premier tient au fait que dans le cadre de la commune nouvelle, le scrutin

---

<sup>1489</sup> Olivier GOHIN, Michel DEGOFFE, Alexandre MAITROT DE LA MOTTE, Charles-André DUBREUIL, Op. Ct, p 145

<sup>1490</sup> CC Décision n°2010-618 du 9 décembre 2010, *Réforme des collectivités territoriales*, Considérant 17

<sup>1491</sup> CE, Analyse - N° 236442, département des Landes, 2 juin 2009 et CE 12 décembre 2003, Département des Landes, n°236442

<sup>1492</sup> Voir p 262 à 263

municipal devient le seul scrutin appliqué au sein du bloc communal, les anciennes communes perdant leur statut de commune et ne bénéficiant plus de scrutins propres<sup>1493</sup>. Le second tient au fait que la loi n'établit aucune distinction entre les anciens conseillers municipaux dans le cadre du conseil municipal de la commune nouvelle<sup>1494</sup>. Ces conditions conduisent, de fait, à la suppression de tout lien de rattachement au sein du périmètre de regroupement. En effet, le mode de scrutin appliqué aux communes nouvelles ne résulte pas d'une superposition de scrutins infra-communaux, mais bien d'un scrutin municipal unique, appliqué à l'échelle du regroupement. Le lien de rattachement existant entre EPCI et communes membres disparaît donc dans le cadre de la commune nouvelle.

**424.** Le mode de scrutin de la commune nouvelle paraît alors plus propice à l'organisation d'un débat public à l'échelle intercommunale. Pour autant, compte tenu de la jeunesse de ce régime de fusion et de l'absence de recul sur cette question, il est pour l'heure impossible de déclarer avec certitude que le débat municipal ne s'enfermera pas dans des problématiques propres aux anciennes communes. Comme évoqué précédemment, la question de la composition des listes électorales du premier scrutin suivant la formation de la commune nouvelle peut conduire à la création de listes représentatives des anciennes communes, alors même que la loi ne l'oblige pas<sup>1495</sup>. Dans ce contexte, le programme de chaque liste municipale peut déboucher sur une addition de revendications propres aux anciennes communes, limitant ainsi l'émergence d'un débat portant sur des considérations plus générales relatives aux enjeux propres à la commune nouvelle. Cette situation pourrait alors conduire à l'instauration d'une forme de dépendance de la commune nouvelle vis-à-vis des anciennes communes qui la composent. Elle pourrait alors gêner le débat de la campagne électorale. Elle ne pourrait cependant perdurer au point de conduire à une paralysie des institutions communales comparable à celle observée dans certaines intercommunalités à fiscalité propre. En effet, l'élection municipale étant le seul scrutin à l'échelle de la commune nouvelle, tout immobilisme serait un risque électoral trop important à assumer pour les élus de la commune nouvelle, puisqu'il serait synonyme d'inaction politique. L'affirmation progressive du fait communal à l'échelle de la commune nouvelle conduirait par ailleurs à la disparition progressive d'un tel risque, les

---

<sup>1493</sup> Voir p 160 à 162

<sup>1494</sup> Ibid

<sup>1495</sup> Annexe n°8, Compte rendu de l'Interview du Jean-Yves ODILLON, Maire délégué de la commune d'Andrezé, Adjoint au maire de la commune nouvelle de Beaupréau-en-Mauges, 17 mai 2018

élus de la commune nouvelle intégrant progressivement le périmètre de la commune nouvelle comme nouveau périmètre de débat public.

425. Les avantages institutionnels de la commune nouvelle sont liés à son statut de collectivité territoriale. Or la commune nouvelle a aussi pour avantage de clarifier la place du bloc communal dans l'architecture territoriale, grâce à son statut de commune de plein exercice.

## 2) Les avantages de la commune nouvelle liés à son statut de commune

426. Le développement intercommunal a tendance à alourdir l'architecture territoriale en ajoutant progressivement un échelon supplémentaire d'administration au bloc communal. La commune nouvelle apporte quant à elle, une clarification, en confortant l'organisation décentralisée de droit commun.

### a) Les conséquences du développement intercommunal sur l'architecture territoriale

427. L'intercommunalité n'a pas pour conséquence de faire émerger une nouvelle catégorie de collectivités territoriales. Les EPCI à fiscalité propre demeurent, pour l'heure, des établissements publics. L'évolution de leur champ d'action pose cependant question, au regard de l'architecture territoriale. Tout en corrigeant les méfaits de l'émiettement communal, le renforcement de l'intercommunalité à fiscalité propre conduit progressivement à l'émergence d'un nouvel échelon administratif s'ajoutant aux communes, aux départements et aux régions<sup>1496</sup>. Comme évoqué précédemment, le choix du renforcement des attributions des métropoles a, par exemple, conduit le législateur à s'interroger sur l'efficacité du mode de scrutin en vigueur depuis 2010. Or les principes intercommunaux imposant d'importantes contraintes à l'évolution de ce mode de scrutin, un questionnement sur l'évolution du statut des métropoles a émergé<sup>1497</sup>. Pour l'heure, ce débat ne porte officiellement que sur certaines métropoles, or la question de la

---

<sup>1496</sup> Jean Luc WARSMANN, Rapport n°1153, Assemblée nationale, 8 octobre 2008, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, clarification des compétences des collectivités territoriales, p 102

<sup>1497</sup> Compte rendu des débats, Sénat, séance du 5 avril 2018

transformation des EPCI à fiscalité propre en collectivités territoriales de plein exercice a déjà été posée.<sup>1498</sup>

Sans franchir cette étape, le rapport du Commissariat Général à l'Égalité des Territoires intitulé : « *La taille des EPCI, un levier d'action pour la politique d'égalité des territoires* », prévoyait la limitation du poids des communes au sein de l'intercommunalité et le transfert de la clause de compétence générale à des intercommunalités de plus grande taille. Ce rapport envisageait par ailleurs, la suppression des départements<sup>1499</sup>.

Les rapports Balladur<sup>1500</sup> et Warsmann<sup>1501</sup> préfigurant tous deux le vote de la loi du 16 décembre 2010, évoquaient quant à eux la possibilité d'une évolution des intercommunalités vers le statut de collectivités territoriales.

**428.** Dans le scénario proposé par le rapport Balladur, il est proposé que les communes demeurent des collectivités territoriales<sup>1502</sup>. Il en est de même dans le cadre des propositions du CGET<sup>1503</sup>. Le véritable enjeu de cette évolution concerne cependant la réduction du nombre de structures. Il paraît donc incohérent de vouloir rationaliser les structures existantes aux moyens de la coopération intercommunale tout en créant une nouvelle catégorie de collectivités territoriales. D'autant que, dans la majorité des pays européens, le nombre de catégories de collectivités est égal ou inférieur à trois<sup>1504</sup>. La transformation de certaines métropoles en collectivités territoriales, pourrait ainsi entraîner dans un avenir proche, la suppression de portions de départements<sup>1505</sup>. Le président de la

---

<sup>1498</sup> Edouard PHILIPPE, Premier ministre, Déclaration sur le pacte financier entre l'Etat et les collectivités territoriales et le projet de loi sur l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Elan), Dijon, 5 avril 2018

<sup>1499</sup> Rapport du Commissariat à l'égalité des territoires, *La taille des EPCI, un levier d'action pour la politique d'égalité des territoires*, Février 2015

<sup>1500</sup> Nicolas SARKOZY, Allocution lors de la remise du rapport du comité pour la réforme des collectivités territoriales, in Maud BAZOCHE *Commune ou ville intercommunale, De Condorcet à Nicolas Sarkozy 1793-2009*, L'Harmattan, p 450

<sup>1501</sup> Jean Luc WARSMANN, Rapport n°1153, Op. Ct, p 102

<sup>1502</sup> Comité pour la réforme des collectivités locales, « Il est temps de décider », Rapport au Président de la République, 5 mars 2009, p 14

<sup>1503</sup> Rapport du Commissariat à l'égalité des territoires, *La taille des EPCI, un levier d'action pour la politique d'égalité des territoires*, Février 2015, p 11

<sup>1504</sup> Institut Thomas More, Réforme territoriale, Etude, Quelles collectivités ? Quelles compétences ? Quels moyens ?, Analyse comparative des réformes conduites dans 9 pays européens, décembre 2014

<sup>1505</sup> Rapport du gouvernement, Les modalités d'élection des conseillers métropolitains au suffrage universel direct, janvier 2017, p 5

République a récemment évoqué la possible modification des périmètres des départements des Alpes-Maritimes et des Bouches-du-Rhône<sup>1506</sup>.

b) L'avantage de la commune nouvelle vis-à-vis de l'architecture territoriale

**429.** La commune nouvelle est une réponse appropriée à cette situation puisqu'elle a pour conséquence d'élargir le cadre communal à l'échelle du bloc communal. En formant une entité unique, elle est la solution à la problématique du nouvel échelon de collectivité territoriale auquel l'évolution de l'intercommunalité serait susceptible d'aboutir. En effet, elle conduit à la suppression, en tant que communes de plein exercice, des anciennes communes qui la composent. Elle permet donc à la fois de réduire le nombre de collectivités territoriales au sein du bloc communal, mais aussi d'éviter la formation d'un échelon d'administration supplémentaire à l'échelle du regroupement de communes.

**430.** Au-delà de ce constat, il est possible de considérer qu'en tant que commune, la commune nouvelle permet aussi de renforcer l'organisation territoriale de droit commun. Si elle aboutit en effet à la disparition de plusieurs communes au profit d'une seule, elle a pour avantage de conforter le rôle de la commune au sein de l'architecture territoriale formée classiquement d'une commune, d'un département et d'une région<sup>1507</sup>.

**431.** La présente analyse conclut donc à l'inachèvement institutionnel de l'intercommunalité à fiscalité propre. Cet inachèvement a pour principale conséquence de limiter l'autonomie des EPCI à fiscalité propre. En comparaison, la commune nouvelle bénéficie d'avantages liés à son statut de collectivité territoriale et de commune. Dans son allocation du 5 avril 2018 consacrée au pacte financier entre l'Etat et les collectivités

---

<sup>1506</sup> Emmanuel MACRON, Discours du Président de la République au 100<sup>e</sup> congrès des maires de France, 24 Novembre 2017

<sup>1507</sup> Pour l'heure seule deux territoires métropolitains connaissent une organisation dérogeant à cette règle d'organisation territoriale, il s'agit du périmètre de la métropole de Lyon et de la Corse

territoriales<sup>1508</sup>, le premier ministre Edouard Philippe estimait que préalablement à l'évolution du mode de scrutin des métropoles, il aurait été nécessaire de réfléchir à leur statut. Ce constat peut être étendu aux autres EPCI à fiscalité propre, dont le fonctionnement lié à leurs statuts d'établissement public n'est plus en adéquation avec l'étendue de leurs compétences. La création d'une commune nouvelle en lieu et place d'un EPCI à fiscalité propre permet bien de dépasser cet obstacle institutionnel.



**432.** Les ressorts financiers et institutionnels de l'intercommunalité permettent aujourd'hui de constater l'inachèvement de ce régime. En effet, il n'a pas permis de réduire les dépenses du bloc communal et conduit même, parfois, à leur augmentation. Son organisation institutionnelle ne lui permet pas par ailleurs d'émerger en tant qu'acteur totalement autonome, à l'échelle du bloc communal.

La commune nouvelle dispose en revanche, sur le plan financier comme sur le plan institutionnel, d'une organisation plus aboutie garantissant une meilleure gouvernance du bloc communal.

Le principe de la couverture intercommunale de l'ensemble du territoire national a été adopté par la loi du 16 décembre 2010<sup>1509</sup>. Par ce même texte, le législateur crée la commune nouvelle<sup>1510</sup>. Au moment de l'approbation du texte, l'objectif d'une couverture progressive du territoire national par la commune nouvelle n'était pas explicitement prononcé. Cette idée n'a pas pour autant été exclue, car les rapports Warsmann et Ballardur évoqués précédemment, ont appelé à cette évolution<sup>1511</sup>, la loi du 16 décembre 2010 ayant par ailleurs rendu possible le maintien de communes nouvelles en tant que communes isolées<sup>1512</sup>.

---

<sup>1508</sup> Edouard PHILIPPE, Premier ministre, Déclaration sur le pacte financier entre l'Etat et les collectivités territoriales et le projet de loi sur l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Elan), Dijon, 5 avril 2018

<sup>1509</sup> Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010, Réforme des collectivités territoriales, Article 35

<sup>1510</sup> Ibid, Article 21

<sup>1511</sup> Voir p 316

<sup>1512</sup> Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010, Réforme des collectivités territoriales, Article 21

## Conclusion du Titre 1<sup>er</sup>

433. L'intercommunalité s'est progressivement affirmée grâce au renforcement de ses moyens d'action et l'évolution de sa structure. L'extension des outils de rationalisation intercommunale, de même que l'évolution des EPCI à fiscalité propre, rapprochent l'étendue des possibilités offertes par le mécanisme intercommunal de celles offertes par la commune nouvelle. Par ailleurs, la commune nouvelle est une réponse institutionnelle plus appropriée aux besoins du bloc communal que ne l'est l'intercommunalité. Elle offre en effet de plus amples possibilités de maîtrise des dépenses publiques en dépassant les effets inflationnistes de la coopération intercommunale. Elle permet aussi une meilleure organisation du bloc communal, en surmontant les défauts politiques et électoraux des EPCI à fiscalité propre et en corrigeant la situation d'empilement des structures administratives à laquelle aboutie l'intercommunalité. Pour ces raisons, il est possible de considérer la commune nouvelle comme une évolution intégratrice de la démarche intercommunale.

L'extension des périmètres des EPCI à fiscalité propre ainsi que la généralisation à l'ensemble des communes de la coopération intercommunale à fiscalité propre ont cependant changé le rapport entre la commune nouvelle et l'intercommunalité. D'une logique de concurrence puis de convergence, cette relation a progressivement évolué vers une logique de complémentarité qu'il est dès lors nécessaire d'exposer.

## Titre 2 :

# La commune nouvelle, complément de l'intercommunalité nouvelle

434. Le rapport entre la commune nouvelle et l'intercommunalité a évolué depuis 2015. En effet, si la loi du 16 décembre 2010 pose le principe de la généralisation de la coopération intercommunale à fiscalité propre<sup>1513</sup>, c'est bien la loi du 16 mars 2015 qui consacre l'impératif de rattachement des communes nouvelles à l'intercommunalité à fiscalité propre<sup>1514</sup>. Ces évolutions ne sont pas sans conséquences. Le regroupement intercommunal n'est tout d'abord plus un choix mais une obligation. La commune nouvelle ne permet donc plus d'échapper au regroupement intercommunal. Ces évolutions marquent par ailleurs une rupture avec la lecture classique de la distinction entre intercommunalité et fusion de communes<sup>1515</sup>. En effet, si la fusion de communes n'empêche pas le regroupement intercommunal, le regroupement intercommunal ne garantit pas, à l'inverse, la stabilité des périmètres communaux historique puisqu'une commune nouvelle peut être constituée dans le périmètre d'un EPCI à fiscalité propre.

A ces évolutions s'ajoute le renforcement de l'intercommunalité opéré par la loi du 7 août 2015. Cette dernière consacre l'accroissement des périmètres intercommunaux et l'augmentation des compétences intercommunales, obligatoires et optionnelles<sup>1516</sup>. Ces évolutions conduisent à un changement d'envergure de l'intercommunalité à fiscalité propre qui devient un outil de regroupement aux dimensions bien plus proches de celles des départements que de celles des communes<sup>1517</sup>.

---

<sup>1513</sup> Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010, Réforme des collectivités territoriales, Article 35

<sup>1514</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, Article 15

<sup>1515</sup> Dans sa définition du système de coopération intercommunale, le professeur Henri Roussillon considère que cette approche part du postulat selon lequel, la commune étant une donnée historique et naturelle, elle ne serait être remise en cause dans sa structure territoriale pour répondre à la crise communale. Or l'impératif de rattachement de la commune nouvelle à l'intercommunalité à fiscalité propre remet aujourd'hui en question cette définition.

<sup>1516</sup> Projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, 17 juin 2014, Etude d'impact, p 77

<sup>1517</sup> Nicolas FONT, Retour sur cinq ans de réforme de l'intercommunalité, *AJCT*, février 2016, p 68



435. Cette évolution de l'intercommunalité est parallèle à l'augmentation du nombre de communes nouvelles arrêté<sup>1518</sup>. Si l'augmentation du nombre de communes nouvelles durant l'année 2015 est liée à la simplification du régime et au caractère incitatif des dispositions de la loi du 16 mars 2015<sup>1519</sup>, la concomitance entre développement de l'intercommunalité et développement de la commune nouvelle n'est pas anodine<sup>1520</sup>. Elle peut s'expliquer par la complémentarité des deux dispositifs. Ainsi, en plus de répondre à la problématique de l'émiettement communal, la commune nouvelle apparaît comme une solution adaptée aux nouvelles dimensions de l'intercommunalité à fiscalité propre. L'extension du périmètre d'action de cette dernière interroge sur sa capacité à conduire certaines compétences de proximité. Elle questionne aussi les modalités de gouvernance de l'intercommunalité à fiscalité propre. La commune nouvelle apporte des réponses concrètes à ces nouvelles problématiques.

---

<sup>1518</sup> [www.insee.fr/fr/information/2549968](http://www.insee.fr/fr/information/2549968)

<sup>1519</sup> Voir Section 1, Titre n°1, Première partie, p 41 à 71

<sup>1520</sup> Rapport thématique de la Cour des Comptes sur les finances locales, 2017, p 126

## Section n°1

### Le rattachement obligatoire de la commune nouvelle à un EPCI à fiscalité propre

---

**436.** La loi du 16 décembre 2010 se fixe trois objectifs en matière intercommunale : « *la couverture intercommunale intégrale du territoire français à l'horizon du début de l'année 2014, la rationalisation des périmètres des structures intercommunales à la même échéance, l'approfondissement de l'intercommunalité à travers la rénovation de son cadre juridique* »<sup>1521</sup>. Dans les faits ce texte est une étape non négligeable de l'affirmation intercommunale. Soixante deux articles de la loi sont précisément consacrés à la coopération intercommunale<sup>1522</sup>. En plus d'achever la couverture intégrale du territoire national par des EPCI à fiscalité propre, elle instaure le principe de l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct selon la méthode déjà évoquée du fléchage, puis porte le seuil limite de regroupement à un minimum de 5 000 habitants<sup>1523</sup>.

L'ensemble de ces mesures s'inscrit dans une dynamique plus ancienne d'approfondissement de l'intercommunalité à fiscalité propre, déjà débutée avec la loi du 12 juillet 1999, mais poursuivie au travers des textes et sous l'influence de rapports successifs traitant précisément de la question de décentralisation<sup>1524</sup>.

**437.** Si ce texte généralise la coopération intercommunale à fiscalité propre<sup>1525</sup>, il instaure aussi le nouveau régime de la commune nouvelle<sup>1526</sup>. Se pose alors la question de la coexistence entre ces deux outils.

Le texte entérine le principe de l'ascendant intercommunal. Or ce choix ne s'est pas fait sans débats, en raison notamment du fait que les travaux du rapport Balladur de mars 2009

---

<sup>1521</sup> Projet de loi de réforme des collectivités territoriales, 21 Octobre 2009, Exposé des motifs

<sup>1522</sup> Michel VERPEAUX, La réforme territoriale et les nouveaux élus, *RFDA*, mars-avril 2011, p 255

<sup>1523</sup> Projet de loi de réforme des collectivités territoriales, 21 Octobre 2009, Exposé des motifs

<sup>1524</sup> Patrick MOZOL, Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, ou les vicissitudes d'une distinction en voie d'effondrement théorique, *RFDA*, Novembre-décembre 2016, p 1133

<sup>1525</sup> Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010, Réforme des collectivités territoriales, Article 35

<sup>1526</sup> *Ibid*, Article 21

préconisaient des options législatives différentes. La loi du 16 décembre 2010 est par ailleurs demeurée ambiguë sur la question du rattachement de certaines communes nouvelles, avant que la loi du 16 mars 2015 ne vienne définitivement clore le débat.

## **§1. Le débat sur la relation entre la commune nouvelle et l'intercommunalité à fiscalité propre**

438. Le projet de loi de réforme des collectivités territoriales du 21 octobre 2009 s'est appuyé sur les conclusions du rapport Balladur du 5 mars 2009<sup>1527</sup>. Ce dernier avait pour ambition de faire émerger la commune du XXI<sup>ème</sup> siècle. Si cette proposition passait avant tout par la généralisation de l'intercommunalité à fiscalité propre, le rapport préconisait aussi de donner la possibilité aux élus désirant approfondir cette démarche de créer en lieu et place des intercommunalités, des collectivités locales de plein exercice dénommées commune nouvelle<sup>1528</sup>.

L'approche du législateur fut finalement différente de celle préconisée par le rapport Balladur, puisqu'elle imposa le régime de la commune nouvelle comme un complément à la démarche intercommunale<sup>1529</sup>. La loi est pourtant demeurée ambiguë sur cette question pendant plusieurs années, n'imposant pas d'obligation de rattachement pour les communes nouvelles constituées à l'échelle d'un EPCI à fiscalité propre. L'évolution récente de la loi a définitivement mis fin à cette possibilité, faisant du rattachement à l'intercommunalité une obligation pour tous les types de communes nouvelles.

### **A. Le choix possible de la coexistence horizontale entre communes nouvelles et EPCI à fiscalité propre**

439. Dans la lettre de mission rédigée par le président de la République Nicolas Sarkozy à l'ancien premier ministre Edouard Balladur et annexée au décret du 22 octobre 2008, le Comité était invité à proposer des outils de simplification de l'architecture territoriale et à

---

<sup>1527</sup> Projet de loi de réforme des collectivités territoriales, 21 Octobre 2009, Exposé des motifs

<sup>1528</sup> Comité pour la réforme des collectivités locales, « *Il est temps de décider* », Rapport au Président de la République, 5 mars 2009, p 76

<sup>1529</sup> Dominique PERBEN, Rapport n° 2516, Op. Ct, p 36

proposer des formules permettant aux collectivités d'appliquer des modalités d'organisation qui leur conviennent<sup>1530</sup>. Cette démarche s'inscrivait dans une volonté globale de réduction des dépenses publiques insufflée à la suite du discours présidentiel sur la crise économique prononcé à Toulon le 25 septembre 2008<sup>1531</sup>.

Il est ainsi demandé aux membres du comité de proposer des mesures visant à pallier la « *lourdeur des procédures* », « *l'aggravation des coûts* » et « *l'inefficacité des interventions publiques* »<sup>1532</sup>.

### 1) La généralisation de l'intercommunalité à fiscalité propre, préalable à l'édification de la commune du XXI<sup>ème</sup> siècle

**440.** Ces propositions conduisent le comité à réfléchir aux modalités d'organisation de la commune du XXI<sup>ème</sup> siècle<sup>1533</sup>. Constatant l'émiettement communal et l'insuffisance des moyens communaux, le rapport propose des solutions précises aux situations des communes rurales et urbaines.

La solution intercommunale avait déjà fait l'objet des conclusions de plusieurs rapports dédiés à l'organisation territoriale de la République. Le rapport « *Vivre ensemble* » remis au président de la République en 1976 préconisait déjà la couverture du territoire national par des groupements intercommunaux d'environ dix à quinze communes<sup>1534</sup>. Pour son auteur Olivier Guichard, le regroupement intercommunal était la seule solution permettant aux communes de conserver leurs structures actuelles tout en assumant de nouvelles compétences décentralisées<sup>1535</sup>.

---

<sup>1530</sup> Annexe au décret n° 2008-1078 du 22 octobre 2008 portant création du comité pour la réforme des collectivités locales

<sup>1531</sup> Michel VERPEAUX, Des ambitions aux lois ou du comité Balladur à la loi du 16 décembre 2010, *AJDA*, 24 janvier 2011, p 74

<sup>1532</sup> Annexe au décret n° 2008-1078 du 22 octobre 2008 portant création du comité pour la réforme des collectivités locales

<sup>1533</sup> Comité pour la réforme des collectivités locales, « *Il est temps de décider* », Rapport au Président de la République, 5 mars 2009, p 73

<sup>1534</sup> Maud BAZOCHE, Commune ou Ville intercommunale De Condorcet à Nicolas Sarkozy 1793-2009, L'Harmattan, 2010, p 363

<sup>1535</sup> Ibid

Le rapport Mauroy de décembre 2000 considérait de la même manière que la coopération intercommunale « *était l'avenir de la commune* »<sup>1536</sup>. Il proposait dans ce sens, une généralisation de l'intercommunalité à fiscalité propre sur l'ensemble du territoire, à l'échéance de 2007<sup>1537</sup>.

Les conclusions du rapport Balladur poursuivent aussi une démarche d'extension de la couverture intercommunale<sup>1538</sup>. Or, dans le cas du rapport Balladur, la coopération intercommunale est présentée comme le minimum requis pour assurer un service public efficace. « *Le premier préalable à satisfaire pour engager une modernisation de l'administration communale est, en toute hypothèse, l'achèvement de la carte de l'intercommunalité* »<sup>1539</sup>.

Le comité Balladur propose donc dans un premier temps d'achever la carte intercommunale<sup>1540</sup>. En effet, à la date de rédaction du rapport, 93% des communes avaient rejoint un ensemble intercommunal à fiscalité propre<sup>1541</sup>. Il est proposé de finaliser ce processus accéléré en particulier par la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi Chevènement<sup>1542</sup>. Cette généralisation devait se traduire par une obligation pour les communes de rejoindre une intercommunalité à fiscalité propre à l'horizon 2014<sup>1543</sup>.

**441.** Le second axe de développement concerne précisément l'élection des conseillers intercommunaux au suffrage universel direct<sup>1544</sup>. Rejetée par la loi du 12 juillet 1999<sup>1545</sup>,

---

<sup>1536</sup> Pierre MAUROY, Rapport au premier ministre, Refonder l'action publique locale, Décembre 2000, p 34

<sup>1537</sup> Ibid p 36

<sup>1538</sup> Michel VERPEAUX, Le rapport Balladur sur la réforme des collectivités locales, des raisons et des solutions, RFDA, mai-juin 2009, p 407

<sup>1539</sup> Comité pour la réforme des collectivités locales, « *Il est temps de décider* », Rapport au Président de la République, 5 mars 2009, p 73

<sup>1540</sup> Michel VERPEAUX, Le rapport Balladur sur la réforme des collectivités locales, des raisons et des solutions, RFDA, mai-juin 2009, p 407

<sup>1541</sup> François GITTON, Malika KROURI, La progression de l'intercommunalité à fiscalité propre depuis 1999, Dossier INSEE, La France et ses régions, édition 2010, p 2

<sup>1542</sup> Nicolas PORTIER, La coopération intercommunale dans la réforme des collectivités, AJDA, 24 janvier 2011, p 80

<sup>1543</sup> Comité pour la réforme des collectivités locales, Op. Ct, p 73

<sup>1544</sup> Michel VERPEAUX, Le rapport Balladur sur la réforme des collectivités locales, des raisons et des solutions, RFDA, mai-juin 2009, p 407

<sup>1545</sup> Gérard GOUZES, Rapport n°1356, Op. Ct

cette option avait été préconisée par le rapport Mauroy de décembre 2000<sup>1546</sup>. La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui faisait suite au rapport Mauroy, n'avait finalement pas suivi cette recommandation<sup>1547</sup>. Le rapport Balladur en faisait quant à lui, un préalable à toute réforme de l'architecture communale<sup>1548</sup>. Ses membres considèrent en effet, que les intercommunalités à fiscalité propre sont détentrices de nombreuses compétences autrefois communales et qu'elles sont d'ores et déjà dotées de prérogatives fiscales importantes<sup>1549</sup>. A ces titres, il paraissait nécessaire aux membres du comité de doter les EPCI à fiscalité propre d'une légitimité démocratique<sup>1550</sup>.

**442.** Si la réforme du bloc communal passait par le renforcement de l'intercommunalité, le rapport Balladur préconisait aussi des solutions permettant aux intercommunalités qui le souhaitent, d'aller plus loin dans la démarche de rationalisation.

## 2) La proposition de transformation d'un EPCI à fiscalité propre en commune de plein exercice

**443.** Le rapport Balladur proposait au législateur de poursuivre la dynamique intercommunale. Mais il a la particularité de se projeter au-delà, en considérant que l'intercommunalité n'est qu'un préalable à la constitution d'une nouvelle forme de communes<sup>1551</sup>.

Le rapport d'information présenté au bureau de l'Assemblée nationale le 4 octobre 2008 par Jean-Luc Warsmann, prévoyait de rendre possible l'édification d'une collectivité unique regroupant les communes et les intercommunalités<sup>1552</sup>. Le rapport Balladur en arrive aux mêmes conclusions en proposant de « *substituer aux actuelles*

---

<sup>1546</sup> Pierre MAUROY, Rapport au premier ministre, Refonder l'action publique locale, Décembre 2000, p 39

<sup>1547</sup> Michel DEGOFFE, L'intercommunalité après la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, *AJDA*, 24 janvier 2005, p 133

<sup>1548</sup> Comité pour la réforme des collectivités locales, Op. Ct, p 74

<sup>1549</sup> Ibid

<sup>1550</sup> Ibid

<sup>1551</sup> Michel VERPEAUX, Le rapport Balladur sur la réforme des collectivités locales, des raisons et des solutions, *RFDA*, mai-juin 2009, p 410

<sup>1552</sup> Jean Luc WARSMANN, Rapport n°1153, Op. Ct, p 31

*intercommunalités une collectivité locale de plein exercice dotée de la clause de compétence générale et de l'autonomie financière [...] »*<sup>1553</sup>.

Conscient des éventuelles crispations que cette solution pourrait susciter dans les rangs des élus et des parlementaires, le Comité proposait que ce modèle fût cependant appliqué en priorité aux agglomérations les plus importantes du pays, sous la forme de ce que le rapport appelle : les métropoles. Le fonctionnement de ces dernières serait comparable celui des communes nouvelles, mais aurait un rôle « *d'impulsion* » pour le reste du territoire national<sup>1554</sup>.

La commune nouvelle, telle que proposée par le rapport Balladur, serait issue de la transformation d'une intercommunalité à fiscalité propre en commune pleine et entière<sup>1555</sup>. Ces nouvelles entités seraient composées des anciennes communes, elles-mêmes dotées d'une personnalité juridique, et auxquelles « *seraient dévolues telle ou telle compétence de proximité et attribués les produits des fiscalités locales indirectes qu'elles perçoivent actuellement* »<sup>1556</sup>.

Les propositions du rapport ne préconisaient donc pas la formation initiale d'une nouvelle entité en lieu et place des EPCI à fiscalité propre mais une démarche progressive, résultant de l'intercommunalité elle-même. Le rapport rendait ainsi possible, la coexistence horizontale de ces deux régimes de regroupements.

**444.** En entérinant la naissance du régime de la commune nouvelle, la loi du 16 décembre 2010 semblait faire suite aux propositions du rapport Balladur. Le texte restait pourtant ambigu sur la question du rattachement systématique des communes nouvelles aux EPCI à fiscalité propre. La loi du 16 mars 2015 est venue clore toute possibilité de coexistence horizontale, en inscrivant l'intégration intercommunale comme une perspective obligatoire à moyen terme pour l'ensemble des communes nouvelles.

---

<sup>1553</sup> Comité pour la réforme des collectivités locales, Op. Ct, p 76

<sup>1554</sup> Ibid p 77

<sup>1555</sup> Michel VERPEAUX, La rencontre de la commune nouvelle et de l'intercommunalité, *La Semaine Juridique Edition Générale*, n° 5, 30 Janvier 2017, note suivie d'arrêt

<sup>1556</sup> Comité pour la réforme des collectivités locales, Op. Ct, p 77

## **B. Le principe du rattachement progressivement privilégié par la loi**

445. La loi du 16 décembre 2010 demeure imprécise sur la question du rattachement de la commune nouvelle à l'intercommunalité. Si le choix du législateur est d'achever la démarche intercommunale en validant la généralisation de l'intercommunalité à fiscalité propre, la loi semblait octroyer une dérogation aux communes nouvelles issues de la fusion de communes appartenant à un ou plusieurs EPCI, ou de communes n'étant pas jusqu'alors rattachées à une intercommunalité à fiscalité propre. Cette dérogation est par la suite abandonnée par les dispositions de la loi du 16 mars 2015.

### 1) La persistance d'un débat sur le rattachement de la commune nouvelle à l'intercommunalité à fiscalité propre à la suite du vote de la loi du 16 décembre 2010

446. L'article 35 de la loi du 16 décembre 2010 mentionne l'achèvement de la carte intercommunale en recourant à la technique du schéma départemental déjà utilisée dans le cadre de la loi du 16 juillet 1971<sup>1557</sup>. Ces schémas sont constitués à l'appui de critères établis par la loi, prévoyant une couverture intégrale du territoire par des EPCI à fiscalité propre et la suppression des enclaves et discontinuités territoriales<sup>1558</sup>. Dans ce cadre, les préfets sont habilités par la loi à prendre des mesures graduées visant à rattacher les dernières communes isolées<sup>1559</sup>.

L'article 21 du même texte précise que les communes nouvelles sont soumises aux règles applicables aux communes, sous réserve des dispositions du présent chapitre et des autres dispositions législatives qui lui sont propres<sup>1560</sup>. Cette précision rend logiquement applicable de plein droit les dispositions établies par l'article 35 du même texte, dans la limite des précisions particulières apportées par la loi concernant la commune nouvelle<sup>1561</sup>.

---

<sup>1557</sup> Loi n°72-588 du 16 juillet 1971, Fusion et regroupements de communes, Article 2

<sup>1558</sup> LOI n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, Article 35

<sup>1559</sup> Nicolas PORTIER, La coopération intercommunale dans la réforme des collectivités, *AJDA*, 24 janvier 2011, p 80

<sup>1560</sup> LOI n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, Article 21

<sup>1561</sup> Mylène LE ROUX, La relance du processus de fusion entre collectivités territoriales, *La semaine juridique*, 4 Avril 2011



La loi prévoit cependant que certains territoires échappent à cette règle de rattachement. Il s'agit de Paris et des départements de la petite couronne parisienne<sup>1562</sup>, pour lesquelles les SDCI ne sont pas dans l'obligation de prévoir la couverture intégrale du territoire par des EPCI à fiscalité propre.<sup>1563</sup>

**447.** La loi consacre aussi des dispositions spécifiques pour les communes nouvelles dont les anciennes communes qui les composent peuvent être placées dans des situations différentes<sup>1564</sup>. Elle établit des dispositions de rattachement particulières pour les communes formant une commune nouvelle et appartenant à des communautés différentes<sup>1565</sup> afin de respecter le principe selon lequel une commune ne peut appartenir à plusieurs EPCI à fiscalité propre<sup>1566</sup>.

Elle prévoit par ailleurs un dispositif transitoire particulier pour les communes nouvelles composées de communes appartenant à un même EPCI à fiscalité propre<sup>1567</sup>.

Un dispositif est enfin prévu pour les communes nouvelles se formant en lieu et place d'un EPCI à fiscalité propre<sup>1568</sup>. Dans ce cas, l'arrêté de création de la commune nouvelle emporte sa suppression et son remplacement dans toutes délibérations, contrats et représentations extérieures. Le personnel intercommunal est par ailleurs rattaché d'office à la commune nouvelle<sup>1569</sup>.

**448.** Pour les communes nouvelles formées en lieu et place d'un ou plusieurs EPCI, la loi du 16 décembre 2010 ajoute une précision quant au rattachement de ces communes nouvelles à un EPCI à fiscalité propre. Cette précision est codifiée à l'article L2113-9 du CGCT. Dans sa version de 2010, cet article établit qu'une commune nouvelle regroupant « *toutes les communes membres d'un ou plusieurs EPCI ou créée à partir de toutes les*

---

<sup>1562</sup> *Hauts-de-Seine, Val-de-Marne et Seine-Saint-Denis*

<sup>1563</sup> LOI n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, Article 21

<sup>1564</sup> Lætitia JANICOT, *Coopération intercommunale structures de coopération*, JCP A, Fasc. 129-25, 23 Mai 2014

<sup>1565</sup> LOI n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, Article 35

<sup>1566</sup> Catherine PIRES BEAUME, *Rapport n°2310*, Op. Ct, p 85

<sup>1567</sup> LOI n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, Article 21

<sup>1568</sup> *Ibid*, Article 21

<sup>1569</sup> *Ibid*

*communes membres d'un EPCI et d'une ou plusieurs communes non précédemment membres d'un EPCI peut adhérer à un EPCI à fiscalité propre».*

Cette précision du texte soulève plusieurs remarques. Tout d'abord, le texte cible précisément les communes nouvelles constituées à partir d'un EPCI et non d'un EPCI à fiscalité propre, ce qui implique qu'une commune nouvelle constituée à partir de l'ensemble des communes membres d'un syndicat de communes serait incluse dans le dispositif visé. Ensuite, l'usage du verbe « *pouvoir* » rend le rattachement à un EPCI à fiscalité propre facultatif pour les communes nouvelles visées.

Cette dernière observation semble donc inscrire ces dispositions spécifiques de la loi du 16 décembre 2010 dans la droite ligne des propositions du rapport Balladur, en faisant de la commune nouvelle une finalité de la démarche intercommunale.

Le texte précise que ce rattachement ne peut se faire qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier de la deuxième année suivant celle de la création de la commune nouvelle<sup>1570</sup>. Ce choix de date est lié à des impératifs d'organisation liés au fonctionnement budgétaire et fiscal de l'EPCI de rattachement. Les évolutions des périmètres des EPCI ont en effet un impact sur les dotations auxquelles ils peuvent prétendre, ainsi que sur la détermination et le vote de leurs budgets. Il est donc nécessaire de recalculer le montant des dotations et de mettre en place un nouveau budget voté par les conseillers communautaires représentant les seuls membres de l'EPCI. Pour ces raisons, les préfets ont pour instruction de prévoir que la date de prise d'effet d'un arrêté d'évolution de périmètre d'un EPCI soit fixée au 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivante<sup>1571</sup>. En ce sens, la loi transcrit en droit des consignes prévues pour l'ensemble des communes de droit commun<sup>1572</sup>.

**449.** A l'instar des communes de la petite couronne parisienne, de Paris et des communes insulaires, certaines communes nouvelles pouvaient échapper à l'impératif de rattachement et former des communes isolées<sup>1573</sup>.

---

<sup>1570</sup> Ibid

<sup>1571</sup> Catherine PIRES BEAUME, Rapport n°2310, Op. Ct, p 85

<sup>1572</sup> Circulaire ministérielle du 12 janvier 2012 relative à la méthodologie de mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale

<sup>1573</sup> Catherine PIRES BEAUME, Rapport n°2310, Op. Ct, p 19

Cette possibilité offerte par la loi est étonnante à plusieurs égards. D'abord parce que la commune nouvelle a été présentée, durant les débats précédents le vote de la loi du 16 décembre 2010, comme une forme de rationalisation complémentaire à l'intercommunalité se détachant alors de la démarche proposée par le rapport Balladur. Comme expliqué par Dominique Perben, député du Rhône et rapporteur du texte à l'Assemblée nationale, la commune nouvelle n'avait pas vocation à remplacer l'intercommunalité. « *Le dispositif de commune nouvelle proposé dans le présent projet s'analyse comme un simple outil supplémentaire au service du regroupement communal, venant s'ajouter — sans prétendre s'y substituer — aux mécanismes de coopération intercommunale* »<sup>1574</sup>. Ensuite parce que, pour ce qui est précisément des métropoles, le choix du législateur s'était porté sur la création d'un nouveau type d'EPCI, rejetant ainsi la proposition de création d'une collectivité unique regroupant commune, EPCI et département à l'échelle des agglomérations françaises les plus importantes<sup>1575</sup>. Enfin, parce que ce dispositif particulier établissait une rupture d'égalité entre communes nouvelles, sans qu'il soit évident d'en justifier l'intérêt. Le texte visait en effet la généralisation de l'intercommunalité et l'intégration des communes isolées au moyen d'un dispositif transitoire spécifique donnant des pouvoirs particuliers aux préfets<sup>1576</sup>. Le fait que la loi permette la formation de communes isolées paraissait donc en inadéquation avec l'objectif général poursuivi par le texte. La loi n'apportait enfin aucune précision limitative à cette mesure. En effet, il eût été logique qu'elle fixât un plafond démographique identique à celui imposé aux EPCI à fiscalité propre, à savoir 5 000 habitants. L'absence de seuil démographique laissait ainsi entrevoir la possibilité offerte pour certaines communes hostiles au regroupement intercommunal, d'utiliser la commune nouvelle comme une forme d'échappatoire à leur rattachement obligatoire à un EPCI à fiscalité propre<sup>1577</sup>.

**450.** Ces mesures spécifiques ont donc posé question. Elles ont finalement été supprimées par la loi du 16 mars 2015. Or cette décision ne s'est pas faite sans discussion ni débats.

---

<sup>1574</sup> Dominique PERBEN, Rapport n°2516, Op. Ct, p 36

<sup>1575</sup> Nicolas PORTIER, La coopération intercommunale dans la réforme des collectivités, *AJDA*, 24 janvier 2011, p 84

<sup>1576</sup> CC Décision 2013-303 QPC, 26 avril 2013, *Commune de Puyravault*, Considérant 10

<sup>1577</sup> Assemblée nationale, Compte rendu intégral des débats, Première séance du vendredi 31 octobre 2014

## 2) Le rattachement obligatoire des communes nouvelles à l'intercommunalité à fiscalité propre à la suite du vote de la loi du 16 mars 2015

451. La loi du 16 mars 2015 a pour objectif d'améliorer le régime de la commune nouvelle instauré par la loi du 16 décembre 2010<sup>1578</sup>. Ce texte est issu du regroupement de deux propositions de lois distinctes, l'une déposée par Jacques Pélissard, député du Jura et alors président de l'Association des Maires de France (AMF), l'autre déposée par plusieurs députés du groupe socialiste, républicain et citoyen et apparentés<sup>1579</sup>.

Dans son rapport de présentation du texte, la rapporteuse Christine Pires-Beaune rappelle que l'article L2113-9 du CGCT rend possible la création de communes isolées<sup>1580</sup>. Dans le but de garantir l'application des dispositions de l'article L5210-2-2 du CGCT à l'ensemble des communes nouvelles, la proposition de loi modifie cet article en remplaçant le terme « *peut adhérer* » par le verbe conjugué « *adhère* »<sup>1581</sup>. Dans ces conditions la loi ferme la possibilité offerte à certaines communes nouvelles d'échapper à la règle du rattachement<sup>1582</sup>.

Le texte propose par ailleurs la modification des dispositions de l'article L2113-9 fixant un délai d'attente avant de rejoindre volontairement un EPCI à fiscalité propre. Dans une logique différente, la proposition de loi instaure la date butoir du prochain renouvellement des conseils comme échéance maximum de rattachement. Elle précise par ailleurs que ce dernier devra se faire au maximum vingt-quatre mois après la création de la commune nouvelle<sup>1583</sup>.

Ce délai vise à laisser aux élus le temps nécessaire pour se déterminer afin notamment que ce choix soit en cohérence avec les futurs schémas de coopération intercommunale (SDCI)

---

<sup>1578</sup> Catherine PIRES BEAUME, Rapport n°2310, Op. Ct, p 10

<sup>1579</sup> Ibid

<sup>1580</sup> Ibid p 19

<sup>1581</sup> Ibid p 81

<sup>1582</sup> Cécile JABELI, 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, *La semaine juridique*, 30 mars 2015

<sup>1583</sup> Catherine PIRES BEAUME, Rapport n°2310, Op. Ct, p 10

que le projet de loi NOTRe souhaite voir évoluer<sup>1584</sup>. Le texte instaure ce délai pour une durée indéterminée. Si la justification de sa mise en place s'inscrit dans le contexte précis du dépôt de la proposition de loi, son maintien est pour autant justifié. En effet, l'évolution des périmètres intercommunaux introduit par la loi NOTRe du 7 août 2015, conduit à la création d'EPCI démographiquement supérieurs à 15 000 habitants<sup>1585</sup>. Le rattachement d'une commune nouvelle issue d'un EPCI à fiscalité propre de cette dimension nécessiterait aujourd'hui une réflexion aboutie quant aux enjeux financiers, fiscaux et électoraux de son rattachement à une intercommunalité à fiscalité propre.

La période transitoire de vingt-quatre mois peut donc apparaître nécessaire à cette maturation. La commune nouvelle de Cherbourg-en-Cotentin issue de la transformation de la communauté urbaine de Cherbourg et de ses communes membres a été arrêtée le 1<sup>er</sup> décembre 2015<sup>1586</sup>. Durant treize mois cette commune est donc restée isolée, avant que ne soit constituée la communauté d'agglomération du Cotentin le 1<sup>er</sup> janvier 2017, à laquelle la commune nouvelle de Cherbourg-en-Cotentin a alors été rattachée par arrêté préfectoral<sup>1587</sup>.

**452.** Dans la discussion portant sur les propositions de loi relatives à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, Jacques Pelissard a déposé un amendement visant à supprimer le délai de vingt-quatre mois pour les communes nouvelles ayant plus de 5 000 habitants<sup>1588</sup>. Suite au rejet de cet amendement, il dépose un second amendement visant cette fois à repousser le rattachement à la date de prochaine révision du SDCI<sup>1589</sup>, soit 2021<sup>1590</sup>. Cette mesure aurait permis, dans la droite ligne de la démarche proposée par le rapport Balladur, de consacrer la fusion entre l'EPCI et ses communes membres autour d'une commune nouvelle dotée des compétences intercommunales et communales.

---

<sup>1584</sup> Ibid p 31

<sup>1585</sup> Loi n°2015-991 du 7 août 2015, portant nouvelle organisation territoriale de la République, Article 33

<sup>1586</sup> Arrêté 15-88 du 1<sup>er</sup> décembre 2015, portant création de la commune nouvelle de Cherbourg-en-Cotentin

<sup>1587</sup> Arrêté du 4 novembre 2016, créant la communauté d'agglomération du Cotentin, issue de la fusion des communautés de communes de Douve et Divette, les Pieux, de la Côte des Isles, de la vallée de l'Ouve, du Cœur de Cotentin, de la région de Montebourg, du Val de Saire, du canton de Saint Pierre Eglise, de la Saire et de l'extension aux communes de Cherbourg-en-Cotentin et la Hague

<sup>1588</sup> Jacques PELISSARD, Amendement n°CL7, Assemblée nationale, séance du 16 octobre 2014

<sup>1589</sup> Jacques PELISSARD, Amendement n°CL8, Assemblée nationale, séance du 16 octobre 2014

<sup>1590</sup> Cécile JABELI, 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, *La semaine juridique*, 30 mars 2015

L'amendement a finalement été rejeté au motif qu'il aurait possiblement eu effet d'offrir aux communes les moyens de contourner le processus intercommunal<sup>1591</sup>.

453. Ce choix marque l'abandon de toute possibilité de coexistence horizontale entre commune nouvelle et intercommunalité à fiscalité propre et consacre ainsi l'ascendant législatif de l'intercommunalité sur la commune nouvelle. Si ces deux processus de regroupement ne sont plus en mesure de coexister à l'échelle nationale, ils ne peuvent coexister que de manière verticale. Les communes nouvelles sont ainsi contraintes d'appartenir à des intercommunalités à fiscalité propre et de leur transférer des compétences, conformément aux règles imposées par la loi pour l'ensemble des communes.

## **§2. Le principe de l'ascendant de l'intercommunalité à fiscalité propre sur la commune nouvelle**

454. La loi pose donc le principe de l'intégration des communes nouvelles au sein des EPCI à fiscalité propre. Cette intégration implique l'ascendant du système de rationalisation intercommunale sur la commune nouvelle. De ce fait, la pratique du rattachement des nouvelles communes issues de fusion aux intercommunalités diffère du droit appliqué jusqu'alors.

Bien que soumise, sur le principe, aux règles de droit commun, la commune nouvelle bénéficie dans la pratique de modalités particulières de rattachement qui ont évolué depuis 2010.

### **A. Les particularités du rattachement des communes nouvelles aux EPCI**

---

<sup>1591</sup> Ibid

455. La loi prévoit des mesures de rattachement spécifiques pour les communes nouvelles. Ces mesures diffèrent largement de celles imposées par le droit dans le cadre de la loi Marcellin du 16 juillet 1971. Cette dernière proposait en effet, un approfondissement parallèle de la fusion de communes et de la coopération intercommunale.

1) Les dispositions de rattachement en vigueur avant le vote de la loi du 16 décembre 2010

456. Le principe du rattachement a évolué au fil des textes. Les lois du 16 décembre 2010 et du 16 mars 2015 marquent une rupture par rapport au droit en vigueur jusqu'alors.

457. Comme évoqué précédemment, l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 16 juillet 1971 visait à lancer un large audit de la situation de chaque commune par département, afin d'envisager des solutions de rationalisation susceptibles de répondre aux insuffisances communales<sup>1592</sup>. Une commission composée d'élus locaux était ainsi constituée dans chaque département<sup>1593</sup>.

Au vu du projet établi par la commission d'élus départementale, « *le préfet dresse pour l'ensemble du département, dans le délai fixé à l'article 1<sup>er</sup>, un plan des fusions de communes à réaliser et des autres formes de coopération intercommunale à promouvoir* »<sup>1594</sup>.

La loi listait alors trois types de propositions envisageables par le préfet dans le cadre de son plan départemental. Ces propositions étaient ensuite soumises aux conseils municipaux concernés. Le préfet pouvait ainsi faire « *des propositions de fusions des communes des agglomérations formant un tissu urbain continu* », « *s'il s'agit d'agglomérations de plus de 50 000 habitants, éventuellement des propositions de création de communautés urbaines* », « *des propositions de fusion avec une ou des communes voisines pour les communes qui ne peuvent pas assumer leurs missions essentielles ni recourir à d'autres formes de regroupements* » « *des propositions de regroupement de communes, en districts ou en*

---

<sup>1592</sup> Comptes rendus des débats, Assemblée nationale, session ordinaire de 1970-1971, 1<sup>ère</sup> séance du mardi 1<sup>er</sup> juin 1971, p 2240

<sup>1593</sup> Loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, Article 2

<sup>1594</sup> Ibid

*syndicats à vocation multiple* »<sup>1595</sup>. Le plan départemental pouvait donc déboucher en fonction de situations territoriales, financières ou démographiques, sur des propositions de fusion de communes et de regroupements intercommunaux de différents types.

Dans les territoires où l'intercommunalité était privilégiée, la loi envisageait un système par défaut qui impliquait qu'au minimum, un syndicat de communes compétent en matière de programmation et d'études sur la réalisation d'équipements publics soit constitué pour les communes pour lesquelles le plan préfectoral avait prévu la création d'un district<sup>1596</sup> et d'un district lorsque le plan avait prévu la formation d'une communauté urbaine<sup>1597</sup>.

L'objectif était donc qu'une solution adaptée soit apportée à chaque commune concernée, la loi limitant le choix des élus à un faible nombre de possibilités<sup>1598</sup>.

**458.** Si la fusion de communes occupait une place privilégiée dans le texte, les mesures provisoires et non codifiées de la loi du 16 juillet 1971 s'étaient données pour objectif d'inciter toutes formes de regroupements, y compris les moins intégrées<sup>1599</sup>. L'article 1<sup>er</sup> de la loi proposait cependant la fusion de communes à chacune des situations exposées. Si aucune hiérarchie n'était donc opérée entre ces deux modes de regroupement, la loi prévoyait que la fusion de communes, ou à défaut la communauté urbaine, soient les solutions privilégiées aux situations des communes en difficultés<sup>1600</sup>.

**459.** Le droit en vigueur avant le vote de la loi du 16 décembre 2010, bien que n'établissant aucune hiérarchie entre les deux modes de regroupements, ne s'opposait pas à ce que ces deux systèmes soient superposés. Le chapitre du code des communes consacré à la fusion de communes ne prévoyait aucune mesure spécifique relative à l'intégration d'une commune issue d'une fusion-Marcellin à une intercommunalité<sup>1601</sup>. De la même manière, le chapitre du code des communes consacré à l'intercommunalité ne prévoyait aucune

---

<sup>1595</sup> Ibid

<sup>1596</sup> Ibid, Article 6

<sup>1597</sup> Ibid, Article 5

<sup>1598</sup> Comptes rendus des débats, Assemblée nationale, session ordinaire de 1970-1971, 1<sup>ère</sup> séance du mardi 1<sup>er</sup> juin 1971, p 2238

<sup>1599</sup> Ibid

<sup>1600</sup> Comptes rendus des débats, Assemblée nationale, session ordinaire de 1970-1971, 1<sup>ère</sup> séance du mardi 1<sup>er</sup> juin 1971, p 2236

<sup>1601</sup> Articles L112-1 à L112-12 du Code des Communes



mesure d'incompatibilité entre la fusion de communes et l'intercommunalité<sup>1602</sup>. L'intégration de ces mesures dans le CGCT à partir de 1996 n'apporta aucune modification sur ce point<sup>1603</sup>.

Certaines communes ont ainsi exercé ce type de cumul, y compris dans le cadre d'intercommunalités relativement intégrées. La commune de Cherbourg appartenait ainsi à la communauté urbaine de Cherbourg lorsqu'elle a fusionné en 2000 avec la commune d'Octeville<sup>1604</sup>. Par ailleurs, dans le cas déjà évoqué des communes de Dunkerque, Saint-Pol-sur-Mer et Fort-Mardyck, la fusion s'est effectuée dans le cadre de la communauté urbaine de Dunkerque<sup>1605</sup>.

**460.** La loi du 16 décembre 2010 marque donc une rupture dans le rapport entre ces deux méthodes de regroupement.

## 2) Les différents scénarios de rattachement de la commune nouvelle à un EPCI à fiscalité propre

**461.** L'article 35 de la loi du 16 décembre 2010 prévoit que dans chaque département, « *il est établi, [...], un schéma départemental de coopération intercommunale prévoyant une couverture intégrale du territoire par des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et la suppression des enclaves et discontinuités territoriales* »<sup>1606</sup>. L'article L5210-1-1 du CGCT, codifiant les mesures de rationalisation intercommunales prévues par les textes successifs, s'applique de plein droit aux communes nouvelles.

Si la commune nouvelle ne peut échapper au principe de rattachement, la loi prévoit des dispositions spéciales à son intention. Les règles de droit commun applicables aux communes nouvelles permettent de répondre aux différentes hypothèses que la commune

---

<sup>1602</sup> Titre 6, Livre 1<sup>er</sup>, Partie législative, Code des Communes

<sup>1603</sup> Loi n° 96-142 du 21 février 1996, relative à la partie Législative du code général des collectivités territoriales

<sup>1604</sup> Décret, du 23 février 2000, portant fusion des communes de Cherbourg et d'Octeville, Article 1<sup>er</sup>

<sup>1605</sup> Arrêté préfectoral du 8 novembre 2010, portant fusion des communes de Dunkerque, Saint-Pol-sur-Mer et Fort-Mardyck

<sup>1606</sup> Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010, Réforme des collectivités territoriales, Article 35

nouvelle pourrait connaître. Elle peut en effet être constituée en lieu et place d'un ou plusieurs EPCI existants. Elle peut aussi être composée de communes appartenant à différents EPCI ou au contraire se constituer à partir de communes appartenant toutes au même EPCI. Dans ces différentes situations, le droit commun n'apporte pas de réponses suffisantes aux communes nouvelles, d'où l'importance des mesures de rattachement particulières ajoutées progressivement par les textes.

a) La formation d'une commune nouvelle entre communes appartenant à un même EPCI

**462.** La première situation concerne le scénario le plus simple, celui de la formation au sein d'un EPCI à fiscalité propre existant, d'une commune nouvelle à partir de plusieurs de ses communes membres.

Dans ce cas précis, l'article L5211-6-2 du CGCT précise que la commune nouvelle est automatiquement rattachée à l'EPCI à fiscalité propre auquel l'ensemble des anciennes communes appartiennent. Dans ces conditions, ce même article établit que le nombre de sièges attribués à la commune nouvelle au sein de l'organe délibérant de l'EPCI est égal à la somme des sièges attribués antérieurement à chaque commune fusionnée.

Plusieurs hypothèses sont cependant anticipées par la loi, afin d'éviter tout risque d'inconstitutionnalité au regard du principe d'égalité devant le suffrage<sup>1607</sup>. En effet, comme évoqué précédemment, la composition d'un conseil communautaire est largement encadrée par la loi afin de garantir une représentation juste et proportionnée de la population<sup>1608</sup>. C'est pourquoi l'article L5211-6-2 du CGCT encadre de manière très précise la composition du conseil communautaire à l'issue de la création d'une commune nouvelle<sup>1609</sup>.

La loi prévoit, que le nombre de sièges d'une commune nouvelle ne peut être supérieur à la moitié des sièges de l'organe délibérant<sup>1610</sup>. Lorsque la commune nouvelle obtient un

---

<sup>1607</sup> Christine PIRES BEAUNE, Rapport n°3777, Op. Ct, p 36

<sup>1608</sup> Voir p 211

<sup>1609</sup> Christine PIRES BEAUNE, Rapport n°3777, Op. Ct, p 36

<sup>1610</sup> Article L5211-6-2 du Code Général des Collectivités Territoriales

nombre de sièges supérieur à celui de ses conseillers municipaux, son nombre de sièges est diminué à due concurrence du nombre de ses conseillers municipaux, et les sièges restants sont attribués aux autres communes selon la règle de la plus forte moyenne, en application des dispositions de l'article L5211-6-1 IV du CGCT<sup>1611</sup>.

**463.** Le rattachement de la commune nouvelle à l'EPCI est entériné par l'arrêté préfectoral de création de la commune nouvelle<sup>1612</sup>. Si le rattachement d'une commune nouvelle à un EPCI nécessite qu'il soit décidé d'un siège vacant, le siège est alors pourvu par le conseil municipal de la commune nouvelle, dans les conditions de droit commun fixées par le 1° de l'article L5211-6-2 du CGCT<sup>1613</sup>. Ce même article précise par ailleurs que l'élection des conseillers communautaires est effectuée dans les conditions de droit commun.

b) La formation d'une commune nouvelle entre communes appartenant à des EPCI différents

**464.** Le second scénario envisagé par la loi est celui en application duquel une commune nouvelle serait constituée par arrêté en lieu et place de communes appartenant à des EPCI à fiscalité propre différents. La loi prévoit dans ces conditions des mesures d'arbitrage et de concertation, permettant à terme le rattachement de la commune nouvelle à un seul et même EPCI à fiscalité propre.

Dans le cadre de ce scénario, l'article L2113-3 du CGCT précise que, par délibération, chaque commune souhaitant former une commune nouvelle indique l'EPCI à fiscalité propre auquel elle souhaite être rattachée<sup>1614</sup>. Dans le cas contraire, chaque ancienne commune est réputée souhaiter être rattachée à l'EPCI à fiscalité propre auquel elle appartient<sup>1615</sup>.

L'article L2113-5 II du CGCT propose alors un dispositif consultatif visant à faire émerger une solution aux désaccords des communes concernées, tout en respectant les principes constitutionnels rappelés dans la décision n° 2016-588 du Conseil constitutionnel du 21

---

<sup>1611</sup> Ibid

<sup>1612</sup> Article L2113-5 II du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1613</sup> Article L5211-6-2 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1614</sup> Article L2113-3 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1615</sup> Ibid

octobre 2016. Cette dernière a en effet déclaré comme étant contraire à la Constitution les premières dispositions de l'article L2113-5 du CGCT<sup>1616</sup>. Ces dernières prévoyaient qu'en cas de désaccord du préfet face au scénario de rattachement proposé par les communes concernées, le préfet saisisse la commission départementale de coopération intercommunale. Cette dernière émettait un avis. Dans le cas où elle n'obtenait pas d'accord dans les conditions de majorité définies par la loi, le choix de rattachement se portait sur le scénario privilégié par le préfet<sup>1617</sup>. Tout en reconnaissant la possibilité de déroger au principe de libre administration, dès lors que ces dérogations s'inscrivent dans le cadre d'une démarche d'intérêt général<sup>1618</sup>, le Conseil constitutionnel avait estimé que l'absence de consultation et de possibilité de saisine de la commission par les EPCI et leurs communes membres concernées, « *portait une atteinte disproportionnée au principe de libre administration* »<sup>1619</sup>.

Au travers des dispositions de la loi du 28 février 2017, le législateur a modifié le dispositif établi par la loi du 16 mars 2015, en prévoyant une solution concertée susceptible de garantir l'expression des EPCI et de leurs communes membres<sup>1620</sup>. Ainsi, dans le cas où une majorité qualifiée de conseils municipaux suffisante ne se serait pas détachée en faveur d'un EPCI à fiscalité propre, ou en cas de désaccord du préfet vis-à-vis du scénario défini à la majorité par les communes concernées, le préfet saisit la CDCI<sup>1621</sup>. Dans le cas où il opèrerait lui-même cette saisine et que la majorité requise à la commission ne serait pas suffisante à valider la proposition des communes constituant la future commune nouvelle, la proposition du préfet serait alors privilégiée. La loi offre par ailleurs la possibilité à la CDCI, de formuler elle-même une proposition. En cas d'accord des EPCI et des communes membres concernées, cette proposition est privilégiée. Sinon la proposition initiale des communes constitutives de la future commune nouvelle est choisie<sup>1622</sup>. Une fois l'EPCI de

---

<sup>1616</sup> Décision n° 2016-588 QPC du 21 octobre 2016, *Communauté de communes des sources du lac d'Annecy et autre*

<sup>1617</sup> Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010, Réforme des collectivités territoriales, Article 21

<sup>1618</sup> Michel VERPEAUX, La rencontre de la commune nouvelle et de l'intercommunalité, *La Semaine Juridique* Edition Générale, n° 5, 30 Janvier 2017, note suivie d'arrêt

<sup>1619</sup> Décision n° 2016-588 QPC du 21 octobre 2016, *Communauté de communes des sources du lac d'Annecy et autre*

<sup>1620</sup> Jean-Yves LE BOUILLONNEC, Patrick MENNUCCI, Rapport n°4293, Assemblée nationale, 7 décembre 2016, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sur le projet de loi relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain

<sup>1621</sup> Article L2113-5 II, Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1622</sup> Ibid

rattachement déterminé, la loi prévoit que l'arrêté préfectoral de création de la commune nouvelle mentionne l'EPCI à fiscalité propre auquel la commune est rattachée<sup>1623</sup>.

Cette procédure a pour avantage de combiner les limites posées par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 21 octobre 2016, et les exigences de rationalité requises par les impératifs d'intérêt général<sup>1624</sup>.

**465.** La loi est cependant plus restrictive si l'une des communes souhaitant former une commune nouvelle appartient à une communauté urbaine ou à une métropole. Dans ce cas, l'article L2113-5 III n'offre pas le choix du rattachement aux communes nouvelles puisque le rattachement se fait d'office en faveur de la communauté urbaine ou de la métropole. Cette mesure vise à respecter les dispositions de l'article L5211-19 selon lesquelles aucune commune ne peut quitter une communauté urbaine ou une métropole<sup>1625</sup>.

c) La formation d'une commune nouvelle en lieu et place de toutes les communes d'un ou plusieurs EPCI

**466.** Ce scénario prévoit la création d'une commune nouvelle en lieu et place de l'ensemble des communes d'un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre. Dans ce cas, la création de la commune nouvelle par arrêté préfectoral entraîne de facto la suppression du ou des EPCI concernés<sup>1626</sup>. Dans l'arrêté de création de la commune nouvelle de Cherbourg-en-Cotentin, l'article 1<sup>er</sup> prévoit la dissolution de la communauté urbaine de Cherbourg que remplace alors la commune nouvelle constituée à l'échelle de son périmètre<sup>1627</sup>. Dans ce cas précis la loi prévoit que la commune nouvelle se substitue à l'EPCI pour toutes les délibérations, les actes, et pour l'ensemble des biens, droits et obligations ainsi que dans les syndicats mixtes dont l'EPCI était membre<sup>1628</sup>. Tous les personnels de l'EPCI deviennent par ailleurs des personnels de la commune nouvelle<sup>1629</sup>. Sans que la loi ne le précise, il est important de

---

<sup>1623</sup> Ibid

<sup>1624</sup> Jean-Yves LE BOUILLONNEC, Patrick Mennucci, Rapport n°4293, Op. Ct

<sup>1625</sup> Article L5211-19 Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1626</sup> Article L2113-5 I, Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1627</sup> Arrêté 15-88 du 1er décembre 2015, portant création de la commune nouvelle de Cherbourg-en-Cotentin, Article 1<sup>er</sup>

<sup>1628</sup> Article L2113-5 I, Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1629</sup> Ibid

noter que, jusqu'au rattachement de ces communes nouvelles, l'EPCI disparaissant, les conseillers communautaires élus sont destitués d'office<sup>1630</sup>.

467. Comme évoqué précédemment, l'article L2113-9 du CGCT rend obligatoire le rattachement de ces communes nouvelles à des EPCI à fiscalité propre. Ce rattachement a un impact sur les modalités de répartition des sièges au sein du conseil communautaire.

d) Les règles de rattachement d'une commune nouvelle à un EPCI à fiscalité propre déjà constitué

468. Dans les deux scénarios précédemment décrits, la commune nouvelle est créée antérieurement ou concomitamment à l'EPCI à fiscalité propre. Son adhésion au nouvel EPCI a plusieurs conséquences sur les règles de répartition des sièges entre communes membres prévues par l'article L5211-6-1 du CGCT.

469. Les règles de rattachement applicables aux communes de droit commun s'appliquent alors selon deux hypothèses distinctes.

La première découle de l'obtention par les conseils municipaux concernés d'un accord local à la majorité des deux tiers des conseils municipaux représentant la moitié de la population ou l'inverse<sup>1631</sup>. Dans ce cas, les dispositions du I de l'article L5211-6-1 du CGCT sont appliquées. Celles-ci sont issues de la loi du 9 mars 2015<sup>1632</sup> qui modifie les précédentes dispositions du droit censurées par le Conseil constitutionnel<sup>1633</sup>. Le nombre de sièges répartis entre les communes ne peut ainsi excéder 25% de celui attribué selon les règles de droit commun<sup>1634</sup>. La répartition doit tenir compte de la population municipale de chaque commune<sup>1635</sup>. Aucune commune ne peut disposer de moins d'un siège ou de plus de la moitié des sièges<sup>1636</sup>. Enfin la part des sièges attribués à une commune ne peut s'écarter de plus de 20% de la proportion de sa population par rapport à la population

---

<sup>1630</sup> Christian DEBOUY, Communauté de communes organes délibérants : conseil, *JCP CT*, Fasc. 252, 26 janvier 2016

<sup>1631</sup> Article L5211-6-1 I du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1632</sup> Loi n° 2015-264 du 9 mars 2015 autorisant l'accord local de répartition des sièges de conseiller communautaire, Article 1<sup>er</sup>

<sup>1633</sup> CC Décision n° 2014-405 QPC, 20 juin 2014, *Commune de Salbris*

<sup>1634</sup> Article L5211-6-1 I du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1635</sup> Ibid

<sup>1636</sup> Ibid

globale de l'EPCI, sauf si cette solution s'avérait plus juste que la règle de droit commun, ou si elle attribuait deux sièges à une commune pour laquelle la répartition effectuée en application de la règle de droit commun, conduirait à ne lui en attribuer qu'un seul<sup>1637</sup>. Ces mesures ne sont applicables qu'en cas d'adhésion à une communauté de communes ou à une communauté d'agglomération, seuls EPCI dans lesquels l'accord local est possible<sup>1638</sup>.

La seconde hypothèse tient compte des mesures de droit commun appliquées à défaut d'accord local pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération et d'office pour les autres types d'EPCI à fiscalité propre<sup>1639</sup>. La répartition des sièges est alors effectuée selon la règle du plus fort reste<sup>1640</sup>. Plusieurs correctifs sont imposés à cette règle, afin d'éviter l'hégémonie d'une commune sur l'organe délibérant de l'EPCI et de garantir à chaque commune au moins un siège<sup>1641</sup>.

**470.** Le rattachement d'une commune nouvelle constituée à partir d'un ou plusieurs EPCI débouche logiquement sur la création d'un nouvel EPCI auquel la commune nouvelle sera rattachée. Dans ce cas, les dispositions de l'article L5211-6-2 du CGCT sont appliquées quelle que soit l'option de composition choisie. Les modalités de désignation des conseillers communautaires diffèrent alors en fonction de la taille de la commune nouvelle. En effet, la loi du 17 mai 2013 a modifié les modes d'élection au sein des conseils municipaux en instaurant une distinction entre les communes de moins de 1 000 habitants pour lesquelles le scrutin est uninominal et les communes de 1 000 habitants et plus, pour lesquelles les conseillers sont élus au scrutin de liste<sup>1642</sup>. Cette distinction a des conséquences sur la désignation des conseillers communautaires<sup>1643</sup>. Ils sont donc dans le premier cas désignés par chaque commune dans l'ordre du tableau. Dans le second cas, l'élection est opérée selon le système de fléchage décrit à l'article L5211-6 du CGCT.

---

<sup>1637</sup> Article L5211-6-1 I du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1638</sup> Ibid

<sup>1639</sup> Article L5211-6-1 II du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1640</sup> Article L5211-6-1 IV du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1641</sup> Article L5211-6-1 IV du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1642</sup> Loi n°2013-403, 17 mai 2013, Relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux, des conseillers communaux et modifiant le calendrier électoral, Article 24

<sup>1643</sup> Ibid, Article 33

Dans cette dernière situation, les conseillers communautaires sont désignés selon différentes modalités définies par la loi<sup>1644</sup>. Ainsi, si le nombre de sièges à pourvoir pour la commune nouvelle au sein du conseil communautaire du nouvel EPCI est supérieur au nombre de conseillers élus lors du précédent renouvellement, les conseillers supplémentaires sont élus par le conseil municipal parmi ses membres, sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation, chaque liste étant composée alternativement d'un candidat de chaque sexe<sup>1645</sup>. La répartition des sièges entre les listes est opérée à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne<sup>1646</sup>. Cette méthode est aussi utilisée dans le cas où les conseils municipaux des communes composant la commune nouvelle n'auraient pas élu de conseillers communautaires au précédent renouvellement. Dans ce cas elle serait amenée à le faire selon les modalités décrites précédemment<sup>1647</sup>.

Dans le cas où le nombre de sièges à pourvoir serait inférieur au nombre de conseillers communautaires élus, les membres du conseil communautaire sont élus parmi les conseillers communautaires sortants de la commune nouvelle au scrutin de liste à un tour, sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de représentation<sup>1648</sup>. La répartition entre les listes est opérée selon la règle de la plus forte moyenne<sup>1649</sup>.

**471.** Un regard général sur ces dispositions permet de conclure à un régime favorable aux conseillers communautaires déjà élus au moment du rattachement de la commune nouvelle. En effet, si le nombre de sièges dans le nouvel EPCI est supérieur ou égal au nombre de conseillers sortant, ces derniers sont assurés de pouvoir siéger au sein du nouveau conseil communautaire. A l'inverse, si le nombre de siège est inférieur, la désignation des nouveaux conseillers communautaires de la commune nouvelle se fait parmi les conseillers

---

<sup>1644</sup> Ibid

<sup>1645</sup> Article L5211-6-2 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1646</sup> Ibid

<sup>1647</sup> Ibid

<sup>1648</sup> Ibid

<sup>1649</sup> Ibid



communautaires déjà élus, et non au sein de l'ensemble du conseil municipal de la commune nouvelle<sup>1650</sup>.

### 3) Les mesures transitoires de représentation des anciennes communes au sein de l'organe délibérant de l'EPCI

472. L'article L5211-6-2 prévoit des mesures transitoires visant à garantir la représentation de l'ensemble des anciennes communes au sein du conseil communautaire, jusqu'au prochain renouvellement, en cas de fusion d'EPCI ou en cas d'extension du périmètre d'un EPCI à fiscalité propre à une commune nouvelle<sup>1651</sup>.

En effet, dans le cas de la création d'une commune nouvelle au sein d'un EPCI déjà constitué, la loi impose que soit accordé à la commune nouvelle, la somme des sièges dont les anciennes communes qui la composent disposaient jusqu'alors<sup>1652</sup>. La loi était en revanche restée silencieuse dans le cas des autres scénarios exposés précédemment, ce qui pouvait constituer un blocage à la formation concomitante de communes nouvelles et d'extension ou de recomposition des EPCI à fiscalité propre<sup>1653</sup>. Dans le cas où une commune nouvelle rejoignait un EPCI nouvellement constitué ou existant, aucun principe ne garantissait la possible représentation des anciennes communes au sein de l'organe délibérant de l'EPCI de rattachement. Plusieurs solutions ont été alors envisagées par le législateur. La commission des lois de l'Assemblée nationale avait initialement prévue, dans le cadre de l'examen de la proposition de loi du 8 novembre 2016, la fixation temporaire au sein de l'organe délibérant du nouvel EPCI de l'intégralité des sièges attribués aux anciennes communes au sein de l'EPCI auquel elles appartenaient précédemment<sup>1654</sup>. Or, au regard des garanties constitutionnelles nécessaires au respect du principe d'égalité devant le suffrage et de proportionnalité, rappelées par le Conseil

---

<sup>1650</sup> Préfecture de la Vendée, Circulaire du 2 mai 2016, Relative à la procédure de mise en œuvre de recomposition d'un conseil communautaire du fait de la création, fusion ou extension d'un EPCI à fiscalité propre

<sup>1651</sup> Article L5211-6-2 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1652</sup> Ibid

<sup>1653</sup> François GROSDIDIER, Rapport n°22, Sénat session ordinaire de 2016-2017, 12 octobre 2016, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sur la proposition de loi tendant à permettre le maintien des communes associées, sous forme de communes déléguées, en cas de création d'une commune nouvelle, p 17

<sup>1654</sup> Christine PIRES BEAUNE, Rapport n°3777, Op. Ct, p 36

constitutionnel dans ses décisions du 20 juin 2014<sup>1655</sup> et du 5 mars 2015<sup>1656</sup>, le législateur a opté par amendement pour une option plus contraignante. L'article L5211-6-2 1 bis du CGCT établit que si le nombre de sièges attribués à la commune nouvelle, en application de la représentation proportionnelle ou de l'accord local, est inférieur au nombre jusque-là attribué aux communes ayant fusionné en son sein, « *cet effectif serait augmenté à concurrence du nombre suffisant pour permettre à chacune de ces entités d'être représentée au conseil communautaire* »<sup>1657</sup>. Cette mesure est transitoire, puisqu'à compter du prochain renouvellement la répartition des sièges sera réalisée selon la règle de droit commun.

473. A l'image du régime transitoire prévu par l'article L2113-8, établissant une seconde phase dérogatoire pour la composition du conseil municipal de la commune nouvelle<sup>1658</sup>, cette mesure a soulevé les inquiétudes du Gouvernement quant à sa conformité avec les principes constitutionnels rappelés dans la décision du 20 juin 2014 et notamment celui de l'égalité devant le suffrage<sup>1659</sup>. Malgré ces recommandations le texte a été adopté, faisant ainsi abstraction des arguments gouvernementaux. Les parlementaires ont notamment appuyé leur argumentation sur les conclusions de la décision du Conseil constitutionnel du 23 janvier 2014. Ce dernier avait en effet considéré comme étant conforme à la Constitution, la phase transitoire ayant consisté à établir des règles dérogatoires sur la composition de l'assemblée délibérante et le régime en matière de cumul des fonctions exécutives de la métropole du Grand-Lyon, compte tenu de leur caractère transitoire et de l'objectif recherché par la loi<sup>1660</sup>. A l'image de ce qui avait pu être soulevé pour la période transitoire prévue à l'article L2113-8 du CGCT, la constitutionnalité de la mesure reposera alors sur la justification que le législateur en fera au regard de l'objectif d'intérêt général poursuivi par la loi<sup>1661</sup>.

---

<sup>1655</sup> Décision n° 2014-405 QPC du 20 juin 2014, *Commune de Salbris*

<sup>1656</sup> CC Décision n° 2015-711 5, mars 2015, *Loi autorisant l'accord local de répartition des sièges de conseiller communautaire*

<sup>1657</sup> Article L5211-6-2 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1658</sup> Voir p 208

<sup>1659</sup> Christine PIRES BEAUNE, Rapport n°3777, Op. Ct, p 36

<sup>1660</sup> Décision n 2013-687 DC du 23 janvier 2014 *Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, Considérant 64

<sup>1661</sup> Christine PIRES BEAUNE, Rapport n°3777, Op. Ct, p 36

474. L'expression de l'ascendant intercommunal sur la commune nouvelle se traduit juridiquement selon plusieurs scénarios de rattachement qui s'appliquent de manière variable en fonction de la situation intercommunale dans laquelle se trouvent les anciennes communes au moment de la formation de la commune nouvelle. Le principe étant exposé, il est nécessaire d'exposer les conséquences de ce rattachement sur le fonctionnement de la commune nouvelle.

## **B. Les conséquences du rattachement de la commune nouvelle à un EPCI à fiscalité propre**

475. Si les modalités de rattachement de la commune nouvelle à un EPCI sont largement dérogatoires au droit commun dans le but notamment de tenir compte de la juste représentation des conseils communautaires, les règles de transfert de compétence qui en découlent sont les mêmes que celles appliquées à l'ensemble des communes de droit commun. Dans ces conditions, les communes nouvelles constituées doivent transférer à l'EPCI à fiscalité propre les compétences obligatoires listées par la loi. Des dispositions transitoires sont en revanche prévues pour les polices spéciales transférées par les maires des communes membres aux présidents des EPCI à fiscalité propre.

### 1) L'application aux communes nouvelles des règles de transfert de droit commun

476. La loi prévoit donc une application stricte des règles de transfert de compétences des communes nouvelles aux EPCI à fiscalité propre. Or cette application n'est pas sans incidences sur la bonne répartition des compétences entre les communes nouvelles et les EPCI à fiscalité propre. Elle peut ainsi s'avérer problématique.

#### a) L'application stricte des règles de transfert de compétences aux communes nouvelles

477. Le rattachement d'une commune nouvelle à un EPCI à fiscalité propre conduit à des transferts automatiques de compétences au profit de ce dernier.

En effet, comme évoqué précédemment, la loi fixe pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération, une liste précise de compétences obligatoires et optionnelles, que l'EPCI à fiscalité propre doit se voir transférer<sup>1662</sup>. Pour les communautés urbaines et les métropoles, la loi ne prévoit que des compétences obligatoires<sup>1663</sup>. Enfin, en application des dispositions de l'article L5211-17 du CGCT, l'EPCI à fiscalité propre peut bénéficier du transfert de compétences facultatives<sup>1664</sup>.

Les communes nouvelles, membres d'un EPCI à fiscalité propre déjà constitué et dont les compétences appliquées ne sont pas en adéquation avec les impératifs de transferts imposés à chaque type d'EPCI, ont dû revoir l'étendue de leurs transferts, à la suite du vote de la loi NOTRe.

Dans ce cas de figure, les dispositions de l'article 68 de la loi NOTRe du 7 août 2015 s'appliquent. Cet article dispose que les communautés existantes avant la date de publication de la loi doivent se mettre « *en conformité avec les dispositions relatives à leurs compétences, selon la procédure définie aux articles L5211-17 et L5211-20 du même code* »<sup>1665</sup>. De ce fait, que ce soit pour les compétences obligatoires ou pour les compétences optionnelles, le transfert sera acquis avant le 1<sup>er</sup> juin 2017 uniquement s'il recueille l'avis favorable du conseil communautaire et des conseils municipaux dans les conditions requises par la loi, soit les deux tiers des communes représentant la moitié de la population, ou l'inverse<sup>1666</sup>. Dans le cas, où aucune délibération n'aurait été prise avant le 1<sup>er</sup> juin 2017, ce même article prévoit que les communes membres se verront attribuer d'office l'ensemble des compétences obligatoires et optionnelles listées aux articles L5214-16 pour les communautés de communes et L5216-5 pour les communautés d'agglomération<sup>1667</sup>.

---

<sup>1662</sup> Articles L5214-16 et L5216-5 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1663</sup> Article L5215-20 et L5217-2 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1664</sup> Article L5211-17 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1665</sup> Loi n° 2015-991 du 7 août 2015, portant nouvelle organisation territoriale de la République, Article 68

<sup>1666</sup> Article L5211-17 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1667</sup> Loi n°2015-991 du 7 Aout 2015, portant nouvelle organisation territoriale de la République, Article 68

La seconde situation concerne les communes nouvelles rejoignant un ensemble intercommunal nouvellement constitué. Dans ce cas, les compétences obligatoires n'ont pas à être transférées puisqu'elles sont inscrites de droit dans les statuts des communautés concernées et sont retirées automatiquement aux communes membres et donc aux communes nouvelles concernées<sup>1668</sup>.

**478.** Pour les compétences optionnelles et facultatives, la loi établit une procédure type de transfert de compétences<sup>1669</sup>.

Cette procédure prévoit le vote d'une délibération concordante entre les EPCI et les communes membres. Les transferts des compétences optionnelles et des compétences facultatives ne peuvent être réalisés que si la majorité des deux tiers des conseils municipaux des communes membres représentant la moitié de la population, ou inversement, s'est prononcée favorablement<sup>1670</sup>. Les conseils municipaux disposent d'un délai de trois mois pour se prononcer en ce sens. S'en suit la prise de l'arrêté préfectoral qui acte le transfert de la compétence<sup>1671</sup>. Dès lors, si les conditions de majorité sont remplies, le préfet est lié à la décision des conseils municipaux et communautaires concernés<sup>1672</sup>.

Certaines compétences optionnelles et obligatoires sont soumises à l'intérêt communautaire. Dans ce cas, il appartient au conseil communautaire de le définir par une délibération prise à la majorité qualifiée des deux tiers de ses membres<sup>1673</sup>, y compris dans les communautés de communes depuis le vote de la loi du 27 janvier 2014<sup>1674</sup>. Un délai de deux ans est laissé à l'EPCI, à compter du transfert effectif d'une compétence régie par un intérêt communautaire, pour qu'il en détermine l'étendue. A défaut, la communauté exerce l'intégralité de la compétence<sup>1675</sup>.

---

<sup>1668</sup> ADCF, Le transfert de compétences aux communautés et aux métropoles, Note juridique, p 6

<sup>1669</sup> Article L5211-17 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1670</sup> CAA DE DOUAI, 28 décembre 2007, *Commune de Pont-de-Metz*, n° 06DA01758

<sup>1671</sup> Article L5211-17 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1672</sup> CE, 3 mai 2002, *Commune de Laveyron*, n°217654

<sup>1673</sup> Olivier GOHIN, Michel DEGOTTE, Alexandre MAITROT DE LA MOTTE, Charles-André DUBREUIL, Op Ct, p 507

<sup>1674</sup> Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014, de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, article 71

<sup>1675</sup> Olivier GOHIN, Michel DEGOTTE, Alexandre MAITROT DE LA MOTTE, Charles-André DUBREUIL, Op Ct, p 507

479. L'application stricte de cette procédure a des conséquences sur la répartition des compétences entre communes nouvelles et EPCI à fiscalité propre. En effet, le transfert peut paraître inopportun, dès lors qu'il a déjà fait l'objet d'une rationalisation dans le cadre de la commune nouvelle.

b) Les conséquences de cette application stricte

480. Le principe du rattachement des communes à l'intercommunalité à fiscalité propre n'est pas sans impact sur l'étendue des moyens d'action de la commune nouvelle. En effet, en accroissant ses compétences et ses moyens d'action, l'intercommunalité permet à ses communes membres d'exercer indirectement des compétences qu'elles ne pourraient exercer seules<sup>1676</sup>. Mais en raison du principe selon lequel toute compétence transférée par une commune s'accompagne d'un abandon de cette compétence et des moyens qui lui sont associés au bénéfice de l'EPCI à fiscalité propre, l'intercommunalité a pour effet concomitant de réduire les moyens et les compétences des communes<sup>1677</sup>. Si l'intercommunalité répond donc bien à la question du déficit des moyens communaux, elle en est paradoxalement aussi la source<sup>1678</sup>. Pour certains, l'affirmation de l'intercommunalité a ainsi pour effet de transformer progressivement la commune en « coquille vide »<sup>1679</sup>.

481. Appliquée au cas particulier de la commune nouvelle, cette situation peut paraître incohérente. En effet, l'effort de rationalisation consenti dans le cadre de la création d'une commune nouvelle implique le regroupement à l'échelle de cette dernière de l'ensemble des compétences exercées par chacune des anciennes communes<sup>1680</sup>. Mais en raison du cumul du principe de transfert obligatoire de compétences aux EPCI à fiscalité propre et du principe de rattachement obligatoire de toute commune à ces derniers, la commune nouvelle est obligée de transférer à l'intercommunalité les mêmes compétences qu'une commune de droit commun. Or il est possible que le périmètre d'action d'une commune

---

<sup>1676</sup> Jean-Marie PONTIER, Op. Ct, p 40

<sup>1677</sup> Voir p 249 à 255

<sup>1678</sup> Henry ROUSSILLON, Op. Ct, p 425

<sup>1679</sup> Mathieu DARNAUD, René VANDIERENDONCK, Pierre-Yves COLLOMBAT et Michel MERCIER, Rapport n°485, Op. Ct, p 43

<sup>1680</sup> Article L2113-5 du Code Général des Collectivités Territoriales

nouvelle soit plus approprié à l'exercice de certaines compétences obligatoires que ne l'est le périmètre intercommunal.

L'exemple de la politique de la ville de la commune nouvelle de Cherbourg-en-Cotentin est particulièrement évocateur de cette difficulté<sup>1681</sup>. Cette question s'est ainsi posée clairement dans le cadre du rattachement de la commune nouvelle de Cherbourg-en-Cotentin à la communauté d'agglomération du Cotentin. La commune nouvelle de Cherbourg est issue de la fusion de l'ensemble des communes de l'ancienne communauté urbaine de Cherbourg<sup>1682</sup>. Cette dernière exerçait la compétence « *politique de la ville* » en application des dispositions de l'article L5215-20 du CGCT<sup>1683</sup>. A la suite de son rattachement à la communauté d'agglomération du Cotentin<sup>1684</sup>, la commune nouvelle de Cherbourg-en-Cotentin a dû transférer cette compétence à l'agglomération, conformément aux dispositions de l'article L5216-5 du CGCT<sup>1685</sup>. Or cette agglomération étant essentiellement rurale<sup>1686</sup>, la politique de la ville ne s'applique en réalité que sur le seul territoire de la commune nouvelle de Cherbourg<sup>1687</sup>. Dans ce cas précis la commune nouvelle aurait été l'échelle la plus appropriée à l'exercice de cette compétence<sup>1688</sup>.

**482.** L'application stricte des règles de transfert de compétences des communes nouvelles aux EPCI à fiscalité propre peut poser des difficultés au regard du respect du principe de subsidiarité. Dans ces conditions, des associations d'élus comme certains parlementaires ont plaidé pour plus de souplesse dans l'application des transferts obligatoires de

---

<sup>1681</sup> Annexe n° 7, Compte rendu de l'interview de Régis BUQUET, Directeur de cabinet du Maire de Cherbourg-en-Cotentin, 13 janvier 2017

<sup>1682</sup> Arrêté 15-88 du 1er décembre 2015, portant création de la commune nouvelle de Cherbourg-en-Cotentin

<sup>1683</sup> Article L5215-20 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1684</sup> Arrêté préfectoral du 4 novembre 2016, créant la communauté d'agglomération du Cotentin, issue de la fusion des communautés de communes de Douve et Divette, les Pieux, de la Côte des Isles, de la vallée de l'Ouve, du Cœur de Cotentin, de la région de Montebourg, du Val de Saire, du canton de Saint Pierre Eglise, de la Saire et de l'extension aux communes de Cherbourg-en-Cotentin et la Hague

<sup>1685</sup> Article L5216-5 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1686</sup> Jérôme FOLLIN, Thibaut LOUZA, La nouvelle géographie communale et intercommunale du département de la Manche, Fiche Insee n°33

<sup>1687</sup> Annexe n° 7, Compte rendu de l'interview de Régis BUQUET, Directeur de cabinet du Maire de Cherbourg-en-Cotentin, 13 janvier 2017

<sup>1688</sup> Ibid

compétences aux communes<sup>1689</sup>. L'exemple de Cherbourg-en-Cotentin démontre que les communes nouvelles sont particulièrement concernées par cette revendication<sup>1690</sup>.

## 2) Les règles de transfert dérogatoires

**483.** Le transfert des compétences des communes nouvelles aux EPCI est régi par la règle de droit commun. Le transfert des polices spéciales est en revanche régi par des dispositions particulières, dérogatoires au droit commun.

L'article L5211-9-2 du CGCT règle le principe du transfert aux présidents d'EPCI de pouvoirs de police spéciaux détenus jusqu'alors par les maires.

En cas de transfert de la compétence assainissement, les maires des communes membres transfèrent au président de l'EPCI les attributions lui permettant de réglementer cette activité<sup>1691</sup>. Il en est de même en matière de gestion des déchets ménagers, d'accueil des gens du voyage, de voirie, d'habitat, de sécurité des manifestations culturelles et sportives organisées dans des établissements communautaires et de défense extérieure contre l'incendie<sup>1692</sup>.

Dans un délai de six mois suivant la date de l'élection du président de l'EPCI ou du groupement de collectivités territoriales ou suivant la date à laquelle les compétences mentionnées aux trois premiers alinéas du I de l'article L5211-9-2 du CGCT ont été transférées à l'établissement ou au groupement, un ou plusieurs maires peuvent s'opposer, dans chacun de ces domaines, au transfert des pouvoirs de police au président de l'EPCI. À cette fin, ils notifient leur opposition à ce dernier. Il est alors mis fin au transfert pour les communes dont les maires ont notifié leur opposition<sup>1693</sup>. Si plusieurs maires se sont

---

<sup>1689</sup> Claire MALLET, Congrès des maires, relation communes-intercos : éloge de la souplesse, *Localtis*, 22/11/2017,

<sup>1690</sup> Mathieu DARNAUD, René VANDIERENDONCK, Pierre-Yves COLLOMBAT et Michel MERCIER, Rapport n°485, Op. Ct, p 43

<sup>1691</sup> Article L. 5211-9-2, I, A, Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1692</sup> Ibid

<sup>1693</sup> Article L. 5211-9-2, III Code Général des Collectivités Territoriales



opposés au transfert de compétences, le président de l'EPCI peut par ailleurs renoncer au transfert de droit<sup>1694</sup>.

Dans ces conditions, au moment du rattachement d'une commune nouvelle à un EPCI, ou de la constitution d'une commune nouvelle au sein d'un EPCI, il est possible que les anciennes communes soient placées dans des situations différentes. Si la commune nouvelle est issue de plusieurs communes dont les maires ont tous transféré leurs pouvoirs de police au président de l'EPCI, celui-ci dispose d'ores et déjà des pouvoirs de police qui lui ont été transférés. En revanche, si la commune nouvelle est constituée de communes ayant fait, préalablement à la fusion, des choix de transferts différents, se pose la question de l'avenir de ces transferts dans le cadre de la commune nouvelle. Ainsi, jusqu'au renouvellement électoral des conseillers communautaires et la nouvelle élection du président de l'EPCI, celui-ci exerce les pouvoirs de police qui lui ont été transférés sur le territoire correspondant à l'ancienne commune qui ne s'était pas opposée au transfert. Le maire de la commune nouvelle exerce, quant à lui, le pouvoir de police sur le territoire des anciennes communes qui s'étaient opposées au transfert des pouvoirs de police<sup>1695</sup>. Lors du renouvellement électoral suivant, la commune nouvelle entrera dans le droit commun, en application des dispositions de l'article L5211-9-2.



**484.** Bien que d'autres propositions aient émergé au cours des débats, le choix du législateur s'est porté sur l'application stricte de la règle de rattachement de la commune nouvelle à l'intercommunalité à fiscalité propre.

Ce choix met fin à la possibilité offerte aux communes de considérer le régime de fusion de communes comme un aboutissement ou une alternative à l'intercommunalité à fiscalité propre.

---

<sup>1694</sup> Article L. 5211-9-2, III Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1695</sup> Foire aux questions sur 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, DGCL, 26 janvier 2017

Il rapproche ainsi la commune nouvelle du droit commun, puisqu'il place la commune nouvelle dans la même situation de rattachement que les autres communes. Il amoindrit cependant l'impact de la commune nouvelle sur le plan fonctionnel, puisqu'il réduit l'étendue des compétences mises en commun à l'échelle de la fusion. Il rend par là même, les communes nouvelles dépendantes de l'évolution législative de l'ensemble des compétences obligatoires attribuées à chaque catégorie d'EPCI à fiscalité propre.

Sans être condamnée à l'inaction, la commune nouvelle est donc réduite au renforcement d'une structure dont elle ne peut que partiellement empêcher la réduction des compétences.

## Section n°2

### La commune nouvelle : Une réponse aux insuffisances de l'intercommunalité nouvelle

---

**485.** La loi du 14 mars 2015 impose l'application stricte du principe de rattachement de l'ensemble des communes nouvelles aux intercommunalités à fiscalité propre. Ce choix met fin à toute possibilité de transformation d'un EPCI en commune nouvelle isolée. Dans le cadre de périmètres intercommunaux restreints, ce choix législatif aurait dû limiter la commune nouvelle, au regroupement d'un nombre restreint de communes. Or, les périmètres intercommunaux s'étant depuis agrandis, le contexte est plus favorable à la création de communes nouvelles plus étendues.

Le constat d'une augmentation du nombre de communes nouvelles à partir de 2015 démontre que le contexte territorial actuel est favorable à l'émergence de ce type de coopération. Comme évoqué précédemment, la situation de l'échelon communal et les incitations financières et administratives de la loi du 16 mars 2015 ont facilité le développement de la commune nouvelle<sup>1696</sup>. Mais cet essor peut aussi découler de l'évolution actuelle du bloc communal.

La création d'intercommunalités aux périmètres élargis a en effet permis la formation, parfois concomitante, de communes nouvelles<sup>1697</sup>. L'argument de la nécessité de disposer de communes fortes dans des intercommunalités renforcées a été porté par les associations d'élus favorables au développement de la commune nouvelle<sup>1698</sup>.

**486.** Le recours à la commune nouvelle est donc une démarche appropriée à l'évolution du bloc communal<sup>1699</sup>. Elle répond tout d'abord à l'accroissement des périmètres intercommunaux et à ses conséquences sur la gouvernance du bloc communal. Elle résout aussi les difficultés liées à l'élargissement substantiel du champ des compétences

---

<sup>1696</sup> Voir Première partie, Titre n°1, Section 1, p 38 à 85

<sup>1697</sup> Rapport thématique de la Cour des Comptes sur les finances locales, 2017, p 148

<sup>1698</sup> Jacques PELISSARD, Président de l'Association des Maires de France, Allocution pour le 97<sup>ème</sup> congrès des maires de France, 25 novembre 2014

<sup>1699</sup> Ibid

intercommunales, en offrant la possibilité d'une meilleure répartition des missions et des moyens au sein du bloc communal.

## **§1. La commune nouvelle une réponse adaptée à l'élargissement des périmètres intercommunaux**

487. Les lois du 16 décembre 2010 et du 7 août 2015 ont imposé un seuil minimum de regroupement aux EPCI à fiscalité propre. Cette évolution confère aux communautés et aux métropoles, une nouvelle dimension géographique qui n'est pas sans conséquences sur l'architecture territoriale. Ce nouveau contexte est favorable au développement de la commune nouvelle. En regroupant un nombre plus important de communes, l'intercommunalité laisse une place plus importante à une fusion de communes en son sein. Ces nouveaux périmètres sont à l'origine de difficultés en terme de gouvernance, qui nécessitent une réduction du nombre de communes membres. Dans ce contexte, la commune nouvelle devient un atout institutionnel utile au bon fonctionnement des nouvelles intercommunalités.

### **A.L'évolution des périmètres intercommunaux**

488. Le choix du législateur s'est porté sur une évolution des périmètres intercommunaux. Plusieurs raisons sont à l'origine de cette décision. La première tient au fait qu'à l'émiettement communal s'est progressivement ajouté un émiettement intercommunal, formé d'intercommunalités aux périmètres parfois très limités<sup>1700</sup>. Plusieurs études ont par ailleurs constaté l'importance, en terme de réduction de dépenses et d'efficacité publique, de recourir à des périmètres de rationalisation plus étendus<sup>1701</sup>. Pour ces raisons, le législateur a décidé de fixer un seuil minimum de rationalisation intercommunale à 15 000 habitants<sup>1702</sup>. Ce choix n'est pas sans conséquences sur l'organisation territoriale,

---

<sup>1700</sup> Frédéric TESSON, « L'échec programmé de la rationalisation des périmètres intercommunaux », in Marie Christine STECKEL-ASSOUERE, *regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité*, L'Harmattan, p 197

<sup>1701</sup> Rapport du Commissariat à l'égalité des territoires, La taille des EPCI, un levier d'action pour la politique d'égalité des territoires, Février 2015, p 11

<sup>1702</sup> Loi n°2015-991 du 7 août 2015, portant nouvelle organisation territoriale de la République, Article 33

notamment dans certaines zones rurales<sup>1703</sup>. Les arbitrages préfectoraux ont par ailleurs conduit à la formation d'intercommunalités dites « XXL » regroupant parfois plus de cent communes sur des territoires très étendus<sup>1704</sup>. Ce choix a un impact sur le fonctionnement des intercommunalités et leurs rapports à leurs communes membres.

### 1) Le choix législatif de l'accroissement des périmètres intercommunaux

**489.** Initialement libre, la formation des périmètres intercommunaux a d'abord été rationalisée, avant d'être élargie par la loi du 7 août 2015.

#### a) Les mesures en vigueur avant la loi du 7 août 2015

**490.** Le périmètre de l'intercommunalité à fiscalité propre était à l'origine librement déterminé<sup>1705</sup>. Les communes intéressées émettaient une demande de regroupement auprès du préfet qui arrêtait la liste des communes concernées, puis sollicitait les conseils municipaux dans des conditions précisées par la loi<sup>1706</sup>. L'EPCI était ensuite créé par arrêté préfectoral si l'accord des communes concernées était obtenu dans les conditions de majorité requises<sup>1707</sup>.

La création de catégorie d'EPCI spécialement dédiés à des territoires particuliers a cependant nécessité la création de seuils minimums de population. Le seuil minimum de création d'une communauté urbaine a donc été fixé à 50 000 habitants par la loi du 31 décembre 1966<sup>1708</sup>. A la suite de la création de la communauté d'agglomération, la loi du

---

<sup>1703</sup> Mathieu DARNAUD, René VENDIERENDONCK, Pierre Yves COLLOMBAT, Michel MERCIER, Rapport n°493, Op. Ct, p 8

<sup>1704</sup> Cabinet HJG ADC, Association des communautés de France, Association des directeurs généraux des communautés de France, Groupe caisse des dépôts, Etude, Grandes communautés : de l'exception à la généralisation ?, janvier 2016, p 4

<sup>1705</sup> Frédéric TESSON, Op. Ct, p 197

<sup>1706</sup> Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, Article 71

<sup>1707</sup> Ibid

<sup>1708</sup> Loi n°66-1069 du 31 décembre 1966, relative aux communautés urbaines, Article 2

12 juillet 1999 a élevé ce seuil à 500 000 habitants<sup>1709</sup>, avant que la loi du 7 août 2015 ne l'abaisse à 250 000 habitants<sup>1710</sup>.

Constatant l'émergence d'une nouvelle forme d'émiettement intercommunal, la loi du 6 février 1992 a créé la CDCI, composée de conseillers généraux, de maires et de présidents d'EPCI<sup>1711</sup>. Cette commission était présidée par le préfet<sup>1712</sup>. Elle suivait l'évolution de l'intercommunalité dans chaque département et formule des propositions sous la forme de schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI)<sup>1713</sup>. Ces derniers n'avaient alors aucun caractère impératif illustrant ainsi la volonté stricte du législateur de garantir la libre administration des communes, tout en les incitant à former des intercommunalités à fiscalité propre<sup>1714</sup>.

La loi du 12 juillet 1999 prévoyait la création de la communauté d'agglomération, dont le périmètre minimum était fixé à 50 000 habitants<sup>1715</sup>. Elle posait par ailleurs une première limite à la création de l'intercommunalité à fiscalité propre, en imposant que les périmètres intercommunaux furent tous formés « *d'un seul tenant et sans enclave* »<sup>1716</sup>.

**491.** Parmi les objectifs fixés par la loi du 16 décembre 2010 figurait la rationalisation des périmètres intercommunaux<sup>1717</sup>. Pour arriver à cette fin, la loi avait établi un seuil minimum de regroupement intercommunal pour l'ensemble des intercommunalités à fiscalité propre. Ce seuil était de 5 000 habitants sauf cas particuliers des zones de montagne<sup>1718</sup>. Elle chargeait par ailleurs les préfets de créer dans chaque département des SDCI avant le 31 décembre 2011<sup>1719</sup>. Ces derniers étaient établis en tenant compte d'un ensemble de contraintes fixées par la loi. Ainsi, en plus du seuil minimum fixé à 5 000

---

<sup>1709</sup> Loi n°99-586 du 12 juillet 1999, relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, Article 5

<sup>1710</sup> Loi n°2015-991 du 7 août 2015, portant nouvelle organisation territoriale de la République, Article 70

<sup>1711</sup> Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, Article 68

<sup>1712</sup> Ibid

<sup>1713</sup> Ibid, Article 70

<sup>1714</sup> Florence LERIQUE, « Le schéma départemental de coopération intercommunale, une robinsonnade d'ici et d'aujourd'hui », in Marie Christine STECKEL-ASSOUERE, *regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité*, L'Harmattan, p 185

<sup>1715</sup> Loi n°99-586 du 12 juillet 1999, relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, Article 1

<sup>1716</sup> Ibid, Article 1, Article 5, Article 14 et Article 52

<sup>1717</sup> Projet de loi de réforme des collectivités territoriales, 21 Octobre 2009, Exposé des motifs

<sup>1718</sup> Ibid

<sup>1719</sup> Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010, Réforme des collectivités territoriales, Article 35

habitants, la loi contraignait les préfets à tenir compte : de « *l'amélioration de 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* », de « *l'accroissement de la solidarité financière* », de « *la réduction du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes* », du « *transfert des compétences exercées par les syndicats de communes ou les syndicats mixtes à un EPCI à fiscalité propre* » et enfin, de « *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>1720</sup>. La loi dotait les préfets de pouvoirs extraordinaires limités aux exercices 2012 et 2013, leur permettant de contraindre les communes à se regrouper ; l'objectif imposé par la loi étant la mise en œuvre du schéma départemental avant le 1<sup>er</sup> janvier 2014<sup>1721</sup>.

**492.** La loi du 16 décembre 2010 initie donc la première étape du processus d'accroissement des périmètres intercommunaux. Cette évolution est par la suite confirmée par la loi du 7 août 2015.

b) Les mesures adoptées par la loi du 7 août 2015

**493.** L'accroissement des périmètres intercommunaux instaurés par la loi du 7 août 2015 s'inscrit dans le prolongement d'objectifs plus généraux poursuivis par le texte.

En conclusion des Etats généraux de la démocratie territoriale organisés au Sénat le 5 octobre 2012, le président François Hollande déclarait que l'enjeu de la réforme à venir était « *de mobiliser, préparer la mutation, la transition, créer des emplois, inventer un nouveau modèle de développement, [...] d'utiliser toutes nos identités, toute notre diversité pour les unir dans un destin commun* »<sup>1722</sup>.

Dans ce contexte, l'exposé des motifs de la loi du 7 août 2015 précisait que le texte a pour objectif de soutenir la croissance et le développement de l'activité et de garantir une

---

<sup>1720</sup> Ibid, Article 35

<sup>1721</sup> Projet de loi de réforme des collectivités territoriales, 21 Octobre 2009, Exposé des motifs

<sup>1722</sup> François HOLLANDE, Allocution du président de la République en conclusion des Etats Généraux de la démocratie territoriale, 5 octobre 2012

meilleure cohésion des territoires<sup>1723</sup>. Il s'agissait notamment d'inciter les régions, les métropoles et les autres intercommunalités à fiscalité propre, à soutenir le développement économique, en s'assurant qu'il était justement réparti sur le territoire<sup>1724</sup>.

Comme évoqué précédemment, le contexte de crise financière et budgétaire dans lequel a été adoptée la loi du 16 décembre 2010 a largement influencé ses objectifs<sup>1725</sup>. Les dispositions de la loi du 7 août 2015 s'inscrivent elles aussi dans un contexte de réduction des dépenses publiques, notamment matérialisé par la diminution du montant des dotations de fonctionnement versées à chaque niveau de collectivité territoriale<sup>1726</sup> et la volonté soulignée du gouvernement de générer des économies d'échelles grâce aux réformes de structure<sup>1727</sup>. Les objectifs poursuivis par la loi NOTRe vont cependant plus loin, soulignant l'importance d'une révision de l'architecture territoriale et de la répartition des compétences dans le but de soutenir la relance de l'activité économique<sup>1728</sup>.

Ce texte n'entend pas renouveler la dynamique de transfert de compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales<sup>1729</sup>. A l'image de la loi du 16 décembre 2010, il a plutôt vocation à clarifier le cadre et la répartition des compétences entre collectivités territoriales existantes<sup>1730</sup>.

C'est l'échelon régional qui bénéficie, des évolutions les plus importantes<sup>1731</sup>. La loi du 16 janvier 2015 « *relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral* » a réduit le nombre de régions de

---

<sup>1723</sup> Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, Exposé des motifs

<sup>1724</sup> Pierre COHEN, Rapport à Marylise Lebranchu, ministre de la décentralisation et de la fonction publique, La relation entre les régions et les métropoles dans la nouvelle organisation territoriale de la République, 23 juin 2015, p 11

<sup>1725</sup> Voir p 281

<sup>1726</sup> Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015, Article 107

<sup>1727</sup> Manuel VALLS, Premier ministre, Déclaration de politique générale sur les enseignements politiques des élections municipales de 2014, la formation d'un gouvernement "compact, resserré et solidaire", le pacte de responsabilité et de solidarité, la transition énergétique, la dette publique, les réformes de structure, notamment celle du "millefeuille territorial", la justice, l'école et le logement, Assemblée nationale, 8 avril 2014

<sup>1728</sup> Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, Exposé des motifs

<sup>1729</sup> Nelly FERREIRA, La réforme territoriale... Pour quelle décentralisation ?, *AJCT*, septembre 2014, p 412

<sup>1730</sup> Ibid

<sup>1731</sup> Pierre VILLENEUVE, Une nouvelle régionalisation ? Le discours et la méthode, à propos du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, *AJCT*, septembre 2014, p 418



vingt-une à douze unités<sup>1732</sup>. La loi NOTRe renforce très largement les compétences des régions, en leur assurant un rôle moteur en matière de développement économique, d'innovation et d'aménagement du territoire<sup>1733</sup>.

La loi complète cette orientation par le choix d'une évolution substantielle de l'échelon intercommunal. En effet, le texte rappelle la nécessité de voir émerger à l'échelle du bloc communal, un relais efficace de l'action régionale<sup>1734</sup>. Ainsi, à l'image de la région, les compétences et les périmètres des EPCI à fiscalité propre sont renforcés.

**494.** La loi fixe initialement le périmètre de regroupement minimum à 20 000 habitants<sup>1735</sup>. Ce choix répond à plusieurs objectifs.

Le premier est d'assurer une meilleure cohérence entre le périmètre des bassins de vie évalué par l'INSEE à 38 000 habitants en moyenne et le périmètre des EPCI à fiscalité propre<sup>1736</sup>.

Le deuxième objectif est de renforcer la taille des EPCI pour leur permettre d'assumer de plus amples responsabilités. Le projet porté par le gouvernement de suppression des conseils départementaux à l'horizon 2020 devait impliquer des transferts de compétences des départements aux EPCI à fiscalité propre. Cette évolution nécessitait donc, un renforcement des périmètres intercommunaux permettant aux EPCI, de mieux assumer ces nouvelles compétences<sup>1737</sup>.

L'extension des périmètres intercommunaux avait aussi pour objectif, de supprimer les concurrences locales à l'échelle des bassins de vie, notamment en matière de promotion du tourisme et de gestion des offices de tourisme<sup>1738</sup>.

---

<sup>1732</sup> Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015, relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, Article 2

<sup>1733</sup> Pierre VILLENEUVE, Op. cit, p 418

<sup>1734</sup> Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, Exposé des motifs

<sup>1735</sup> Ibid

<sup>1736</sup> Projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, 17 juin 2014, Etude d'impact, p 79

<sup>1737</sup> Ibid, p 84

<sup>1738</sup> Ibid, p 87

Enfin, plusieurs études ont démontré qu'une augmentation de la taille des échelons administratifs locaux avait pour conséquence de générer des économies d'échelle<sup>1739</sup>. Un rapport publié en 2014 par l'OCDE concernant les communes finlandaises a par exemple démontré qu'une commune de moins de 20 000 habitants coûtait en moyenne plus cher aux administrés qu'une commune de plus de 20 000 habitants<sup>1740</sup>. L'étude précisait par ailleurs que le seuil de 20 000 habitants était, en 2011, le niveau auquel le montant des dépenses par habitant était le moins élevé<sup>1741</sup>.

L'échelle de 20 000 habitants paraît donc la plus appropriée à la fois au renforcement des moyens d'action des EPCI à fiscalité propre et à la création d'économies d'échelle au sein du bloc communal<sup>1742</sup>.

La question du rehaussement du seuil minimum de regroupement intercommunal a particulièrement été débattue. Les sénateurs défendaient en effet le maintien du seuil à 5 000 quand les députés souhaitaient conserver le seuil à 20 000 proposé par le gouvernement<sup>1743</sup>. Le groupe socialiste au Sénat a donc proposé un compromis en fixant le niveau minimum de regroupement à 15 000 habitants<sup>1744</sup>. La loi a par ailleurs prévu de nombreuses exceptions à ce seuil, notamment lorsque la densité de population du périmètre concerné est trop faible<sup>1745</sup>.

**495.** La procédure de regroupement instaurée par l'article 35 de la loi du 7 août 2015 est comparable à celle proposée par la loi du 16 décembre 2010. Les préfets ont jusqu'au 15 juin 2016 pour établir un SDCI au regard de critères définis par la loi<sup>1746</sup>. Le SDCI est soumis à l'avis de la CDCI, qui dispose d'un délai d'un mois pour se prononcer. Le SDCI, intégrant les modifications adoptées par la CDCI dans des conditions de majorité fixées par la loi, est par la suite soumis pour avis à chaque conseil municipal et chaque conseil

---

<sup>1739</sup> OCDE, Etude série « politiques meilleures », France redresser la compétitivité, Juillet 2014, p 39

<sup>1740</sup> Christophe ANDRE, Clara GARCIA, OECD Publishing, "Local Public Finances and Municipal Reform in Finland", OECD Economics Department Working Papers No. 1121, Paris, 2014, p 3

<sup>1741</sup> Christophe ANDRE, Clara GARCIA, OECD Publishing Op. ct, p 25

<sup>1742</sup> Olivier DUSSOPT, Rapport n°2553, Op. Ct, p 38

<sup>1743</sup> Compte rendu des débats, Sénat, Séance du jeudi 28 mai 2015

<sup>1744</sup> Compte rendu des débats, Sénat, Séance du jeudi 16 juillet 2015

<sup>1745</sup> Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, Article 33

<sup>1746</sup> Article L5210-1-1 du Code Général des Collectivités Territoriales

communautaire, syndical ou métropolitain concerné. Ceux-ci disposent d'un délai de soixante-quinze jours pour se prononcer. La création de l'EPCI est arrêtée par le préfet après accord d'une majorité qualifiée de conseils municipaux. A l'image des mesures prises par la loi du 16 décembre 2010, le préfet dispose de pouvoirs extraordinaires lui permettant de passer outre le rejet des conseils municipaux, après avis de la CDCI<sup>1747</sup>. Le nouveau schéma entre en application avant le 31 décembre 2016.

496. L'évolution des périmètres intercommunaux opérée par la loi du 7 août 2015, est issue d'un processus ancien. Elle s'inscrit pourtant dans un contexte particulier visant à renforcer les moyens d'actions du niveau intercommunal.

## 2) Les résultats de l'accroissement des périmètres intercommunaux

497. Le constat de l'évolution du nombre d'EPCI et de leur taille moyenne démontre que les objectifs portés par les lois du 16 décembre 2010 et du 7 août 2015 ont été suivis d'effets. Dans certains départements le nombre de fusions d'intercommunalités, permet d'affirmer que les résultats obtenus ont parfois dépassé les attentes du législateur.

### a) La réduction constatée du nombre d'EPCI à fiscalité propre

498. A la suite des premières mesures de réduction initiées par la loi du 16 décembre 2010, le nombre d'EPCI a baissé à l'échelle du territoire national<sup>1748</sup>.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2014, la population moyenne des EPCI à fiscalité propre était de 29 000 habitants contre 23 000 en 2012<sup>1749</sup>. Le nombre moyen de communes par EPCI à fiscalité propre a baissé de 17 à 13.7 unités entre 2012 et 2014<sup>1750</sup>. En tout cas, les mesures prises ont permis de réduire de plus de 450 unités le nombre d'EPCI à fiscalité propre entre 2011 et 2014<sup>1751</sup>.

---

<sup>1747</sup> Aurélie AVELINE, Intercommunalité : la réforme continue, *AJCT*, septembre 2014, p 426

<sup>1748</sup> Projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, 17 juin 2014, Etude d'impact, p 79

<sup>1749</sup> Ibid

<sup>1750</sup> Ibid

<sup>1751</sup> Bilan statistique des EPCI à fiscalité propre au 1er janvier 2018, DGCL, Février 2018

Si ces résultats démontrent un accroissement des périmètres intercommunaux, ils demeurent insuffisants au regard des objectifs fixés par la loi NOTRe.

**499.** Le relèvement du seuil minimum de coopération intercommunale à 15 000 habitants a donc permis une avancée notable dans le sens de la réduction du nombre de structures. La France ne compte donc plus, au 1<sup>er</sup> janvier 2018, que 1 263 EPCI à fiscalité propre contre 2 145 en 2014, soit une réduction de plus de 40%<sup>1752</sup>. Le nombre moyen de communes par EPCI est également passée de 17 en 2016 à 28 au 1<sup>er</sup> janvier 2017<sup>1753</sup>. Aujourd'hui, seules 342 communes ont un seuil de population inférieur à 15 000 habitants<sup>1754</sup>. Il s'agit de communautés situées en zone de montagne ou dans des territoires de faible densité de population.

Les résultats constatés sont donc en cohérence avec les motifs de la loi NOTRe<sup>1755</sup>. Ils prouvent cependant que le gouvernement a pour partie dépassé les objectifs fixés par la loi<sup>1756</sup>.

#### b) Le dépassement des objectifs fixés par la loi NOTRe

**500.** La loi du 7 août 2015 fixe à 15 000 habitants le niveau de population minimum des EPCI à fiscalité propre. Or plusieurs dérogations sont prévues pour permettre à ce seuil démographique d'être adapté à certaines situations, sans pouvoir être inférieur à 5 000 habitants<sup>1757</sup>.

Quatre cas particuliers sont ainsi listés par l'article L5210-1-1 du CGCT.

Il s'agit tout d'abord des EPCI à fiscalité propre « *dont la densité démographique est inférieure à la moitié de la densité nationale, au sein d'un département dont la densité démographique est inférieure à la densité nationale* »<sup>1758</sup>. Dans ce cas, le seuil démographique applicable est déterminé « *en pondérant le nombre de 15 000 habitants par*

---

<sup>1752</sup> Rapport thématique de la Cour des Comptes sur les finances locales, 2017, p 124

<sup>1753</sup> Ibid

<sup>1754</sup> Ibid, p 122

<sup>1755</sup> Rapport thématique de la Cour des Comptes sur les finances locales, 2017, p 124

<sup>1756</sup> Mathieu DARNAUD, René VANDIERENDONCK, Pierre-Yves COLLOMBAT et Michel MERCIER, Rapport n°493, Op. Ct, p 14

<sup>1757</sup> Article L5210-1-1 III du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1758</sup> Ibid

le rapport entre la densité démographique du département auquel appartiennent la majorité des communes du périmètre et la densité nationale »<sup>1759</sup>. A ce premier critère de densité s'ajoute un second qui concerne les communautés dont la densité de population est inférieure à 30 % de la densité nationale<sup>1760</sup>. Le nombre de ces EPCI a été estimé à environ 200 unités<sup>1761</sup>.

En plus des critères de densité, la loi prévoit des adaptations de périmètre pour les EPCI à fiscalité propre concernés par une géographie physique particulière. L'article L5210-1-1 III précise que les communautés dont au moins une moitié des communes membres est située dans une zone de montagne, peuvent ainsi bénéficier d'un niveau démographique minimum adapté, situé entre 15 000 et 5 000 habitants.

Enfin, la loi prévoit une clause de « repos »<sup>1762</sup> pour les communautés de plus de 12 000 habitants créées à l'issue de la précédente révision du SDCI<sup>1763</sup>.

**501.** Dans les départements concernés par ces exceptions, la prise en compte des critères établis par la loi est très aléatoire<sup>1764</sup>. Certains SDCI se sont contentés de proposer l'évolution des seules intercommunalités ne répondant pas aux critères spécifiques définis précédemment. C'est le cas du département de la Haute-Garonne dans lequel seules les communautés ne remplissant pas les obligations fixées par la loi ont été supprimées<sup>1765</sup>. Dans d'autres départements les évolutions de périmètres ont concerné l'ensemble des EPCI à fiscalité propre<sup>1766</sup>.

L'article L5210-1-1 prévoit qu'en plus des critères démographiques, les SDCI sont établis en fonction de critères géographiques, administratifs et financiers. Il doit ainsi être tenu

---

<sup>1759</sup> Article L5210-1-1 III du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1760</sup> 30.07 Habitants au km<sup>2</sup>

<sup>1761</sup> Aurélien HELIAS, Seuil des intercommunalités à 15 000 habitants : les départements pionniers... et ceux à la traîne, *Le courrier des maires*, 15/07/2015

<sup>1762</sup> Jean-Jacques HYEST, René VANDIERENDONCK, Rapport n° 618, fait au nom de la commission mixte paritaire, Projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, 9 juillet 2015

<sup>1763</sup> Article L5210-1-1 III du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1764</sup> Mathieu DARNAUD, René VANDIERENDONCK, Pierre-Yves COLLOMBAT et Michel MERCIER, Rapport n°493, Op. cit, p 14

<sup>1765</sup> Arrêté préfectoral du 24 mars 2016, portant schéma départemental de coopération intercommunale, de Haute-Garonne, Annexe 1, p 10

<sup>1766</sup> Mathieu DARNAUD, René VANDIERENDONCK, Pierre-Yves COLLOMBAT et Michel MERCIER, Rapport n°493, Op. cit, p 14

compte de la cohérence spatiale du périmètre intercommunal, au regard notamment des unités urbaines, des bassins de vie et des schémas de cohérence territoriale<sup>1767</sup>. A ce critère géographique, la loi ajoute des objectifs administratifs et financiers. L'accroissement de la solidarité financière et de la solidarité territoriale doit être prise en compte, de même que la réduction du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes, le transfert des compétences exercées par les syndicats de communes ou les syndicats mixtes à un EPCI à fiscalité propre ou à un autre syndicat exerçant les mêmes compétences et l'approfondissement de la coopération au sein des périmètres des pôles métropolitains et des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux<sup>1768</sup>. La loi ajoute que le SDCI doit aussi tenir compte des délibérations portant création de communes nouvelles<sup>1769</sup>.

Au regard de ces éléments, les préfets ont parfois considéré qu'il était nécessaire de ne pas tenir compte des dérogations démographiques prévues par la loi, en créant des EPCI à fiscalité propre de taille importante. C'est dans ces conditions par exemple que le préfet de l'Allier a proposé d'établir un SDCI au sein duquel « *les propositions de fusion d'EPCI à fiscalité propre [...] ont ainsi pour objectif de conférer à ces regroupements à venir une envergure suffisante pour se développer dans ce nouvel espace régional* »<sup>1770</sup>. Selon la même approche, le préfet de la Creuse, constatant que seuls trois EPCI à fiscalité propre de son département devaient fusionner, a proposé de modifier les périmètres des quinze EPCI à fiscalité propre du département afin de réduire leur nombre à quatre. Il a justifié ce choix en indiquant qu'il était nécessaire pour les intercommunalités à fiscalité propre : « *d'atteindre une taille critique afin de leur permettre d'avoir plus de moyens pour mettre en place des politiques publiques efficaces au service de la population* » et de « *pouvoir disposer des moyens humains nécessaires notamment afin de répondre rapidement et efficacement aux différents appels à projets régionaux, nationaux, voire européens* »<sup>1771</sup>. Dans ces exemples, le critère démographique est pondéré par la recherche d'un optimum dimensionnel remplissant l'ensemble des critères listés par la loi.

---

<sup>1767</sup> Article L5210-1-1 III du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1768</sup> Ibid

<sup>1769</sup> Ibid

<sup>1770</sup> Arrêté préfectoral du 18 mars 2016, portant schéma départemental de coopération intercommunale, Allier, Annexe 1, p 14

<sup>1771</sup> Arrêté préfectoral du 30 mars 2016 portant approbation du schéma départemental de coopération intercommunale de la Creuse, Annexe 1, p 21

Dans leur rapport consacré au suivi et au contrôle des réformes territoriales, plusieurs sénateurs ont considéré que les résultats des SDCI ne respectaient ni l'esprit de la loi ni son contenu. En effet, l'article L5210-1-1 du CGCT précise que dans le cas où l'EPCI serait éligible au régime démographique dérogatoire, son périmètre devrait être adapté dans le cadre de la révision du SDCI. Pour l'heure, le juge administratif n'a rejeté aucun arrêté de création d'EPCI à fiscalité propre en raison du fait que le périmètre de celui-ci était inadapté au regard de la situation géographique et démographique de son territoire. Si le Conseil d'Etat a confirmé le caractère impératif du seuil indiqué par la loi<sup>1772</sup>, il a aussi estimé que la définition du juste périmètre devait s'établir au regard de l'ensemble des critères inscrits dans l'article L5210-1-1 du CGCT<sup>1773</sup>. Le préfet est alors libre de dépasser les seuils démographiques fixés, dès lors qu'il répond aux objectifs fixés par la loi<sup>1774</sup>. En cas de recours, le juge détermine si la décision préfectorale est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation<sup>1775</sup>. Si l'évolution de ces périmètres intercommunaux ne peut être qualifiée d'illégale, il est cependant possible de considérer que l'application du régime démographique dérogatoire pour les territoires concernés entre souvent en contradiction avec les autres objectifs fixés par l'article L5210-1-1, ces derniers nécessitant la formation d'EPCI de taille importante.

**502.** Le second constat relatif à l'évolution des périmètres intercommunaux actuels est la multiplication du nombre de très grandes intercommunalités. La quantité d'EPCI à fiscalité propre comptant au moins 50 communes a été multipliée par trois entre 2016 et 2017<sup>1776</sup>. Elle est ainsi passée de 53 à 157 unités<sup>1777</sup>. Douze de ces EPCI à fiscalité propre dépassent 100 communes<sup>1778</sup>.

Ces communautés et métropoles de très grande taille bénéficient de très larges superficies. Ainsi, 54 communautés ont une superficie supérieure à 1 000 km<sup>2</sup>, 12 dépassent 1 500 km<sup>2</sup> et 2 atteignent 3 000 km<sup>2</sup><sup>1779</sup>. La communauté de communes du Grand-Autunois-Morvan

---

<sup>1772</sup> CE, 05/05/2017, *Communauté de communes du Mont d'Or et des Deux lacs*, n°407309

<sup>1773</sup> CE, 17/03/2017, *Communauté de communes du Cordais et du Causse*, n°404891

<sup>1774</sup> Circulaire NOR : RDFB1520588J du 27 août 2015, p. 9

<sup>1775</sup> Ibid

<sup>1776</sup> Rapport thématique de la Cour des Comptes sur les finances locales, 2017, p 125

<sup>1777</sup> DGCL, Bulletin d'information statistique n° 113, 1 266 EPCI à fiscalité propre au 1er janvier 2017, janvier 2017, p 7

<sup>1778</sup> Groupe caisse des dépôts, HJG ADC Aménagement Décision Conseil, Etude pour l'ADCF, Fusions 2017, Bilan des SDCI et nouvelle typologie des communautés, p 19

<sup>1779</sup> Ibid, p 21

dispose par exemple d'une superficie équivalente à celle du département du Val-d'Oise<sup>1780</sup>. La communauté d'agglomération du Pays Basque dispose quant à elle d'une superficie supérieure à celle du département de l'Essonne<sup>1781</sup>.

Ce phénomène ne répond à aucune cohérence géographique puisqu'il intervient dans des départements aux densités très variables et touche aussi bien des zones rurales que des zones urbaines<sup>1782</sup>.

503. La création de ces périmètres intercommunaux n'est pas sans conséquences, puisqu'elle pose de nombreuses questions en terme de gouvernance, auxquelles la commune nouvelle est susceptible de répondre.

## **B. Le concours de la commune nouvelle à la bonne gouvernance des nouvelles intercommunalités**

504. La création de nouvelles intercommunalités dites « XXL »<sup>1783</sup> pose un certain nombre de difficultés notamment liées au trop grand nombre de communes qu'elles regroupent. La commune nouvelle répond à cette problématique en apportant une réduction substantielle du nombre de communes membres, facilitant ainsi la bonne gouvernance de l'EPCI.

### **1) Les difficultés de gouvernance des nouvelles intercommunalités**

505. Les mesures prises en application des dispositions de la loi du 7 août 2015 ont débouché sur la formation d'EPCI à fiscalité propre composés d'un nombre de communes membres plus important que celui constaté jusqu'alors. Le nombre d'intercommunalités à fiscalité propre composées de 50 communes et plus s'élève à 148 unités au 1<sup>er</sup> janvier

---

<sup>1780</sup> Rapport thématique de la Cour des Comptes sur les finances locales, 2017, p 125

<sup>1781</sup> Groupe caisse des dépôts, HJG ADC Aménagement Décision Conseil, Etude pour l'ADCF, Fusions 2017, Bilan des SDCI et nouvelle typologie des communautés, p 19

<sup>1782</sup> Mathieu DARNAUD, René VANDIERENDONCK, Pierre-Yves COLLOMBAT et Michel MERCIER, Rapport n°493, Op. cit, p 15

<sup>1783</sup> Expression utilisée par les membres de la mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des dernières lois de réforme territoriale, pour désigner les EPCI à fiscalité propre regroupant 50 communes et plus



2018, soit 11,7 % du nombre total des EPCI à fiscalité propre<sup>1784</sup>. Douze communautés et métropoles comptent plus de 100 communes membres au 1<sup>er</sup> janvier 2018, soit 1% du total des EPCI à fiscalité propre<sup>1785</sup>. La majorité des EPCI à fiscalité propre dispose d'un nombre de communes membres situé entre 21 et 50 unités<sup>1786</sup>. Le nombre de communes membres moyen est de 28 unités<sup>1787</sup>, ce qui signifie que 50% des intercommunalités à fiscalité propre regroupent plus de 28 communes.

**506.** L'émergence d'intercommunalités composées de plus de 50 communes membres n'est pas nouvelle. Au 1<sup>er</sup> janvier 2015, 45 EPCI à fiscalité propre dépassaient déjà ce seuil<sup>1788</sup>. Les premières études consacrées à ce phénomène faisaient état de difficultés de gouvernance liées au nombre trop important de communes membres<sup>1789</sup>. Or les craintes concernant les EPCI « XXL » constitués à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017 sont du même ordre<sup>1790</sup>.

**507.** La difficulté principale de ces nouvelles intercommunalités est liée au fait qu'elles disposent d'un nombre trop important de communes membres<sup>1791</sup>. Cette situation est à l'origine de plusieurs problèmes de gouvernance. Or, le fait que le nombre de communes par EPCI ait augmenté, a logiquement élargi le nombre d'EPCI exposés à cette difficulté.

Comme évoqué précédemment, le mode de scrutin intercommunal est encadré par les dispositions de l'article L5212-6-1 du CGCT<sup>1792</sup>. Ce dernier impose des règles de composition du conseil communautaire visant à garantir une juste représentation démographique de la population. Chaque commune membre doit par ailleurs disposer d'au moins un conseiller communautaire<sup>1793</sup>.

---

<sup>1784</sup> DGCL-DESL, Bilan statistique des EPCI à fiscalité propre au 1er janvier 2018, février 2018

<sup>1785</sup> Groupe caisse des dépôts, HJG ADC Aménagement Décision Conseil, Etude pour l'ADCF, Fusions 2017, Bilan des SDCI et nouvelle typologie des communautés, p 19

<sup>1786</sup> DGCL-DESL, Bilan statistique des EPCI à fiscalité propre au 1er janvier 2018, février 2018

<sup>1787</sup> Rapport thématique de la Cour des Comptes sur les finances locales, 2017, p 124

<sup>1788</sup> DGCL-DESL, Bilan statistique des EPCI à fiscalité propre au 1er janvier 2015, février 2015

<sup>1789</sup> Cabinet HJG ADC, Association des communautés de France, Association des directeurs généraux des communautés de France, Groupe caisse des dépôts, Etude, Grandes communautés : de l'exception à la généralisation ?, janvier 2016

<sup>1790</sup> Colloque, Quelle gouvernance pour les intercommunalités XXL ?, Faculté de droit d'Angers, 15 et 16 mars 2017

<sup>1791</sup> Rapport thématique de la Cour des Comptes sur les finances locales, 2017, p 124

<sup>1792</sup> Voir p 341

<sup>1793</sup> Article L5212-6-1 du Code Général des Collectivités Territoriales

Appliquée aux intercommunalités « XXL », cette règle a plusieurs conséquences. Chaque commune devant être représentée, elle conduit tout d'abord à la formation de conseils composés d'un nombre très important de délégués<sup>1794</sup>. L'organe délibérant de la communauté de communes du Grand-Figeac est, par exemple, composé de 126 conseillers communautaires<sup>1795</sup>. Or le conseil municipal d'une commune de population équivalente n'aurait été pourvu que de 43 conseillers municipaux<sup>1796</sup>. Si la loi prévoit dans le cadre de la création de communes nouvelles, la possibilité durant deux phases transitoires, de bénéficier d'un nombre de conseillers municipaux plus important<sup>1797</sup>, il s'agit de mesures provisoires. Dans le cas précis des intercommunalités « XXL », la composition du conseil communautaire est définitive tant que le périmètre intercommunal est maintenu.

L'application des règles de répartition aux EPCI « XXL » débouche par ailleurs sur un déséquilibre démographique dans la représentation des communes membres<sup>1798</sup>. Plus un EPCI regroupe de communes, plus la représentation démographique des communes de population intermédiaire et supérieure est réduite<sup>1799</sup>. En effet, la loi imposant à la fois la représentation de l'ensemble des communes et le plafonnement des conseils communautaires, la représentation des petites communes a tendance à se faire au détriment des autres<sup>1800</sup>. C'est ainsi que l'accueil de nouvelles communes membres au sein de la communauté d'agglomération de Saint-Lô a conduit à une réduction du nombre de sièges octroyés à la commune de Saint-Lô, cette dernière bénéficiant en 2014 de 24 sièges, ne dispose plus que de 21 sièges au 1<sup>er</sup> janvier 2018<sup>1801</sup>.

**508.** Cette situation a plusieurs conséquences sur le fonctionnement de ces institutions intercommunales. Elle pose tout d'abord un problème matériel d'organisation des

---

<sup>1794</sup> Groupe caisse des dépôts, HJG ADC Aménagement Décision Conseil, Etude pour l'ADCF, Fusions 2017, Bilan des SDCI et nouvelle typologie des communautés, p 19

<sup>1795</sup> [http://www.grand-figeac.fr/elus\\_communautaires.php](http://www.grand-figeac.fr/elus_communautaires.php)

<sup>1796</sup> Article L2121-2 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1797</sup> Voir p 208

<sup>1798</sup> Catherine DI FALCO, Rapport n°53, Sénat, session ordinaire 2016-2017, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation, du suffrage universel, du règlement et de l'administration générale, sur la proposition de loi de Mme Jacqueline GOURAULT, M. Mathieu DARNAUD et plusieurs de leurs collègues tendant à faciliter la recomposition de la carte intercommunale, 19 octobre 2016, p 11

<sup>1799</sup> Ibid, p 12

<sup>1800</sup> Ibid

<sup>1801</sup> Arrêté préfectoral n° 18-016-VL du 13 mars 2018, Constatant le nombre et la répartition des sièges au sein du conseil communautaire de la communauté d'agglomération Saint-Lô Agglo à partir du 1er avril 2018

assemblées. Il est souvent difficile d'accueillir de telles assemblées dans un lieu dédié ou approprié au débat démocratique<sup>1802</sup>.

Le second problème tient à la pratique démocratique au sein de ces assemblées. En effet, un nombre aussi important de conseillers ne favorise pas l'émergence des majorités politiques<sup>1803</sup>. Les débats peuvent ainsi facilement déboucher sur une approche trop consensuelle de la démocratie locale et par là sur une paralysie progressive du débat démocratique à l'échelle intercommunale<sup>1804</sup>.

**509.** Au-delà du fonctionnement des conseils, se pose la question de la légitimité de l'action communautaire au sein de ces nouveaux EPCI. Les principes de composition du conseil communautaire conduisent à une multiplication du nombre de communes ne disposant que d'un seul siège au conseil communautaire. Cette difficulté est d'autant plus grande dans les communautés composées essentiellement de communes rurales<sup>1805</sup>. Dans le cas de la communauté de communes du Grand-Figeac par exemple, plus de 70% des communes sont représentées par un seul conseiller communautaire<sup>1806</sup>. Cette proportion s'élève à plus de 95% dans le cas de la communauté d'agglomération du Cotentin<sup>1807</sup>. Cette situation a plusieurs conséquences sur la gouvernance de l'EPCI. Elle accentue tout d'abord, l'éloignement déjà constaté des administrés vis-à-vis des problématiques intercommunales<sup>1808</sup>. La dimension technique des compétences communautaires, associée à la faible représentation des communes au sein de l'assemblée communautaire a pour effet d'accroître l'éloignement des populations vis-à-vis des problématiques intercommunales. Elle conduit par ailleurs au renforcement du sentiment d'opposition déjà constaté entre les communes membres et les structures intercommunales. L'EPCI à fiscalité propre apparaît alors comme une entité « technocratique » sur laquelle les maires n'ont plus

---

<sup>1802</sup> Intercos géantes, méga obstacles : l'échec annoncé des communautés mal préparées, *Le courrier des maires*, n°297, janvier 2016, p 24

<sup>1803</sup> Cabinet HJG ADC, Association des communautés de France, Association des directeurs généraux des communautés de France, Groupe caisse des dépôts, Etude, Grandes communautés : de l'exception à la généralisation ?, janvier 2016, p 4

<sup>1804</sup> Ibid, p 42

<sup>1805</sup> Ibid

<sup>1806</sup> [http://www.grand-figeac.fr/elus\\_communautaires.php](http://www.grand-figeac.fr/elus_communautaires.php)

<sup>1807</sup> Arrêté préfectoral n° 16-49 du 16 décembre 2016, Constatant le nombre et la répartition des sièges au sein du conseil communautaire de la communauté d'agglomération du Cotentin à partir du 1er janvier 2017

<sup>1808</sup> Apolline PRETRE, « Gouverner à plus de 50 communes », in Communautés XXL : s'adapter au changement d'échelle, *www.adcf.org*, Dossier n°206, janvier 2016

d'influence<sup>1809</sup>. Cela accentue aussi les antagonismes politiques au sein du conseil communautaire, au point de faire émerger des blocages institutionnels autour d'intérêts particuliers. C'est ainsi que dans certains conseils communautaires de communautés « XXL », les divisions entre conseillers communautaires issus de communes rurales et conseillers communautaires issus de communes urbaines ont émergé ou ont été ravivées<sup>1810</sup>.

**510.** Les règles de fonctionnement de l'intercommunalité à fiscalité propre posent donc des difficultés dans le cadre d'intercommunalités composées d'un nombre important de communes. Or, la création de communes nouvelles, a tendance à faciliter le fonctionnement de ces EPCI.

## 2) Les solutions apportées par la commune nouvelle

**511.** La révision des SDCI de 2016 a conduit dans certains territoires, à l'émergence de nouveaux EPCI à fiscalité propre, dont les périmètres sont en règle générale plus importants qu'ils ne l'étaient. Cette évolution a plusieurs conséquences sur la gouvernance de ces structures, notamment lorsqu'elles regroupent plus de 50 communes. Si la commune nouvelle fut dans certains cas, un préalable à la formation de ces nouveaux EPCI, elle peut aussi être une solution appropriée à leurs difficultés.

### a) Un préalable à la formation des nouveaux EPCI

**512.** La loi précise que la rédaction des SDCI doit tenir compte des « *délibérations portant création de communes nouvelles* »<sup>1811</sup>. La révision des périmètres intercommunaux initiée par la loi du 7 août 2015 dans chaque département a dû tenir compte du phénomène de fusion de communes.

---

<sup>1809</sup> « De l'intercommunalité démocratique à l'EPCI technocratique », in L'intercommunalité contre la commune, 36 000 communes, Hors série, janvier 2017

<sup>1810</sup> Cabinet HJG ADC, Association des communautés de France, Association des directeurs généraux des communautés de France, Groupe caisse des dépôts, Etude, Grandes communautés : de l'exception à la généralisation ?, janvier 2016, p 17

<sup>1811</sup> Article L5210-1-1 du Code Général des Collectivités Territoriales

**513.** Le nombre de communes nouvelles a logiquement eu un impact sur l'ampleur de l'évolution des périmètres intercommunaux constatée dans chaque département. Comme évoqué précédemment, le Calvados, l'Eure, l'Orne, le Maine-et-Loire, le Jura et la Manche sont les départements qui ont connu entre 2014 et 2018, le nombre le plus important de création de communes nouvelles<sup>1812</sup>. Or, sur ces six départements, cinq ont été particulièrement concernés par le resserrement du nombre d'EPCI à fiscalité propre prescrit en 2016<sup>1813</sup>. Le nombre de communautés a par exemple été réduit de treize unités dans le département de la Manche<sup>1814</sup> et de quatorze unités dans le département de l'Orne<sup>1815</sup> entre 2016 et 2017. Seul le département du Jura n'a connu qu'une très faible évolution du nombre de ses EPCI. Le SDCI de ce département a en effet seulement prévu une modification des périmètres des sept EPCI à fiscalité propre ne remplissant pas les critères démographiques requis<sup>1816</sup>. Son nombre d'EPCI à fiscalité propre n'a été diminué que de huit unités<sup>1817</sup>. Elargie aux quinze départements les plus concernés par la commune nouvelle<sup>1818</sup>, le lien établi entre commune nouvelle et réduction conséquente du nombre d'EPCI à fiscalité propre est clairement constaté. Une réduction de plus de 48% du nombre d'EPCI à fiscalité propre a été observée dans la majorité de ces quinze départements<sup>1819</sup>.

**514.** Parmi les départements les plus exposés au resserrement intercommunal, nombreux sont ceux qui ne connaissent cependant qu'un nombre très limité de communes nouvelles<sup>1820</sup>. Le département des Pyrénées-Atlantiques a connu une des réductions du nombre d'EPCI à fiscalité propre les plus importantes à l'échelle nationale<sup>1821</sup>. Or, pour l'heure une seule commune nouvelle y a été créée<sup>1822</sup>.

---

<sup>1812</sup> Annexe n°1, Nombre de communes nouvelles par département métropolitain en 2016

<sup>1813</sup> Rapport thématique de la Cour des Comptes sur les finances locales, 2017, p 125

<sup>1814</sup> Arrêté préfectoral du 16 mars 2016, portant schéma départemental de coopération intercommunale de la Manche, Annexe 1

<sup>1815</sup> Arrêté préfectoral du 31 mars 2016, portant schéma départemental de coopération intercommunale de l'Orne, Annexe 1

<sup>1816</sup> Projet de Schéma Départemental de Coopération Intercommunale du Jura présenté à la CDCI le 12 octobre 2015, p 16

<sup>1817</sup> Arrêté préfectoral du 29 mars 2016, portant schéma départemental de coopération intercommunale du Jura, Annexe 1, p 16

<sup>1818</sup> Annexe n°1, Nombre de communes nouvelles par département métropolitain en 2016

<sup>1819</sup> Rapport thématique de la Cour des Comptes sur les finances locales, 2017, p 125

<sup>1820</sup> Ibid

<sup>1821</sup> Maylis DOUENCE, La communauté d'Agglomération du Pays Basque, Colloque, Quelle gouvernance pour les intercommunalités XXL ?, Faculté de droit d'Angers, 15 et 16 mars 2017

<sup>1822</sup> Annexe n°1, Nombre de communes nouvelles par département métropolitain en 2016

515. Ces constats statistiques conduisent à plusieurs commentaires. Dans les territoires les plus concernés par le phénomène de la commune nouvelle, la réduction du nombre d'EPCI à fiscalité propre a été importante. L'exemple du département de la Manche est très évocateur de cette concomitance. Les résultats statistiques sont ainsi conformes à l'obligation législative de prise en compte des communes nouvelles parmi les critères d'élaboration des périmètres intercommunaux. Tous les territoires ayant connu un resserrement intercommunal d'envergure ne sont cependant pas concernés par la commune nouvelle. Dans ce cas, l'élargissement des périmètres intercommunaux a obéi à d'autres critères législatifs ou à des impératifs territoriaux. Tel est par exemple le cas du département des Pyrénées-Atlantiques, où le préfet a pris en considération dans la rédaction de son projet de SDCI, le vœu des élus locaux de voir émerger une entité administrative regroupant l'ensemble des communes du Pays Basque<sup>1823</sup>. Ce constat permet aussi d'affirmer que les fusions importantes d'EPCI à fiscalité propre opérées dans certains départements au 1<sup>er</sup> janvier 2017 n'ont, pour l'heure, pas eu pour effet d'inciter à la création de communes nouvelles. Les communes nouvelles arrêtées en 2018 ont majoritairement concernées les départements déjà engagés dans cette démarche<sup>1824</sup>. Aucune commune nouvelle n'a par exemple été constituée dans les trois départements pyrénéens<sup>1825</sup> qui ont pourtant connu d'importantes évolutions de périmètres intercommunaux au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

#### b) Un complément nécessaire à la bonne gouvernance des nouveaux EPCI

516. Comme évoqué précédemment, un nombre trop important de communes regroupées peut gêner le fonctionnement des institutions intercommunales.

La commune nouvelle corrige cette situation. Elle permet tout d'abord, d'assurer une meilleure représentativité des territoires intercommunaux.

517. Plusieurs autres solutions d'organisation ont été expérimentées par des EPCI concernés, afin de déconcentrer la représentation du conseil communautaire au plus près

---

<sup>1823</sup> Préfecture des Pyrénées-Atlantiques, Circulaire du 17 mars 2016, relative à la proposition de mise en œuvre de l'EPCI unique Pays Basque

<sup>1824</sup> Annexe n°1, Nombre de communes nouvelles par département métropolitain en 2016

<sup>1825</sup> *Pyrénées-Atlantiques, Hautes-Pyrénées, Pyrénées-Orientales*

des différents territoires<sup>1826</sup>. Certaines communautés ont ainsi organisé la délocalisation de leurs conseils communautaires<sup>1827</sup>, d'autres ont proposé la formation de pôles régionaux ou territoriaux, permettant de diviser le conseil en secteurs géographiques<sup>1828</sup>. D'autres encore, ont préféré mobiliser les maires des communes membres en les regroupant au sein d'un conseil dédié qui donne un avis sur les grandes orientations communautaires<sup>1829</sup>. Dans tous ces scénarios, l'initiative d'organisation provient des conseils communautaires eux-mêmes. De plus, ces organisations particulières s'articulent autour d'organes n'ayant aucun statut législatif et dont les décisions n'ont aucune valeur juridique<sup>1830</sup>.

**518.** Quant à elle, la commune nouvelle permet d'institutionnaliser une nouvelle répartition territoriale des conseillers communautaires. Elle élargit en effet l'assise communale en réduisant le nombre de communes représentées par un seul conseiller communautaire. En application des dispositions de l'article L5210-2 3° du CGCT, lors de la création d'une commune nouvelle au sein d'un EPCI à fiscalité propre, « *il est procédé, au bénéfice de la commune nouvelle, à l'attribution d'un nombre de sièges égal à la somme des sièges détenus précédemment par chacune des communes concernées* »<sup>1831</sup>. La création d'une commune nouvelle permet donc à la nouvelle entité de cumuler les sièges dont bénéficiaient jusque-là les anciennes communes. Elle confère ainsi au nouveau territoire communal, une place plus importante au sein des institutions intercommunales<sup>1832</sup>. L'enquête de l'AMF consacrée à la commune nouvelle a permis de constater que, pour 57% des communes nouvelles interrogées, le choix de la fusion a permis de leur garantir un plus grand pouvoir d'influence dans les décisions intercommunales<sup>1833</sup>. Pour 54% d'entre elles, ce choix leur a permis de bénéficier de sièges supplémentaires au sein du

---

<sup>1826</sup> Apolline PRETTE, « Gouverner à plus de 50 communes », in Communautés XXL : s'adapter au changement d'échelle, [www.adcf.org](http://www.adcf.org), Dossier n°206, janvier 2016

<sup>1827</sup> Cabinet HJG ADC, Association des communautés de France, Association des directeurs généraux des communautés de France, Groupe caisse des dépôts, Etude, Grandes communautés : de l'exception à la généralisation ?, janvier 2016, p 17

<sup>1828</sup> Maylis DOUENCE, La communauté d'Agglomération du Pays Basque, Colloque, Quelle gouvernance pour les intercommunalités XXL ?, Faculté de droit d'Angers, 15 et 16 mars 2017

<sup>1829</sup> Ville de Cherisy, délibération du 21 décembre 2012, portant approbation des statuts et de la Charte communautaire des élus de la future communauté d'agglomération du Pays de Dreux, Annexe

<sup>1830</sup> *A l'exception des commissions formées en application des dispositions de l'article L5211-1 du CGCT*

<sup>1831</sup> Article L5211-6-2 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1832</sup> Annexe n°6, Compte rendu de l'Interview de Valentin JOSSE, Maire de Mouilleron-Saint-Germain, du 5 août 2016

<sup>1833</sup> Synthèse de l'enquête « communes nouvelles, où en êtes-vous ? », AMF et Caisse des Dépôts, Novembre 2017

conseil communautaire<sup>1834</sup>, pour 52% d'entre elles, de participer au bureau communautaire<sup>1835</sup>. La communauté urbaine du Grand Poitiers (Vienne) a été par exemple créée le 30 juin 2017 et elle comporte 40 communes membres<sup>1836</sup>. Afin de mieux peser dans ce nouvel EPCI, plusieurs communes ont souhaité se regrouper en communes nouvelles<sup>1837</sup>. Les communes nouvelles de Jaunay-Marigny et de Baumont-Saint-Cyr (Vienne) ont ainsi été créées. Cela a permis aux anciennes communes concernées, de ne plus avoir à parler d'une seule voix au sein du conseil communautaire et de bénéficier de deux conseillers par commune nouvelle. Ce choix a aussi permis à Jaunay-Marigny d'obtenir un siège au sein du bureau communautaire de la communauté urbaine<sup>1838</sup>. Un autre exemple particulièrement évocateur du rôle de la commune nouvelle est celui des communes de Goulier, Sem, Suc-et-Sentenac et Vicdessos, situées dans le département de l'Ariège. Ces dernières ont décidé de constituer une commune nouvelle qui entrera en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2019<sup>1839</sup>. Bien que peuplées à elles quatre, de seulement 656 habitants, elles bénéficieront jusqu'au prochain renouvellement, d'au moins quatre sièges au sein du conseil communautaire de la communauté de communes Haute-Ariège à laquelle elles sont rattachées<sup>1840</sup>.

**519.** Le choix de la commune nouvelle permet aux communes concernées de peser plus lourd dans la nouvelle communauté, en leur apportant un nombre plus important de conseillers communautaires. Or, comme évoqué précédemment, le trop grand nombre de conseillers communautaires complique la pratique de la démocratie intercommunale. La commune nouvelle n'apporte donc, dans un premier temps, aucune solution à cette situation<sup>1841</sup>. Cet état de droit demeure provisoire, puisqu'à compter du renouvellement suivant la création du nouvel EPCI, l'attribution du nombre de sièges respecte les règles du droit commun, ouvrant ainsi la possibilité d'une nouvelle répartition des sièges en application des dispositions prévues par la loi<sup>1842</sup>. Une réduction du nombre de conseillers communautaires peut alors être envisagée dans le cadre d'un accord local ou peut

---

<sup>1834</sup> Ibid

<sup>1835</sup> Ibid

<sup>1836</sup> Arrêté préfectoral n°2017-D2/B1-010, 30 juin 2017, portant transformation de Grand Poitiers communauté d'agglomération en communauté urbaine

<sup>1837</sup> Vers la commune nouvelle " Jaunay-Marigny ", La Nouvelle République, 28/05/2016

<sup>1838</sup> [https://www.grandpoitiers.fr/c\\_\\_336\\_1290\\_\\_Bureau\\_communautaire.html](https://www.grandpoitiers.fr/c__336_1290__Bureau_communautaire.html)

<sup>1839</sup> Arrêté préfectoral du 27 juillet 2018, portant création de la commune nouvelle de Val-de-Sos

<sup>1840</sup> Ibid

<sup>1841</sup> Article L5211-6-2 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1842</sup> Ibid



s'appliquer de droit, conformément aux dispositions de l'article L5211-6-2 du CGCT<sup>1843</sup>. Un tel choix entrerait cependant en opposition avec l'objectif de renforcement institutionnel porté par une majorité des communes nouvelles. Il pourrait alors susciter d'importants conflits politiques au sein des conseils communautaires concernés.

La situation particulière de la communauté d'agglomération Mauges-Communauté en Maine-et-Loire permet cependant de relativiser cette affirmation et offre un point de vue plus favorable sur l'utilité de la commune nouvelle dans ces circonstances. Cette communauté est issue du regroupement de six communautés de communes devenues communes nouvelles le 15 décembre 2015<sup>1844</sup>. Mauges-Communauté n'est composée que de six communes membres<sup>1845</sup>. Or sans recours à la commune nouvelle, cette communauté d'agglomération aurait regroupé un ensemble de 65 communes, ce qui l'aurait exposée à d'importantes difficultés de gouvernance. La création de Mauges-Communauté est intervenue après la fusion des communes concernées<sup>1846</sup>. Elle n'entre donc pas dans les critères de l'article L5211-6-1 du CGCT, qui impose l'attribution d'au moins un siège à chaque ancienne commune d'une commune nouvelle. Ce calendrier a ainsi permis de limiter la composition du conseil communautaire à seulement 48 membres<sup>1847</sup>, ce qui est la répartition de droit commun prévue par les textes pour une intercommunalité de 120 000 habitants<sup>1848</sup>. Cet exemple démontre que le recours à la commune nouvelle peut réduire de manière conséquente le nombre de siège au sein du conseil communautaire, facilitant ainsi la gouvernance de l'EPCI.

**520.** La formation de nouveaux périmètres intercommunaux a pu conduire au regroupement d'un nombre élevé de communes, pénalisant ainsi le bon fonctionnement des institutions intercommunales. La commune nouvelle apporte une première solution à ces difficultés, en réduisant le nombre de communes membres au sein des EPCI concernés. Mais cette

---

<sup>1843</sup> Voir p 343

<sup>1844</sup> Arrêté préfectoral n°201-57 du 24 septembre 2015, portant création de la commune nouvelle de Beaupréau en Mauges

<sup>1845</sup> Préfecture du Maine et Loire, Schéma départemental de coopération intercommunale, 18 février 2016, p 9

<sup>1846</sup> Arrêté préfectoral n° 2015-103 du 21 décembre 2015, autorisant la création de la communauté d'agglomération « Mauges-Communauté »

<sup>1847</sup> <http://www.maugescommunaute.fr/module-Contenus-viewpub-tid-2-pid-149.html>

<sup>1848</sup> Article L5211-6-1 du Code Général des Collectivités Territoriales

réduction est insuffisante à améliorer la gouvernance de l'EPCI, si elle ne s'accompagne pas d'une réduction concomitante du nombre de conseillers communautaires. Les dispositions actuelles de la loi empêchent, à court terme, la commune nouvelle de réduire le nombre de sièges au sein du conseil communautaire. Par ailleurs, l'objectif poursuivi par de nombreuses communes nouvelles est précisément inverse, puisqu'il vise à accroître le poids de leurs décisions au sein du conseil communautaire<sup>1849</sup>.

L'exemple de Mauges-Communauté démontre cependant que la commune nouvelle peut dans certaines conditions, dépasser cette contradiction, en apportant une réponse cohérente aux difficultés institutionnelles des grandes intercommunalités. Cet EPCI demeure précurseur, dès lors que la généralisation d'une telle démarche ne semble pas être, pour l'heure, à l'ordre du jour<sup>1850</sup>.

## **§2. La commune nouvelle, une réponse insuffisante à l'élargissement des compétences intercommunales**

**521.** La commune nouvelle est une solution aux enjeux de gouvernance des nouveaux EPCI. Elle apporte aussi un complément utile aux questions d'organisation et de répartition des compétences entre communes et EPCI au sein du bloc communal.

Le renforcement des compétences intercommunales a été accompagné par le législateur, depuis l'émergence de l'intercommunalité de projet au début des années 1990<sup>1851</sup>. Les dispositions de la loi NOTRe s'inscrivent dans cette dynamique. Or, ce texte marque une rupture avec l'évolution observée jusqu'alors. En effet, l'élargissement des périmètres intercommunaux, associé à la diversification des compétences intercommunales, a modifié la place et le rôle de l'intercommunalité à fiscalité propre au sein de l'architecture

---

<sup>1849</sup> Rapport de l'inspection générale des finances sur les mutualisations au sein du bloc communal, Décembre 2014, p 52

<sup>1850</sup> Cabinet HJG ADC, Association des communautés de France, Association des directeurs généraux des communautés de France, Groupe caisse des dépôts, Etude, Grandes communautés : de l'exception à la généralisation ?, janvier 2016, p 38

<sup>1851</sup> Jean-Claude NEMERY, « l'évolution du concept d'intercommunalité », in Marie Christine STECKEL-ASSOUERE, *regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité*, L'Harmattan, p 118

territoriale<sup>1852</sup>. Compte tenu de l'élargissement de son périmètre, l'intercommunalité n'est plus forcément le niveau d'administration le plus approprié à l'exercice des compétences qui lui ont été obligatoirement transférées depuis le vote de la loi NOTRe. Face à cette situation, la commune nouvelle est une solution appropriée au retour de certaines compétences de proximité vers l'échelon communal<sup>1853</sup>. Les règles de transfert de compétences obligatoires aux EPCI à fiscalité propre ne donnent cependant pas de marge de manœuvre suffisante à la commune nouvelle pour qu'elle puisse pleinement assumer ce rôle.

## **A.L'évolution des compétences intercommunales et ses conséquences sur l'organisation du bloc communal**

522. L'évolution des compétences intercommunales renforce l'importance des EPCI à fiscalité propre au sein du bloc communal. Elle traduit surtout une évolution de leur rôle, en les obligeant à la fois à assumer le développement et l'aménagement du territoire et à suppléer les communes dans l'exercice des politiques publiques de proximité. Si cette dynamique pouvait se concevoir facilement dans le cadre de périmètres intercommunaux de taille limitée, il en est tout autrement dans le cadre des nouveaux périmètres intercommunaux<sup>1854</sup>.

### **1) La loi NOTRe et la diversification des compétences intercommunales**

523. La loi du 7 août 2015 poursuit le renforcement des compétences intercommunales déjà engagé par les lois du 6 février 1992, du 12 juillet 1999 et du 27 janvier 2014<sup>1855</sup>.

Cet approfondissement de l'intégration intercommunale répond aux objectifs globaux de renforcement et de clarification de l'action publique portés par la loi<sup>1856</sup>. Il vise à faire des *intercommunalités* « des structures de proximité incontournables dans l'aménagement et la

---

<sup>1852</sup> Nelly FERREIRA, La réforme territoriale... Pour quelle décentralisation, *AJCT*, septembre 2014, p 412

<sup>1853</sup> Rapport thématique de la Cour des Comptes sur les finances locales, 2017, p 125

<sup>1854</sup> Aurélie AVELINE, Intercommunalité : la réforme continue, *AJCT*, septembre 2014, p 426

<sup>1855</sup> Laetitia JANICOT, La loi NOTRe, *JCP A*, Fascicule 116-10, 15 février 2016

<sup>1856</sup> Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, Exposé des motifs

*conduite de l'action publique locale* »<sup>1857</sup>. Il fait par ailleurs écho aux recommandations portées par les différents rapports ayant précédé le vote de cette loi, appelant à un renforcement substantiel de la rationalisation intercommunale. Le rapport de Martin Malvy et d'Alain Lambert d'avril 2014 préconisait, « *une montée en charge rapide de l'intercommunalité* »<sup>1858</sup>. Le rapport Krattinger d'octobre 2013 proposait quant à lui le renforcement d'une intercommunalité coopérative, respectant le rôle dévolu aux communes et aux EPCI dans une logique de subsidiarité<sup>1859</sup>. Le rapport de l'OCDE sur la situation économique de la France en 2015 proposait, d'« *Augmenter la taille et les compétences des intercommunalités comme prévu afin de diminuer le rôle des communes* »<sup>1860</sup>.

En application de ces orientations, les articles 64 et 66 de la loi NOTRe renforcent le nombre de compétences obligatoires et optionnelles des communautés de communes et des communautés d'agglomération. Les communautés de communes ont ainsi l'obligation d'exercer au minimum les compétences relevant de cinq groupes thématiques<sup>1861</sup>. Ce chiffre était limité à deux, jusqu'à la loi NOTRe. Les communautés d'agglomération exercent quant à elles, un ensemble de compétences relevant de sept groupes thématiques, contre quatre précédemment<sup>1862</sup>. La loi NOTRe a imposé le transfert à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017 de la « *Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés* »<sup>1863</sup>, de « *l'Aménagement, de l'entretien et de la gestion des aires d'accueil des gens du voyage* »<sup>1864</sup>, de « *la promotion du tourisme et de la création des offices de tourisme* »<sup>1865</sup>. Les compétences « *eau* » et « *assainissement* » ont été ajoutées à cette liste et deviendront des compétences obligatoires au 1<sup>er</sup> janvier 2020 pour les communautés d'agglomération<sup>1866</sup> et au 1<sup>er</sup> janvier 2026 pour les communautés de communes<sup>1867</sup>. La loi confirme par ailleurs, le transfert du plan local d'urbanisme (PLU) prévu par la loi ALUR

---

<sup>1857</sup> Ibid

<sup>1858</sup> Martin MALVY, Alain LAMBERT, Rapport, Op. Ct, p 29

<sup>1859</sup> Yves KRATTINGER, Rapport n°49, Op. CT, p 27

<sup>1860</sup> Etudes économiques de l'OCDE, France, Synthèse, mars 2015, p 4

<sup>1861</sup> Article L5214-16 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1862</sup> Article L5216-5 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1863</sup> Article L5214-16 et L5216-5 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1864</sup> Ibid

<sup>1865</sup> Article L5214-16 et L5216-5 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1866</sup> Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, Article 66

<sup>1867</sup> Loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes, Article 1<sup>er</sup>

du 24 mars 2014<sup>1868</sup> et le transfert de la compétence gestion des milieux aquatiques et protection des inondations (GEMAPI) créée par la loi MAPTAM du 27 janvier 2014<sup>1869</sup>. Cette dernière compétence doit prendre effet au 1<sup>er</sup> janvier 2018 pour l'ensemble des intercommunalités à fiscalité propre<sup>1870</sup>. La loi a, par ailleurs, étendu le nombre de compétences optionnelles des communautés d'agglomération et des communautés de communes. Leur choix s'est ainsi étendu de trois compétences optionnelles sur sept à trois compétences optionnelles sur neuf pour les communautés de communes<sup>1871</sup> et de trois compétences optionnelles sur six à trois compétences optionnelles sur sept pour les communautés d'agglomération<sup>1872</sup>.

La volonté initiale de suppression des départements devait conduire à un transfert des compétences de cette collectivité vers les régions et les EPCI à fiscalité propre<sup>1873</sup>. Dans ce contexte, le rapport du commissariat à l'égalité des territoires de juin 2014 prévoyait d'attribuer la voirie départementale et une partie de la maintenance technique des collèges aux EPCI à fiscalité propre<sup>1874</sup>. La suppression des départements n'ayant finalement pas été décidée par la loi, aucun de ces deux transferts n'a, pour l'heure, été entériné<sup>1875</sup>.

**524.** Plusieurs observations relatives à ces évolutions doivent être apportées. Tout d'abord, le renforcement des compétences des communautés de communes a rapproché cette catégorie d'EPCI à fiscalité propre de celle des communautés d'agglomération. Si une différence de niveau d'intégration existe toujours<sup>1876</sup>, elle s'est réduite en raison du fait que le nombre de compétences obligatoires des communautés de communes a été très nettement augmenté<sup>1877</sup>. Par ailleurs, l'intégralité des nouvelles compétences créées par la loi NOTRe a été à la fois attribuée aux communautés de communes et aux communautés

---

<sup>1868</sup> Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014, pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, Article 136

<sup>1869</sup> Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014, de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, article 59

<sup>1870</sup> Ibid

<sup>1871</sup> Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, Article 64

<sup>1872</sup> Ibid, Article 66

<sup>1873</sup> Martine LONG, Le département après la loi NOTRe, un acte de décès non transformé, *AJDA*, 19 octobre 2015, p 1912

<sup>1874</sup> Rapport du Commissariat à l'égalité des territoires, La taille des EPCI, un levier d'action pour la politique d'égalité des territoires, Février 2015, p 9

<sup>1875</sup> Jean Marie PONTIER, Solidarités et égalité des territoires, La semaine juridique administrations et collectivités territoriales, n° 38-39, 21 Septembre 2015

<sup>1876</sup> Rapport thématique de la Cour des Comptes sur les finances locales, 2017, 125

<sup>1877</sup> Ibid, p 133

d'agglomération, démontrant la volonté du législateur d'accroître le degré de rationalisation intercommunale sur l'ensemble du territoire<sup>1878</sup>. Cette tendance à l'harmonisation des compétences intercommunales pourrait conduire, à moyen terme, à l'effacement de ces catégories d'EPCI à fiscalité propre au profit d'une seule<sup>1879</sup>.

La loi NOTRe conduit par ailleurs à une diversification des compétences intercommunales. En effet, si le texte conforte les compétences historiques de l'intercommunalité de projet<sup>1880</sup>, il impose aussi des transferts importants de compétences de proximité jusque-là exercées par les communes<sup>1881</sup>. La loi NOTRe a ainsi renforcé les compétences stratégiques déjà exercées par les communautés. Elle a par exemple complété la notion de développement économique, en l'étendant à la promotion du tourisme et en supprimant le recours à la notion d'intérêt communautaire<sup>1882</sup>. Les EPCI à fiscalité propre ont aussi bénéficié du renforcement des compétences régionales entrepris par la loi NOTRe<sup>1883</sup>. Cette dernière a associé les EPCI à fiscalité propre à la définition des orientations des schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII)<sup>1884</sup> et des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)<sup>1885</sup>. La loi a par ailleurs prévu une possible déclinaison de l'action régionale en matière de développement économique, sous la forme de contrats signés avec les EPCI à fiscalité propres<sup>1886</sup>. Ces évolutions législatives associent, les EPCI à fiscalité propre à la définition et à la mise en œuvre des principales politiques régionales. En plus de ces compétences stratégiques, la loi NOTRe a accru la place des intercommunalités à fiscalité propre dans l'exercice de compétences de proximité, faisant d'elles des acteurs incontournables du service public de proximité<sup>1887</sup>. L'obligation faite aux communes membres des communautés urbaines de transférer la gestion de l'eau, de l'assainissement et du PLU, a ainsi été étendue à l'ensemble des

---

<sup>1878</sup> Ibid

<sup>1879</sup> Ibid, p 416

<sup>1880</sup> La loi du 6 février 1992 développe l'intercommunalité de projet autour de deux compétences structurantes : le développement économique et l'aménagement du territoire.

<sup>1881</sup> Jean François LACHAUME, Des intercommunalités renforcées, *AJDA*, 19 octobre 2015, p 1905

<sup>1882</sup> Solenne DAUCE, Coopération intercommunale-introduction et généralités, *JCP CT*, Fascicule 155, 2 novembre 2017, p 17

<sup>1883</sup> Bertrand FAURE, Le leadership régional : nouvelle orientation du droit des collectivités territoriales ?, *AJDA*, 19 octobre 2015, p 1898

<sup>1884</sup> Article L4251-14 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1885</sup> Article L4251-18 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1886</sup> Emilie CHALAS, Rapport N° 581, Op. CT, p 18

<sup>1887</sup> Jean François LACHAUME, Des intercommunalités renforcées, *AJDA*, 19 octobre 2015, p 1905

catégories d'EPCI à fiscalité propre. Ce constat inscrit ces mesures dans une dynamique plus générale de mutation de l'intercommunalité à fiscalité propre qui passe de la coopération à l'érection progressive d'une supra-communalité à l'échelle intercommunale<sup>1888</sup>.

525. Si cette démarche pouvait avoir un sens dans le cadre d'intercommunalité de petite taille, son renforcement dans le cadre d'EPCI de taille plus importante peut poser problème.

## 2) Le difficile exercice des compétences intercommunales au sein des nouveaux périmètres de coopération

526. Compte tenu de la diversité des compétences exercées depuis 2015 par les EPCI à fiscalité propre, la définition d'un périmètre de coopération globalement adapté à leur mission est difficile. Si le législateur a défini un ensemble de critères, au regard desquels ont été réalisés les périmètres actuels, ceux-ci ont répondu, avant tout, à des objectifs de clarification et de simplification institutionnelle<sup>1889</sup>. Or l'exercice des nouvelles attributions intercommunales ne s'accommode pas systématiquement des périmètres définis. Cette situation est compliquée par le fait que plusieurs outils permettant un assouplissement de la répartition des compétences ont été supprimés, dans un souci de clarification institutionnelle.

### a) L'impossible définition d'un optimum dimensionnel

527. La recherche du périmètre de coopération le plus approprié à l'exercice des compétences intercommunales n'est pas aisée<sup>1890</sup>. Cette définition peut en effet varier d'une compétence à l'autre, en répondant notamment à des considérations techniques, géographiques ou organisationnelles. Par exemple, la gestion des milieux aquatiques nécessite la prise en compte de la géographie des cours d'eau et des bassins hydrauliques.

---

<sup>1888</sup> Jean-Claude NEMERY, « l'évolution du concept d'intercommunalité », in Marie Christine STECKEL-ASSOUERE, *regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité*, L'Harmattan, p 126

<sup>1889</sup> Voir p 356 à 358

<sup>1890</sup> Frédéric TESSON, « L'échec programmé de la rationalisation des périmètres intercommunaux », in Marie Christine STECKEL-ASSOUERE, *regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité*, L'Harmattan, p 197

Etablir un périmètre adapté à l'exercice de chaque compétence, impliquerait la superposition de plusieurs organes de coopération, au risque de complexifier une organisation institutionnelle que le législateur cherche par ailleurs à clarifier<sup>1891</sup>. La recherche de l'optimum dimensionnel de l'intercommunalité doit donc associer deux tendances contradictoires : celle de la pertinence territoriale matérialisée par le choix du périmètre d'action le plus approprié et celle de la simplification institutionnelle<sup>1892</sup>. En privilégiant cette dernière<sup>1893</sup>, les nouveaux périmètres intercommunaux ont été condamnés à une efficacité relative<sup>1894</sup>.

Cette situation a pu rendre difficile la mise en œuvre de certaines compétences de proximité, dont les exigences techniques et d'efficacité imposent que soit respectée une certaine proximité<sup>1895</sup>. C'est le cas de la gestion de l'assainissement, du PLU intercommunal ou de la promotion du tourisme. En raison de particularités propres, les modalités de transfert de chacune de ces compétences ont fait l'objet d'adaptations législatives<sup>1896</sup>. Or ces dernières ne posaient comme alternative que le transfert à l'intercommunalité ou le maintien au niveau communal. Il est cependant important de considérer que l'évolution des périmètres intercommunaux implique qu'un optimum dimensionnel puisse se situer, pour certaines compétences, entre le niveau communal et le niveau intercommunal.

Les compétences de planification, notamment liées à l'action régionale ont en revanche besoin d'un périmètre d'action suffisamment étendu pour conforter les solidarités entre territoires ruraux et urbains, mutualiser les moyens ou adopter des stratégies territoriales adaptées<sup>1897</sup>.

Comme évoqué précédemment, les objectifs de simplification portés par le législateur ont par ailleurs été largement favorisés dans la rédaction des SDCI, ce qui a conduit à la création de périmètres de coopération adaptés à cet objectif.

---

<sup>1891</sup> Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, Exposé des motifs

<sup>1892</sup> Cecile JEBEILLI, Le bassin de vie, nouveau critère de l'intercommunalité rurale, *Revue du Droit rural*, n° 397, étude 12, Novembre 2011

<sup>1893</sup> Article L5210-1-1 II du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1894</sup> Cecile JEBEILLI, Op. Ct.

<sup>1895</sup> Rapport thématique de la Cour des Comptes sur les finances locales, 2017, p 126

<sup>1897</sup> Jean Luc FLICHET, Stéphane MAZARS, Rapport n°372, Sénat session ordinaire de 2012-2013, 20 février 2013, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, les collectivités territoriales et le développement économique : vers une nouvelles étape, p 16



528. La diversification des compétences intercommunales a rendu difficile la définition d'un périmètre répondant à l'ensemble des nouvelles missions de l'intercommunalité à fiscalité propre. Cette situation est d'autant plus compliquée que les outils permettant une souplesse dans la répartition des compétences ont été limités, voire supprimés.

b) L'encadrement des possibilités de répartition des compétences intercommunales au sein du périmètre de coopération

529. L'évolution cumulée des périmètres et des compétences intercommunales a réduit les alternatives au transfert de compétences vers l'EPCI à fiscalité propre, rendant plus difficile l'application du principe de subsidiarité<sup>1898</sup> dans l'exercice des compétences intercommunales.

La notion d'intérêt communautaire a précisément pour but de permettre, au sein de chaque compétence, la définition de ce qui relève des attributions et des moyens communaux ou intercommunaux<sup>1899</sup>. En ce sens, elle permet l'application d'une forme de répartition « subsidiarisée »<sup>1900</sup> des compétences du bloc communal. Constatant le lien entre l'intérêt communautaire et le déficit de coopération de certaines intercommunalités<sup>1901</sup>, la loi NOTRe a réduit l'usage de cette notion, en limitant le nombre de compétences concernées par son application<sup>1902</sup>. Il n'est donc plus possible de recourir à l'intérêt communautaire à l'issue du transfert des nouvelles compétences obligatoires instaurées pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération par la loi NOTRe<sup>1903</sup>. C'est le cas par exemple de la compétence « assainissement ». Cette dernière inclut le traitement des eaux usées et celui des eaux pluviales<sup>1904</sup>. Or dans une majorité de territoires, le traitement des

---

<sup>1898</sup> Bertrand Faure le définit comme un « Principe qui traduit la nécessité de faire exercer, ou de regrouper les compétences au niveau le plus adéquat au regard de la satisfaction des citoyens ainsi que de leurs coûts ».

<sup>1899</sup> Bertrand FAURE, Droit des Collectivités Territoriales, Dalloz, 4<sup>ème</sup> édition, 2016, p 377

<sup>1900</sup> Jean François LACHAUME, Des intercommunalités renforcées, *AJDA*, 19 octobre 2015, p 1905

<sup>1901</sup> Rapport thématique de la Cour des Comptes sur les finances locales, 2014, p 111

<sup>1902</sup> Jean François LACHAUME, Op. ct.

<sup>1903</sup> Article L5216-5 du Code Général des Collectivités Territoriales, Article L5216-16 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1904</sup> Direction Générale des Collectivités Locales, Note d'information relative à l'exercice des compétences « eau » et « assainissement » par les établissements publics de coopération intercommunale, 18 septembre 2017

eaux pluviales est partagé, voire exclusivement exercé au niveau communal<sup>1905</sup>. Le fait d'interdire la sécabilité de la compétence « *assainissement* » a soulevé bon nombre d'interrogations<sup>1906</sup>. Il semble en effet que le traitement des eaux pluviales à l'échelle intercommunale pose problème en zone rurale. La député Emilie Chalas, rapporteur de la proposition de loi relative au transfert des compétences « *eau* » et « *assainissement* » aux communautés de communes, en fait le constat dans un rapport parlementaire de janvier 2018 consacré à cette question : « *l'obligation de transfert de la gestion des eaux pluviales apparaît moins pertinente pour les communautés de communes que pour les communautés d'agglomération* ». Elle ajoute que « *En raison de leur caractère rural, le rattachement obligatoire des eaux pluviales à la compétence assainissement pourrait en effet avoir des conséquences préjudiciables sur la gestion de la voirie au niveau communal* »<sup>1907</sup>. Le législateur a donc dû s'adapter aux complexités constatées. La loi du 3 août 2018 a rendu facultatif le transfert de la gestion des « *eaux pluviales urbaines* » aux communautés de communes<sup>1908</sup>. Le transfert de cette compétence est en revanche obligatoire, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020, pour les communautés d'agglomération<sup>1909</sup>.

Si le recours à l'intérêt communautaire est écarté par la loi, pour le transfert des compétences obligatoires, il demeure possible pour le transfert des compétences optionnelles des communautés de communes et, dans une moindre mesure, des communautés d'agglomération<sup>1910</sup>. Il reste par ailleurs applicable pour le transfert des compétences facultatives<sup>1911</sup>. Dans ce cas, la loi rend possible la définition d'une ligne de partage au sein même des compétences transférées. Se pose alors la question du coût du transfert de certaines compétences. En effet, la fusion de plusieurs EPCI à fiscalité propre aux degrés d'intégration parfois disparates, a conduit les nouvelles entités à opérer des

---

<sup>1905</sup> Yvan AUJOLLET, Jean Louis HELARY, Pierre Alain ROCHE, Remi VELLUET, Nathalie LENOUVEAU, Rapport n°010159-01, Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable, Avril 2017, p 21

<sup>1906</sup> Plusieurs propositions de loi ont été déposées au Sénat et à l'Assemblée nationale pour modifier les articles 64 de la loi du 7 août 2015, imposant le transfert au 1<sup>er</sup> janvier 2020 des compétences eau et assainissement aux communautés de communes. La proposition 4265 du 30 novembre 2016, la proposition 4342 du 21 décembre 2016 à l'Assemblée nationale et 291 du 11 janvier 2017 au Sénat.

<sup>1907</sup> Emilie CHALAS, Rapport N° 581, Op. Ct, p 18

<sup>1908</sup> Instruction relative à l'application de la loi n° 2018-702 du 3 août 2018, relative à la mise en œuvre du transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes, 28 août 2018, p 5

<sup>1909</sup> Loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes, Article 3

<sup>1910</sup> Jean François LACHAUME, Op. ct.

<sup>1911</sup> Article L5211-17 du Code Général des Collectivités Territoriales

arbitrages parmi les compétences facultatives et optionnelles devant être transférées<sup>1912</sup>. Certaines ont alors pu être réattribuées aux communes membres<sup>1913</sup>.

La volonté stricte de limiter la marge de manœuvre des conseils communautaires, dans la délimitation de leurs compétences, a donc conduit à la limitation d'un intérêt communautaire pourtant bénéfique à la bonne gouvernance du bloc communal.

**530.** Les évolutions législatives récentes ont aussi eu pour effet d'interdire le recours au regroupement de type syndical au sein des périmètres des EPCI à fiscalité propre.

Dans le but de réduire l'émiettement intercommunal, la loi du 16 décembre 2010 a interdit la superposition des périmètres des syndicats de communes et des syndicats mixtes avec ceux des intercommunalités à fiscalité propre<sup>1914</sup>. Un syndicat dont le périmètre serait inclus ou identique à celui d'un EPCI à fiscalité propre serait alors supprimé d'office et ses compétences transférées à l'EPCI à fiscalité propre<sup>1915</sup>. Cette décision a permis de réduire le nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes<sup>1916</sup>. Elle a en revanche empêché de définir une échelle de regroupement intermédiaire entre la commune et l'EPCI à fiscalité propre.

Les dispositions de la loi du 7 août 2015 ont eu une influence sur cette dynamique. En effet, parmi les critères listés à l'article L5210-1-1 du CGCT, figure la réduction du nombre de syndicats, ce qui a impliqué une révision des périmètres intercommunaux en conséquence. Plus largement, l'évolution des périmètres intercommunaux a conduit à la suppression d'un nombre conséquent de syndicats<sup>1917</sup>. Pour les compétences exercées par ces entités, deux possibilités sont offertes aux décideurs locaux : le transfert à

---

<sup>1912</sup> Cabinet HJG ADC, Association des communautés de France, Association des directeurs généraux des communautés de France, Groupe caisse des dépôts, Etude, Grandes communautés : de l'exception à la généralisation ?, janvier 2016, p 38

<sup>1913</sup> Proposition de loi n° 758 permettant un exercice territorialisé de compétences au sein des établissements de coopération intercommunale à fiscalité propre de cinquante communes au moins, Sénat, 5 juillet 2016, Exposé des motifs

<sup>1914</sup> Article L5214-21 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1915</sup> CAA de Douai, 28 février 2008, *Société Véolia Eau-CGE*, n°06DA00733

<sup>1916</sup> Rapport thématique de la Cour des Comptes sur les finances locales, 2014, p 100

<sup>1917</sup> Rapport thématique de la Cour des Comptes sur les finances locales, 2017, p 122

l'intercommunalité à fiscalité propre surtout lorsqu'il s'agit de compétences obligatoires, ou la réattribution aux communes lorsque cela est techniquement possible<sup>1918</sup>.

C'est dans ce contexte que les compétences scolaires, exercées sous la forme de syndicats dédiés<sup>1919</sup> ont dû être soit réattribuées aux anciennes communes, soit transférées aux structures intercommunales<sup>1920</sup>. Se pose alors la question de la pertinence de l'exercice de telles compétences à une échelle intercommunale trop large qui serait susceptible de remettre en question « *la spécificité des écoles rurales et désorganiserait la politique éducative locale construite en concertation* »<sup>1921</sup>.

**531.** L'accroissement des périmètres intercommunaux s'accommode parfois difficilement de l'exercice des nouvelles compétences intercommunales. Les EPCI à fiscalité propre doivent à la fois conduire des compétences de proximité et réaliser des projets de territoires. Or ces deux objectifs ne s'articulent pas sur les mêmes périmètres de coopération. Si les situations les plus problématiques ont pu être résolues par le législateur, la question de la répartition de certaines compétences dites « *orphelines* » demeure posée. Pour celles-ci, le transfert à l'EPCI à fiscalité propre paraît inenvisageable. Leur réattribution aux communes membres l'est tout autant pour des raisons techniques et politiques. Se pose alors la question de la formation d'une entité supra-communale et infra-communautaire susceptible de porter ces compétences dans les EPCI à fiscalité propre de taille importante.

## **B. La réponse possible de la commune nouvelle à l'enjeu de la répartition compétences au sein du bloc communal**

---

<sup>1918</sup> Aurélie AVELINE, Intercommunalité : la réforme continue, *AJCT*, septembre 2014, p 426

<sup>1919</sup> Syndicats intercommunaux à vocation scolaire (SIVOS)

<sup>1920</sup> Question écrite n° 20929, Sénat, Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, Avenir des syndicats scolaires avec la loi NOTRe, Question de M. Alain Joyandet, 31 mars 2016

<sup>1921</sup> Question écrite n°20555, Sénat, Ministère de l'Education Nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, Avenir des syndicats intercommunaux à vocation scolaire dans le cadre de la réforme territoriale, Question de M. Jean Pierre Grand, 10 mars 2016

532. Compte tenu de leurs périmètres, certaines intercommunalités à fiscalité propre ne sont pas en mesure d'exercer l'ensemble des compétences que la loi leur impose. Dans ce contexte, un besoin de territorialisation de l'action intercommunale est apparu nécessaire. Ce besoin s'est traduit de deux manières : Tout d'abord par l'exercice territorialisé des compétences intercommunales ; Ensuite par la mise en œuvre, dans certaines intercommunalités, d'une territorialisation institutionnalisée. Mais cette réorganisation s'est aussi concrétisée sous la forme de regroupements de communes au sein des périmètres intercommunaux. La création de communes nouvelles s'inscrit dans cette dernière démarche. Elle apporte des garanties utiles à une meilleure répartition des compétences au sein du bloc communal. La commune nouvelle étant une commune à part entière, elle reste soumise aux mêmes règles de transfert de compétences que les communes de droit commun. Ses atouts dans la réorganisation des compétences au sein du bloc communal sont donc réels bien que, pour l'heure, limités par la loi.

### 1) Les cas limités de territorialisation des compétences intercommunales

533. La loi prévoit un dispositif de territorialisation des compétences intercommunales dans deux EPCI à fiscalité propre. Malgré la proposition d'extension de ce dispositif à l'ensemble des intercommunalités « XXL », il demeure pour l'heure limité à ces deux seuls cas. Par ailleurs, une organisation territoriale de l'exercice des compétences intercommunales par l'EPCI à fiscalité propre lui-même, reste possible dans le respect du principe d'égalité devant le service public.

#### a) Les mesures de territorialisation instituées par la loi

534. La loi MAPTAM du 27 janvier 2014 s'est donnée pour ambition de renforcer l'efficacité de la puissance publique et la qualité du service public, en s'appuyant sur les collectivités territoriales et en clarifiant l'exercice de leurs compétences<sup>1922</sup>. Cette démarche s'est appuyée sur l'évolution de l'organisation des espaces urbains les plus étendus qui souffrent d'un déficit de représentativité pénalisant leur compétitivité<sup>1923</sup>.

---

<sup>1922</sup> Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, Exposé des motifs

<sup>1923</sup> Emilie MARCOVICI, De la métropole de 2010 aux métropoles de 2014, *AJDA*, 3 mars 2014, p 435

Reprenant le dispositif créé par la loi du 16 décembre 2010<sup>1924</sup>, la loi du 27 janvier 2014 crée plusieurs types de métropoles. La métropole de Lyon devient une collectivité territoriale à statut particulier<sup>1925</sup>. La métropole du Grand-Paris devient un EPCI à fiscalité propre, à statut particulier<sup>1926</sup>. A ces deux métropoles particulières s'ajoutent les métropoles de droit commun. Au sein de cette catégorie, figurent plusieurs cas particuliers d'organisation. L'article L5217-1 du CGCT impose une organisation spécifique à la métropole d'Aix-Marseille-Provence. Les autres métropoles sont des métropoles de droit commun<sup>1927</sup>, la loi soulignant cependant le caractère européen des métropoles de Strasbourg et de Lille<sup>1928</sup>.

**535.** Les métropoles du Grand-Paris et d'Aix-Marseille-Provence bénéficient d'une organisation territoriale particulière<sup>1929</sup>.

**536.** Initialement conçue pour devenir une collectivité territoriale<sup>1930</sup>, la métropole du Grand-Paris est un EPCI à fiscalité propre à statut particulier. Sa nature juridique permet de conserver en son sein les communes et les départements de la petite couronne parisienne<sup>1931</sup>. Or l'étendue de son périmètre ne rend ni possible, ni pertinente, la conduite, à son niveau, de certaines compétences intercommunales<sup>1932</sup>. Afin de pallier cette difficulté, la loi MAPTAM avait créé un échelon administratif intermédiaire appelé « *territoire* »<sup>1933</sup>. Il s'agissait alors d'une entité déconcentrée de la métropole, dotée d'un conseil de territoire<sup>1934</sup>. La loi NOTRe a clarifié ce statut en transformant les territoires en EPCI sans fiscalité propre. Ils portent depuis le titre d'établissements publics territoriaux (EPT)<sup>1935</sup> et sont dotés d'une personnalité morale. Ces EPT sont obligatoirement

---

<sup>1924</sup> Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, Article 12

<sup>1925</sup> Article L3611-1 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1926</sup> Article L5219-1 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1927</sup> Article L5217-1 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1928</sup> Emilie MARCOVICI, De la métropole de 2010 aux métropoles de 2014, *AJDA*, 3 mars 2014, p 435

<sup>1929</sup> Jean Luc ALBERT, Paris, Lyon, Marseille, *JCP A*, Fascicule 129-10, 1<sup>er</sup> avril 2017

<sup>1930</sup> Olivier RENAUDIE, Le Grand Paris, *RFDA*, mai-juin 2016, p 490

<sup>1931</sup> Ibid

<sup>1932</sup> Solenne DAUCE, La métropole du Grand-Paris à l'issue de la loi NOTRe, *La Semaine Juridique*, n° 38-39, 21 Septembre 2015

<sup>1933</sup> Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, Article 12

<sup>1934</sup> Ibid

<sup>1935</sup> Emilie MARCOVICI, De la métropole de 2010 aux métropoles de 2014, *AJDA*, 3 mars 2014, p 435

compétents en matière de politique de la ville, d'action sociale, de gestion des déchets, d'assainissement et de politique de l'eau, de construction, d'aménagement et d'entretien de certains équipements publics<sup>1936</sup>. La loi prévoit la possible définition d'un intérêt territorial pour certaines de ces compétences<sup>1937</sup>. Elle rend par ailleurs possible le transfert par les communes, de compétences facultatives aux EPT<sup>1938</sup>. D'une logique de territorialisation des compétences, l'organisation de la métropole du Grand-Paris a donc évolué vers un système de coopération à deux niveaux<sup>1939</sup>. La répartition des compétences entre ces différentes entités répond à la dynamique de diversification déjà évoquée<sup>1940</sup>. Le développement économique et l'aménagement du territoire sont conduits à l'échelle métropolitaine, alors que les compétences de proximité incombent aux EPT. Il est d'ailleurs possible de considérer qu'en augmentant les compétences obligatoires des EPT au détriment de celles de la métropole, la loi NOTRe a paradoxalement affaibli l'échelon métropolitain<sup>1941</sup>. A l'issue de la création de la métropole, une période de répartition des compétences entre les différents niveaux d'intervention est prévue par la loi<sup>1942</sup>. Une réattribution des compétences exercées par les anciens EPCI à fiscalité propre disparus au profit de la métropole, est alors possible<sup>1943</sup>. Dans ce cas d'autres moyens de rationalisation peuvent s'avérer nécessaires à l'échelle communale, afin de faciliter la mise en œuvre de ces nouvelles compétences communales. La commune nouvelle est alors un mécanisme adaptée à cette situation<sup>1944</sup>.

**537.** Comme la métropole du Grand-Paris, la métropole d'Aix-Marseille-Provence bénéficie d'une organisation interne dérogatoire. L'étendue de son périmètre a nécessité la création d'entités infra-communautaires, visant à faciliter sa gouvernance<sup>1945</sup>. A l'image des premières dispositions prises pour la métropole du Grand-Paris, la loi crée au sein du

---

<sup>1936</sup> Laetitia JANICOT, La loi NOTRe, *JCP A*, Fascicule 116-10, 15 février 2016

<sup>1937</sup> Article L5219-5 V du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1938</sup> Article L5211-17 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1939</sup> Patrick DEVEDJIAN, Pierre BEDIER, Le renouveau des libertés locales, Propositions aux candidats à la primaire de la droite et du centre, p 6

<sup>1940</sup> Voir p 378 à 382

<sup>1941</sup> Laetitia JANICOT, La loi NOTRe, *JCP A*, Fascicule 116-10, 15 février 2016

<sup>1942</sup> Article L5219-5 V du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1943</sup> Ibid

<sup>1944</sup> Le projet de création d'une commune nouvelle en lieu et place des actuelles communes d'Issy-les-Moulineaux et de Boulogne-Billancourt, s'inscrit dans ce cadre

<sup>1945</sup> Jean Luc ALBERT, Paris, Lyon, Marseille, *JCP A*, Fascicule 129-10, 1<sup>er</sup> avril 2017

périmètre métropolitain, des entités déconcentrées dénommées « territoires »<sup>1946</sup>. Elles sont dotées d'un conseil composé des conseillers délégués des communes de ces territoires<sup>1947</sup>. Ces entités exercent par délégation, l'ensemble des compétences métropolitaines à l'exception de certaines directement exercées par la métropole<sup>1948</sup>. Le principe d'organisation de cette métropole est donc la territorialisation. Parmi les compétences que la loi interdit à la métropole de déléguer, figurent l'aménagement du territoire métropolitain et le développement économique. Comme pour la métropole du Grand-Paris, la loi permet l'exercice à une échelle de coopération distincte, des compétences programmatiques et des compétences de proximité.

**538.** Une proposition de loi déposée au Sénat le 5 juillet 2016 a envisagé d'étendre ce système de territorialisation par « *territoire* », à l'ensemble des communautés composées de plus de cinquante communes<sup>1949</sup>. Ce texte n'a pas encore été adopté. Il a posé plusieurs questions notamment liées au seuil de coopération fixé par la proposition. C'est ainsi que plusieurs parlementaires ont proposé la suppression de ce seuil, afin de généraliser ce dispositif à l'ensemble des EPCI à fiscalité propre<sup>1950</sup>.

#### b) La territorialisation possible de l'exercice des compétences intercommunales

**539.** Au-delà de ces mesures législatives, il est important de souligner qu'une organisation territorialisée de l'exercice des compétences intercommunales reste possible dans tous les EPCI à fiscalité propre. Dans ce cas, les politiques publiques ne sont pas portées par plusieurs échelons déconcentrés de l'intercommunalité, mais exercées de manière différente, au sein de divisions territoriales sans existence institutionnelle.

**540.** Les réseaux de transport public des communautés d'agglomération regroupant à la fois une ville-centre urbaine et des communes rurales sont, par exemple, le plus souvent

---

<sup>1946</sup> Article L5218-3 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1947</sup> Article L5218-4 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1948</sup> Article L5218-7 II du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1949</sup> Proposition de loi n°758, Sénat, Session ordinaire 2015-2016, permettant un exercice territorialisé de compétences au sein des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de cinquante communes au moins, Exposé des motifs

<sup>1950</sup> Jacqueline GOURAULT, Amendement n°COM-2, Proposition de loi permettant un exercice territorialisé de compétences au sein des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de cinquante communes au moins, Examen du rapport et du texte de la commission, 1<sup>ère</sup> lecture, 13 février 2017



différenciées. Le réseau de transport de l'agglomération du Cotentin est limité à la seule commune nouvelle de Cherbourg-en-Cotentin, quand l'agglomération applique une politique de mobilité adaptée aux zones rurales sur le reste du territoire<sup>1951</sup>. Dans la mise en œuvre de son PLU intercommunal, la communauté d'agglomération de Blois a par exemple choisi de territorialiser le document en cinq zones géographiques<sup>1952</sup>. Enfin, pour les compétences soumises à l'intérêt communautaire, il est possible de faire usage de ce dernier pour instaurer une organisation territorialisée de la mise en œuvre des compétences intercommunales<sup>1953</sup>. Ainsi, le conseil communautaire peut décider de prendre à sa charge une compétence qu'il ne mettrait en œuvre que sur une portion du territoire communautaire<sup>1954</sup>. C'est par exemple le cas de l'action sociale d'intérêt communautaire dans la communauté de communes du Val-de-Saintonge en Charente-Maritime<sup>1955</sup>. Elle a été constituée en lieu et place de sept communautés de communes, parmi lesquelles figure la communauté de communes du canton de Saint-Jean-d'Angély qui disposait de compétences très étendues en matière d'action sociale d'intérêt communautaire. La nouvelle communauté a décidé d'intégrer ces nouvelles compétences, mais en a limité l'exercice au seul territoire de l'ancienne communauté de communes du canton de Saint-Jean-d'Angély<sup>1956</sup>.

**541.** Si cette organisation peut être appropriée au besoin de réorganisation des compétences intercommunales évoqué, elle ne peut cependant se concevoir que dans le respect du principe d'égalité devant le service public. En effet, l'exercice d'un service public n'interdit pas à l'intercommunalité de traiter de manière différente des usagers placés dans des situations différentes<sup>1957</sup>. Une compétence intercommunale ne pourrait donc être appliquée de manière différente sur le territoire de l'EPCI, sans qu'une telle différence ne soit justifiée. Par ailleurs, si une compétence soumise à l'intérêt communautaire peut être

---

<sup>1951</sup> Annexe n° 7, Compte rendu de l'interview de Régis BUQUET, Directeur de cabinet du Maire de Cherbourg-en-Cotentin, 13 janvier 2017

<sup>1952</sup> Jacqueline GOURAULT, Rapport n°413, Sénat session ordinaire 2016-2017, 15 février 2017, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sur la proposition de loi permettant un exercice territorialisé de compétences au sein des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de cinquante communes au moins

<sup>1953</sup> DGCL, Note du 30 novembre 2015 aux préfets, dans le cadre de la révision des schémas départementaux de coopération intercommunale et l'élargissement en résultant de la taille des EPCI

<sup>1954</sup> Jacqueline GOURAULT, Rapport n°413, Op. ct

<sup>1955</sup> Statuts de la communauté de communes du Val de Saintonge

<sup>1956</sup> Statuts de la communauté de communes du Val de Saintonge

<sup>1957</sup> CAA de NANTES, 06/10/2017, *Communauté de communes d'Arc Sud Bretagne*, n°15NT03811

exercée de manière variable d'un territoire à l'autre, une compétence non soumise à l'intérêt communautaire devrait être exercée sur l'intégralité du territoire intercommunal<sup>1958</sup>. Ainsi, l'application différenciée évoquée précédemment ne pourrait conduire un EPCI à renoncer à l'exercice d'une compétence obligatoire sur une portion du territoire intercommunal, sauf à prouver que les critères de mise en œuvre de celle-ci ne la rendent applicable que sur une portion du territoire intercommunal<sup>1959</sup>.

**542.** Ces mesures législatives répondent partiellement au besoin de réorganisation des compétences à l'échelle des périmètres intercommunaux les plus étendus. En effet, les dispositions en vigueur ne concernent que les deux plus grandes agglomérations françaises. Pour le reste du territoire, la territorialisation des compétences intercommunales doit s'organiser de manière informelle, sans que la loi ne permette la création d'entités dédiées. Afin de faciliter la coopération entre communes, au sein d'un périmètre intercommunal, plusieurs outils législatifs peuvent être utilisés. La création de communes nouvelles s'inscrit clairement dans cette perspective.

## 2) La commune nouvelle : substitut à la territorialisation des compétences intercommunales

**543.** L'organisation territorialisée des compétences intercommunales peut être décidée par les conseils communautaires et métropolitains. Elle a, dans certains cas, été institutionnalisée par le législateur. Les communes peuvent aussi s'organiser, à leur initiative, afin de répondre au défi de la diversification des compétences intercommunales. Dans ce cas, de nombreuses options sont possibles parmi lesquelles figure la commune nouvelle. Bien qu'appropriée, cette dernière solution n'en reste pas moins limitée dans son objet.

---

<sup>1958</sup> Article L5211-41-3 III du Code Général des Collectivités Territoriales

a) La commune nouvelle, outil de réorganisation des compétences au sein du bloc communal

544. Dans un rapport consacré à la proposition de loi sur l'exercice territorialisé des compétences intercommunales, Jacqueline Gourault rappelle que plusieurs outils sont déjà à la disposition des élus municipaux pour organiser une coopération entre communes, au sein de l'intercommunalité à fiscalité propre<sup>1960</sup>. Comme évoqué précédemment, l'utilisation de la coopération intercommunale sans fiscalité propre est proscrite puisque la loi interdit l'usage de telles structures au sein du périmètre intercommunal<sup>1961</sup>.

Le rapport rappelle ainsi que les différentes formes de mutualisation peuvent permettre une organisation territorialisée de certaines compétences. Dans le cadre d'un transfert de compétences, une commune peut ainsi conserver, à son niveau, les moyens d'une compétence transférée dès lors que cela répond aux besoins « *d'une bonne organisation des services* »<sup>1962</sup>. L'article L5211-4-2 du CGCT autorise la création d'un « service commun » entre une ou plusieurs communes membres d'un EPCI à fiscalité propre, un EPCI à fiscalité propre et le cas échéant d'autres établissements publics rattachés. Ce dernier assure en leur lieu et place, des missions opérationnelles et fonctionnelles. La loi précise que ce service peut être géré, à titre dérogatoire, par une commune membre, choisie par l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre<sup>1963</sup>.

Plusieurs formes de coopérations horizontales sont, par ailleurs, à la disposition des communes. L'article L5111-1 autorise les communes membres d'un même EPCI à fiscalité propre, à signer entre elles, des conventions de prestation de service pour des missions non économiques d'intérêt général. L'article L5221-1 précise par ailleurs que des communes peuvent passer entre elles des ententes sur des objectifs d'utilité communale ou intercommunale compris dans leurs attributions.

Toutes ces hypothèses sont utiles à la réorganisation des compétences au sein du bloc communal. Elles sont cependant limitées dans leur objet, puisqu'elles ne peuvent

---

<sup>1960</sup> Jacqueline GOURAULT, Rapport n°413, Op. cit

<sup>1961</sup> Voir p 386

<sup>1962</sup> Article L5211-4-1 III du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1963</sup> Article L5211-4-2 du Code Général des Collectivités Territoriales

concerner que des compétences soumises à l'intérêt communautaire. Enfin, elles n'ont pas vocation à instaurer, à l'échelle infra-communautaire, un échelon administratif dédié, mais simplement à autoriser des partenariats entre personnes morales de droit public.

545. Il en va tout autrement pour les communes nouvelles dont la création a plusieurs avantages dans le contexte décrit.

L'arrêté préfectoral portant fusion et création du nouvel EPCI à fiscalité propre fixe les compétences de la nouvelle communauté. Toutefois, s'agissant des compétences optionnelles, le nouvel organe délibérant dispose d'un délai de trois mois pour délibérer, soit en faveur de la prise de ces compétences, soit en faveur de leur restitution aux communes membres<sup>1964</sup>. Ce délai est porté à deux ans pour les compétences facultatives<sup>1965</sup>. La délibération de l'organe délibérant peut stipuler que ces compétences font l'objet d'une restitution partielle lorsqu'elles sont soumises à l'intérêt communautaire<sup>1966</sup>. Le premier avantage de la création d'une commune nouvelle est donc de favoriser la mise en œuvre de la procédure décrite ci-dessus, en permettant aux communes concernées de bénéficier de moyens plus appropriés à l'exercice des compétences réattribuées<sup>1967</sup>. La commune nouvelle offre en effet les garanties d'une meilleure maîtrise des finances locales et d'une augmentation des recettes budgétaire<sup>1968</sup>. Elle garantit ainsi, aux anciennes communes, de meilleures capacités de gestion et d'investissement<sup>1969</sup>. Dans ces conditions, une commune nouvelle créée à l'échelle d'un ancien EPCI à fiscalité propre compétent serait en mesure d'offrir aux administrés un niveau de service public comparable à celui offert jusqu'alors par les anciens EPCI à fiscalité propre<sup>1970</sup>. De manière générale, le recours à une commune nouvelle permettrait aux anciennes communes d'améliorer la qualité du service rendu. Son coût pourrait enfin

---

<sup>1964</sup> Article L5211-41-3 III du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1965</sup> Ibid

<sup>1966</sup> Ibid

<sup>1967</sup> Mathieu DARNAUD, René VANDIERENDONCK, Pierre-Yves COLLOMBAT et Michel MERCIER, Rapport n°485, Op. Ct, p 20

<sup>1968</sup> Voir p 112 à 118

<sup>1969</sup> Ibid

<sup>1970</sup> Rapport thématique de la Cour des Comptes sur les finances locales, 2017, p 129

être mieux maîtrisé, grâce aux importantes mutualisations de moyens générées par la commune nouvelle<sup>1971</sup>.

Il est important de souligner que la procédure de réattribution précédemment décrite étant limitée à deux ans à compter de la date d'entrée en vigueur de l'arrêté préfectoral, elle ne peut être appliquée au-delà. En conséquence, une réattribution de compétences, concomitante à la création d'une commune nouvelle entreprise au-delà des délais indiqués, suivrait les dispositions de l'article L5211-17 du CGCT. Elle nécessiterait, alors, l'adoption de délibérations communes au conseil communautaire et à l'ensemble des communes membres, ainsi que la signature d'un arrêté préfectoral modifiant les compétences de l'EPCI à fiscalité propre<sup>1972</sup>.

Le second atout de la commune nouvelle est qu'elle permet la formation de degrés d'intégration variables au sein du périmètre intercommunal. Les nouveaux périmètres d'EPCI ont largement modifié le caractère rural ou urbain des intercommunalités à fiscalité propre<sup>1973</sup>. En ce sens, il est courant qu'une agglomération autrefois urbaine, soit à présent rattachée à d'anciennes communautés composées en majorité de communes rurales<sup>1974</sup>. Dans ce cas, le niveau d'intégration nécessaire au bon fonctionnement du nouvel EPCI implique un traitement différencié de ces territoires. La commune nouvelle permet d'institutionnaliser cette différence<sup>1975</sup>. Elle pérennise les acquis des anciennes communautés, en permettant aux communes concernées, de conserver un « *affectio societatis* » parfois ancien<sup>1976</sup>. Elle offre par exemple à certaines communes rurales, la possibilité de pérenniser la coopération pratiquée en matière scolaire<sup>1977</sup>. Elle résout aussi le déficit de coopération des anciennes communautés à dominante urbaine, rattachée des groupements majoritairement ruraux. La communauté de communes Terre-de-Montaigne en

---

<sup>1971</sup> Samuel Frédéric SERVIERE, Pourquoi il faut fusionner les petites communes et mutualiser les plus grosses, *IFRAP*, 20 janvier 2016

<sup>1972</sup> Article L5211-17 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>1973</sup> Rapport thématique de la Cour des Comptes sur les finances locales, 2017, p 125

<sup>1974</sup> La communauté d'agglomération du Cotentin reflète parfaitement cette situation. Quand la densité de population de l'ancienne communauté urbaine de Cherbourg s'élevait à 1 181 habitants/km<sup>2</sup>, la densité moyenne des 8 autres anciennes communautés de communes qui ont rejoint la nouvelle communauté d'agglomération du Cotentin ne s'élevaient qu'à 87 habitants/km<sup>2</sup>

<sup>1975</sup> Mathieu DARNAUD, René VENDIERENDONCK, Pierre Yves COLLOMBAT, Michel MERCIER, Rapport n°493, Op. Ct, p 23

<sup>1976</sup> Ibid

<sup>1977</sup> Mathieu DARNAUD, René VENDIERENDONCK, Pierre Yves COLLOMBAT, Michel MERCIER, Rapport n°493, Op. Ct, p 23

Vendée avait par exemple un niveau de coopération situé au-dessus de la moyenne du département<sup>1978</sup>. Or le SDCI arrêté en 2016 lui a imposé une fusion avec une communauté voisine, moins intégrée et plus rurale<sup>1979</sup>. Cette décision a conduit les acteurs locaux à envisager la création d'une commune nouvelle à l'échelle de l'ancien district de Montaigu<sup>1980</sup> et la transformation de l'actuelle communauté de communes « Terres-de-Montaigu, communauté de communes Montaigu-Rocheservière » en communauté d'agglomération<sup>1981</sup>. Effective à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, cette première évolution permettra de conforter la place de l'ancien territoire de Montaigu au sein de la nouvelle communauté<sup>1982</sup>. Elle aura aussi pour but de garantir un niveau de coopération plus important à l'échelle de ce périmètre, en résolvant des problématiques liées au logement, à la voirie et au commerce de proximité<sup>1983</sup>. La commune de Montaigu et son immédiate périphérie pourront ainsi traiter leurs enjeux communs, à une échelle d'intervention appropriée à leurs besoins<sup>1984</sup>. De telles évolutions sont observées ailleurs sur le territoire national. Les communes entourant Cognac<sup>1985</sup> et Angoulême<sup>1986</sup> en Charente, envisagent par exemple, des évolutions comparables à celles observées à Montaigu.

Le troisième avantage de la commune nouvelle est qu'il permet la formation d'un bloc communal à trois niveaux d'intervention. La commune nouvelle peut en effet constituer en son sein des communes déléguées<sup>1987</sup>. Ces dernières bénéficient d'un maire délégué, auquel peuvent être ajoutés des adjoints et un conseil de la commune déléguée. Ces entités sont dotées de compétences fixées par la loi. Le maire peut par ailleurs déléguer une partie de ses attributions aux maires délégués. Une réorganisation complète des compétences du bloc communal peut alors être envisagée. C'est précisément ce qui a été institué dans la future agglomération de Montaigu. La charte de la commune nouvelle de Montaigu-Vendée prévoit ainsi au sein de chaque compétence, un partage des missions entre trois

---

<sup>1978</sup> Préfecture de Vendée, Schéma départemental de coopération intercommunale, mars 2016, p 24

<sup>1979</sup> Arrêté N°2016-DRCTAJ-3-96 du 29 mars 2016 portant approbation du schéma départemental de coopération intercommunale de la Vendée

<sup>1980</sup> Charte de la commune nouvelle de Montaigu-Vendée, Op. Ct

<sup>1981</sup> Arrêté du 20 avril 2017 portant création de la commune nouvelle de Montaigu-Vendée

<sup>1982</sup> Ibid

<sup>1983</sup> Délibération portant approbation de la Charte de gouvernance de la commune nouvelle de Montaigu-Vendée, Op. Ct

<sup>1984</sup> Antoine CHEREAU, Maire de Montaigu, Vœux à la population, 12 janvier 2018

<sup>1985</sup> Julie PASQUIER, Cognac à 14, pour faire une seule commune, *La Charente Libre*, 19 janvier 2018

<sup>1986</sup> Caisse des dépôts, Territoires et conseils, Fiche pédagogique, Créer une commune nouvelle, p 5

<sup>1987</sup> Article L2113-10 du Code Général des Collectivités Territoriales

niveaux d'intervention<sup>1988</sup>. La politique de sécurité s'envisage par exemple, à la fois au niveau intercommunal, au niveau de la commune nouvelle et au niveau infra-communal à l'échelle des communes déléguées. La police municipale et la vidéo-protection sont gérées à l'échelle intercommunale, le travail de coordination avec la gendarmerie et la prévention de la délinquance à l'échelle de la commune nouvelle et les polices administrative et judiciaire à l'échelle des anciennes communes, par les maires délégués compétents. Cette répartition en trois niveaux d'intervention est cependant limitée. Il est tout d'abord impossible de réattribuer aux communes nouvelles des compétences obligatoires impérativement exercées à l'échelle intercommunale. Le conseil de la commune déléguée n'a par ailleurs pas vocation à délibérer sur les compétences exercées à son niveau d'intervention. Comme évoqué précédemment, l'essentiel de ses attributions est de nature consultative.<sup>1989</sup>.

Cette absence de souplesse dans la répartition des compétences découle d'une inadéquation entre les objectifs poursuivis par la loi en matière de coopération et le besoin d'une réorganisation fonctionnelle du bloc communal. En matière de commune nouvelle, la loi limite l'autonomie des communes déléguées, afin de garantir la stabilité et la pérennité de la commune nouvelle. Or un accroissement des compétences des communes déléguées risquerait de déstabiliser l'équilibre établi par la loi du 16 décembre 2010<sup>1990</sup>. En matière d'intercommunalité, la loi poursuit l'objectif d'un accroissement de la coopération entre communes. Or l'assouplissement des règles de transfert de compétences irait à l'encontre de cet objectif. La réorganisation du bloc communal est donc une réalité à laquelle le législateur n'est pas en mesure de répondre, celle-ci s'inscrivant en contradiction avec les dynamiques législatives en cours.

#### b) Les limites du recours à la commune nouvelle

**546.** En tant que commune, la commune nouvelle est logiquement soumise aux mêmes règles qu'une commune de plein exercice. Le degré de rationalisation opéré par la commune nouvelle n'a paradoxalement aucun impact sur l'étendue des compétences transférées par elle à l'intercommunalité à fiscalité propre. Ainsi, le recours à la commune

---

<sup>1988</sup> Charte de la commune nouvelle de Montaigu-Vendée, Op. Ct

<sup>1989</sup> Voir p 177 à 180

<sup>1990</sup> Voir p 225 à 233

nouvelle comme outil de réorganisation des compétences du bloc communal ne peut s'envisager que dans certaines situations particulières. Seules les compétences soumises à l'intérêt communautaire, ou susceptibles d'être réattribuées aux communes en raison de leur caractère facultatif ou optionnel sont concernées. Pour ces dernières, la réattribution doit par ailleurs tenir compte du nombre minimum de compétences optionnelles exercées par l'EPCI à fiscalité propre.

Cette situation paradoxale a fait l'objet d'un débat, lors de la troisième rencontre des communes nouvelles organisées par l'AMF, le 2 mars 2017<sup>1991</sup>. La députée du Puy-de-Dôme, Christine Pires-Beaune, y a évoqué le nécessaire assouplissement des règles de transfert des compétences obligatoires<sup>1992</sup>. L'idée serait précisément de garantir une meilleure subsidiarité dans la répartition des compétences au sein du bloc communal, afin de maintenir au niveau communal, certaines compétences de proximité.

Plusieurs réponses législatives ont déjà été apportées à cette problématique<sup>1993</sup>. Ainsi, les communes peuvent décider de conserver le PLU à l'échelle communale<sup>1994</sup>. Le transfert de la compétence « *promotion du tourisme* » a par ailleurs été adapté à certaines situations. La loi « *Montagne 2* » du 28 décembre 2016 a ainsi donné la possibilité aux communes de montagne qui en auraient fait la demande, de conserver la compétence promotion du tourisme à leur niveau d'intervention<sup>1995</sup>. Enfin, comme évoqué précédemment, la loi du 3 août 2018 est venue préciser les règles de transfert des compétences « *eau et assainissement* » aux EPCI à fiscalité propre.

Le droit s'est donc déjà adapté au problème de la répartition des compétences, mais cette adaptation est limitée à un nombre restreint de compétences.

**547.** Si ces adaptations ont du sens, elles demeurent problématiques à plusieurs égards. Comme évoqué précédemment, l'assouplissement des règles de transfert de compétences proposé s'inscrit d'abord dans une dynamique contraire à celle poursuivie jusqu'alors par

---

<sup>1991</sup> Thomas BEURY, L'essor des communes nouvelles interroge le rôle de l'intercommunalité, *Localtis*, 03/03/2017

<sup>1992</sup> Mathieu DARNAUD, René VANDIERENDONCK, Pierre-Yves COLLOMBAT, Michel MERCIER, Rapport n°485, Op. Ct, p 43

<sup>1994</sup> Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014, pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, Article 136

<sup>1995</sup> Loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016, de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, Article 69



la loi. En effet, la tendance est à un renforcement significatif de la coopération intercommunale. Or, accorder plus de libertés dans la détermination des compétences transférées serait un signal de ralentissement de la dynamique de coopération entre communes. Compte tenu de la situation communale française, cet assouplissement ne pourrait être généralisé, mais bien circonscrit à certaines situations particulières, dont la création de communes nouvelles<sup>1996</sup>.

Dans ce cas, il est nécessaire que des critères législatifs retenus par la loi garantissent le respect du principe d'égalité entre communes. Il est de jurisprudence constitutionnelle constante que la loi peut traiter de manière différente des collectivités, si elles sont placées dans des situations différentes ou si cette différence répond à des raisons d'intérêt général<sup>1997</sup>. Cette différence de traitement doit être, en revanche, en rapport avec la finalité de la loi. Le traitement différencié des communes nouvelles par rapport aux autres communes devra donc être justifié par des considérations objectives<sup>1998</sup>. Or, il paraît difficile de considérer qu'une commune nouvelle serait plus appropriée à traiter une compétence qu'une commune de droit commun de population équivalente. Ainsi, dans le cas où la loi prévoirait un assouplissement des règles de transfert dans les communautés dont l'ensemble des communes dépasserait un certain seuil démographique, ce critère ne pourrait s'appliquer aux seules communes nouvelles mais bien à l'ensemble des communes membres dépassant ce seuil.

**548.** La diversification des compétences intercommunales est rendue difficile par l'accroissement des périmètres intercommunaux. Plusieurs solutions ont été apportées à ces difficultés, parmi lesquelles figurent la territorialisation des compétences intercommunales et la coopération entre communes au sein des périmètres intercommunaux. La coopération entre communes repose le plus souvent sur une coopération de type contractuel, n'aboutissant pas à la création d'une entité administrative dédiée à l'exercice de compétences. Les conditions de territorialisation prévues par la loi

---

<sup>1996</sup> Mathieu DARNAUD, René VANDIERENDONCK, Pierre-Yves COLLOMBAT, Michel MERCIER, Rapport n°485, Op. ct, p 43

<sup>1997</sup> CC Décision n°2017-258, 28 décembre 2017, loi de finances pour 2018, Considérant 26 et CC Décision n°2010-618 du 9 décembre 2010, Réforme des collectivités territoriales, Considérant 49

<sup>1998</sup> Avis consultatif du Conseil d'Etat, Différenciation des compétences des collectivités territoriales relevant d'une même catégorie et des règles relatives à l'exercice de ces compétences, 1<sup>er</sup> mars 2018

pour les métropoles d'Aix-Marseille-Provence et du Grand-Paris débouchent, quant à elles, dans le premier cas, sur la création d'un échelon d'administration déconcentré de la métropole et, dans le second cas, sur la formation d'un échelon de coopération intercommunale intermédiaire. En comparaison de ces différentes solutions, la commune nouvelle semble l'outil le plus approprié au défi de la répartition des compétences au sein du bloc communal. En effet, elle permet tout d'abord, la création d'une entité administrative à l'échelle supra-communale. Au-delà, elle consacre la création d'une commune de plein exercice aux dimensions adaptées à l'exercice de compétences de proximité. Elle bénéficie alors des avantages propres à son statut de collectivité territoriale, à savoir la légitimité démocratique et la reconnaissance des principes constitutionnels de libre administration et de non tutelle. Enfin, la formation d'une commune nouvelle étant fondée sur le principe du « *volontariat* », l'étendue de son périmètre est librement définie sans intervention préfectorale. Ce dernier avantage lui permet de s'adapter aux situations propres à chaque territoire et de répondre de manière plus souple aux attentes des administrés.



**549.** L'accroissement des périmètres intercommunaux et la diversification des compétences intercommunales ont eu pour conséquences de modifier le rôle et la place de l'intercommunalité dans l'architecture territoriale<sup>1999</sup>. Initialement conçu comme un outil de substitution progressive aux communes les plus faibles, l'EPCI à fiscalité propre a changé de dimension et associe dès à présent des missions de service public de proximité et des missions programmatiques, sur un périmètre d'intervention souvent inadapté à l'exercice concomitant de ces deux groupes de compétences. Ce constat a fait naître un fort besoin de proximité que les communes ne sont pas toujours en mesure d'assumer. L'émiettement communal est trop important pour que la majorité des communes puisse se voir réattribuer l'exercice de certaines compétences qui, à défaut, sont maintenues à l'échelle intercommunale. En ce sens la loi NOTRe a entrepris une démarche non aboutie que le renforcement de la commune nouvelle est susceptible de compléter. Le développement de la commune nouvelle n'a pas initialement été pensé comme un volet de la réforme de l'intercommunalité. Il apparaît pourtant comme une évolution opportune qu'il serait utile, dans l'avenir, de soutenir au nom de l'efficacité du bloc communal.

---

<sup>1999</sup> Nelly FERREIRA, La réforme territoriale... Pour quelle décentralisation, *AJCT*, septembre 2014, p 412

## Conclusion du Titre II

550. Les huit années de développement de la commune nouvelle montrent que le destin de ce régime de fusion de communes est étroitement lié à l'évolution de l'intercommunalité à fiscalité propre. Le vote de la loi du 16 décembre 2010 aboutit à la fois à une évolution de l'intercommunalité à fiscalité propre et à la création de la commune nouvelle. Le rapport Balladur, dont le législateur s'est largement inspiré pour l'élaboration de son projet de loi de réforme des collectivités territoriales, préconisait la création de la commune nouvelle comme aboutissement du regroupement intercommunal. La loi du 16 décembre 2010 s'est finalement montrée plus indécise. Elle a consacré la généralisation de la coopération intercommunale, tout en offrant aux communes nouvelles la possibilité d'échapper à ce rattachement en constituant, dans certaines conditions, des communes isolées. La commune nouvelle pouvait alors être conçue comme une mesure de rationalisation complémentaire au regroupement intercommunal, ou comme l'aboutissement de la démarche intercommunale. Les effets cumulés des lois du 16 mars 2015 et du 7 août 2015 ont définitivement orienté la commune nouvelle vers la première hypothèse. Ainsi, d'une dynamique de convergence, la relation entre commune nouvelle et EPCI à fiscalité propre a été hiérarchisée, donnant à la démarche de fusion un rôle de complément de la coopération intercommunale. En renforçant l'étendue des compétences de l'intercommunalité à fiscalité propre, la loi NOTRe aurait dû condamner la commune nouvelle à la marginalité. Mais cette dernière est apparue comme une réponse appropriée au besoin de proximité né de l'élargissement des périmètres intercommunaux. Si le cadre juridique actuel limite l'ampleur de cette réponse, il est aujourd'hui possible de considérer l'intercommunalité nouvelle comme une opportunité inattendue, susceptible de favoriser le développement de la commune nouvelle.

## CONCLUSION DE LA SECONDE PARTIE

551. Il aurait été incomplet d'étudier le rôle de la commune nouvelle sans l'appréhender dans sa relation avec l'intercommunalité à fiscalité propre. En effet, le destin de ces deux systèmes de regroupement est lié, dès lors que le périmètre et les compétences du second conditionnent l'évolution du rôle donné au premier. Si la commune nouvelle a pu, au départ, être pensée comme une finalité logique de la coopération intercommunale, son rôle actuel a largement évolué, en raison de la mutation récente des EPCI à fiscalité propre.

La commune nouvelle est aujourd'hui une opportunité pour l'intercommunalité à fiscalité propre dès lors qu'elle accompagne l'évolution de son propre périmètre. Dans l'avenir, les communes nouvelles seront amenées à se développer en répondant notamment au besoin de proximité que ni le périmètre intercommunal, ni les périmètres communaux historiques, ne sont en mesure de solutionner. Les territoires dans lesquels il est nécessaire que des communes nouvelles soient constituées sont cependant minoritaires, les SDCI arrêtés en 2016 n'ayant pas toujours abouti à un accroissement substantiel des périmètres intercommunaux.

Le président de la République Emmanuel Macron a souhaité ne pas revenir, durant son quinquennat, sur les évolutions territoriales décidées en 2015 et en 2016<sup>2000</sup>. Il est dès lors difficile de présager de l'évolution des périmètres intercommunaux, notamment dans le cadre de la révision prochaine des SDCI prévue pour 2021<sup>2001</sup> et donc de l'éventuelle accélération du développement de la commune nouvelle qui en découlerait.

552. Si la commune nouvelle est une solution indispensable à la bonne gouvernance des EPCI à fiscalité propre, sa mise en œuvre nécessite une évolution des mentalités dans des territoires parfois hostiles à ce type d'évolutions. Les projets arrêtés en 2018 et devant entrer en application au 1<sup>er</sup> janvier 2019, sont majoritairement situés dans des territoires déjà très concernés par la commune nouvelle. Or, si la viabilité des périmètres intercommunaux les plus étendus nécessite la création de communes nouvelles, se posera alors la question de savoir si le contexte territorial et les mesures incitatives prévues par la

---

<sup>2000</sup> Discours du Président de la République, 100<sup>ème</sup> Congrès des Maires de France, 24 novembre 2017

<sup>2001</sup> Article L5210-1-1 du Code Général des Collectivités Territoriales

loi, seront suffisants pour assurer le développement de la commune nouvelle. Dans le cas contraire, la loi pourrait rendre, dans certains cas, la création de communes nouvelles obligatoire, quitte à remettre en cause la dimension volontaire de ce régime. Il serait alors dommageable pour l'avenir de la commune nouvelle, qu'en se montrant trop impératif, le législateur ne condamne une démarche dont une partie du succès est précisément liée au fait qu'elle repose sur l'initiative locale.

# CONCLUSION GÉNÉRALE

---

553. L'analyse de la commune nouvelle nous a permis de démontrer la singularité de ce régime de fusion dans la démarche de révision des périmètres communaux mise en œuvre depuis deux siècles. Cette singularité repose tout d'abord sur le nombre de communes nouvelles créées, en comparaison notamment au régime de fusion de communes instauré par la loi Marcellin du 16 juillet 1971. Mais cette singularité tient aussi au fait que la commune nouvelle est le seul régime de fusion de collectivités territoriales, basé sur le volontariat, ayant rencontré jusqu'à aujourd'hui un écho auprès des élus locaux et des populations concernées.

554. L'étude des enjeux et des perspectives de la commune nouvelle nous a aussi conduits à constater que ce régime avait pour effet de renforcer et de renouveler les institutions communales. Ces résultats se perçoivent aussi bien au niveau communal qu'à l'échelle du bloc communal. En effet, si la commune nouvelle offre de nouveaux moyens d'action à la commune, elle lui garantit aussi une meilleure représentativité au sein des EPCI à fiscalité propre. Elle participe en ce sens au renforcement de la commune. Par ailleurs, si la commune nouvelle apporte une nouvelle légitimité d'action au cadre communal en adaptant son organisation au maintien d'entités infra-communales, elle offre aussi à la commune l'opportunité d'une renaissance à l'échelle du bloc communal, rendant viable l'avènement de communes nouvelles isolées. Elle poursuit en ce sens une démarche de renouvellement des institutions communales.

555. Si nous avons pu éclairer l'avenir que la commune nouvelle réserve à la commune, il est important de rappeler que cet avenir dépend très largement du devenir législatif du régime en question. Bien que réduite dans ses attributions et dans ses moyens depuis plusieurs décennies, la commune bénéficie aujourd'hui d'une opportunité de redressement découlant de l'accroissement des périmètres de coopération intercommunale. Comme cela a été démontré, l'essor des périmètres des EPCI à fiscalité propre et la diversification de leurs compétences ont fait naître un besoin de proximité que les communes peuvent combler en se réappropriant certaines attributions dont elles ont dû se séparer. Or, cette réappropriation ne peut s'opérer à périmètre constant. La commune nouvelle devient donc un choix incontournable, puisqu'elle entreprend d'adapter les périmètres et les institutions communales, à l'avènement de cette opportunité nouvelle.

556. Dans ce contexte, plusieurs hypothèses d'évolution législative du régime de la commune nouvelle peuvent être envisagées.

557. La première est celle de la *désuétude*. Sans que le législateur ne revienne sur le dispositif en vigueur, il pourrait supprimer, dans les prochaines lois de finances, les mesures d'incitation financière associées à la création de communes nouvelles ou en réduire la portée par nécessité budgétaire. Dans ce cas, le nombre de communes nouvelles créées chaque année serait susceptible de diminuer très nettement. Cette situation serait alors inadaptée à l'avènement de communes nouvelles dans les territoires qui en ont le plus besoin, parce que marqués par un fort émiettement communal, une quantité problématique de communes très faiblement peuplées, ou la présence d'EPCI à fiscalité propre aux périmètres incompatibles avec l'exercice des compétences de proximité. Dans le cas de cette hypothèse, la commune nouvelle relèverait d'une initiative isolée, réservée aux territoires les plus habitués à la fusion de communes.

558. La deuxième hypothèse est celle du *statu quo*. Dans ce cas, les mesures incitatives en vigueur, seraient maintenues et le dispositif perdurerait en l'état. Plusieurs adaptations législatives pourraient être envisagées afin de faciliter les transitions, sans dénaturer le caractère communal de la commune nouvelle<sup>2002</sup>. Ces adaptations seraient cependant insuffisantes au déploiement harmonieux de la commune nouvelle sur le territoire national et au maintien du rythme de fusion constaté en 2015 et 2016<sup>2003</sup>.

Dans cette hypothèse comme dans la précédente, la question du périmètre des compétences communales demeure posée. En effet, les communes nouvelles n'ont aucune garantie sur l'évolution de leurs attributions, le nombre de compétences obligatoires des EPCI à fiscalité propre pouvant être renforcé par la loi<sup>2004</sup>. La commune nouvelle ne serait alors

---

<sup>2002</sup> La Proposition de loi n°503, Sénat, 24 mai 2018 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires, Article 1<sup>er</sup> et la proposition de loi n°620, Sénat du 6 juillet 2017, tendant à garantir la représentation des communes déléguées au sein des communes nouvelles, Article unique, abondent toutes deux en faveur d'une révision de la composition des conseils municipaux de la commune nouvelle favorisant la représentation des anciennes communes.

<sup>2003</sup> Sur cette période, 517 communes nouvelles ont été constituées.

<sup>2004</sup> Le rapport parlementaire de septembre 2018 des députés Alice Thourot et Jean-Michel Fauvergue intitulé « D'un continuum de sécurité à une sécurité globale », propose par exemple d'encourager le développement des polices municipales intercommunales, laissant supposer que ce volet de compétences communales, serait à l'avenir plus couramment exercé à l'échelle intercommunale par les EPCI à fiscalité propre.



qu'un outil permettant d'amoindrir ou de retarder le renforcement inévitable des EPCI à fiscalité propre.

559. La troisième hypothèse est celle de la *révolution communale*. Elle découle d'une évolution du droit en vigueur et d'une intervention plus insistante de l'Etat dans le développement de la commune nouvelle. L'objectif est d'assurer une meilleure couverture du territoire national par la commune nouvelle et ainsi de permettre un assouplissement généralisé des règles de transfert de compétences obligatoires aux communautés et aux métropoles. Plus largement, cette hypothèse est celle du retour de la commune comme collectivité de référence dans l'exercice des compétences de proximité. Elle doit aussi permettre, dans certaines conditions, aux communes et communautés qui le souhaitent de former des communes nouvelles isolées en lieu et place des intercommunalités à fiscalité propre.

La création d'une commune nouvelle est quasi exclusivement le résultat d'une initiative des élus locaux. Or la loi prévoit la possibilité pour le préfet de proposer la création d'une commune nouvelle. L'application des dispositions de l'article L2113-2 4° du CGCT permettrait une augmentation du nombre de communes nouvelles créées, sans évolution du droit en vigueur ni recours à la fusion forcée. Alors que l'implication de l'Etat se limite, pour l'heure, à un appui juridique à la démarche de fusion<sup>2005</sup>, peut être sera-t-il possible d'aller plus loin, en permettant à l'Etat de corriger l'inégal développement de la commune nouvelle sur le territoire national. Si la démarche similaire entreprise par la loi du 16 juillet 1971 a été relativement mal accueillie en son temps, le contexte budgétaire et administratif de la France en 2018 et la prise de conscience de celui-ci par les administrés et les élus municipaux, offrirait de plus amples garanties de succès.

Le développement de la commune nouvelle à l'échelle nationale serait propice à la révision des règles de transfert de compétence des communes aux EPCI à fiscalité propre. Le nombre de compétences intercommunales obligatoires prévues pour les articles L5214-16 du CGCT pour les communautés de communes, L5216-5 du CGCT pour les communautés d'agglomération, L5215-20 du CGCT pour les communautés urbaines et L5217-2 du

---

<sup>2005</sup> Réponse du ministère de la cohésion des territoires à la question écrite n°6265, Journal officiel de l'Assemblée nationale, 25/09/2018

CGCT pour les métropoles, pourrait être réduit au profit des communes qui disposeraient de capacités suffisantes pour en assurer l'exercice.

Une troisième évolution concernerait la possibilité, dans certains cas, de transformer des EPCI à fiscalité propre en communes nouvelles isolées. Si cette option paraît inenvisageable dans les EPCI regroupant un nombre trop important de communes, elle pourrait convenir à certains EPCI très intégrés et surtout aux métropoles, dont le statut d'établissement public pose problème. La loi du 16 mars 2015 a supprimé la possibilité pour les communes nouvelles de former des communes isolées, au motif que cela offrait la possibilité à certaines communes d'échapper à la coopération intercommunale. Compte tenu des évolutions de périmètre actuelles des intercommunalités, une commune nouvelle créée en lieu et place d'un EPCI à fiscalité propre bénéficierait d'au moins 15 000 habitants<sup>2006</sup>. Ce niveau de coopération garantit un degré de rationalisation suffisant à l'exercice des compétences intercommunales et à la création d'économies d'échelle.

**560.** S'il est pour l'heure impossible de déterminer avec certitude vers quelle hypothèse le choix du législateur se portera dans les années à venir, plusieurs indices permettent cependant de définir les contours de l'avenir de la commune nouvelle. L'hypothèse de la *désuétude* ne peut être définitivement écartée. En effet, aucune certitude n'a été apportée à la reconduction du dispositif d'incitation financière prévu par la loi de finances pour 2018<sup>2007</sup>.

Plusieurs indicateurs contradictoires abondent aussi dans le sens du statut quo ou de la révision du dispositif en cours.

Au sujet des compétences intercommunales, les mesures d'assouplissement relatives au transfert des compétences eau et assainissement vont effectivement dans le sens d'une réduction du nombre de compétences obligatoires des EPCI à fiscalité propre<sup>2008</sup>. Comme évoqué précédemment, pour que cet assouplissement soit efficace, il doit être complété par une implication active de l'Etat dans la proposition de création de communes nouvelles. Aucun indice n'abonde dans le sens d'un tel changement. Le président de la République a

---

<sup>2006</sup> *Sauf exceptions prévues par l'article L5210-1-1 du CGCT*

<sup>2007</sup> Réponse à la question n°268, Journal officiel de l'Assemblée nationale, 14/04/2018

<sup>2008</sup> Loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes

précisé qu'il souhaitait promouvoir les évolutions institutionnelles basées sur l'initiative des élus locaux<sup>2009</sup>. Toute forme d'initiative préfectorale pourrait alors être interprétée comme allant à l'encontre de cette consécration du principe du « *volontariat* ». Enfin, concernant la transformation des EPCI en communes nouvelles, une proposition de loi a été déposée en ce sens, le 24 mai 2018, à l'initiative entre autres, de la sénatrice Françoise Gatel. Elle rendrait possible la création d'une commune nouvelle isolée, créée en lieu et place d'un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre<sup>2010</sup>. Une issue favorable de cette proposition de loi, alimenterait l'hypothèse d'une rupture.

Ces différents indices démontrent que l'avenir de la commune nouvelle est plus incertain qu'il n'y paraît. Bien qu'un nombre important de projets de fusion parfois d'envergure<sup>2011</sup> soient régulièrement annoncés, la perspective d'un développement majeur de la commune nouvelle sur l'ensemble du territoire national semble pour l'heure compromise. La disparition des incitations financières pourrait par ailleurs renforcer ce risque. La possible désuétude du régime est associée au risque d'une rechute de la commune nouvelle dans les travers de la loi Marcellin. En effet, les revendications en faveur d'un renforcement de la singularité des communes déléguées au sein de la commune nouvelle risquent de dénaturer l'esprit premier de la commune nouvelle, en faisant de cette dernière une « *intercommunalité déguisée* »<sup>2012</sup>.

**561.** La commune nouvelle permet de retarder une évolution législative défavorable aux communes. Elle porte aussi en germe les prémices d'une rupture que l'initiative législative semble progressivement dessiner. Si les preuves de cette évolution sont notables, le développement trop faible de la commune nouvelle ne permet pas, pour l'heure, de penser que ce nouveau régime est en situation d'opérer la révolution communale qui s'impose.

---

<sup>2009</sup> Emmanuel MACRON, Discours du Président de la République au 100<sup>e</sup> congrès des maires de France, 24 Novembre 2017

<sup>2010</sup> Proposition de loi n°503, Sénat, 24 mai 2018, visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires, Article 4

<sup>2011</sup> Dans son discours de clôture de la quatrième rencontre des communes nouvelles de mars 2018, Jacqueline Gourault a évoqué le cas de plusieurs projets d'envergure, dont la création d'une commune nouvelle en Essonne, regroupant Evry et Courcouronnes.

<sup>2012</sup> Compte rendu des débats, Sénat, séance du 22 novembre 2017



# ANNEXES

---

## **Liste des annexes :**

Annexe n°1 : Nombre de communes nouvelles par département métropolitain au 1<sup>er</sup> janvier 2016

Annexe n°2 : Nombre de communes associées par département métropolitain au 1<sup>er</sup> janvier 2016

Annexe n°3 : Nombre de communes nouvelles par département, population, émiettement communal et chômage

Annexe n° 4 : Nombre de communes associées par département, population et émiettement communal

Annexe n°5 : Compte rendu de l'Interview de Madame Florence PINEAU, ancien Maire d'Olonne sur Mer, Vice-présidente de la communauté de communes des Olonnes (Vendée), 26 juin 2016

Annexe n°6 : Compte rendu de l'Interview de Monsieur Valentin Josse, Maire de Mouilleron-Saint-Germain, Vice-présidente de la communauté de communes de la Châtaigneraie (Vendée), 5 août 2016

Annexe n°7 : Compte rendu de l'interview de Monsieur Régis BUQUET, Directeur de cabinet du maire de Cherbourg-en-Cotentin (Manche), 13 janvier 2017

Annexe n° 8 : Compte rendu de l'Interview de Monsieur Jean Yves Onillon, Maire délégué de la commune d'Andrezé, adjoint au maire de la commune de Beaupréau-en-Mauges (Maine-et-Loire), 15 mai 2018

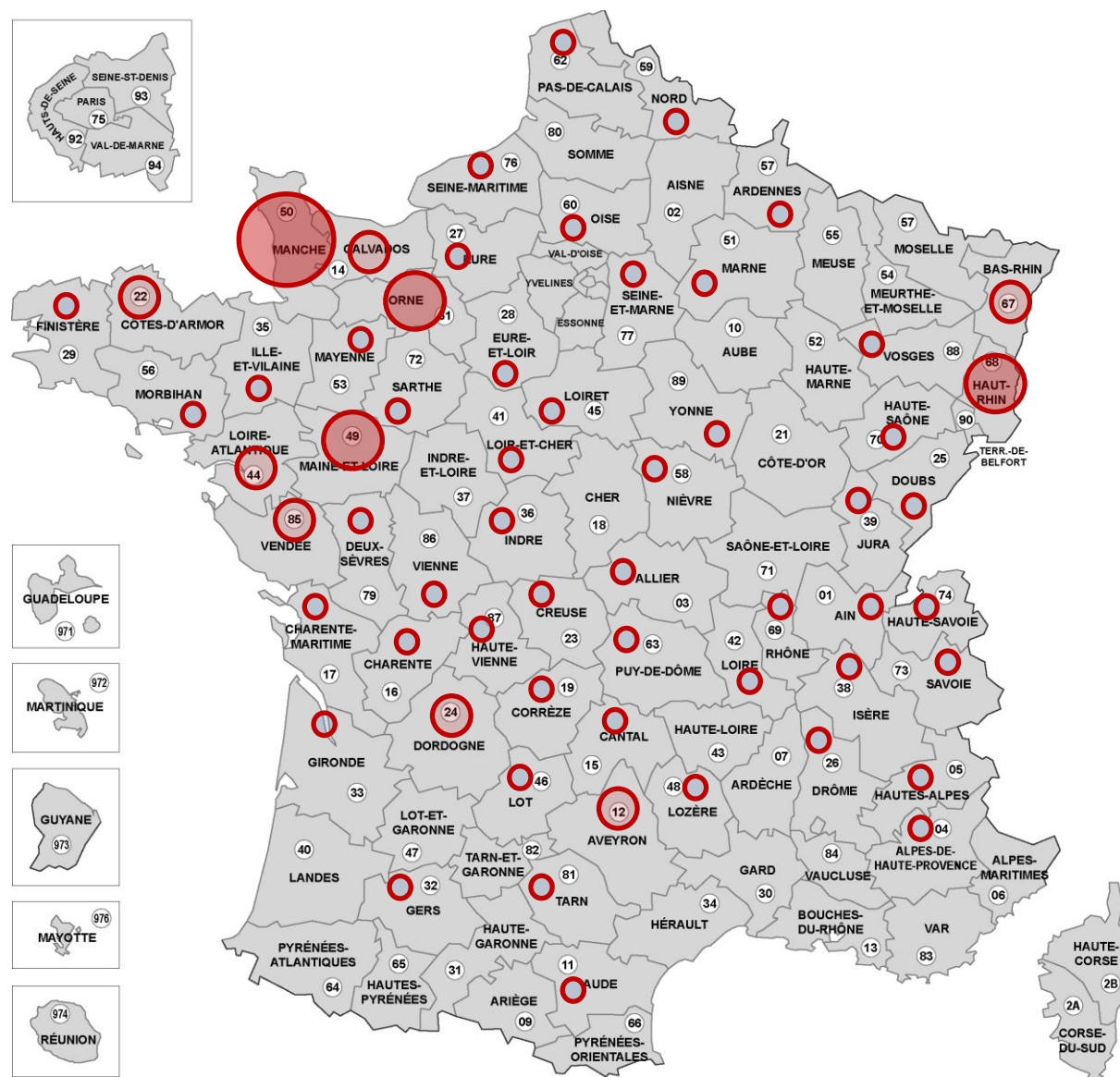
Annexe n°9 : Illustration humoristique, Maire de France, Avril 2015

Annexe n°10 : Carte des communes de France

Annexe n°11 : Nombre de communes par départements en 2011

## Annexe n°1 : Nombre de communes nouvelles par département métropolitain au 1<sup>er</sup> janvier 2016

Sources : INSEE









### Annexe n°3 : Nombre de communes nouvelles par département, population, émiettement communal et chômage

Départements	Arrêtés pris en 2015	Arrêtés pris en 2016	Arrêtés pris en 2017	Total	Nombre de communes par département en 2016	Part petites communes (-de 500 habitants) par département en 2013	Taux de Chômage en 2015, 4ème Trimestre
Ain	7	2	1	10	319	33,4	7,3
Aisne	3	0	0	3	816	73,7	14
Allier	1	1	0	2	320	58,1	1,8
Alpes-de-Haute-Provence	1	1	0	2	200	69	11,7
Ardennes	5	3	0	8	463	77,8	12,1
Ariège	0	1	0	1	332	79,8	12
Aube	1	0	0	1	433	76,2	12,5
Aude	2	0	0	2	438	67,6	13,8
Aveyron	7	1	0	8	304	56,6	7,5
Bas-Rhin	4	1	1	6	527	33	8,9
Calvados	15	24	0	39	706	63,3	9,8
Cantal	3	3	0	6	260	73,5	6,5
Charente	6	4	1	11	404	58,9	10,1
Charente-Maritime	2	0	2	4	472	44,1	10,9
Corrèze	1	2	0	3	286	66,8	8,3
Côte-d'Or	1	1	0	2	706	78,9	8,7
Côtes-d'Armor	6	4	1	11	373	27,9	9,2
Creuse	1	1	0	2	260	75	9,7
Deux-Sevres	2	3	1	6	303	42,9	7,8
Dordogne	9	11	0	20	557	63,9	10,7
Doubs	4	6	0	10	594	69,3	9,3
Drôme	2	0	0	2	369	55,8	11,3
Eure	17	10	4	31	675	56,6	10,5
Eure-et-Loir	6	3	1	10	402	55,4	9,6
Finistère	2	2	0	4	283	11,3	9,2
Gers	1	0	0	1	463	85,1	8,3
Gironde	1	2	0	3	542	38,2	10,1
Haut-Rhin	9	0	0	9	377	28,9	10
Haute-Garonne	0	1	1	2	589	59,3	10,4
Haute-Loire	2	1	0	3	260	62,7	8,4
Haute-Marne	5	2	0	7	437	85,6	9,4
Haute-Saône	1	1	0	2	545	82	9,5
Haute-Savoie	4	1	0	5	294	15,6	7,5
Haute-Vienne	1	0	0	1	201	36,3	10
Hautes-Alpes	2	1	2	5	172	71,5	9,4
Hautes-Pyrénées	2	2	0	4	474	84,8	11,4
Ille et Vilaine	2	4	0	6	353	13,6	8

Départements	Arrêtés pris en 2015	Arrêtés pris en 2016	Arrêtés pris en 2017	Total	Nombre de communes par département en 2016	Part petites communes (-de 500 habitants) par département en 2013	Taux de Chômage en 2015, 4ème Trimestre
Indre	3	0	0	3	247	59,9	9,8
Indre-et-Loire	0	4	1	5	277	31	
Isère	5	5	0	10	533	29,1	8,6
Jura	9	11	3	23	544	80,1	7,7
Landes	0	1	0	1	331	47,4	
Loire	1	0	0	1	327	34,3	10,1
Loire-Atlantique	5	0	1	6	221	1,8	8,7
Loir-et-Cher	3	4	1	8	291	45,7	8,9
Loiret	2	1	0	3	334	40,7	10
Lot	5	2	1	8	340	76,8	9,2
Lozère	8	6	0	14	185	82,2	6,4
Maine-et-Loire	25	10	1	36	183	23	9,5
Manche	36	9	1	46	601	59,7	8,2
Marne	2	2	1	5	620	74,5	9,8
Mayenne	3	3	1	7	261	44,1	7
Meurthe-et-Moselle	0	1	0	1	594	65,8	10,1
Morbihan	3	2	0	5	261	10,6	9,5
Moselle	1	2	0	3	730	51,5	10,4
Nièvre	1	1	0	2	312	72,4	9,5
Nord	2	0	0	2	650	19,4	12,9
Oise	1	2	0	3	693	52	10,1
Orne	20	3	3	26	505	72,7	9,6
Pas-de-Calais	2	2	0	4	895	51,2	12,9
Puy-de-Dôme	3	0	0	3	470	55,1	8,9
Pyrénées-Atlantiques	0	0	0	0	547	63,3	
Rhône	1	3	1	5	288	13,2	9,2
Saône-et-Loire	1	1	0	2	573	58,6	9,2
Sarthe	2	4	1	7	375	37,6	10
Savoie	4	3	0	7	305	44,4	7,8
Seine-et-Marne	1	1	0	2	77	30,6	8,1
Seine-Maritime	6	2	0	8	745	48,7	11,3
Somme	0	2	0	2	782	71,6	
Tarn	2	1	0	3	323	61,3	10,9
Val-d'Oise	0	0	1	1	185	29,7	
Vendée	8	2	0	10	282	10,3	8,3
Vienne	1	4	0	5	281	35,9	8,4
Vosges	3	0	0	3	514	72,2	11,8
Yonne	6	3	0	9	455	64,8	9,8
<b>Total</b>	<b>313</b>	<b>196</b>	<b>32</b>	<b>541</b>			

Sources : INSEE


Code couleur :  Département comportant plus de dix communes nouvelles en 2016  
 Département comportant plus de vingt communes nouvelles en 2016


## Annexe n° 4 : Nombre de communes associées par département, métropolitain population et émiettement communal

Départements	Nombre total de communes associées au 1 <sup>er</sup> janvier 2016	Pourcentage de communes de moins de 500 habitants	Nombre de communes par département
Ain	17	33,4	419
Aisne	4	73,7	816
Alpes de Haute Provence	23	69	200
Hautes Alpes	3	71,5	172
Ardèche	8	54	339
Ardennes	20	77,8	463
Ariège	6	79,8	332
Aube	6	76,2	433
Aude	2	67,6	438
Aveyron	2	56,6	304
Calvados	45	63,3	706
Cantal	9	73,5	260
Charente	12	59	404
Charente Maritime	9	44,1	472
Corrèze	4	66,8	286
Côte d'Or	6	78,9	373
Côtes d'Armor	11	27,9	373
Creuse	3	75	260
Dordogne	16	63,9	557
Doubs	36	69,3	594
Eure	3	56,6	675
Eure et Loir	22	55,4	402
Finistère	1	11,3	283
Haute-Garonne	4	59,3	589
Gers	4	85,1	463
Ille et Vilaine	6	13,6	353
Indre	1	59,9	247
Isère	4	29,1	533
Jura	18	80,1	544
Loir et Cher	4	45,7	291
Loire	5	34,3	327
Haute Loire	4	62,7	260
Loire Atlantique	2	1,8	221
Loiret	13	40,7	334
Lot et Garonne	14	55,2	319

Départements	Nombre total de communes associées au 1 <sup>er</sup> janvier 2016	Pourcentage de communes de moins de 500 habitants	Nombre de communes par département
Lozère	7	82,2	185
Maine et Loire	12	23	357
Manche	46	59,7	601
Marne	8	74,5	620
Haute-Marne	140	85,6	437
Mayenne	16	44,1	261
Meurthe et Moselle	4	65,8	594
Meuse	102	86,8	500
Morbihan	2	10,7	261
Moselle	24	51,5	730
Nièvre	1	72,4	312
Nord	6	19,4	650
Oise	2	52	693
Pas de Calais	8	51,2	895
Puy de Dome	3	55,1	470
Pyrénées Atlantiques	22	63,3	547
Hautes Pyrénées	4	84,8	474
Pyrénées Orientales	6	51,8	226
Bas-Rhin	41	33	527
Haut Rhin	2	28,9	377
Rhône	1	13,2	288
Haute Saône	29	82	545
Saône et Loire	10	58,6	573
Savoie	14	44,4	305
Haute Savoie	10	15,6	294
Seine Maritime	8	48,7	745
Seine et Marne	15	30,6	514
Yvelines	3	19,1	262
Deux Sèvres	41	42,9	303
Somme	27	71,6	782
Tarn	1	61,3	323
Vendée	12	10,3	282
Vienne	19	35,9	281
Haute Vienne	4	36,3	201
Vosges	5	72,2	514
Yonne	34	64,8	455
Territoire de Belfort	5	52,8	102
<b>Total</b>	<b>1041</b>		

Sources : INSEE

Code couleur :  Département comportant plus de vingt communes associées au 1<sup>er</sup> janvier 2016

 Département comportant plus de quarante communes associées au 1<sup>er</sup> janvier 2016

## **Annexe n° 5 : Compte rendu de l'Interview de Madame Florence PINEAU**

Ancien maire d'Olonne sur Mer et Vice-présidente de la communauté de communes des Olonnes (Vendée), 26 juin 2016

### **Avant propos :**

La ville d'Olonne sur Mer compte 15 000 habitants. Elle est située en périphérie immédiate des Sables d'Olonne. Avec la commune du Château d'Olonne, Les Sables d'Olonne et Olonne sur Mer forment le pays des Olonnes. Cet espace urbain de près de 45 000 habitants a depuis plusieurs décennies vocation à fusionner au sein d'une même entité.

Le projet a été particulièrement débattu au moment des élections municipales de 2014. Les trois majorités élues étaient favorables à la création d'une commune nouvelle avant la fin du mandat. Au moment de l'interview, seules les villes d'Olonne sur Mer et des Sables d'Olonne se sont officiellement engagées dans cette voie. La commune du Château d'Olonne a rejoint le mouvement en décembre 2016, suite à la réponse favorable de sa population. Au 1<sup>er</sup> janvier 2019, la commune nouvelle des Sables d'Olonne comprendra donc trois communes et 45 000 habitants.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2017, est créée à l'échelle de sept communes, la communauté d'agglomération des Sables d'Olonne.

### **1. Les ressorts du choix de la commune nouvelle :**

Les élus d'Olonne sur Mer souhaitent surtout garantir aux générations futures et aux nouveaux habitants (Olonne sur mer commune la plus attractive de Vendée) une bonne qualité de service public, créer des économies d'échelle pour réduire les dépenses de fonctionnement et investir. Les résultats de cette dynamique se récolteront dans dix années minimum.

La commune nouvelle permettra de corriger les inégalités fiscales déjà anticipées par une augmentation relative de la fiscalité depuis plusieurs années afin de rattraper les Sables d'Olonne.

La baisse des dotations est une autre raison pour laquelle il faut se rapprocher.

La fusion est enfin un projet de longue date des élus olonnais qu'il était nécessaire de concrétiser.

### **2. Les freins à la fusion :**

La principale difficulté est politique. Au départ la fusion devait se faire à trois communes. Pour divers raisons d'agenda sur les modalités de fusions et les garanties de maintien des identités communales, la commune du Château d'Olonne a souhaité ne pas participer à la fusion prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2018. Une consultation aura lieu au Château fin 2016 en vue d'une fusion au 1<sup>er</sup> janvier 2019.

La réaction des habitants peut dans certains cas être un frein. Pour des raisons socioculturelles ou par crainte d'une augmentation de la fiscalité, certains habitants demeurent farouchement hostiles au projet.

L'implication des agents communaux est un enjeu majeur, la fusion ne pouvant être un échec managérial.

### **3. Les caractéristiques pour la commune nouvelle :**

L'hypothèse d'organisation convergeait vers la création de communes déléguées. La création d'un conseil de commune déléguée aux Sables d'Olonne n'était au moment de l'interview, pas envisagée, pas plus que la nomination d'adjoints au maire délégué.

Des discussions étaient en cours au sujet des compétences des communes déléguées. Celles-ci devraient gérer, l'état civil, l'urbanisme et assurer un accueil permanent pour l'ensemble des services de la commune nouvelle et de l'agglomération des Sables d'Olonne.

### **4. Commune nouvelle et intercommunalité :**

La commune nouvelle doit devenir une ville motrice et attractive de la future agglomération des Sables d'Olonne.

L'agglomération doit-elle s'étendre ? Oui dans plusieurs années mais pour l'instant les petites communes de l'agglomération n'y sont pas prêtes. Elles ont rejoint le projet d'agglomération dans le but d'augmenter la qualité de service public. Une fusion plus large réduirait cette dynamique.

Pourquoi ne pas avoir créé une agglomération très intégrée à 7 plutôt qu'une commune nouvelle ? Ce projet n'aurait pas fédéré les petites communes.

Pourquoi ne pas avoir créé une commune nouvelle à 7 dans une intercommunalité intégrant Talmond Saint Hilaire ? Les petites communes n'en auraient pas voulu. Il n'y a pas encore suffisamment de culture et de travail commun entre ces 7 communes.

Ne pensez-vous pas que le projet d'agglomération des Sables d'Olonne est un projet qui intervient avec un certain nombre d'années de retard ? Le projet en cours est en effet en gestation depuis le début des années 2000. La consultation « *les Olonnes 2020* » de 2004, préconisait déjà le schéma actuel fusion à 3/communauté d'agglomération à 7. Tout y était déjà dit. Or les blocages politiques ont retardé le projet de plus d'une décennie.

### **5. Questions diverses :**

Quel avenir pour la commune du 21<sup>ème</sup> siècle ? Le maire reste une référence culturelle et sociale. Une référence de proximité. Malheureusement il risque de perdre ce rôle dans le cadre intercommunal et ça n'est pas sûr que la commune y survive. Pour autant elle est le ciment de légitimité de l'intercommunalité.

Quel avenir pour le département ? (Florence Pineau est vice-présidente du conseil départemental de la Vendée). Le département est devenu un pôle social. La suppression de la clause de compétences générales lui a fait perdre ses marges de manœuvre. Il finira par disparaître. Il faut créer des agglomérations fortes légitimées par des communes fortes pour pouvoir dialoguer avec la Région et bénéficier de la répartition économique qu'elle opère.



**Commentaire :**

*La commune nouvelle des Sables d'Olonne est en gestation depuis plusieurs années. Elle répond à un besoin de clarification de l'organisation territoriale autour d'un ensemble urbain ayant besoin très imbriqué. Elle se crée cependant sur un périmètre assez proche de celui de l'EPCI. Le risque est que le développement politique et fonctionnel de l'agglomération des Sables d'Olonne relègue à un second rang le dynamisme né de la fusion.*

*Une réflexion sur la création d'une commune nouvelle à l'échelle de l'agglomération aurait probablement du sens, pour dépasser cette difficulté.*

## **Annexe°6 : Compte rendu de l'Interview de Monsieur Valentin Josse**

Maire de la commune nouvelle de Mouilleron-Saint Germain (Vendée), Vice-président de la communauté de communes de la Châtaigneraie, 5 août 2016

### **Avant propos :**

La commune nouvelle de Mouilleron-Saint-Germain est une commune rurale de 1 800 habitants. Elle regroupe deux anciennes communes. Elle se situe à une trentaine de minutes de La Roche sur Yon, bénéficie d'une bonne accessibilité routière et d'un tissu industriel prospère lié notamment à la présence d'une usine du groupe agro-alimentaire Fleury-Michon. Il s'agit aussi d'un lieu historique et touristique d'importance, puisque Georges Clemenceau et le Maréchal de Lattre de Tassigny sont nés à Mouilleron. Un musée dédié à leur mémoire a récemment été inauguré par le président de la République.

En introduction, Monsieur le Maire fait part de son attachement à la commune, qui est une garantie de proximité et un vecteur d'identité.

### **1. Les ressorts du choix de la commune nouvelle :**

La première motivation est de concrétiser un rapprochement existant entre deux communes déjà très proches. Vingt-sept conventions liaient par exemple les deux communes. Il s'agit donc d'officialiser un rapprochement de fait.

Le second objectif est de conforter un pôle important dans la communauté de communes de la Chataigneraie. La commune nouvelle de Mouilleron-Saint-Germain étant la plus riche du canton.

Il s'agissait par ailleurs, de parer à d'éventuelles évolutions intercommunales potentiellement menaçantes pour l'identité des deux communes. Monsieur le Maire fait par exemple allusion à une extension possible de la communauté de communes de la Chataigneraie vers Fontenay le Comte et à un renforcement conséquent des compétences intercommunales.

L'idée est aussi de peser de manière plus importante au sein de l'intercommunalité, de donner au territoire de Mouilleron la place politique et symbolique qu'il doit avoir compte tenu de la réalité de son espace aggloméré.

La question des dotations de l'Etat n'est pas à négliger, même si le choix de la commune nouvelle aurait été fait sans incitations financières.

Il s'agit enfin d'une opportunité de mutualisation et de renforcement de la qualité du service public auprès des habitants.

### **2. Déterminer les freins à la constitution d'une commune nouvelle :**

La principale difficulté a été de convaincre les élus de Saint Germain que leur commune n'allait pas perdre son identité.

Monsieur le maire déplore par ailleurs, un manque d'accompagnement des services de l'Etat notamment sur les questions fiscales (arrêté du préfet pris un moi trop tard pour enclencher

l'harmonisation fiscale), la question de l'impossibilité de célébrer des mariages en mairie de Saint Germain, les questions du PLU....

Il y a enfin un désengagement important des élus municipaux, un absentéisme plus fort qu'avant.

### **3. La commune nouvelle dans le débat public :**

La fusion des deux communes était la première proposition des deux listes aux élections municipales de 2014.

La population n'a pas été réticente. A partir du moment où la crainte en matière d'identité a été levée pour les habitants de Saint Germain, la fusion est apparue comme une évidence.

Trois réunions publiques et des permanences ont été organisées.

Des bulletins d'information ont été distribués

### **4. Les caractéristiques de la commune nouvelle :**

D'autres projets de commune nouvelle ont été imaginés. Un projet de fusion avec la commune voisine du Tallud Sainte Gemme a été envisagé ainsi qu'un projet de commune nouvelle à l'échelle intercommunale. Ces deux projets n'ont pas vu le jour. Ils n'étaient pas souhaités par Monsieur le Maire pour qui la commune nouvelle doit se développer avant tout sur un ensemble urbain continu.

Une charte a été réalisée, elle acte finalement le rapprochement et formalise les raisons et avantages de la constitution d'une commune nouvelle à l'échelle de ces deux communes.

Il existe deux communes déléguées, mais pas de conseil de commune déléguée.

### **5. Commune nouvelle et intercommunalités :**

La commune nouvelle de Mouilleron est un moteur de l'intercommunalité, un pôle économique important à l'ouest du canton.

Quel rôle pour l'intercommunalité ? L'intercommunalité peut récupérer des compétences stratégiques mais le maire doit garder des prérogatives de proximité.

### **6. Questions diverses :**

La commune peut-elle disparaître ? La commune ne peut pas disparaître parce qu'elle est la « courroie de transmission », la seule entité dans laquelle les gens se sentent en confiance.

Quel avenir pour les départements ? Monsieur Josse n'est pas favorable à la disparition des départements. Ils ont notamment un rôle de solidarité territoriale. Ce rôle doit s'appliquer au bénéfice des communes et non seulement des intercommunalités.

**Commentaire :**

*L'intérêt de la commune nouvelle de Mouilleron-Saint-Germain porte notamment au fait qu'il s'agit d'une commune rurale typique du grand nord-ouest.*

*C'est une commune rurale de taille moyenne qui conserve des marges de manœuvres importantes quant à ses capacités de développement.*

*Cette commune bénéficie d'atouts en terme de proximité de l'agglomération Yonnaise, d'un patrimoine historique important et d'un bourg dynamique, notamment marqué par la présence de petits commerces de proximité.*

*La raison principale de cette fusion est liée à l'incompatibilité entre le territoire et ses habitants et les périmètres administratifs historiques. Il s'agit d'une correction d'une anomalie administrative qui permet de regrouper sous une même administration communale des communes dont les destins sont totalement liés et dont l'imbrication urbaine est importante.*

## **Annexe n°7 : Compte rendu de l'interview de Monsieur Régis BUQUET**

Directeur de Cabinet du Maire de Cherbourg-en-Cotentin (Manche), 13 janvier 2017

### **Avant-propos**

Cherbourg en Cotentin est une commune nouvelle créée au 1<sup>er</sup> janvier 2016 en lieu et place des 6 communes de la communauté urbaine de Cherbourg.

Cette commune nouvelle a plusieurs particularités. Il s'agit de la seconde plus grande commune nouvelle après Annecy. Elle compte 80 000 habitants.

La seconde particularité est qu'elle a intégré au 1er janvier 2017 la communauté d'agglomération du Cotentin qui compte 130 communes membres pour 180 000 habitants.

#### **1. Les ressorts du choix de la commune nouvelle :**

La fusion des deux régions Normandie met Cherbourg au troisième rang des grandes agglomérations de la région (après Rouen, Caen et Le Havre). Cette évolution s'apparente à un déclassement qu'il a été nécessaire de compenser par la création de la commune nouvelle.

Ce projet s'inscrit également dans une perspective de rapprochement avec d'autres intercommunalités du département. L'idée était de rapprocher l'agglomération de Cherbourg de son environnement rural dans une logique de complémentarité urbain/rural.

Les nécessités financières ont aussi favorisé cette décision. L'ensemble des communes concernées risquait de perdre au minimum, 40 millions d'Euros de dotations en trois ans, dans le cadre de la baisse des dotations territoriales décidée en 2015.

La commune nouvelle avait enfin pour objectif de créer des économies d'échelle. Elle a favorisé la mutualisation des services, avec des retombées attendues à moyen terme soit à l'horizon de cinq ans. Elle a aussi permis de contenir la hausse des taux d'imposition.

#### **2. Les freins à la formation de la commune nouvelle :**

Le principal frein a été politique. La relégation du statut de maire à celui de maire délégué a été difficile à accepter, d'où la volonté d'aller très vite avec le lancement de la procédure dès le 26 mai 2015 pour une prise d'effet au premier janvier 2016.

#### **3. La commune nouvelle dans le débat public :**

Quarante à cinquante réunions publiques ont été organisées. Elles ont réuni plus de 8 000 personnes. Il y a donc eu, une très forte implication de la population.

#### **4. Les caractéristiques de la commune nouvelle :**

Le périmètre choisi est celui de la communauté urbaine de Cherbourg créée en 1971.

Il a été décidé de créer des communes déléguées avec des conseils de communes déléguées dans chaque ancienne commune. Chaque conseil de commune déléguée est composé de l'ensemble des conseillers municipaux des anciennes communes. Chaque commune déléguée dispose d'adjoints au maire délégué. La composition totale de l'exécutif comprend 63 membres (adjoints, maires délégués, adjoints délégués). Le conseil municipal comprend 163 conseillers. Suite au renouvellement de 2020 le conseil municipal sera réduit à 59 élus.

Les compétences des communes déléguées sont des compétences de proximité. Elles ont en charge les affaires scolaires, l'état civil, les jumelages et le sport. La commune nouvelle a en charge, les compétences stratégiques.

## **5. Commune nouvelle et intercommunalité :**

La communauté d'agglomération du Cotentin a été créée au 1<sup>er</sup> janvier 2017. Durant un an, la commune nouvelle de Cherbourg en Cotentin est restée une commune isolée (sans rattachement intercommunal). Le transfert des compétences communales à l'agglomération au 1<sup>er</sup> janvier 2017 a nécessité une complexe réorganisation des services.

Les transferts de compétences obligatoires à l'agglomération ont posé problème.

La politique de la ville est une compétence obligatoire de l'agglomération. Or, elle n'est applicable que sur le seul périmètre de la commune nouvelle de Cherbourg, la communauté d'agglomération du Cotentin étant un EPCI à dominante rurale.

La question du transport publique a nécessité une distinction entre le service rendu en zone rurale et celui rendu en zone urbaine.

Le transfert de la compétence tourisme a été plutôt bénéfique, puisqu'elle a permis de proposer une offre touristique variée à l'échelle du Cotentin autour d'un interlocuteur unique.

L'agglomération permet enfin d'opérer une solidarité fiscale et financière à l'échelle du Cotentin et d'accroître la qualité du service publique dans les communes rurales.

### **Commentaire :**

*L'intérêt de Cherbourg-en-Cotentin est double.*

*Il démontre tout d'abord que la dynamique intercommunale, notamment en milieu urbain, conduit logiquement à la formation d'une commune nouvelle.*

*Il prouve par ailleurs que la construction intercommunale et la commune nouvelle peuvent avoir des effets contradictoires. Les transferts de compétences obligatoires des communes nouvelles aux EPCI, n'étant pas toujours pertinents au regard des périmètres d'action.*

*L'évolution des structures territoriales du Cotentin pourrait conduire à un développement encore plus important de la commune nouvelle sur le territoire de l'agglomération, permettant à cette dernière de ne conserver que quelques compétences stratégiques.*

## **Annexe n° 8 : Compte rendu de l'Interview de Monsieur Jean Yves Onillon,**

Maire délégué de la commune d'Andrezé, adjoint au maire de la commune de Beaupréau-en-Mauges (Maine et Loire), 15 mai 2018

### **Avant propos :**

Andrezé est une commune déléguée de la commune nouvelle de Beaupréau-en-Mauge. Située au cœur des Mauges, elle compte 1 800 habitants. Beaupréau-en-Mauges s'est formée à partir de 10 communes historiques et a formé une communauté d'agglomération de 120 000 habitants avec 6 autres communes nouvelles.

Il s'agit d'une évolution territoriale très singulière à l'échelle nationale.

#### **1. Les ressorts du choix de la commune nouvelle :**

Les différentes communes de la communauté avaient des habitudes de travail. Elles se regroupaient déjà au sein d'un syndicat mixte et d'un pays.

La culture politique locale a toujours conduit les élus locaux, à passer outre leurs oppositions partisans. Une liste trans-partisane avait par exemple été formée à Beaupréau aux municipales de 2014.

Une dynamique de mutualisation était déjà en cours depuis 2008 à l'échelle intercommunale. Elle concernait, les finances, les RH et les services techniques.

Depuis 2008, une harmonisation des taux de prélèvement était à l'œuvre à l'échelle intercommunale. Une démarche de solidarité financière avait été mise en place par l'intermédiaire des attributions de compensation, afin de compenser les difficultés de certaines communes.

Dès 2001 l'intercommunalité a adopté la TPU.

L'exemple de Baugé-en-Anjou (Maine et Loire) a été un modèle.

Le préfet a enfin encouragé cette évolution, bien que mise en œuvre à l'incitative des élus locaux.

#### **2. Les freins à la formation de la commune nouvelle :**

Il n'y a eu aucun frein de la part de la population.

#### **3. La commune nouvelle dans le débat public :**

En 2014 le projet n'avait pas été évoqué pendant la campagne. Il n'était pas à l'ordre du jour.

#### **4. Les caractéristiques de la commune nouvelle :**

Le périmètre actuel de la commune nouvelle est définitif, il ne peut évoluer.

Tous conseillers municipaux sont conservés durant la période transitoire.

Il a été instauré un bureau d'adjoints élargi, comprenant les adjoints de la commune nouvelle et ceux des communes déléguées.

Les conseillers communaux des communes déléguées, sont les conseillers municipaux des anciennes communes.

La charte de la commune nouvelle a obligé à une répartition équilibrée des sièges entre anciennes communes après 2020, afin que la représentation de chaque commune déléguée perdure.

Selon Monsieur le Maire délégué, le nombre de conseillers municipaux à partir de 2020 est insuffisant. Cela pose plusieurs difficultés notamment liées à l'importance du territoire. A partir de 2020, les conseillers municipaux devront consacrer plus de temps à leurs mandats. Dans ce cas le plafond indemnitaire pourrait être réévalué.

## **5. Rôle de la commune nouvelle au sein de l'intercommunalité :**

Pour Monsieur le maire délégué, les projets de commune nouvelle et de construction intercommunale sont complémentaires. Ils permettent d'aborder les compétences à plusieurs échelles.

## **6. Quel rôle pour le maire délégué ?**

Monsieur le maire délégué cumule, des compétences en tant qu'adjoint au maire de la commune nouvelle, des compétences sectorisées en tant que maire délégué/adjoint au maire, les compétences propres du maire délégué. Il a aussi reçu plusieurs délégations de la communauté d'agglomération.

Il estime que son travail est beaucoup plus dense qu'avant. Son rôle est essentiellement de faire le lien entre la population et les différentes entités.

### **Commentaire :**

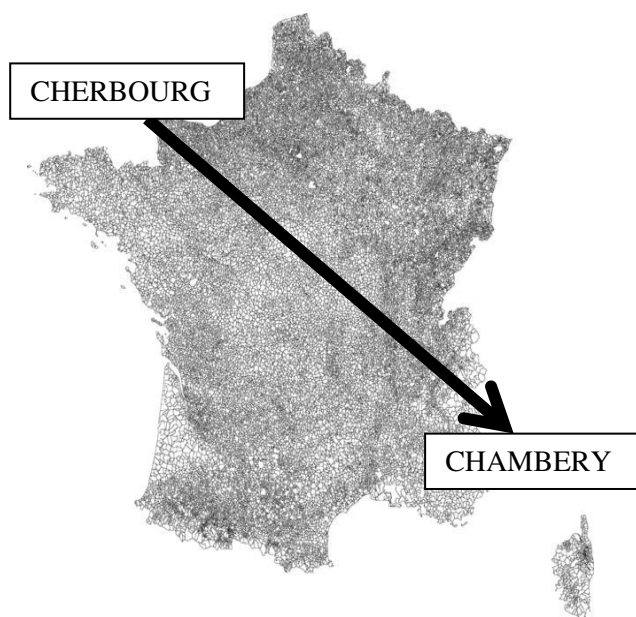
*La commune nouvelle de Beaupréau-en-Mauge s'inscrit dans un projet d'avant-garde mis en œuvre dans la région des Mauges dans le département du Maine-et-Loire. Il a permis la transformation de communautés de communes en communes nouvelles, puis le regroupement des ces dernières au sein d'une communauté d'agglomération. Le succès de cette démarche tient avant tout au contexte politique et culturel très favorable propre à ce territoire.*

*Si Monsieur le Maire délégué déclare n'avoir rencontré aucune difficulté majeure dans la mise en œuvre de ce projet, il note bien que compte tenu du périmètre de la commune nouvelle, les communes déléguées conservent un rôle de relais important. Le cadre législatif actuel semble insuffisant à apporter l'ensemble des garanties nécessaires à la bonne représentation des anciennes communes au sein du conseil municipal après 2020.*



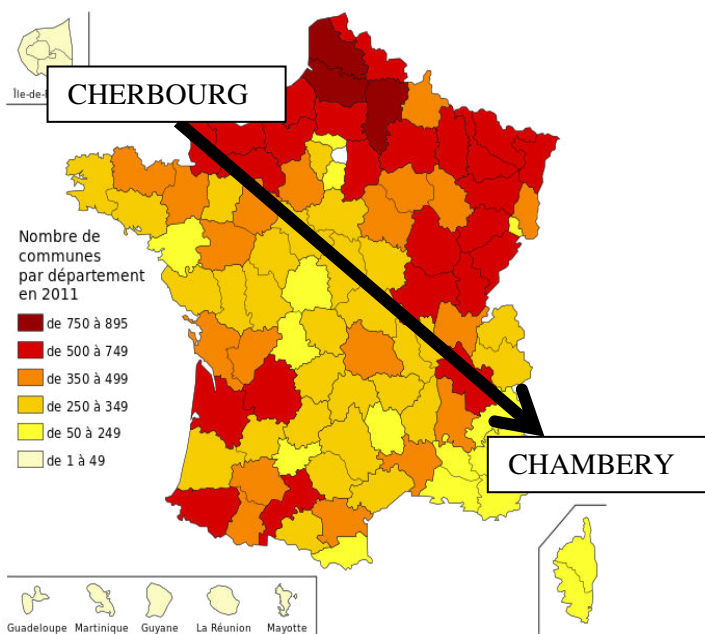


## Annexe n°10 : Carte des communes de France



Sources : *Vivre ensemble*, rapport de la commission de développement des responsabilités locales, La documentation française, 1976

## Annexe n°11 : Nombre de communes par départements en 2011



Sources : CHERON Sébastien et ESCAPA Caroline, *Plus d'une commune métropolitaine sur deux compte moins de 500 habitants*, Note thématique, Insee Focus N°52, 31 décembre 2015



# BIBLIOGRAPHIE

---

## ⇒ Ouvrages

### ♦ Ouvrage généraux

BENOIT Francis Paul,

- *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz, Volume I, 10 volumes, 9 600 p

BIGOT Grégoire,

- *L'administration française, Politique droit et société*, Tome I, 1789-1870, Lexis Nexis, 2<sup>ème</sup> édition, Paris, 2014, 400 p

CHAPUS René,

- *Droit administratif général*, Montchrestien, 2000, 14<sup>ème</sup> édition, tome I, 1313 p

DUPUIS Georges, GUEDON Marie-José, CHRETIEN Patrice,

- *Droit administratif*, Dalloz, 11<sup>ème</sup> édition, 2009, 682 p

FAIVRE Albert, Préface de FLOQUET Charles

- *La loi municipale du 5 avril 1884 : texte complet, annoté, commenté et expliqué par les circulaires et documents officiels, à l'usage des maires, conseillers municipaux et électeurs*, Paris Derveaux Editeur, Paris, 1884

FAURE Bertrand,

- *Droit des Collectivités Territoriales*, Dalloz, 4<sup>ème</sup> édition, 2016, 800 p

GODECHOT Jacques,

- *Les constitutions de la France depuis 1789*, Garnier Flammarion, 1970, 499 p

GOHIN Olivier, DEGOFFE Michel, Alexandre MAITROT DE LA MOTTE, Charles-André DUBREUIL,

- *Droit des collectivités territoriales*, Edition Cujas, 2<sup>ème</sup> édition, 708 p

PICARD Jean-François,

- *Finances locales*, LexisNexis, Paris, 2013, 484 p

ROUSSEAU Dominique, Pierre Yves GAHDOUN, Julien BONNET,

- *Droit du contentieux administratif*, Précis Domat Droit Public, 11<sup>ème</sup> édition, LGDJ, 880 p

VEDEL Georges,

- *Les Districts urbains*, Préface BOURJOL Maurice, Begrer-Levrault, 1963, 487 p

VERPEAUX Michel, JANICOT Laetitia,

- *Droit des Collectivités Territoriales*, PUF, 2015, 444 p

### ♦ Ouvrage spécialisés

ARNOULD Paul, BAUELLE Guy, BERTHOMIERE William, BOST François, *et. al*,

- *La mondialisation*, Cned, Sedes, Paris 2006, 312 p

AUBELLE Vincent, GIBERT Pascale,

- *La commune nouvelle*, Berger-Levrault, Paris, 2015, 248 p

BAZOCHE Maud,

- *Commune ou ville intercommunale, De Condorcet à Nicolas Sarkozy 1793-2009*, L'Harmattan, 515 p

-

BOULARD Fernand et REMY Jean,

- *La France religieuse, pratiques religieuses urbaines et régions culturelles*, Paris , Editions économie et humanisme, 1968, 213 p

CAILLOSSE Jacques,

- *Intercommunalités, invariances et mutations du modèle communal français*, Presses Universitaires de Rennes, collection Res-Publica, 1994, 491 p

CLUB JEAN MOULIN,

- *Les citoyens au pouvoir, 12 régions 2000 communes*, collection Jean Moulin, le Seuil 1968, 190 p

CORMENIN. M,

- *Recueil contenant les ordonnances et circulaires relatives à la loi du 18 juillet 1837 sur l'administration municipale*, La librairie administrative de Paul Dupont et Cie, Paris, 1838

DAVEZIES Laurent,

- *La crise qui vient, la nouvelle fracture territoriale*, La République des Idées, Seuil, Octobre 2012, 111 p

DE BOUJADOUX Jean-Felix,

- *Les réformes territoriales*, PUF, Que-sais-je ?, 2015, 128 p

DESAGE Fabien, GUERANGER David,

- *La politique confisquée, sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, savoir agir, éditions du croquant, 2011, 247 p

DUMONT Gérard-François,

- *La Ville en France*, SEDES CNED, 2010, 352 p

DURAND Jean-Dominique,

- *L'Europe de la démocratie chrétienne*, Questions du XXème siècle, Editions complexe, Paris, 1995, 383 p

GIUILY Eric, REGIS Olivier,

- *Pour en finir avec le millefeuille territorial*, L'Archipel, 2015, 260 p

GUIGOU Jean Louis,

- *Une ambition pour le territoire, Aménager l'espace et le temps*, L'Aube, Datar, Paris, 1995, 135 p

LE SAOUT Remi, VIGNON Sébastien,

- *Une invitée discrète L'intercommunalité dans les élections municipales de 2014*, Berger-Levrault, juin 2015, 304 p

PETIT Philippe, GARDERE Anne, DUMAS Guillaume, DENIS Berengère,

- *Commune nouvelle : réussir sa fusion*, Territorial éditions, Voiron, juillet 2015, 90 p

STECKEL-ASSOUERE Marie Christine,

- *Regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité*, L'Harmattan, p 185

TAINE Hyppolite,

- *Les origines de la France contemporaine*, Broché, 13 octobre 2011, 1792 p

VELTZ Pierre,

- *Mondialisation, villes et territoires, l'économie d'archipel*, PUF, Paris, 2000, 264 p

VERPEAUX Michel, PECHEUL Armel,

- *Les communes nouvelles*, LexisNexis, Actualité, 2016, 200 p

VILLE Frédéric

- *Communes nouvelles-atouts... et dangers*, Sélientes Editions, Nantes, 2017, 172 p

### ♦ Ouvrage - témoignages

GWIAZDIZINSKI Luc

- *La fin des Maires Dernier inventaire avant disparition*, FYP, 20 février 2008, 160 p

LESIPNET Roland

- *Raconte*, Les Sables d'Olonne, 2011, 208 p
- *En Quarante Ans*, Les Sables d'Olonne, 2013, 166 p

### ♦ Dictionnaires

BABOT Agnès, BOUCAUD-MAITRE Agnès, DELAIGUE Philippe

- *Dictionnaire d'histoire du droit et des institutions publiques*, Ellipses, Paris, 2002, 590 p

TEULON Frédéric

- *Dictionnaire d'histoire, économie, finance, géographie*, PUF, 6<sup>ème</sup> édition, Paris, 2010, 752 p

### ♦ Thèses

DELCAMP Alain,

- *Le sénat et la décentralisation*, Economica 1991, 800 p

LEPRINCE Matthieu

- *Superposition des niveaux de collectivités locales et comportements de dépenses publiques. Le cas de la coopération intercommunale en France*, Thèse de doctorat en sciences économiques, dir. Alain Guengant, Université de Rennes I, 2001

ROUSSILLON Henry,

- *Les structures territoriales des communes, réformes et perspectives d'avenir*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1972, 491 p

---

## ⇒ **Articles :**

### ♦ Revue scientifique

ALBERT Jean Luc

- Paris, Lyon, Marseille, *JCP A*, Fascicule 129-10, 1<sup>er</sup> avril 2017

AUBELLE Vincent

- Les conditions de fluidification du fonctionnement de la commune nouvelle, *AJCT*, N°2, février 2015, p 88

AVELINE Aurélie

- Intercommunalité, la réforme continue, *AJCT*, septembre 2014, p 426



AZUELOS Martine

- La mondialisation contemporaine quelles spécificités économiques ?, *Pouvoirs locaux*, n°77, juin 2008, p 77

BAUELLE Guy, TALLEC Josselin

- Les villes moyennes sont-elles les perdantes de la mondialisation ?, *Pouvoirs locaux*, n°77, juin 2008, p 89

BOUGRAB Jeannette

- « la décentralisation et la gauche », in Christophe BOUTIN et Frédéric ROUVILLOIS, *Décentraliser en France, idéologies, histoires et perspectives* Colloque du CENTRE, Caen, 28 et 29 novembre 2002, *Combats pour la liberté de l'esprit*, Paris, 2003, p 249

BOULOUIS Jean

- Une nouvelle conception institutionnelle de l'administration territoriale, commentaire des décisions du Conseil constitutionnel, *AJDA*, 1982, p 303

BOVIER Michel

- Le conseil constitutionnel et l'autonomie fiscale des collectivités territoriales : du quiproquo à la clarification, *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 33, Octobre 2011

BRISSON Jean François

- La loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales, *JCPA*, Fascicule 116-50, 16 janvier 2011

CHARLOT Sylvie, PATY Sonia, PIGUET Virginie

- Intercommunalité et fiscalité directe locale, *Economie et statistique*, n°415-416, 2008, pp. 121-140

DAUCE Solenne

- Coopération intercommunale-introduction et généralités, *JCP CT*, Fascicule 155, 2 novembre 2017, p 17 La métropole du Grand Paris à l'issue de la loi NOTRe, *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n° 38-39, 21 Septembre 2015

DE MONTECLER Marie-Christine

- Paris plus près et plus loin du droit commun, *AJDA*, N°24/2016, 4 juillet 2016, p 1316

DEBOUY Christian

- Communauté de communes, organes délibérants : conseil, *JCP CT*, Fascicule 252, 26 janvier 2016

DEGOFFE Michel

- L'intercommunalité après la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, *AJDA*, 24 janvier 2005, p 133
- Le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale, *AJDA*, n°11, 20 décembre 1999, p 911
- Les nouvelles intercommunalités, *RFDA*, Mai-juin 2016, p 481

DEGRON Robin

- « Les flux financiers au sein de l'intercommunalité révélateurs de la permanence communale », in Marie Christine STECKEL-ASSOUERE, *regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité*, L'Harmattan, p 311

DOUENCE Maylis

- La Corse, *RFDA*, juillet-août 2016, p 645

DUMONT Gérard-François

- Territoires : un fonctionnement radial ou réticulaire, *Population et Avenir*, juin 2015

DURANT Guy

- Mayotte, l'autre île singulière, *AJCT*, février 2016

FAURE Bertrand

- Le leadership régional : nouvelle orientation du droit des collectivités territoriales ?, *AJDA*, 19 octobre 2015, p 1898

FERREIRA Nelly

- La réforme territoriale... Pour quelle décentralisation, *AJCT*, septembre 2014, p 412

FLORY Thiébaud

- La réforme du 16 juillet 1971 relative aux fusions et aux regroupements de communes, *AJDA*, 20 septembre 1971, p 637

FONT Nicolas

- Retour sur cinq ans de réforme de l'intercommunalité, *AJCT*, février 2016, p 68

GARDERE Anne

- Composition des conseils communautaires et métropolitains : le retour laborieux de l'« accord local », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriale*, n° 35, 31 Août 2015

HOURTICQ Jean

- Les lois de 1970 et 1971 sur les villes nouvelles et les fusions, Réformes des collectivités territoriales un bilan de trois ans, *La revue administrative*, novembre-décembre 1974, p 589

IMBERT Louis, DU PUY-MONTBRUN Guillaume

- Commune, Nom, Population, Territoire, Structures infra-communales, *JCP A*, fascicule 125-10, 9 Mars 2011

JANICOT Lætitia

- Coopération intercommunale, structures de coopération, *JCP A*, fascicule 129-28, 23 mai 2014, p 52
- La loi NOTRe, *JCP A*, Fascicule 116-10, 15 février 2016
- Les collectivités territoriales, une définition doctrinale menacée, *RFDA*, 2011, p 227

JEBEILI Cecile

- Le bassin de vie, nouveau critère de l'intercommunalité rurale, *Revue du Droit rural*, n° 397, étude 12, Novembre 2011

JOYE Jean François

- Les EPCI à fiscalité propre : des collectivités locales mal nommées ?, *Les Petites Affiches*, Journaux judiciaires associés, n°98, 16 mai 2003

KADA Nicolas

- « Peut-on rationaliser l'intercommunalité », in Marie Christine STECKEL-ASSOUERE, *regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité*, L'Harmattan, p 157

LACHAUME Jean François

- Des intercommunalités renforcées, *AJDA*, 19 octobre 2015, p 1905

LAQUIEZE Alain

- « La décentralisation chez les libéraux », in Christophe BOUTIN et Frédéric ROUVILLOIS, *Décentraliser en France, idéologies, histoires et prospectives*, Colloque du CENTRE, Caen, 28 et 28 novembre 2002, Combats pour la liberté de l'esprit, Paris, 2003, p 49

LE ROUX Mylène

- La relance du processus de fusion entre collectivités territoriales, *La semaine juridique*, 4 Avril 2011

LEPRINCE Matthieu, GUENGANT Alain

- Evaluation des effets des régimes de coopération intercommunale sur les dépenses publiques locales, *Économie & prévision*, n°175-176, 2006, pp. 79-99

LEVASSEUR Philippe

- Les communes-membres d'un EPCI peuvent de nouveau conclure un accord local de répartition des sièges de conseiller communautaire, *AJCT*, Avril 2015

LONG Martine

- Le département après la loi NOTRe, un acte de décès non transformé, *AJDA*, 19 octobre 2015, p 1912
- « L'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires, véritable démocratisation du fonctionnement des structures intercommunales », in Marie Christine STECKEL-ASSOUERE, *regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité*, L'Harmattan, p 239

MARTIN Julien

- Le renvoi d'une QPC sur la conformité des dotations d'intercommunalité au principe d'égalité entre les collectivités territoriales, *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n° 21, 28 Mai 2018, p 2154

MATHIEU Nicolas

- La notion de rural et les rapports ville-campagne en France des années cinquante aux années quatre-vingts, *Economie rurale*, 1990

MEITERMANN Manon

- Fusion des communes : exemples étrangers, *Fondation IFRAP*, 21 novembre 2013

MONTAIN-DOMENACH Jacqueline

- Principe de libre administration et intercommunalité, transition et incertitudes, *Cahiers du Conseil constitutionnel n° 12*, mai 2002\$

MOZOL Patrick

- Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, ou les vicissitudes d'une distinction en voie d'effondrement théorique, *RFDA*, Novembre-décembre 2016, p 1133

PASQUIER Romain

- Les régions dans la réforme territoriale : vers un fédéralisme à la française ?, *AJCT*, 2016, p 71
- Une révolution territoriale silencieuse ?, les communes nouvelles entre européanisation et gouvernance territoriale, *Revue française d'administration publique*, n° 162, 2017, p. 239-252

PECQUEUR Bernard

- La question économique du territoire urbain : une dialectique « global-local » ?, *Pouvoirs locaux*, n°77, juin 2008, p 83

PONTIER Jean Marie

- Solidarités et égalité des territoires, *La semaine juridique administrations et collectivités territoriales*, n° 38-39, 21 Septembre 2015
- Refus de fusion de communes par un préfet : première QPC sur le droit des collectivités territoriales, *La semaine juridique*, 6 septembre 2010, p 19
- « l'intercommunalité, hier, aujourd'hui et demain », in Marie Christine STECKEL-ASSOUERE, *regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité*, L'Harmattan, p 31

- la coopération intercommunale dans la réforme des collectivités, *AJDA*, 24 janvier 2011, p 82

RENAUDIE Olivier

- Le Grand Paris, *RFDA*, mai-juin 2016, p 490

SEMPE Françoise

- La décision commune de Salbris, des effets à neutraliser, *AJDA*, 6 décembre 2014, p 2362

SERVIERE Samuel Frédéric

- Pourquoi il faut fusionner les petites communes et mutualiser les plus grosses, *IFRAP*, 20 janvier 2016

TESSON Frédéric

- « L'échec programmé de la rationalisation des périmètres intercommunaux », in Marie Christine STECKEL-ASSOUERE, *regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité*, L'Harmattan, p 197

THERY Hervé

- Mondialisation, déterritorialisation et reterritorialisation : gagnants et perdants, *Pouvoirs locaux*, n°77, juin 2008, p 57

TRAORE Tsagao

- Tentatives récentes de mise en œuvre des politiques de développement local en France, *Petites affiches*, n°137, 12 juillet 1999, p 9

TREPPOZ BRUANT Armel

- Fusion de communes : le préfet garde un pouvoir d'appréciation, *AJDA*, 4 avril 2011, p 690
- L'égalité devant le suffrage des élections intercommunales en question, *RGCT*, n°55, Octobre 2014, p 82

VERPEAUX Michel

- Élection des conseillers métropolitains en 2020 : le Gouvernement réfléchit à un nouveau mode de scrutin, *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n°16, 24 avril 2017
- La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, *RFDA*, Juillet-août 2003, p 667
- La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République devant le Conseil constitutionnel : une nouvelle illustration de la parabole du moustique et du chameau, *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* n° 38-39, 21 Septembre 2015
- La réforme territoriale et les nouveaux élus, *RFDA*, mars-avril 2011, p 255 La rencontre de la commune nouvelle et de l'intercommunalité, *La Semaine Juridique Edition Générale*, n° 5, 30 Janvier 2017, note suivie d'arrêt

- Le rapport Balladur sur la réforme des collectivités locales, des raisons et des solutions, *RFDA*, mai-juin 2009, p 407 Principes d'organisation administrative, *JC CT*, Fascicule 10, 6 juillet 2016

VILLENEUVE Pierre

- Une nouvelle régionalisation ? Le discours et la méthode, à propos du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, *AJCT*, septembre 2014, p 418

♦ *Revue spécialisée et publications institutionnelles*

ALMEIDA Fabrice

- La commune pour mémoire, *Maires de France*, Supplément juin 2016, p 8

AUTEUR ASSOCIES

- ADCF, Élections municipales : l'intercommunalité clandestine?, *Intercommunalités*, n°120, février 2008
- Mobilisation contre la baisse des dotations, propositions sur la fiscalité, *Localtis*, 16 juillet 2014
- Le texte sur les communes nouvelles a passé sans encombre l'étape du Sénat, *Localtis*, 15 décembre 2014
- Face aux lourds impacts de la baisse des dotations, l'AMF se mobilise, *Maire de France*, juin 2015
- Seuil des intercommunalités à 15 000 habitants : les départements pionniers... et ceux à la traîne, *Le courrier des maires*, 15 juillet 2015
- Intercos géantes, méga obstacles : l'échec annoncé des communautés mal préparées, *Le courrier des maires*, n°297, janvier 2016
- Les principales dispositions relatives aux collectivités locales, loi de finances pour 2016, *La gazette des communes*, 1<sup>er</sup> février 2016
- La commune nouvelle d'Annecy veut rationaliser ses ressources, *Localtis*, 10 février 2016
- Se regrouper pour passer et exécuter des marchés publics, *La Gazette des Communes*, 11 avril 2016
- « De l'intercommunalité démocratique à l'EPCI technocratique », in *L'intercommunalité contre la commune*, *36 000 communes*, Hors série, janvier 2017
- L'avenir d'une étrange victoire, *36 000 COMMUNES*, Hors Série janvier 2017, p 10
- Alsace : le gouvernement pour une collectivité unique dotée de compétences "particulières", *Localtis*, 24 octobre 2018

BEUREY Thomas

- *Intercommunalité* - Election en 2020 dans les métropoles : le gouvernement prône un nouveau mode de scrutin, *Localtis*, 17 mars 2017

CHETRIT Judith

- Boulogne et Issy : les coulisses du mariage de l'année, *La Gazette des communes*, 14 avril 2016

DIMICOLI Elsa

- L'intercommunalité est restée au deuxième plan lors des dernières élections municipales, *Maire-info*, 19 juin 2015

DUMONT Gérard-François

- La France doit être fière de ses communes, *36 000 Communes*, Mai 2015

FOURQUET Jérôme

- UDI : les leçons européennes sur le potentiel électoral du centre-droit, *Atlantico*, 22 Octobre 2014

GAUCHET Marcel

- La décentralisation n'est pas démocratique, *La Gazette des communes*, 5 janvier 2015

HELIAS Aurélien

- Quelle place pour l'intercommunalité dans la campagne des municipales ?, *Le Courrier des maires*, 24 septembre 2013

LAURENT Philippe

- Réforme de la taxe d'habitation : l'AMF demande « un autre impôt ou le partage d'impôts nationaux », Interview, *France Info*, 21 décembre 2017

LEMARC Franck,

- 2018, dernière année pour créer des communes nouvelles avant les élections municipales, *Maire-Info*, 6 février 2018

PRETRE Apolline,

- « Gouverner à plus de 50 communes », in Communautés XXL : s'adapter au changement d'échelle, [www.adcf.org](http://www.adcf.org), Dossier n°206, janvier 2016

KIS Matrine,

- Le bassin de vie, une utopie réaliste pour dépasser les égoïsmes, *Le courrier des Maires*, N°297, janvier 2016

MALLAT. C et TENDIL .M

- Conférence nationale des territoires - Le gouvernement affine le pacte Etat-collectivités, *Localtis*, 14 décembre 2017

LAURENT Philippe

- Réforme de la taxe d'habitation : l'AMF demande « un autre impôt ou le partage d'impôts nationaux », Interview, *France Info*, 21 décembre 2017

RONCIN Joël

- Maire délégué de Montguillon, Editorial, Bulletin trimestriel de la commune nouvelle de Segré-en-Anjou-Bleu, *COM'UNE NOUVELLES*, janvier-mars 2018

### ♦ Presse régionale et nationale

AUTEURS ASSOCIES

- Faut-il fusionner les départements de la Vienne et des Deux-Sèvres ?, *La nouvelle République*, 14 septembre 2015
- Fusion Saint-Pol-Dunkerque : le préfet exige un référendum, *Les échos*, 29 mars 2003
- Vers la commune nouvelle " Jaunay-Marigny ", *La Nouvelle République*, 28 mai 2016

FOURQUET Jérôme,

- Macron Le Pen, Deux France face à face, *Le Figaro*, 3 mai 2015

LIEURES Antony

- Fusion : Vanves envisage de rejoindre Boulogne et Issy, *Le Parisien*, 28 février 2017

MOREAU Caroline

- Dissensions au sein de la commune nouvelle de Kaysersberg-Vignoble, *France-Info*, 10 mars 2016

NUNES Eric

- Au congrès des maires : « la décentralisation est en recul », *Le Monde*, 24 novembre 2010

PASQUIER Julie

- Cognac à 14, pour faire une seule commune, *La Charente Libre*, 19 janvier 2018

ROUDEN Céline

- Interview d'Emmanuel Todd : « La France est un pays divisé contre lui-même », *La Croix*, 27 mars 2013

ROVAN Anne, ZENNOU Albert

- Interview d'André Vallini, secrétaire d'Etat à la réforme territoriale, *Le Figaro*, 08 mai 2014



## ⇒ Colloques - Rencontres :

### ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE

- Rencontre nationale des communes nouvelles, 27 mai 2015, compte rendu des discussions

### BOUTIN Christophe, RIVALLOIS Frédéric

- *Décentraliser en France, idéologies, histoires et prospectives*, Colloque du CENTRE, Caen, 28 et 28 novembre 2002

### CENTRE DE RECHERCHE SCIENTIFIQUE ET JURIDIQUE JEAN BODIN - Université d'Angers

- La communauté d'Agglomération du Pays Basque, Colloque, Quelle gouvernance pour les intercommunalités XXL ?, Faculté de droit d'Angers, 15 et 16 mars 2017
- Colloque, Quelle gouvernance pour les intercommunalités XXL ?, Faculté de droit d'Angers, 15 et 16 mars 2017

### TELLIER Thibault

- *Le parti communiste et la décentralisation : une nouvelle manière d'appréhender le pouvoir local ? (1971-1983), Les territoires du communisme, Élus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes*, Journées d'études du 1<sup>er</sup> et 2 décembre 2009, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

---

## ⇒ Rapports

### ♦ Rapports législatifs

#### CHALAS Emilie

- Rapport N° 581, Assemblée nationale, 24 janvier 2018, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sur la proposition de loi relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes

#### COURTOIS Jean-Patrick

- Rapport n°169, Sénat session ordinaire de 2009-2010, 16 décembre 2009, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles de la législation et de l'administration générale, *Projet de loi de réforme des collectivités territoriales*, p 28

DELEBARRE Michel

- Rapport n°250, Sénat, 19 décembre 2010, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, Projet de loi organique relatif à l'élection des conseillers municipaux, des délégués communautaires et des conseillers départementaux et sur le projet de loi relatif à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des délégués communautaires, et modifiant le calendrier électoral

DI FALCO Catherine

- Rapport n°53, Sénat, session ordinaire 2016-2017, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation, du suffrage universel, du règlement et de l'administration générale, sur la proposition de loi de Mme Jacqueline GOURAULT, M. Mathieu DARNAUD et plusieurs de leurs collègues tendant à faciliter la recomposition de la carte intercommunale, 19 octobre 2016

DUSSOPT Olivier

- Rapport n°2553, Assemblée nationale, 5 février 2015, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Projet de loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République

GATEL Françoise

- Rapport n°69, Sénat, session ordinaire de 2017-2018, 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 de M. Alain BERTRAND et plusieurs de ses collègues tendant à garantir la représentation des communes déléguées au sein des communes nouvelles

GOUZES Gérard

- Rapport n°1356, Assemblée nationale, 28 janvier 1999, fait au nom de la commission des lois, de la législation et de l'administration générale de la République, Projet de loi relatif l'organisation urbaine et la simplification de la coopération intercommunale

GROSDIDIER François

- Rapport n°22, Sénat session ordinaire de 2016-2017, 12 octobre 2016, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sur la proposition de loi tendant à permettre le maintien des communes associées, sous forme de communes déléguées, en cas de création d'une commune nouvelle

HOEFFEL Daniel

- Rapport n°281, Sénat session ordinaire de 1998-1999, 24 mars 1999, Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, projet de loi, relatif au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale

HYEST Jean-Jacques, VANDIERENDONCK René

- Rapport n° 618, fait au nom de la commission mixte paritaire, Projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, 9 juillet 2015

GOURAULT Jacqueline

- Rapport n°413, Sénat session ordinaire 2016-2017, 15 février 2017, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sur la proposition de loi permettant un exercice territorialisé de compétences au sein des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de cinquante communes au moins

LE BOUILLONNEC Jean-Yves, MENNUCCI Patrick

- Rapport n°4293, Assemblée nationale, 7 décembre 2016, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sur le projet de loi relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain

PERBEN Dominique

- Rapport n°2516 Assemblée nationale, 14 mai 2010, fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de la législation, et de l'administration générale de la République, Projet de loi de réforme des collectivités territoriales
- Rapport n°2779, Assemblée nationale session ordinaire de 2009-2010, 8 septembre 2010, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles de la législation et de l'administration générale, Projet de loi de réforme des collectivités territoriales

PIRES BEAUME Catherine

- Rapport n°2310, Assemblée nationale session ordinaire de 2009-2010, 22 octobre 2014, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Proposition de loi relatives à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes
- Rapport n°3777, Assemblée nationale, 24 mai 2016, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sur la proposition de loi tendant à permettre le maintien des communes associées, sous la forme de communes déléguées, en cas de création d'une commune nouvelle

♦ *Rapports d'information et de contrôle du gouvernement*

DALLIER Philippe

- Rapport n°193, Sénat session ordinaire 2005-2006, 1<sup>er</sup> février 2006, fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation, *l'intercommunalité à fiscalité propre*

DARNAUD Mathieu, VANDIERENDONCK René, COLLOMBAT Pierre-Yves et MERCIER Michel

- Rapport n°493, Sénat session ordinaire 2015-2016, 23 mars 2016, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, *sur la mission de suivi et de contrôle des dernières lois de réforme des collectivités territoriales*

DARNAUD Mathieu, VANDIERENDONCK René, Pierre-Yves COLLOMBAT et MERCIER Michel Rapport n°485, Sénat session ordinaire 2016-2017, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sur la mission de suivi et de contrôle des dernières lois de réforme des collectivités territoriales, 29 mars 2017

Rapport n°493, Sénat, Session ordinaire de 2015-2016, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, mission de contrôle des dernières lois de réforme des collectivités territoriales, 23 mars 2016

GUENÉ Charles et RAYNAL Claude

- Rapport d'information n°731, 29 juin 2016, fait au nom de la commission des finances, Réforme de la dotation globale de fonctionnement du bloc communal
- Rapport n°611, Sénat session ordinaire 2011-2012, 26 juin 2012, fait au nom de la mission commune d'information sur les conséquences pour les collectivités territoriales, l'État et les entreprises de la suppression de la taxe professionnelle et de son remplacement par la contribution économique territoriale

GUICHARD Olivier

- *Vivre ensemble*, rapport de la commission de développement des responsabilités locales, La documentation française, 1976

KRATTINGER Yves

- Rapport n°49, Sénat session ordinaire 2013-2014, 8 octobre 2013, fait au nom de la mission commune d'information sur l'avenir de l'organisation décentralisée de la République

LEIGNEL André, BOURDIN Joël

- Rapport de l'observatoire des finances locales, *Les finances des collectivités locales en 2006, état des lieux*, 5 juillet 2006

MALVY Martin, LAMBERT Alain

- Rapport, Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun, Avril 2014

MANABLE Christian, Mme GATEL Françoise

- Rapport n° 563 Sénat, session ordinaire de 2015-2016, 28 avril 2016 fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, Les communes nouvelles, Histoire d'une révolution silencieuse, raisons et conditions d'une réussite

MAUROY Pierre,

- Rapport au premier ministre, Refonder l'action publique locale, Décembre 2000

THOUROT Alice, FAUVERGUE Jean-Michel

- Rapport de la mission parlementaire, *D'un continuum de sécurité à une sécurité globale*, Septembre 2018

WARSMANN Jean Luc

- Rapport n°1153, Assemblée nationale, 8 octobre 2008, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, *clarification des compétences des collectivités territoriales*

#### ♦ Rapports officiels

BERTRAND Alain

- *Hyper-ruralité, un pacte national en 6 mesures et 4 recommandations pour « restaurer l'égalité républicaine »*, Rapport remis à Sylvia PINEL, ministre du Logement et de l'Égalité des territoires, Juillet 2014

BLANC Christian

- *Pour un écosystème de la croissance*, Rapport au premier ministre, assemblée nationale, mai 2004

COHEN Pierre

- *La relation entre les régions et les métropoles dans la nouvelle organisation territoriale de la République*, 23 juin 2015, Rapport à Marylise Lebranchu, ministre de la décentralisation et de la fonction publique

COMITE POUR LA REFORME DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

- « *Il est temps de décider* », Rapport au Président de la République, 5 mars 2009

COMMISSION POUR LA LIBERATION DE LA CROISSANCE FRANCAISE

- Rapport de synthèse, 1<sup>er</sup> janvier 2008

CONSEIL D'ETAT

- Rapport d'étude sur les établissements publics, 15 octobre 2009

CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES

- Rapport de synthèse, Fiscalité locale des entreprises, mai 2014

- Rapport annuel, *Les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée*, octobre 2009

#### COUR DES COMPTES

- Rapport au président de la République, *L'intercommunalité en France*, novembre 2005
- Rapport thématique sur les finances locales en 2013
- Rapport thématique sur les finances locales en 2014
- Rapport thématique sur les finances locales en 2017

#### INSPECTION GENERALE DES FINANCES

- *La mutualisation au sein du bloc communal*, Décembre 2014

#### MARX Jean-Luc

- *Rapport sur l'avenir institutionnel de l'Alsace*, Préfecture de la région Grand-Est, 8 août 2018

#### MINISTERE DE LA COHESION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

- *La taille des EPCI, un levier d'action pour la politique d'égalité des territoires*, Février 2015

#### PIRES BEAUNE Christine, GERMAIN Jean

- Rapport, *Pour une dotation globale de fonctionnement équitable et transparente : osons la réforme*, 15 juillet 2015

#### SERVICES DU PREMIER MINISTRE

- *Dynamiques et inégalités territoriales 2017-2027*, Rapport de France stratégie, juillet 2016
- *Les modalités d'élection des conseillers métropolitains au suffrage universel direct*, Rapport remis au Parlement, janvier 2017

#### ♦ Etudes et notes thématiques

#### ASSOCIATION DES COMMUNAUTES DE FRANCE

- Mission « finances locales », *Les enjeux de maîtrise de la dépense locale et des charges résultant des normes*, Rapport intermédiaire, Novembre 2017
- Etude ADCF, *La nouvelle géographie fiscale des ensembles intercommunaux*, Janvier 2013
- *Grandes communautés : de l'exception à la généralisation ?*, janvier 2016
- *Le transfert de compétences aux communautés et aux métropoles*, Note juridique, septembre 2016
- *Fusions 2017, Bilan des SDCI et nouvelle typologie des communautés*, mai 2018

#### ASSOCIATION DES MAIRES DE France

- Trois ans après, quel bilan pour les NAP ?, Enquête 2016 sur la réforme des rythmes scolaires, p 2

ANDRE Christophe, GARCIA Clara

- OECD Publishing, *“Local Public Finances and Municipal Reform in Finland”*, OECD Economics Department Working Papers No. 1121, Paris, 2014

AUBELLE Vincent

- *Panorama des communes nouvelles*, AMF, Mars 2017

CHERON Sébastien et ESCAPA Caroline

- *Plus d’une commune métropolitaine sur deux compte moins de 500 habitants*, Note thématique, *Insee Focus N°52*, 31 décembre 2015

CLANCHE François

- *Trente ans de démographie des territoires, le rôle structurant du bassin parisien et des très grandes aires urbaines*, Département de la démographie, Insee, Note n°1483, Janvier 2014

DAVEZIES Laurent

- Pour la caisse des dépôts et l’Institut CDC pour la Recherche, *La crise et nos territoires, premiers impacts*, Octobre 2010

FOLLIN Jérôme, LOUZA Thibaut

- *La nouvelle géographie communale et intercommunale du département de la Manche*, Fiche Insee n°33

GITTON François et KROURI Malika

- *La progression de l’intercommunalité à fiscalité propre depuis 1999*, Dossier INSEE, 23 juin 2010

INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ETUDES ECONOMIQUES

- Comparateur de territoire INSEE, Commune de Beaupréau-en-Mauges, 2018
- Comparateur de territoire INSEE, Commune d’Abbeville, 2018
- Comparateur de territoire INSEE, Commune de Lunéville, 2018
- Comparateur de territoires INSEE, Commune de Lunel, 2018
- INSEE, Fichier des communes nouvelles créées en 2015, 2016 et 2017
- INSEE, Population légale 2015, Commune d’Annecy
- INSEE, Code officiel géographique, Liste des communes au 1<sup>er</sup> janvier 2016
- INSEE, Population légale 2015, Commune de Cherbourg-en-Cotentin
- Fiche INSEE, Intercommunalité-Métropole de CA Mauges Communauté, 1<sup>er</sup> janvier 2018
- Taux de chômage par zones d’emploi au 4<sup>ème</sup> trimestre 2014, carte IGN-INSEE 2015
- Dépenses et recettes des administrations publiques en 2017, Comptes nationaux annuels - base 2014, 6 août 2018

#### INSTITUT THOMAS MORE

- *Quelles collectivités ? Quelles compétences ? Quels moyens ?*, *Analyse comparative des réformes conduites dans 9 pays européens*, décembre 2014

#### MINISTERE DE LA COHESION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

- *Histoire complète de la décentralisation*, de 1789 à octobre 2008
- *1 266 EPCI à fiscalité propre au 1er janvier 2017*, Bulletin d'information statistique n° 113, janvier 2017
- *Collectivités territoriales et structures de coopération intercommunale, règles relatives au vote des taux des impôts fonciers, vote de leurs taux par les communes, situations particulières, communes issues d'une fusion*, Bulletin officiel des finances publiques et impôts, 26 juin 2017
- *517 communes nouvelles créées en deux ans*, Bulletin d'information statistique n° 115, mars 2017

#### ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

- Etudes économiques, France, Septembre 2015, Synthèse
- Etudes économiques, France, Septembre 2017, Synthèse
- Etude série « politiques meilleures », *France redresser la compétitivité*, Juillet 2014

#### PREFECTURE DU JURA

- Projet de Schéma Départemental de Coopération Intercommunale du Jura présenté à la CDCI le 12 octobre 2015

#### PREFECTURE DU PUY-DE-DÔME

- Note relative à la mutualisation des services et des moyens, 31 octobre 2014

#### REGION PAYS DE LA LOIRE

- Région Pays de la Loire, La nouvelle organisation intercommunale au 1<sup>er</sup> janvier 2017 en Pays de la Loire, Disponible sur : [http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/0848h17ob\\_evolutions\\_epci.pdf](http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/0848h17ob_evolutions_epci.pdf), 21 mars 2017

#### SERVIERE Samuel-Frédéric, GORRERI Sandrine

- *Intercommunalité symbole de la dérive des finances locales*, Dossier IFRAP, 22 juin 2010

#### VILLES

- Ville d'Olonne sur Mer, Document de synthèse sur la commune nouvelle, Séminaire de présentation aux élus, Novembre 2017
- Ville de Cherbourg-en-Cotentin, Dossier public de concertation sur la commune nouvelle, juin 2015



VILLENEUVE Joseline

- Le bilan de la loi du 6 février 1992, Note de la Direction Générale des Collectivités Locales, 31 décembre 1993
- 

## ⇒ Sources normatives

### ♦ Constitutions

Constitution française du 4 octobre 1958

Constitution française du 5 fructidor An III, 22 août 1795

Constitution française du 3 septembre 1791

### ♦ Lois

#### Lois ordinaires

Loi du 22 mars 1890 portant sur les syndicats de communes, JORF du 6 mars 1890, p 91

Loi n°285 du 28 février 1942 portant simplification et coordination de l'administration départementale et municipale

Loi n° 66-491 du 9 juillet 1966 tendant à faciliter l'intégration fiscale des communes fusionnées

Loi n°66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines

Loi n°70-1297 du 31 décembre 1970 sur la gestion municipale et les libertés communales

Loi n°72-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes

Loi n°72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions

Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes des départements et des régions

Loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale

Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau

Loi n° 83-8 du 7 Janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat

Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République

Loi n° 96-142 du 21 février 1996 relative à la partie Législative du code général des collectivités territoriales

Loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie

Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale

Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains

Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 loi de finances pour 2010

Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 réforme des collectivités territoriales

Loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité

Loi n°2013-403, 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux, des conseillers communaux et modifiant le calendrier électoral

Loi n°2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014

Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové

Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019

Loi n°2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015

Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral

Loi n° 2015-264 du 9 mars 2015 autorisant l'accord local de répartition des sièges de conseiller communautaire

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

Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

Loi n°2016-1500 du 8 novembre 2016 tendant à permettre le maintien des communes associées sous la forme de communes déléguées en cas de création de commune nouvelle

Loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne

Loi n°2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016

Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015

Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017

Loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016

Loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain

Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022

Loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes

### Lois constitutionnelles

Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République

### Propositions de loi

Nicolas DE CONDORCET, Projet de constitution de l'An II, présentation au nom du comité de Constitution, 15 et 16 février 1793, Exposé des motifs

« Projet de loi et proposition de M. Roudot relatif à l'administration intérieure examiné par le Conseil d'Etat en décembre 1850 et par l'Assemblée nationale en janvier 1851 », in Maud BAZOCHE *Commune ou ville intercommunale, De Condorcet à Nicolas Sarkozy 1793-2009*, L'Harmattan

Proposition de loi portant institution de communes associées, Assemblée nationale, 27 novembre 1959

Jacques OUDIN, Proposition de loi n°400, Sénat, 20 juin 2001, tendant à instaurer le suffrage universel direct pour l'élection des représentants des communes dans les assemblées délibérantes des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre

Jean-Pierre BALLIGAND, Proposition de loi n°3143, Assemblée nationale, 13 juin 2006, tendant à l'élection au suffrage universel direct des présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, Exposé des motifs

Christian JACOB, proposition de loi 1401 du 21 janvier 2009, relative à la simplification de la carte des territoires, Exposé des motifs

Pierre SUEUR Alain RICHARD, Proposition de loi n°732, Sénat, 24 juillet 2014, autorisant l'accord local de représentation des communes-membres d'une communauté de communes ou d'agglomération

Proposition de loi n°758 du 15 février 2017, Sénat, Session ordinaire 2015-2016, permettant un exercice territorialisé de compétences au sein des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de cinquante communes au moins

Proposition de loi n°620, Sénat, 6 juillet 2017 *tendant à garantir la représentation des communes déléguées au sein des communes nouvelles*

Proposition de loi n° 285 du 17 octobre 2017, visant à faciliter l'intégration des communes isolées dans une commune nouvelle existante, Assemblée nationale

Proposition de loi n°503, Sénat, 24 mai 2018 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires

### Projets de loi

Projet de loi tendant à améliorer le fonctionnement des institutions communales, Exposé des motifs, 15 mai 1968

Projet de loi constitutionnelle du 27 avril 1969

Projet de loi de réforme des collectivités territoriales, Sénat, 21 octobre 2009

Texte adopté n°472, Assemblée nationale, session ordinaire de 2009-2010, projet de loi de réforme des collectivités territoriales, 8 juin 2010

Texte adopté n°137, Sénat, session ordinaire de 2009-2010, projet de loi de réforme des collectivités territoriales, adopté avec modifications par le sénat en deuxième lecture, 7 juillet 2010

Texte adopté n°531, Assemblée nationale, session ordinaire de 2009-2010, projet de loi de réforme des collectivités territoriales, modifié par l'assemblée nationale en seconde lecture, 28 septembre 2010

Texte adopté n°554, Assemblée nationale, session ordinaire de 2010-2011, projet de loi de réforme des collectivités territoriales, 17 novembre 2010

Projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, 9 avril 2013, Etude d'impact

Projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, 17 juin 2014, Etude d'impact

### ♦ Ordonnances

Ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre Ier du code de l'urbanisme

### ♦ Décrets

Décret du 14 décembre 1789, Assemblée nationale constituante, article

Décret du 22 décembre 1789, Assemblée nationale constituante

Décret n° 2008-1078 du 22 octobre 2008 portant création du comité pour la réforme des collectivités locales

Décret n°77-90 du 27 janvier 1977, Portant révision du code de l'administration communale et codification des textes législatifs applicables aux communes

Décret n ° 2016-490 du 20 avril 2016, portant création de la métropole dénommée « métropole du Grand Nancy »

Décret n°64-884 du 27 août 1964, instituant des majorations de subvention en faveur des opérations d'équipement menées par les groupements de communes ou les communes fusionnées

Décret n°63-141 du 14 octobre 1963 relatif au montant de la recette minimum par habitant garantie au titre de la taxe locale sur le Chiffre d'Affaire aux communes ayant fusionné, article 1

Décret, du 23 février 2000, portant fusion des communes de Cherbourg et d'Octeville, Article 1<sup>er</sup>

Décret n°70-974 du 21 octobre 1970, Portant création, par application de l'article 78-1 du code de l'urbanisme et de l'habitation, d'un établissement public chargé de l'aménagement de la ville de Saint-Quentin-en-Yvelines

♦ Arrêtés

Arrêté préfectoral du 8 novembre 2010, portant fusion des communes de Dunkerque, Saint-Pol-sur-Mer et Fort-Mardyck

Arrêté préfectoral n°15-88 du 1<sup>er</sup> décembre 2015, portant création de la commune nouvelle de Cherbourg-en-Cotentin

Arrêté préfectoral n°201-57 du 24 septembre 2015, portant création de la commune nouvelle de Beaupréau en Mauges

Arrêté préfectoral du 26 octobre 2015, portant création de la commune nouvelle d'Ecouche-les-vallées

Arrêté préfectoral n°0296 du 19 novembre 2015, portant création de la commune nouvelle de Bellevigny

Arrêté préfectoral n° 2015-103 du 21 décembre 2015, autorisant la création de la communauté d'agglomération « Mauges Communauté »

Arrêté préfectoral du 18 février 2016, portant schéma départemental de coopération intercommunale du Maine et Loire, Annexe 1

Arrêté préfectoral du 18 mars 2016, portant schéma départemental de coopération intercommunale de l'Allier, Annexe 1

Arrêté préfectoral du 24 mars 2016, portant schéma départemental de coopération intercommunale de Haute-Garonne, Annexe 1

Arrêté préfectoral du 29 mars 2016, portant schéma départemental de coopération intercommunale du Jura, Annexe 1

Arrêté préfectoral du 30 mars 2016, portant approbation du schéma départemental de coopération intercommunale de la Creuse, Annexe 1

Arrêté préfectoral du 31 mars 2016, portant schéma départemental de coopération intercommunale de l'Orne, Annexe 1

Arrêté préfectoral du 16 mars 2016, portant schéma départemental de coopération intercommunale de la Manche, Annexe 1

Arrêté préfectoral n°2016-055, portant création de la commune nouvelle d'Annecy, 14 juillet 2016

Arrêté préfectoral n° 16-110-VL du 3 octobre 2016, créant la communauté d'agglomération Saint-Lô Agglo issue de la fusion de la communauté d'agglomération Saint-Lô Agglo, et de la communauté de communes de Canisy

Arrêté préfectoral du 4 novembre 2016, créant la communauté d'agglomération du Cotentin, issue de la fusion des communautés de communes de Douve et Divette, les Pieux, de la Côte des Isles, de la vallée de l'Ouve, du Cœur de Cotentin, de la région de Montebourg, du Val de Saire, du canton de Saint Pierre Eglise, de la Saire et de l'extension aux communes de Cherbourg-en-Cotentin et la Hague

Arrêté préfectoral n°2527, 17 novembre 2016, portant création de la communauté d'agglomération issue de la fusion de la communauté d'agglomération de Chaumont, de la communauté de communes du bassin nogentais, de la communauté de communes du bassin de Bologne Vignory Froncles, Préfet de la Haute Marne

Arrêté préfectoral n° 16-49 du 16 décembre 2016, constatant le nombre et la répartition des sièges au sein du conseil communautaire de la communauté D'AGGLOMERATION DU COTENTIN à partir du 1er janvier 2017

Arrêté préfectoral du 20 avril 2017 portant création de la commune nouvelle de Montaigu-Vendée

Arrêté préfectoral n°2017-D2/B1-010 du 30 juin 2017, portant transformation de Grand Poitiers communauté d'agglomération en communauté urbaine

Arrêté préfectoral n° 18-016-VL du 13 mars 2018, Constatant le nombre et la répartition des sièges au sein du conseil communautaire de la communauté d'agglomération Saint-Lô Agglo à partir du 1er avril 2018

Arrêté préfectoral du 27 juillet 2018, portant création de la commune nouvelle de Val-de-Sos

Arrêté préfectoral du 17 août 2018 portant création de la commune nouvelle les Sables-d'Olonne

Arrêté n°2016-DRCTAJ/3-629 portant création de la communauté d'agglomération « Les Sables d'Olonne agglomération », Préfecture de Vendée, Article 4-13

♦ Circulaires

Circulaire du ministre de l'intérieur du 8 avril 1983, concernant les dispositions applicables à Paris, Marseille et Lyon et aux communes fusionnées prévues par la loi, Section III

Circulaire ministérielle du 12 janvier 2012 relative à la méthodologie de mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale

Circulaire ministérielle du 27 août 2015 relative à la mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale

Préfecture des Pyrénées-Atlantiques, Circulaire du 17 mars 2016, relative à la proposition de mise en œuvre de l'EPCI unique Pays Basque

Préfecture de la Vendée, Circulaire du 2 mai 2016, Relative à la procédure de mise en œuvre de recomposition d'un conseil communautaire du fait de la création, fusion ou extension d'un EPCI à fiscalité propre

Circulaire ministérielle du 10 mai 2017 relative à la célébration de PACS

#### ♦ Délibérations

Communes de Bourg de Thizy, La Chapelle de Mardore, Mardore, Marnand et Thizy, Délibération concordante du 28 juin 2012 portant approbation de la Charte de gouvernance de la commune nouvelle de Thizy-les-bourg, Charte annexée

Commune de Cherisy, délibération du 21 décembre 2012, portant approbation des statuts et de la Charte communautaire des élus de la future communauté d'agglomération du Pays de Dreux, Charte annexée

Communes de Beauchêne, Frênes, Larchamp, Saint-Cornier-des-Landes, Saint-Jean-des-Bois, Tinchebray et Yvrandes, Délibérations concordantes des 24, 27 et 28 octobre 2014, portant approbation de la Charte de gouvernance de la commune nouvelle de Tinchebray-Bocage, Charte annexée

Communes d'Écuelles et Moret-sur-Loing, Délibération concordante du 28 novembre 2014, portant approbation de la Charte de gouvernance de la commune nouvelle d'Orvanne, Charte annexée

Communes de La Renaudière, Le Longeron, Montfaucon-Montigné, Roussay, St André de la Marche, St Crespin sur Moine, St Germain sur Moine, St Macaire en Mauges, Tillières, Torfou, Délibérations concordantes des 2 juillet 2015, portant approbation de la charte de gouvernance de la commune nouvelle de Sevremoine, Charte annexée



Communes de Mouilleron-en-Pareds et Saint-Germain-l'Aiguiller, Délibération concordante du 18 octobre 2015, portant approbation de la Charte de gouvernance de la commune nouvelle de Mouilleron-Saint-Germain, Charte annexée

Procès verbal de la séance du conseil de la commune déléguée de La Glacerie, Commune nouvelle de Cherbourg-en-Cotentin, 10 mars 2016

Commune du Château d'Olonne, Délibération du 30 mai 2016 relative à l'organisation d'une consultation locale, le 11 décembre 2016, portant sur la création d'une commune nouvelle regroupant les communes des Sables d'Olonne, d'Olonne sur mer et du Château d'Olonne

Communes de Disse sous le Lude et du Lude, Délibérations concordantes des 23 et 26 juin 2017, portant approbation de la charte de gouvernance de la commune nouvelle de le Lude-Annexe

Communes de Boufféré, la Guyonnière, Montaigu, Saint Georges de Montaigu et Saint Hilaire de Loulay, Délibération concordante du 3 février 2018 portant approbation de la Charte de gouvernance de la commune nouvelle de Montaigu-Vendée, Annexe

Commune des Essarts-en-Bocage, Délibération du 20 février 2018, Annexe 1, Document de Synthèse du Budget Primitif 2018

---

## ⇒ Jurisprudences et avis

### ◆ Jurisprudence administrative

#### Conseil d'Etat

CE, 18 mars 1955, *de Peretti*

CE, 11 avril 1973, *Nemez*, n°83844

CE, 13 décembre 1968, *Fédération nationale des élus républicains municipaux et cantonaux*, n°65205

CE, 16 octobre 1970, *Commune de Saint-Vallier*, n° 71536

CE, 3 décembre 1975, *Communes de Tournus et de Plottes*, n°95844

CE, 13 mai 1977, *Glaunez et Fort*, n°00597et n°00598

CE, 22 mai 1981, *Commune de Val-de-Grie*, n°21691 21777 21778 21779

CE, 22 mai 1981, *Commune de Val de Grie Haute-Marne*, n°21691 21777 21778 21779

CE, 23 octobre 1985, *commune de Blaye les Mines*, n°46612

CE, du 25 mai 1994, *Syndicat intercommunal des eaux de Gravelotte et de la vallée de l'Orne*, n°106876

CE, 12 juillet 1995, *Le Dreo*, n°99477

CE, 28 juillet 1995, *district de l'agglomération de Montpellier*, n°149863

CE, 19 janvier 1996, *Commune de Moorea-Maio*, n°173519

CE, 31 juillet 1996, *Commune de Sète*, n°171086

CE, du 1 mars 1996, *Syndicat intercommunal d'études et de programmation de la région urbaine de Reims*, n°163205

CE, 2 octobre 1996, *Commune de Bourg-Charente*, n° 161696

CE, 2 octobre 1996, *Commune de Civaux*, n°165055

CE, 3 avril1998, *Communauté de Communes du Pays d'Issoudun*, n° 185858

CE, 18 janvier 2001, *Commune de Venelles*, n°229247

CE, 3 mai 2002, *Commune de Laveyron*, n°217654

CE, 22 novembre 2002, *Commune de Beaulieu sur Mer*, n°244138

CE 12 décembre 2003, *Département des Landes*, n°236442

CE, 5 janvier 2005, *Société des eaux du nord*, n°265938

CE, 4 juin 2007, *Commune de Pornic*, n°296254

CE, 19 décembre 2008, *Commune Saint-Martin-Valmeroux*, n° 317664

CE, 23 avril 2009, *Commune de Causse-et-Diège*, n°318218

CE, 5 juillet 2010, *Communauté d'Agglomération Saint-Etienne Métropole*, n° 315551

CE 20 Octobre 2010, *Commune de Dunkerque*, n°306643

CE, 23 décembre 2011, *Commune de Dunkerque*, n°347415

CE, 8 octobre 2012, *commune d'Annecy-le-Vieux*, n°344742

Avis n° 387.095, Conseil d'Etat, 15 novembre 2012, Demande d'avis sur les conditions d'exercice, par les collectivités territoriales, du pouvoir réglementaire qu'elles tiennent de l'article 72 de la Constitution

CE, 21 janvier 2016, *Association des locataires du site des frigos et autres*, n° 375665

CE, 2 décembre 2015, *Commune de Mérignac*, n°393766

CE, 12 janvier 2017, *commune nouvelle de Moret-Loing-et-Orvanne*, n°406663

CE, 17 mars 2017, *Communauté de communes du Cordais et du Causse*, n°404891

CE, 5 mai 2017, *Communauté de communes du Mont d'Or et des Deux lacs*, n°407309

Avis consultatif du Conseil d'Etat, Différenciation des compétences des collectivités territoriales relevant d'une même catégorie et des règles relatives à l'exercice de ces compétences, 1<sup>er</sup> mars 2018

#### Cours administratives d'appel

CAA DE LYON, 17 juin 1999, *Communauté urbaine de Lyon*, n° 99LY00321

CAA DE NANTES, 27 juin 2003, *Commune de Cesny-aux-Vignes*, n°01NT01135

CAA DE NANTES, du 27 juin 2003, *Société anonyme (SA) Dauphin OTA*, n° 01NT00076

CAA DE BORDEAUX, 27 avril 2004, *CIVIS*, n°00BX00369

CAA DE DOUAI, 28 décembre 2007, *Commune de Pont-de-Metz*, n° 06DA01758

CAA DE DOUAI, 28 février 2008, *Société Véolia Eau-CGE*, n°06DA00733

CAA DE PARIS, 28 mars 2017, *Syndicat d'agglomération nouvelle de Marne-la-Vallée - Val Maubuée*, n°16PA02274

CAA DE NANTES, 6 octobre 2017, *communauté de communes d'Arc Sud Bretagne*, n°15NT03811

CAA DE MARSEILLE, 16 juin 2011, *Commune de Marseille*, n°09MA00152

CAA DE PARIS, 10 juin 2014, *Association Voies lib*, n° 13PA01470, 13PA01559

CAA DE PARIS, 24 mai 2017, *Société Nedim*, n° 15PA00479

#### Tribunaux administratifs

TA DE POITIERS, 22 novembre 1994, *Commune de Civaux*, n° 941286 et n° 941287

TA DE POITIERS, 22 novembre 1994, *Commune de Civaux*, n° 94327

TA DE LYON, 20 octobre 1996, *Ville de Lyon*, n° 9702016

TA DE CAEN 15 mars 2012, *Commune d'Ouistreham*, n°1200181

TA D'ORLEANS, 4 février 2016, *Dominique Letouze et autres*, n°1504130

#### ♦ Jurisprudences constitutionnelles

CC Décision n° 79-104 du 23 mai 1979, *Loi modifiant les modes d'élection de l'Assemblée territoriale et du Conseil de gouvernement du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances et définissant les règles générales de l'aide technique et financière contractuelle de l'État*

CC Décision n° 82-149, 28 décembre 1982, *Loi relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale*

CC Décision n° 82-138 DC du 25 février 1982, *Loi portant statut particulier de la région de Corse*

CC Décision n° 82-147 DC du 2 décembre 1982, *Loi portant adaptation de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à la Réunion*

CC Décision n°85-196, 8 août 1985, *Loi sur l'évolution de la Nouvelle Calédonie*

CC Décision n°91-290, 9 mai 1991, *Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse*

CC Décision n° 91-291 DC du 6 mai 1991, *La loi instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France*

CC Décision n° 92-316 du 20 janvier 1993, *Loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques*

CC Décision n° 94-358, 26 janvier 1995, *Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*

CC Décision n° 2000-432 du 12 juillet 2000, *Loi de finances rectificative pour 2000*

CC Décision n°2008-567 du 24 juillet 2008, *Loi relative aux contrats de partenariat*

CC Décision n° 2009-599, 29 décembre 2009, *loi de finances pour 2010*

CC Décision n°2010-618 du 9 décembre 2010, *Réforme des collectivités territoriales*

CC Décision n° 2010-12 QPC du 2 juillet 2010, *Commune de Dunkerque et Commentaire in Les Cahiers du Conseil Constitutionnel, Cahier n° 30*

CC Décision n° 2012-662 du 29 décembre 2012, *Loi de finances pour 2013*

CC Décision 2013-303 QPC, 26 avril 2013, *Commune de Puyravault*

CC Décision n° 2014-405 QPC, 20 juin 2014, *Commune de Salbris*

CC Décision n° 2013-687, 23 janvier 2014, *Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*

CC Décision n° 2015-711, 5 mars 2015, *Loi autorisant l'accord local de répartition des sièges de conseiller communautaire*

CC Décision n° 2015-521/528 QPC, 19 février 2016, *Commune d'Éguilles et autre*

CC Décision n° 2016-565 QPC du 16 septembre 2016, *Assemblée des départements de France*

CC Décision n° 2016-588 QPC du 21 octobre 2016, *Communauté de communes des sources du lac d'Annecy et autre*

CC Décision n°2017-258, 28 décembre 2017, *loi de finances pour 2018*

---

## ⇒ **Débats parlementaires**

### ◆ Comptes rendus des débats

Archives parlementaires, recueil complet des débats législatif et politiques des chambres françaises, Première série (1789-1799), Tome9, 10 novembre 1789

Archives parlementaires, recueil complet des débats législatif et politiques des chambres françaises, séance du 24 juin 1793

Archives parlementaires, recueil complet des débats législatif et politiques des chambres françaises, séance du 11 février 1837

Compte rendu des débats, Chambre des députés, session extraordinaire de 1883, séance du 29 octobre 1883, p 2157

Compte rendu des débats, Sénat, session ordinaire de 1968-1969, Séance du Mardi 3 Juin 1958, p 958

Compte rendu intégral des débats, Sénat, Session ordinaire de 1964-1965, Séance du mardi 3 novembre 1964, p 1266

Compte rendu des débats, Assemblée nationale, session ordinaire 1965-1966, 2<sup>ème</sup> séance du 17 mai 1966

Compte rendu des débats, Sénat, session ordinaire de 1968-1969, 2<sup>ème</sup> Séance du Mardi 8 Avril 1969, p 140

Comptes rendus des débats, Assemblée nationale, session ordinaire de 1970-1971, 1<sup>ère</sup> séance du mardi 1<sup>er</sup> juin 1971, p 2234

Compte rendu des débats, Second session ordinaire de 1970-1971, séance du 16 juin 1971, p 969

Compte rendu des débats, Assemblée nationale, session ordinaire de 1970-1971, Séance du Mercredi 30 Juin 1971, p 3565

Compte rendu des débats, Sénat, Session ordinaire de 1970-1971, Séance du mardi 15 juin 1971, p 880

Compte rendu des débats, Sénat, Séance du mercredi 16 juin 1971, p 961

Compte rendu des débats, Sénat, Seconde session ordinaire de 1970-1971, Séance du Mercredi 16 Juin 1971, p 944

Compte rendu des débats, Assemblée nationale, session ordinaire de 1970-1971, Séance du Mercredi 30 Juin 1971, p 3564

Compte rendu des débats, Sénat, séance du 2 février 2010

Compte rendu des débats, Assemblée nationale, séance du 31 mai 2010

Compte rendu des débats, Assemblée Nationale, séance du 31 octobre 2014

Compte rendu de la commission des lois, Sénat, séance du 2 décembre 2014

Compte rendu des débats, Sénat, séance du 15 décembre 2014

Compte rendu des débats, Sénat, séance du jeudi 28 mai 2015

Compte rendu des débats, Sénat, séance du 29 mai 2015

Compte rendu des débats, Sénat, séance du 16 juillet 2015

Compte rendu des débats, Sénat, séance du 22 novembre 2017

Compte rendu des débats, Sénat, séance du 5 avril 2018

♦ Questions et réponses ministérielles

Réponse à la question écrite n°12074, Journal officiel de l'Assemblée nationale, 3 juillet 1989

Réponse à la question écrite n°04464, Journal officiel du Sénat, 10 août 1989

Réponse ministérielle n° 50006, Journal officiel de l'Assemblée nationale, 9 octobre 2000

Question n°56127, publiée au Journal officiel de l'Assemblée nationale, le 6 août 2001

Réponse ministérielle à la question écrite n°11096, Journal officiel du Sénat du 10 novembre 2005

Réponse à la question écrite n°03712, Journal officiel du Sénat, 22 mai 2008

Réponse à la question écrite n°10 466, Journal officiel du Sénat, 29 avril 2010

Réponse ministérielle n° 10341, Journal officiel du Sénat, 24 juin 2010

Question n°3000, Journal officiel de l'Assemblée nationale, 30 juillet 2013

Question écrite n°45168, Journal officiel de l'Assemblée nationale, 15 juillet 2014

Question écrite n° 11174, Journal officiel du Sénat, 15 juillet 2014

Question écrite n°20555, Journal officiel du Sénat, 10 mars 2016

Question écrite n° 19699, Journal officiel du Sénat, 21 janvier 2016

Question écrite n° 20929, Journal officiel du Sénat, 31 mars 2016

Réponse à la question écrite n°6265, Journal officiel de l'Assemblée nationale, 25 septembre 2018

♦ Amendements

GOURAULT Jacqueline

- Amendement n°COM-2, Proposition de loi permettant un exercice territorialisé de compétences au sein des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de cinquante communes au moins, Examen du rapport et du texte de la commission, 1<sup>ère</sup> lecture, 13 février 2017

PELISSARD Jacques, Amendement n°CL7

- Assemblée nationale, séance du 16 octobre 2014

PELISSARD Jacques et LOUWAGIE Véronique

- Amendement n°7, Assemblée nationale, séance du 28 Octobre 2014

---

⇒ **Autres sources bibliographiques**

♦ Discours et tribunes

AYRAULT Jean-Marc

Déclaration de politique générale sur l'endettement de la France et la mobilisation des Français pour le redressement, la démocratie et la justice sociale, l'objectif de la maîtrise des dépenses publiques, la compétitivité et les grandes priorités du quinquennat, Assemblée nationale, 3 juillet 2012

BAROIN François

- Séance solennelle de clôture, 99<sup>ème</sup> congrès des maires de France, 2 juin 2016

CHABAN-DELMAS Jacques

- Discours à l'Assemblée nationale, le 16 Septembre 1969

CHEREAU Antoine

- Maire de Montaigu, Vœux à la population, 12 janvier 2018

FILLON François

- Discours de Monsieur le premier ministre au 90<sup>ème</sup> congrès des maires de France, 26 novembre 2008

HOLLANDE François



- Réformer les territoires pour réformer la France, Tribune du président de la République, le Parisien, 2 juin 2014
- Allocution du président de la République en conclusion des Etats Généraux de la démocratie territoriale, 5 octobre 2012

#### LOUIS XVI, Roi des Français

- Proclamation royale sur une instruction de l'Assemblée nationale, concernant les fonctions des assemblées administratives, 20 août 1790

#### MACRON Emmanuel

- Discours du Président de la République au 100<sup>e</sup> congrès des maires de France, 24 Novembre 2017
- Déclaration sur les relations franco-roumaines, la construction européenne et sur les réformes en France, Bucarest, le 24 août 2017

#### PELISSARD Jacques

- Allocution au 96<sup>ème</sup> congrès des maires de France, Paris, 19 novembre 2013
- Allocution pour le 97<sup>ème</sup> congrès des maires de France, 25 novembre 2014

#### PHILIPPE Edouard

- Discours à la Conférence Nationale des Territoires, Cahors, 14 décembre 2017
- Déclaration sur le pacte financier entre l'Etat et les collectivités territoriales et le projet de loi sur l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Elan), Dijon, 5 avril 2018

#### SARKOZY Nicolas

- Allocution lors de la remise du rapport du comité pour la réforme des collectivités territoriales, in Maud BAZOCHE Commune ou ville intercommunale, De Condorcet à Nicolas Sarkozy 1793-2009, L'Harmattan, p 450
- Discours du Président de la République, Toulon, 25 septembre 2008
- Lettre de mission adressée à Madame Michèle Alliot-Marie, Ministre de l'Intérieur de l'outre-mer et des collectivités territoriales, 30 juin 2007

#### VALLS Manuel

- Déclaration de politique générale sur les enseignements politiques des élections municipales de 2014, la formation d'un gouvernement "compact, resserré et solidaire", le pacte de responsabilité et de solidarité, la transition énergétique, la dette publique, les réformes de structure, notamment celle du "millefeuille territorial", la justice, l'école et le logement, Assemblée nationale, 8 avril 2014

#### ♦ Sondages et enquêtes

Sondage IFOP pour l'ADCF, *Les Français et l'intercommunalité*, septembre 2013

Sondage IPSOS pour le CEVIPOF et l'AMF, *Les Français attachés à la commune et à ses compétences de proximité*, mai 2016

Synthèse de l'enquête « *communes nouvelles, où en êtes-vous ?* », AMF et Caisse des Dépôts, Novembre 2017

Enquête IFOP, *Le catholicisme en France en 2010*, Focus n°26, 18 Août 2010, p 16

### ♦ Références internet

Composition du bureau communautaire de la communauté de communes du Grand-Figeac, Disponible sur : [http://www.grand-figeac.fr/elus\\_communautaires.php](http://www.grand-figeac.fr/elus_communautaires.php)

Composition du bureau communautaire de la communauté de communes du Grand-Poitiers, Disponible sur :  
[https://www.grandpoitiers.fr/c\\_\\_336\\_1290\\_\\_Bureau\\_communautaire.html](https://www.grandpoitiers.fr/c__336_1290__Bureau_communautaire.html)

Composition du bureau communautaire de la communauté de communes de Mauges-Communauté, Disponible sur : <http://www.maugescommunaute.fr/module-Contenus-viewpub-tid-2-pid-149.html>

Résultats du référendum du 7 avril 2013 concernant l'Alsace, Disponible sur :  
<https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Locales/Referendum-du-7-avril-2013-concernant-l-Alsace>

Cartes électorales élection présidentielle de 1965,1981 et 2007, Disponible sur :  
<http://www.france-politique.fr/elections-presidentielles.htm>

Cartes électorales, élections législatives de 1946, 1951 et 2012, Disponible sur :  
<http://www.jprissoan-histoirepolitique.com>

Commune nouvelle, une dynamique confortée et d'avenir, page explicative concernant la commune nouvelle, Disponible sur :  
[http://www.amf.asso.fr/document/communes\\_nouvelles.asp](http://www.amf.asso.fr/document/communes_nouvelles.asp)

Atlas des populations et pays du monde, Europe, disponible sur :  
<https://www.populationdata.net/continents/europe/>, novembre 2018





# TABLE DES MATIÈRES

---

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>p 10</b>
<b>Section n°1 : Un contexte socio-économique et institutionnel, propice à l'évolution des périmètres des collectivités territoriales.....</b>	<b>p 14</b>
§1. Les conséquences de la mondialisation sur les collectivités territoriales.....	p 14
§2. La crise économique et la nécessaire réduction des dépenses publiques.....	p 16
§3. La différenciation institutionnelle des collectivités territoriales.....	p 17
<b>Section n°2 Le contexte législatif : les différentes modalités de regroupement des collectivités territoriales.....</b>	<b>p 19</b>
§1. Les différentes modalités de regroupement des collectivités territoriales.....	p 19
§2. Les acteurs du regroupement des collectivités territoriales.....	p 21
<b>Section n°3 Le champ de l'étude : la commune nouvelle, un nouveau régime de fusion de communes.....</b>	<b>p 24</b>
§1. La commune nouvelle, héritière de l'Histoire.....	p 24
§2. La création de la commune nouvelle.....	p 25
§3. Le soutien politique à la création de la commune nouvelle.....	p 28
<b>Section n°4 La délimitation de la problématique : les enjeux et les perspectives de la commune nouvelle.....</b>	<b>p 31</b>
§1. Les contours de l'intérêt porté à la commune nouvelle.....	p 31
§2. Les enjeux et les perspectives de la commune nouvelle.....	p 33
<b><u>PREMIERE PARTIE</u> : Les effets de la commune nouvelle sur l'échelon communal.....</b>	<b>p 35</b>
<b><u>Titre 1</u> : Le renforcement de la capacité à agir des communes françaises.....</b>	<b>p 38</b>
Section n° 1 : La modernisation du processus de fusion des communes .....	p 40
§1. La simplification de la procédure de fusion.....	p 42
A. La mise en œuvre d'une procédure d'initiative partagée.....	p 43
1. Les modalités d'initiatives établies par la loi Marcellin .....	p 43
a) Les mesures provisoires du plan départemental de regroupement des communes.....	p 44
b) Les mesures d'initiative définitives.....	p 47
2. L'extension des modalités d'initiative dans le cadre de la commune nouvelle.....	p 48
a) Les modalités d'initiative partagée.....	p 48

b)	L'implication de l'intercommunalité à fiscalité propre.....	p 49
c)	La fusion à l'initiative d'une majorité qualifiée.....	p 51
d)	L'initiative préfectorale.....	p 52
B.	La simplification des modalités d'approbation.....	p 53
1.	Les conditions d'approbation relativement lourdes prévues par la loi Marcellin.....	p 53
a)	La procédure d'approbation et ses évolutions.....	p 55
b)	La portée réelle de la procédure d'approbation.....	p 57
2.	L'assouplissement des modalités d'approbation dans le cadre de la commune nouvelle.....	p 60
a)	La procédure d'approbation et ses évolutions.....	p 62
b)	Le débat sur la portée réelle de la procédure d'approbation.....	p 63
C.	L'évolution de la décision préfectorale.....	p 65
1.	La décision dans le cadre de la loi Marcellin.....	p 65
2.	L'évolution de la décision dans le cadre de la commune nouvelle.....	p 69
§2.	Le caractère incitatif assumé du régime de commune nouvelle.....	p 73
A.	Les incitations financières prévues par la loi avant le vote de la loi du 16 juillet 2010.....	p 75
1.	Les dispositions antérieures à la loi Marcellin.....	p 75
2.	Les dispositions prévues par la loi Marcellin.....	p 78
B.	Les incitations financières, prévues pour les communes nouvelles.....	p 81
1.	Les mesures d'incitation financière, prévues par la loi du 16 décembre 2010..	p 82
2.	Les mesures d'incitation financière ajoutées à partir de 2015.....	p 84
Section n°2 : Une réponse adaptée à la situation de crise communale.....		p 90
§1.	Une réponse possible à la crise organique des communes françaises.....	p 91
A.	Les caractéristiques de la crise organique.....	p 92
1.	La question de la viabilité des périmètres communaux.....	p 92
a)	La naissance de l'émiettement communal.....	p 92
b)	La critique classique de l'émiettement communal.....	p 94
c)	Les mesures prises pour remédier à cette situation.....	p 95
2.	Une question accentuée à partir des années 1960.....	p 97
a)	Le déséquilibre urbain-rural.....	p 97

b)	L'accroissement des responsabilités communales.....	p 98
c)	Le retard par rapport au reste de l'Europe.....	p 100
3.	L'état actuel de la crise communale.....	p 101
a)	L'accroissement des déséquilibres territoriaux.....	p 102
b)	L'insuffisance des moyens communaux.....	p 105
c)	Périmètres communaux et élargissement européen.....	p 110
B.	La nature des réponses apportées à la crise communale.....	p 110
1.	L'accroissement des recettes communales.....	p 112
2.	La rationalisation des dépenses communales.....	p 115
§2.	L'ampleur et les caractéristiques de la réponse apportée à la crise communale.....	p 120
A.	Le succès numérique de la commune nouvelle.....	p 120
1.	Le bilan contesté de la loi Marcellin.....	p 121
2.	Le succès numérique plus prometteur de la commune nouvelle.....	p 123
B.	L'inégale répartition de la commune nouvelle sur le territoire national.....	p 127
1.	La répartition territoriale des « fusions-Marcellin ».....	p 128
a)	Une répartition en fonction de la taille des communes.....	p 128
b)	Une répartition liée aux influences politiques et culturelles.....	p 131
2.	Une répartition inégale de la commune nouvelle sur le territoire national.....	p 134
a)	Le constat d'une inégale répartition spatiale.....	p 134
b)	L'influence de la taille des communes.....	p 137
c)	Le rôle des influences sociales et politiques.....	p 139
	Conclusion du Titre 1 <sup>er</sup> .....	p 144
	<b>Titre 2 : Le renouvellement des institutions communales.....</b>	<b>p 145</b>
	Section n°1 : L'institution au sein de la commune nouvelle, d'une administration infra-communale.....	p 147
§1.	Le statut des anciennes communes au sein de la commune nouvelle.....	p 148
A.	La commune déléguée : un choix d'organisation de la commune nouvelle.....	p 149
1.	La procédure de création d'une commune déléguée.....	p 149
a)	Les dispositions en vigueur jusqu'en 2010.....	p 149
b)	Les évolutions législatives actées depuis la loi du 16 décembre 2010....	p 152
2.	La suppression des communes déléguées.....	p 155



a)	Le dispositif en vigueur avant 2010.....	p 155
b)	Le dispositif en vigueur depuis le 16 décembre 2010.....	p 158
B.	La commune déléguée : une subdivision administrative aux apparences communales .....	p 159
1.	Les institutions attribuées d’office par la loi aux communes déléguées.....	p 160
a)	L’absence de sectionnement électoral.....	p 160
b)	L’institution de droit d’un maire délégué.....	p 162
2.	Les institutions choisies par les communes déléguées.....	p 166
a)	Le conseil de la commune déléguée.....	p 167
b)	Les adjoints au maire délégué .....	p 170
§2.	L’étendue des compétences des communes déléguées.....	p 172
A.	Les compétences des communes déléguées.....	p 173
1.	Les compétences décisionnelles des communes déléguées .....	p 173
a)	Compétences du maire délégué et de ses adjoints.....	p 173
b)	Les compétences du conseil de la commune déléguée.....	p 177
2.	Les moyens associés aux compétences déléguées.....	p 181
a)	Les moyens financiers des communes déléguées.....	p 181
b)	Les autres moyens associés .....	p 184
B.	Les attributions consultatives des communes déléguées.....	p 185
1.	Les avis du maire délégué.....	p 186
2.	L’avis du conseil de communes déléguées.....	p 188
Section n° 2 :	L’extension du cadre communal à l’échelle de la commune nouvelle.....	p 193
§1.	Les particularités du cadre communal de la commune nouvelle.....	p 194
A.	Les institutions communales de la commune nouvelle et leurs particularités...p	195
1.	La commune nouvelle : une commune de plein exercice.....	p 196
a)	Les critères constitutionnels de l’unité catégorielle.....	p 197
b)	L’application de ces critères au cas particulier de la commune nouvelle.....	p 199
2.	Les attributs communaux de la commune nouvelle et leurs particularités...p	202
a)	Le maire et les adjoints de la commune nouvelle.....	p 202
b)	Le conseil municipal de la commune nouvelle.....	p 206
c)	Les moyens de la commune nouvelle .....	p 213

B.	La construction progressive du fait communal à l'échelle de la commune nouvelle.....	p 215
1.	La charte de la commune nouvelle.....	p 215
2.	L'essor progressif du fait communal encadré par la loi.....	p 218
a)	Le nom de la commune nouvelle.....	p 219
b)	Les mesures de lissage en matière de fiscalité.....	p 221
c)	Les mesures de lissage en matière d'urbanisme.....	p 223
§2.	L'utilité du cadre communal de la commune nouvelle.....	p 225
A.	Les garanties apportées par le cadre communal de la commune nouvelle.....	p 226
1.	Les déséquilibres institutionnels de la loi Marcellin.....	p 226
2.	Les évolutions opérées par le régime de la commune nouvelle.....	p 229
a)	L'appartenance des maires délégués à l'exécutif de la commune nouvelle.....	p 229
b)	La création de la conférence municipale.....	p 230
c)	Le refus de la sectorisation infra-communale.....	p 230
B.	Les évolutions possibles du cadre communal de la commune nouvelle.....	p 234
1.	La question de la représentativité des anciennes communes au sein du conseil municipal de la commune nouvelle.....	p 234
2.	Les limites du cadre communal.....	p 237
	Conclusion du Titre II.....	p 241
	<b>Conclusion de la Partie I.....</b>	<b>p 242</b>
	<b>PARTIE II : Le rôle de la commune nouvelle au sein du bloc communal.....</b>	<b>p 243</b>
	<b><u>Titre 1</u> : La commune nouvelle, aboutissement de la coopération intercommunale..</b>	<b>p 246</b>
	Section 1 : Une ressemblance croissante entre les communes nouvelles et les EPCI à fiscalité propre.....	p 248
§1.	Un rapprochement institutionnel entre les EPCI à fiscalité propre et la commune nouvelle.....	p 249
A.	L'assouplissement des principes intercommunaux.....	p 250
1.	Les principes intercommunaux.....	p 251
a)	Le principe de spécialité.....	p 251

b) Le principe d'exclusivité.....	p 253
2. Les exceptions aux principes intercommunaux.....	p 252
B. Le renforcement de la légitimité des institutions intercommunales.....	p 257
1. Election des conseillers communautaires au suffrage universel direct.....	p 258
2. Les conséquences de l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct.....	p 261
§2. Un rapprochement de la capacité de coopération des EPCI à fiscalité propre de celle des communes nouvelles.....	p 264
A. L'extension des possibilités de transfert de compétences.....	p 265
1. L'étendue des possibilités de transfert de compétences des EPCI à fiscalité propre.....	p 265
a) Le seuil minimum de coopération intercommunale fixé par la loi.....	p 265
b) Le degré d'intégration fiscale minimum fixé par la loi.....	p 267
2. La limite des possibilités de transfert de compétences des communes aux EPCI à fiscalité propre.....	p 269
B. L'extension des possibilités de mise en commun des ressources communales .....	p 272
1. La mutualisation, outil de rationalisation des moyens communaux.....	p 272
2. Les nouveaux outils de rationalisation financière des EPCI à fiscalité propre .....	p 274
a) La dotation globale de fonctionnement unifiée.....	p 275
b) L'harmonisation fiscale à l'échelle intercommunale.....	p 277
Section 2 : La commune nouvelle : Une réponse plus adaptée aux besoins du bloc communal.....	p 281
§1. La commune nouvelle : un outil de rationalisation des dépenses.....	p 282
A. Les résultats insuffisants de l'intercommunalité à fiscalité propre en matière de réduction des dépenses publiques.....	p 283
1. Un objectif commun aux communes nouvelles et aux EPCI à fiscalité propre, de maîtrise des dépenses du bloc communal.....	p 283
2. Les tendances inflationnistes de la coopération intercommunale à fiscalité propre.....	p 287
a) L'accroissement des dépenses de fonctionnement du bloc communal.....	p 287
b) L'augmentation du poids de la fiscalité du bloc communal.....	p 290

B.	Un outil plus adapté à la rationalisation du bloc communal.....	p 293
1.	Les raisons conjoncturelles de l'augmentation des dépenses du bloc communal.....	p 293
2.	Les raisons structurelles de l'augmentation des dépenses du bloc communal .....	p 296
a)	Les effets inflationnistes de la coopération intercommunale.....	p 296
b)	L'absence d'effets inflationnistes de la commune nouvelle.....	p 299
§2.	La garantie d'une meilleure organisation institutionnelle.....	p 302
A.	Les défauts institutionnels de l'intercommunalité à fiscalité propre.....	p 303
1.	L'autonomie limitée des EPCI à fiscalité propre.....	p 303
2.	Le maintien d'un déficit démocratique au sein des institutions intercommunales.....	p 305
a)	L'éloignement des problématiques intercommunales du débat public.....	p 306
b)	L'évolution du mode de scrutin : une réponse insuffisante.....	p 307
B.	La commune nouvelle, une réponse plus appropriée aux attentes institutionnelles du bloc communal.....	p 310
1.	Les avantages de la commune nouvelle liés à son statut de collectivité territoriale.....	p 309
a)	La reconnaissance des principes constitutionnels de l'article 72.....	p 311
b)	L'instauration d'un nouveau mode de scrutin à l'échelle du regroupement.....	p 313
2.	Les avantages de la commune nouvelle liés à son statut de commune.....	p 315
a)	Les conséquences du développement intercommunal sur l'architecture territoriale.....	p 315
b)	L'avantage de la commune nouvelle vis-à-vis de l'architecture territoriale.....	p 317
	Conclusion du Titre 1 <sup>er</sup> .....	p 319

**Titre 2 : La commune nouvelle, complément de l'intercommunalité nouvelle.....p 320**

Section 1 : Le rattachement obligatoire de la commune nouvelle à un EPCI à fiscalité propre.....p 322

§1. Le débat sur la relation entre la commune nouvelle et l'intercommunalité à fiscalité propre.....p 323

A.	Le choix possible de la coexistence horizontale entre communes nouvelles et EPCI à fiscalité propre.....	p 323
1.	La généralisation de l'intercommunalité, préalable à l'édification de la commune du XXI <sup>ème</sup> siècle.....	p 324
2.	La proposition de transformation d'un EPCI à fiscalité propre en commune de plein exercice .....	p 327
B.	Le principe du rattachement progressivement privilégié par la loi.....	p 328
1.	La persistance d'un débat sur le rattachement de la commune nouvelle à l'intercommunalité à fiscalité propre à la suite du vote de la loi du 16 décembre 2010 .....	p 328
2.	Le rattachement obligatoire des communes nouvelles à l'intercommunalité à fiscalité propre à la suite du vote de la loi du 16 mars 2015.....	p 332
§2.	Le principe de l'ascendant de l'intercommunalité à fiscalité propre sur la commune nouvelle.....	p 334
A.	Les particularités du rattachement des communes nouvelles aux établissements publics de coopération intercommunale.....	p 334
1.	Les dispositions de rattachement en vigueur avant le vote de la loi du 16 décembre 2010.....	p 335
2.	Les différents scénarios de rattachement de la commune nouvelle à un EPCI à fiscalité propre.....	p 337
a)	La formation d'une commune nouvelle entre communes appartenant à un même EPCI.....	p 338
b)	La formation d'une commune nouvelle entre communes appartenant à des EPCI différents.....	p 339
c)	La formation d'une commune nouvelle en lieu et place de toutes les communes d'un ou plusieurs EPCI.....	p 341
d)	Les mesures transitoires de représentation des anciennes communes au sein de l'organe délibérant de l'EPCI.....	p 342
3.	Les mesures transitoires de représentation des anciennes communes au sein de l'organe délibérant de l'EPCI.....	p 345
B.	Les conséquences du rattachement de la commune nouvelle à un EPCI à fiscalité propre.....	p 347
1.	L'application des règles de transfert de droit commun.....	p 347

a) L'application stricte des règles de transfert de compétences aux communes nouvelles.....	p 347
b) Les conséquences de cette application stricte.....	p 350
2. Les règles de transfert dérogatoires.....	p 352
Section 2 : La commune nouvelle : Une réponse aux insuffisances de l'intercommunalité nouvelle.....	p 355
§1. La commune nouvelle une réponse adaptée à l'élargissement des périmètres intercommunaux.....	p 356
A. L'évolution des périmètres intercommunaux.....	p 356
1. Le choix législatif de l'accroissement des périmètres intercommunaux.....	p 357
a) Les mesures en vigueur avant la loi du 7 août 2015.....	p 357
b) Les mesures adoptées par la loi du 7 août 2015.....	p 359
2. Les résultats de l'accroissement des périmètres intercommunaux.....	p 363
a) La réduction constatée du nombre d'EPCI à fiscalité propre.....	p 363
b) Le dépassement des objectifs fixés par la loi NOTRe.....	p 364
B. Le concours de la commune nouvelle à la bonne gouvernance des nouvelles intercommunalités.....	p 368
1. Les difficultés de gouvernance des nouvelles intercommunalités.....	p 368
2. Les solutions apportées par la commune nouvelle.....	p 372
a) Un préalable à la formation des nouveaux EPCI.....	p 372
b) Un complément nécessaire à la bonne gouvernance des nouveaux EPCI.....	p 374
§2. La commune nouvelle, une réponse insuffisante à l'élargissement des compétences intercommunales.....	p 378
A. L'évolution des compétences intercommunales et ses conséquences sur l'organisation du bloc communal.....	p 379
1. La loi NOTRe et la diversification des compétences intercommunales.....	p 379
2. Le difficile exercice des compétences intercommunales au sein des nouveaux périmètres de coopération.....	p 383
a) L'impossible définition d'un optimum dimensionnel.....	p 383
b) L'encadrement des possibilités de répartition des compétences intercommunales au sein du périmètre de coopération.....	p 385

B. La réponse possible de la commune nouvelle à l'enjeu de la répartition des compétences au sein du bloc communal.....	p 388
1. Les cas limités de territorialisation des compétences intercommunales.....	p 389
a) Les mesures de territorialisation instituées par la loi.....	p 389
b) La territorialisation possible de l'exercice des compétences intercommunales.....	p 392
2. La commune nouvelle, substitut à la territorialisation des compétences intercommunales.....	p 394
a) La commune nouvelle, outil de réorganisation des compétences au sein du bloc communal.....	p 395
b) Les limites du recours à la commune nouvelle.....	p 399
Conclusion du Titre II.....	p 403
<b>Conclusion de la Partie II.....</b>	<b>p 404</b>
<b>CONCLUSION GENERALE.....</b>	<b>p 406</b>
Annexes.....	p 414





## **La commune nouvelle, enjeux et perspectives d'un nouveau régime de fusion des communes**

L'émiettement communal est à l'origine de la crise que connaît l'échelon communal. La taille des périmètres communaux est en effet inadaptée aux besoins des administrés et conduit à la marginalisation de la commune. La fusion de communes est une réponse à cette situation. Cette dernière n'a pas permis de réduire de manière substantielle le nombre de municipalités. Créée en 2010, la commune nouvelle a pour objectif de relancer la fusion de communes. Il s'agit donc de définir l'impact de ce nouveau régime sur les communes concernées. Si la commune nouvelle permet d'abord le renforcement des communes dans leurs moyens d'action, elle entérine aussi une forme de renouvellement de leurs institutions. Ces deux dynamiques doivent s'apprécier au regard de l'importance croissante de l'intercommunalité. Celle-ci est longtemps apparue comme une concurrente de la fusion de communes. Or la loi impose maintenant la coopération intercommunale à l'ensemble des communes, dont la commune nouvelle. Cette obligation ne condamne pas la commune nouvelle à la marginalité. L'accroissement des périmètres intercommunaux acté en 2015, favorise en effet l'émergence d'un besoin de proximité que la majorité des communes ne sont pas en mesure d'assumer vu leurs tailles. Le développement de la commune nouvelle est donc utile à la bonne gouvernance du bloc communal. Il peut contenir l'essor continu de l'intercommunalité et aider au retour de la commune, au sein de l'architecture territoriale française.

**Mots clés :** collectivités territoriales, décentralisation, communes, établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, fusion des communes, fusion association, émiettement communal, fusion simple, intercommunalité, bloc communal, libre administration, non tutelle, égalité, collectivités territoriales à statut particulier.

---

**Key words:** local authorities, decentralization, municipalities, public institution of inter-municipal co-operation with own taxation, merger of municipalities, merger association, municipal fragmentation, simple merger, intercommunality, communal bloc, free administration, equality, no guardianship, local authorities with special status



