

ANNEXE 1

COMMUNES NOUVELLES : LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU REGIME JURIDIQUE

I/ Création de la commune nouvelle

La création d'une commune nouvelle en lieu et place de communes contiguës peut être initiée par :

a) tous les conseils municipaux des communes concernées :

Les conseils municipaux de toutes les communes concernées par la création de la commune nouvelle doivent délibérer favorablement sur cette création dans un périmètre donné.

La majorité requise au sein du conseil municipal est la majorité absolue des suffrages exprimés.

Une fois obtenu l'accord de tous les conseils municipaux concernés, la demande sera alors transmise au préfet, à qui il revient de prendre un arrêté constitutif.

b) les deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres d'un même EPCI à fiscalité propre, représentant plus des deux tiers de la population totale de celles-ci :

Il s'agit en l'espèce de la transformation d'un EPCI à fiscalité propre en commune par fusion de ses composantes.

En l'absence d'accord de l'ensemble des conseils municipaux, les personnes inscrites sur les listes électorales municipales sont consultées sur la création de la commune nouvelle qui se substituera à l'EPCI.

Les dépenses inhérentes à cette consultation sont prises en charge par l'État.

Afin que la création puisse être décidée par arrêté du préfet, il est nécessaire que la participation au scrutin soit 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.

c) le conseil communautaire dans la mesure où l'ensemble de son périmètre est concerné :

La délibération du conseil communautaire décidant la création d'une commune nouvelle en lieu et place de toutes ses communes membres est notifiée au maire de chacune des communes membres. Le conseil municipal de chacune de ces communes dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer. À défaut de délibération, la décision est réputée favorable.

- tous les conseils municipaux délibèrent favorablement, la création peut être prononcée par arrêté préfectoral,

- pas d'accord de l'ensemble des communes membres mais majorité des deux tiers au moins des conseils municipaux représentant plus des deux tiers de la population totale : une consultation de la population.

- la majorité susvisée n'est pas atteinte, pas de création de commune nouvelle.

d) le rôle du préfet :

Le préfet prend un arrêté de périmètre qui est notifié au maire de chacune des communes concernées qui disposent d'un délai de trois mois pour se prononcer. À défaut de délibération, la décision est réputée favorable.

- tous les conseils municipaux délibèrent favorablement, la création peut être prononcé par arrêté préfectoral,
- pas d'accord de l'ensemble des communes membres mais majorité des deux tiers au moins des conseils municipaux représentant plus des deux tiers de la population totale : une consultation de la population.
- la majorité susvisée n'est pas atteinte, pas de création de commune nouvelle.

Lorsque la demande ne fait pas l'objet de délibérations concordantes des conseils municipaux de toutes les communes concernées mais est formé dans les conditions de majorité requises, les personnes inscrites sur les listes électorales municipales sont consultées sur l'opportunité de la création de la commune nouvelle.

Il est judicieux de faire délibérer les conseils municipaux sur l'ensemble des conséquences de la fusion : définition du nom de la collectivité nouvelle, siège, devenir des contrats et marchés en cours, devenir du personnel, devenir des actifs et du passif (y compris pour les CCAS et tout autre organe périphérique des communes), des contentieux en cours, définition de la future fiscalité, définition des modalités de fonctionnement dans la période transitoire et de la responsabilité de la première convocation (le nouveau conseil municipal devra être installé comme d'habitude : élection du maire et des adjoints, désignation des membres des commissions, indemnités etc) et toute autre thématique utile.

A tout le moins, la délibération doit définir des principes et éléments essentiels. Beaucoup de communes nouvelles ont choisi de s'accorder sur une charte institutive qui détermine les règles de fonctionnement et des options de démarrage, les principes de fonctionnement politiques et les conditions plus ou moins averties de révision de cette charte. Dans de nombreux cas, la charte accompagne les délibérations communales : un document détermine les principes essentiels tandis que les autres les règles et modalités de fonctionnement.

L'arrêté du représentant de l'Etat dans le département prononçant la création de la commune nouvelle en détermine la date et en complète, en tant que de besoin, les modalités (cf. ci après). La question de la date de prise d'effet est très importante notamment pour le comptable.

IV/ Conséquences juridiques

La commune nouvelle sera alors substituée aux communes membres qui fusionnent dans tous leurs droits et obligations au sein de la commune nouvelle. La commune nouvelle a dorénavant seule la qualité constitutionnelle de collectivité territoriale.

a) la mise en place de communes déléguées

Des communes déléguées reprenant le nom et les limites des anciennes communes sont instituées, sauf si des délibérations concordantes à la majorité requise à l'article L2113-2 du CGCT (accord des 2/3 au moins des conseils municipaux représentant plus des 2/3 de la population totale) ont exclu cette création. De plein droit et, pour chacune d'entre elles sont institués :

- Un maire délégué qui est élu par le conseil municipal de la commune nouvelle parmi ses membres. Par dérogation, le maire de l'ancienne commune devient de droit le maire délégué jusqu'au prochain renouvellement général (dans ce cas les fonctions de maire de la commune nouvelle peuvent être compatibles avec celles de maire délégué). Il remplit les fonctions, dans la commune déléguée, d'officier d'État civil et d'officier de police judiciaire. Il peut être chargé, sur ce même territoire, de l'exécution des lois et règlements de police et, en outre, recevoir des délégations du maire de la commune nouvelle (articles L2122-18 à 20). Il exerce également les fonctions d'adjoint de la commune nouvelle et à ce titre n'est pas comptabilisé au titre de la limite de 30 % (article L2122-2).

- Une annexe de la mairie dans laquelle sont établis les actes de l'état civil concernant les habitants de la commune déléguée.

Le conseil municipal de la commune nouvelle peut, à la majorité des 2/3, décider la création dans une ou plusieurs communes déléguées, d'un conseil de la commune déléguée : maire et conseillers municipaux élus parmi ses membres et dont il a fixé le nombre, qui se réunit à l'annexe de la mairie.

Le conseil municipal peut désigner parmi ses membres, un ou plusieurs adjoints au maire délégué dans la limite de 30 % du nombre total des conseillers municipaux.

Les communes déléguées ne constituent en aucun cas un sectionnement électoral, et ne disposent pas d'une section du centre communal d'action sociale de la commune nouvelle.

Le conseil municipal de la commune nouvelle peut décider la suppression des communes déléguées dans le délai qu'il détermine.

Le conseil municipal d'une commune nouvelle peut également se doter d'une conférence municipale, présidée par le maire et composée des maires délégués. Y seront débattues toute question relative à la coordination et au déplacement de l'action publique sur le territoire de la commune nouvelle. Elle se réunit au moins une fois par an sur convocation du président.

b) La composition du conseil municipal de la commune nouvelle

Jusqu'au renouvellement général des conseils municipaux qui suit la création de la commune nouvelle (soit en 2020), l'arrêté de création du préfet fixe la composition du conseil municipal de la commune nouvelle, composé :

- soit de l'ensemble des membres des conseils municipaux des anciennes communes. Dans ce cas, les conseils municipaux des communes concernées doivent le décider par délibérations concordantes, avant la création de la commune nouvelle.

- soit, en l'absence de ces délibérations, des maires, des adjoints et des conseillers municipaux (dans l'ordre du tableau) des anciennes communes dans les conditions suivantes :

1. attribution à chaque ancienne commune d'un nombre de sièges à la représentation proportionnelle au plus fort reste des populations municipales
2. une ancienne commune ne pourra disposer de plus de sièges qu'elle n'en disposait auparavant
3. l'effectif total du conseil municipal ne pourra excéder 69 membres.

Lors du renouvellement général qui suit chronologiquement la création, le conseil municipal comportera un nombre de membres égal au nombre prévu à l'article L2121-2 pour une commune appartenant à la strate démographique immédiatement supérieure.

La création d'une commune nouvelle ne donne donc pas lieu à de nouvelles élections municipales.

c) Détermination du nom de la commune nouvelle

Le nom de la nouvelle entité est défini :

- soit par délibérations concordantes, selon procédure de l'article L2113-2 du CGCT (accord des 2/3 au moins des conseils municipaux représentant plus des 2/3 de la population totale) des conseils municipaux ;

- soit à défaut d'accord, un nom est proposé par le préfet, les conseils municipaux disposent d'un mois pour émettre un avis. En l'absence de délibération dans le délai imparti, l'avis est considéré comme favorable.

Le nom de la commune nouvelle est déterminé dans l'arrêté de création.

d) Relation de la commune nouvelle avec l'intercommunalité

En cas de création d'une commune nouvelle en lieu et place de communes appartenant à un même EPCI à fiscalité propre, l'arrêté portant création de la commune nouvelle emporte également suppression de l'EPCI à fiscalité propre dont étaient membres les communes intéressées. L'ensemble des biens, droits et obligations de l'EPCI à fiscalité propre supprimé et des communes dont est issue la commune nouvelle, est purement et simplement transféré à cette dernière entité.

En cas de création d'une commune nouvelle en lieu et place de communes appartenant à des EPCI à fiscalité propre distincts, le conseil municipal de la commune nouvelle délibère dans le mois de sa création sur l'EPCI dont il souhaite que la commune soit membre. En cas de désaccord du préfet, celui-ci saisit la CDCI (dans un délai d'un mois après la délibération) d'un projet de rattachement de la commune nouvelle à un autre EPCI à fiscalité propre auquel appartenait une des communes dont la commune nouvelle est issue. La commission peut refuser le projet présenté par le préfet. Si elle appuie alors, à la majorité des deux tiers de ses membres, la décision de la commune nouvelle, celle-ci devient membre de l'EPCI à fiscalité propre en faveur duquel elle avait délibéré. La CDCI dispose d'un délai de 3 mois pour se prononcer, à défaut, son avis est réputé favorable à la proposition du préfet.

Un arrêté du représentant de l'État dans le département prononce obligatoirement le rattachement de la commune nouvelle à un EPCI à fiscalité propre. Jusqu'à cet arrêté, la commune nouvelle reste membre de tous les EPCI dont étaient membres ses anciennes communes. Le retrait de ces autres EPCI après la prise de l'arrêté préfectoral s'effectue dans les conditions de droit commun prévues à l'article L. 5211-25-1 du CGCT.

III/ Les conséquences fiscales et financières

a) Fiscalité

La fiscalité perçue par la commune nouvelle dépend du régime fiscal de l'établissement public de coopération intercommunale auquel elle appartient.

Un arrêté de création de commune nouvelle ne produit ses effets au plan fiscal au 1^{er} janvier N que s'il a été pris avant le 1^{er} octobre N-1. Si l'arrêté est postérieur à cette date, la création de la commune nouvelle au plan fiscal est différée d'une année.

L'année où la commune nouvelle est créée fiscalement, la fiscalité des communes anciennes s'annule au profit d'une fiscalité unique, celle de la commune nouvelle. Toutefois l'application d'un taux unique par taxe, calculé à partir d'un taux moyen pondéré pour tous les contribuables peut aboutir à des variations brutales de charge. Pour y remédier, la loi a prévu un mécanisme d'intégration fiscale progressive applicable, sur une durée maximale de 12 ans, sous réserve de conditions.

Chaque cas étant particulier, des simulations sur les incidences fiscales de la création d'une commune nouvelle peuvent être réalisées par la Direction Départementale des Finances Publiques.

b) Les concours financiers de l'Etat

- **La Dotation Globale de Fonctionnement (DGF)**

En matière de DGF, la commune nouvelle bénéficie des différentes parts de la dotation forfaitaire des communes. La composition de la DGF est modifiée par la loi de finances pour 2015 et passe de 5 à 2 composantes :

- les composantes figées ou quasi-figées (dotation de base, dotation superficière, complément de garantie, part compensation, dotation parcs naturels, écrêtement du complément de garantie, écrêtement de la compensation part salaire, contribution au redressement des finances publiques 2014) sont agrégées dans une **part fixe** à leur niveau de 2014, auquel cas ne s'applique pas l'écrêtement au titre de la contribution au redressement des comptes publics mis en place en 2015 pour la première fois.
- Les variations de population seront prises en compte dans la **part dynamique** de la dotation forfaitaire.

La DGF de la commune nouvelle fera bien entendu l'objet des écrêtements ou minoration (dont la contribution au redressement des finances publiques) décidés pour 2015, hormis si la commune nouvelle regroupe une population inférieure ou égale à 10 000 habitants (ou est issue de la fusion de toutes les communes membres d'un EPCI) et si elle est créée avant le 1^{er} janvier 2016 : elle est alors exonérée par l'article L.2113-20 du CGCT de la contribution au redressement des finances publiques fixée à l'article L.2334-7-3 du CGCT pour une durée de trois ans à compter de sa création.

De même, cette commune bénéficiera, au cours des trois années suivant sa création, d'une dotation forfaitaire au moins égale à celle perçue par les communes anciennes l'année précédant sa création (y compris la part « parc national »). Elle ne connaîtra donc pas la réfaction imputée sur l'attribution de DGF contrairement aux autres communes pendant 3 ans, et en outre elle bénéficiera d'une bonification de 5 % de la part forfaitaire de sa DGF (loi de finances 2015).

- **Les dotations de péréquation : Dotation Nationale de Péréquation (DNP), Dotation de Solidarité Urbaine et de Cohésion Sociale (DSUCS) et Dotation de Solidarité Rurale (DSR)**

Comme pour la DGF et dans les mêmes conditions, la commune nouvelle percevra une dotation au moins égale aux attributions perçues à ce titre par chacune des anciennes communes l'année précédant la création.

Les communes nouvelles dont au moins une des communes constitutives était éligible à la fraction bourg-centre, péréquation et « cible » de la DSR l'année précédant sa création sont éligibles de droit à chaque fraction de la DSR.

- **Les concours financiers en investissement (FCTVA, DETR)**

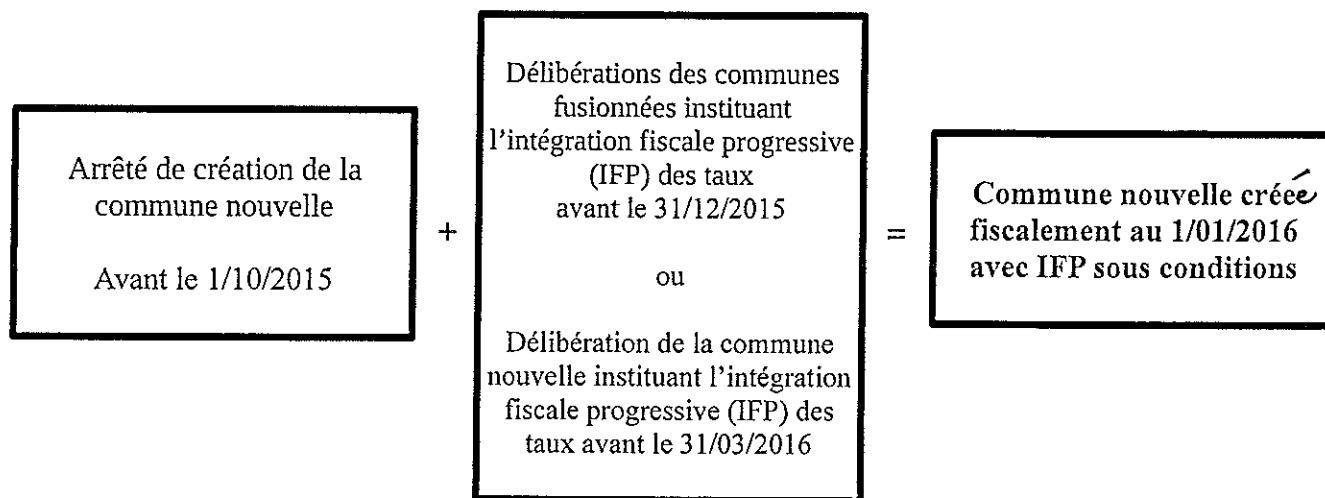
La commune nouvelle bénéficie dès sa création du régime du versement de FCTVA l'année de la dépense, année N, comme une communauté de communes (états trimestriels, etc.) pour les travaux d'investissement réalisés à **compter de sa création** (elle aura donc à gérer le FCTVA des anciennes communes selon les règles applicables à celles-ci, à N+1 ou N+2 pendant les premières années).

Les projets d'investissements des communes nouvelles feront partie des opérations prioritaires identifiées par le ministère de l'Intérieur en 2015 pour bénéficier de la DETR (note d'information du 22 janvier 2015 relative aux opérations prioritaires pour la répartition de la dotation d'équipement des territoires ruraux en 2015).

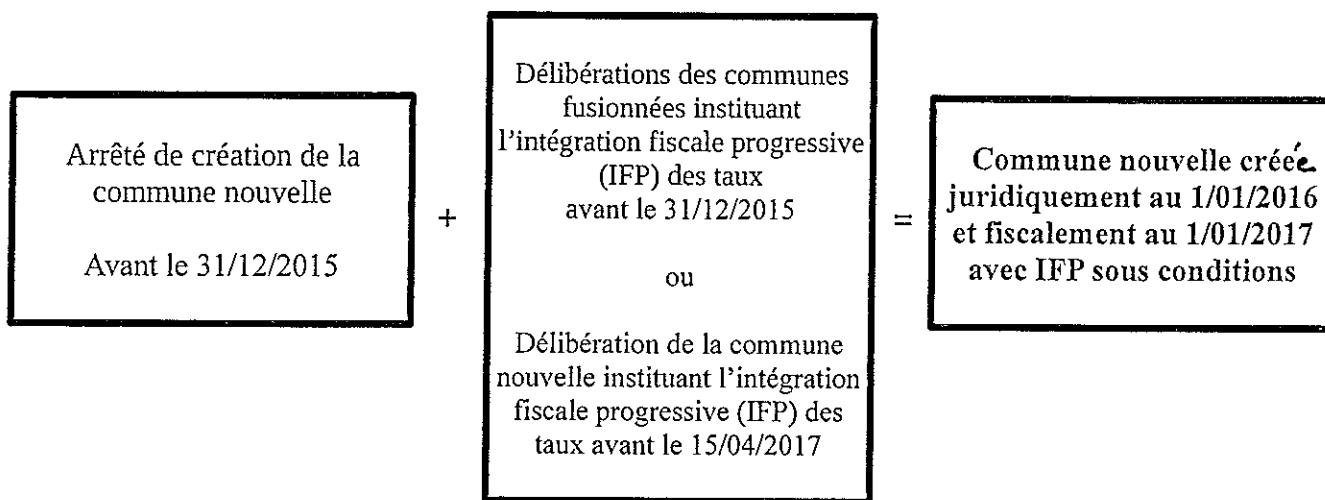
Les communes nouvelles seront éligibles à la DETR « *durant trois années à compter de leur création si l'une de leurs communes constitutives y était éligible l'année précédant leur création* », précise la circulaire.

Leurs demandes de subvention « *doivent être traitées en priorité, afin de soutenir la mise en œuvre des mutualisations* » permises par leur création.

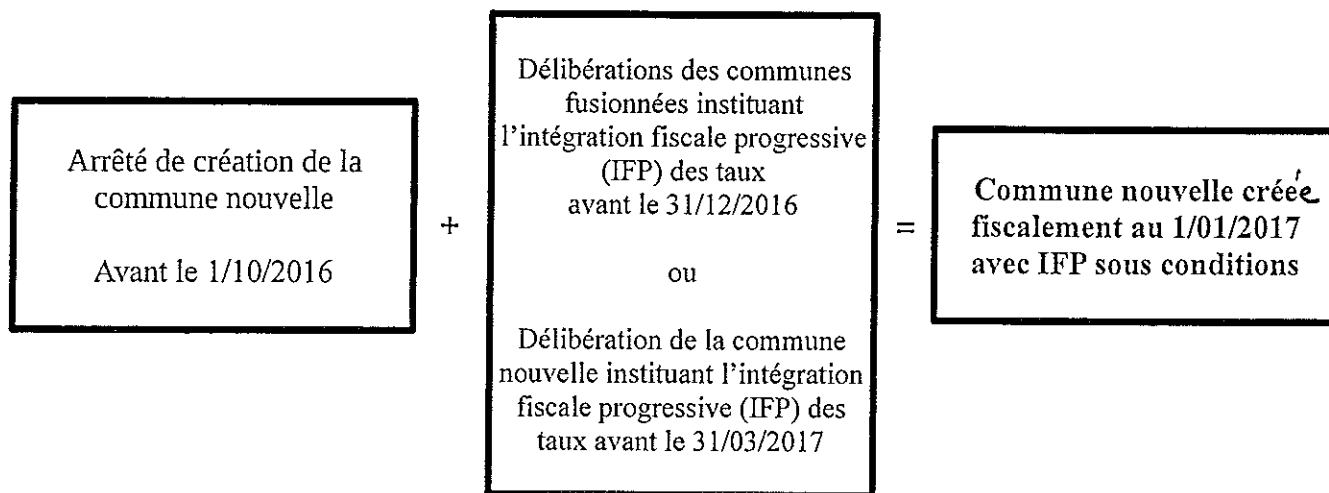
Hypothèse 1



Hypothèse 2



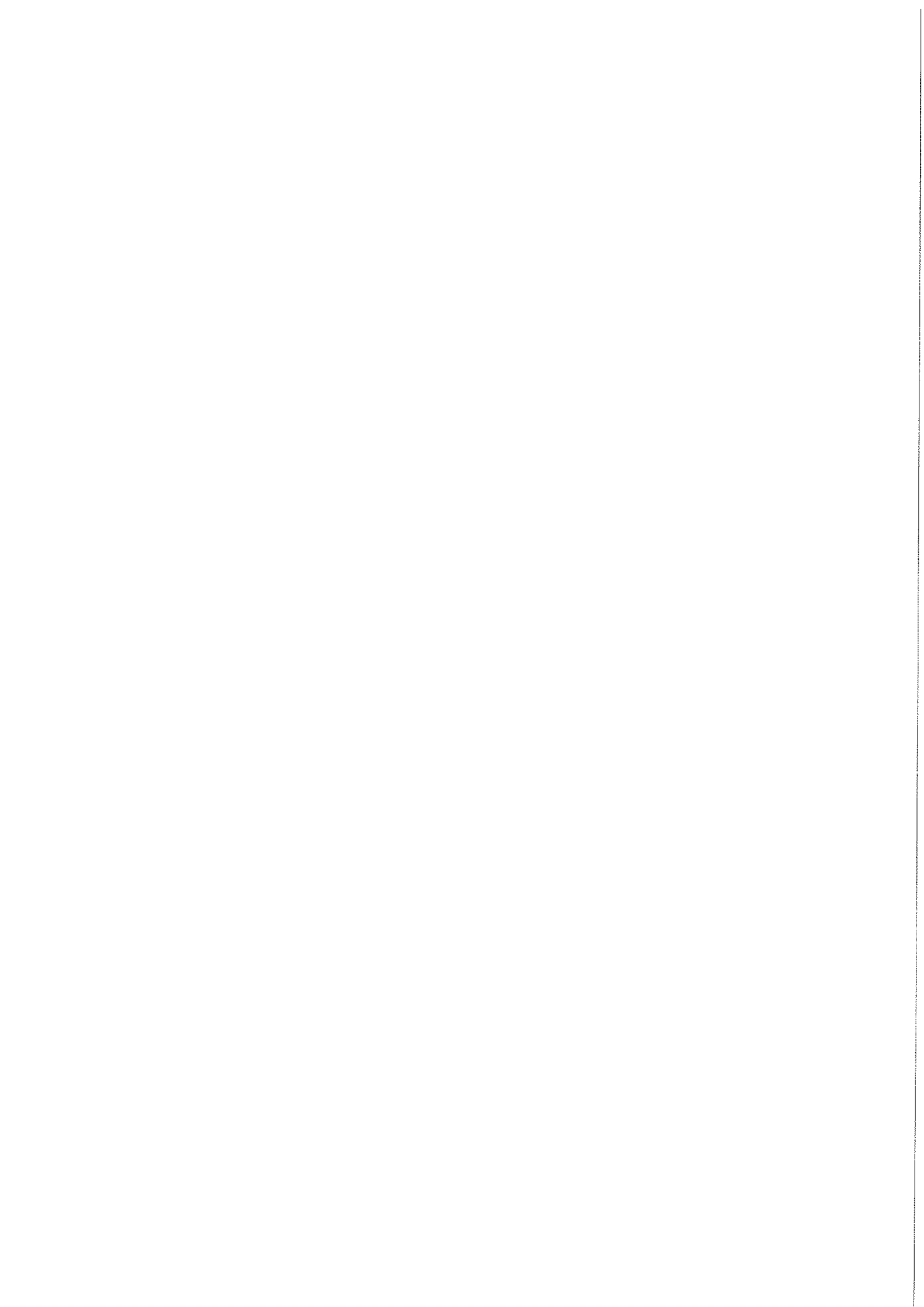
Hypothèse 3



Procédures de création d'une commune nouvelle

Cas 1: Délibérations concordantes des CM	Avis du conseil départemental 6 semaines Article L.2112-6 du CGCT	AP portant création de la CN	AP portant création de la CN en lieu et place de la CCICA	
Cas 2: Délibérations d'au moins 2/3 des CM d'une CCICA représentant + 2/3 de la population totale	<p>Consultation des électeurs</p> <p>(si pas de délibérations concordantes de tous les CM mais si les conditions de majorité sont requises)</p> <p>Article L.2113-3 du CGCT</p> <p>Articles R.2113-1 et suivants du CGCT</p> <p>Dans chaque commune, majorité absolue des suffrages exprimés représentant au moins un 1/4 des électeurs</p>	<p>Avis du conseil départemental</p> <p>6 semaines</p> <p>Article L.2112-6 du CGCT</p>	<p>La création ne peut être décidée par le préfet qu'à la double condition que :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la participation au scrutin soit supérieure à la moitié des électeurs inscrits ; - 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 1/4 des électeurs inscrits <p>Une consultation électorale défavorable dans une commune suffit à bloquer la procédure de création de la commune nouvelle.</p>	
Cas 3: Délibération du conseil communautaire	<p>consultation des conseils municipaux</p> <p>(2/3 des CM représentant + 2/3 population totale)</p> <p>3 mois (décision favorable)</p> <p>Article L.2113-2 du CGCT</p>	<p>Consultation des électeurs</p> <p>(si pas de délibérations concordantes de tous les CM mais si les conditions de majorité sont requises)</p> <p>Articles L.2113-3 du CGCT</p> <p>Articles R.2113-1 et suivants du CGCT</p> <p>Dans chaque commune, majorité absolue des suffrages exprimés représentant au moins un 1/4 des électeurs</p>	<p>Avis du conseil départemental</p> <p>6 semaines</p> <p>Article L.2112-6 du CGCT</p>	<p>AP portant création de la CN en lieu et place de la CCICA</p> <p>La création ne peut être décidée par le préfet qu'à la double condition que :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la participation au scrutin soit supérieure à la moitié des électeurs inscrits ; - 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 1/4 des électeurs inscrits <p>Une consultation électorale défavorable dans une commune suffit à bloquer la procédure de création de la commune nouvelle.</p>
Cas 4: Initiative du préfet	<p>consultation des conseils municipaux</p> <p>(2/3 des CM représentant + 2/3 population totale)</p> <p>3 mois (décision favorable)</p> <p>Article L.2113-2 du CGCT</p>	<p>Consultation des électeurs</p> <p>(si pas de délibérations concordantes de tous les CM mais si les conditions de majorité sont requises)</p> <p>Articles L.2113-3 du CGCT</p> <p>Articles R.2113-1 et suivants du CGCT</p> <p>Dans chaque commune, majorité absolue des suffrages exprimés représentant au moins un 1/4 des électeurs</p>	<p>Avis du conseil départemental</p> <p>6 semaines</p> <p>Article L.2112-6 du CGCT</p>	<p>AP portant création de la CN</p> <p>La création ne peut être décidée par le préfet qu'à la double condition que :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la participation au scrutin soit supérieure à la moitié des électeurs inscrits ; - 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 1/4 des électeurs inscrits <p>Une consultation électorale défavorable dans une commune suffit à bloquer la procédure de création de la commune nouvelle.</p>

si la commune nouvelle envisagée est issue de communes situées sur des cantons différents, la procédure prévoit un décret en conseil d'Etat portant modification des limites départementales et régionales (→) allongement significatif des délais



COMMUNES NOUVELLES

FOIRE AUX QUESTIONS

1) Une commune nouvelle peut elle être créée sur plusieurs cantons ?

Oui, rien n'interdit à plusieurs communes de se regrouper sur le territoire de cantons différents.

Toutefois, l'avis du conseil départemental et un décret en Conseil d'État, sur proposition du ministre de l'Intérieur, sont requis lorsque la modification territoriale projetée a pour effet de porter atteinte aux limites cantonales, notamment par la création d'une commune nouvelle de moins de 3 500 habitants qui ne serait pas comprise dans le même canton.

Source : articles L.2112-6 et L.3113-2 du C.G.C.T.

2) Peut-on créer une commune nouvelle avec des communes appartenant à des communautés différentes ?

Oui. Il est tout à fait possible de créer une commune nouvelle regroupant des communes contiguës appartenant à des communautés distinctes. La commune nouvelle doit faire le choix de son rattachement **dans le mois qui suit sa création** (décision du nouveau conseil municipal).

A défaut d'accord du préfet, la C.D.C.I est saisie et pourra amender le projet préfectoral à la majorité des 2/3 de ses membres (c'est-à-dire conforter le projet initial de la commune nouvelle).

Jusqu'à l'entrée en vigueur de l'arrêté préfectoral qui prononce le rattachement de la commune nouvelle à une seule communauté, la commune nouvelle reste membre de chacun des E.P.C.I auxquels les communes appartenaient (dans la limite du territoire de celles-ci). Pendant cette période transitoire, les conseillers communautaires restent membres de l'organe délibérant des E.P.C.I et les taux de fiscalité des E.P.C.I continuent à s'appliquer sur le territoire des communes.

Source : articles L.2113-5 II et III du C.G.C.T.

3) Peut-on consulter la population avant des élections locales ou nationales ?

Aucune consultation ne peut être organisée par une commune **à compter du premier jour du sixième mois précédant** celui au cours duquel il doit être procédé au renouvellement général de son conseil municipal.

De même, aucune consultation ne peut intervenir durant les campagnes ou les jours du scrutin prévus pour :

- le renouvellement général des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ;
- le renouvellement général des députés ;
- le renouvellement de chacune des séries des sénateurs ;
- l'élection des membres du Parlement européen ;
- l'élection du Président de la République.

Source : articles L.1112-21 et L.O 1112-6 du C.G.C.T.

4) Lorsqu'une commune nouvelle se substitue à une intercommunalité:

- 4.1 : Quel est le délai de rattachement à un E.P.C.I à fiscalité propre ?

Si la commune nouvelle est créée à l'échelle de l'ensemble des communes membres d'une communauté, l'article L.2113-9 du C.G.C.T dispose qu'elle doit adhérer à un établissement public de coopération intercommunale (ci-après E.P.C.I) à fiscalité propre **avant le prochain renouvellement général des conseils municipaux et au plus tard 24 mois après sa création**. Elle lui transfère automatiquement les compétences exercées par ce dernier. La commune nouvelle est ainsi dessaisie de ces compétences au même titre que les autres communes membres de la communauté.

- 4.2 : Quels sont les effets sur un syndicat intercommunal ou un syndicat mixte ?

Le principe est celui de la **substitution de la commune nouvelle** dans toutes les délibérations et tous les actes des communes fondatrices.

En cas de création d'une commune nouvelle en lieu et place de communes appartenant à un même E.P.C.I à fiscalité propre, celle-ci « est substituée à l'E.P.C.I supprimé et aux communes dont elle est issue dans les syndicats dont les communes et la communauté étaient membres » (article L.2113-5 I du C.G.C.T).

La commune nouvelle se substitue à la communauté et à l'ensemble des communes dans les syndicats dont elles étaient membres. Le mécanisme de « représentation-substitution » s'applique dans ces syndicats pour tout ou partie du territoire de la commune nouvelle.

5) Quelles sont les modalités de représentation d'une commune nouvelle au sein de syndicats mixtes dont étaient membres certaines communes dont la commune nouvelle est issue ?

Dans le cas où une commune membre d'un syndicat fusionne avec une autre commune n'appartenant pas à cette structure, la commune nouvelle intégrera de droit le syndicat, **mais seulement pour la partie de son territoire correspondant à l'ancienne commune qui était membre du syndicat**.

Ce sont les règles de droit commun de représentation de l'ensemble des communes au sein des syndicats intercommunaux et syndicats mixtes qui s'appliquent :

le nombre de sièges dont disposera la commune nouvelle est égal à la somme des sièges détenus précédemment par chacune des communes concernées, sauf dans le cas où cela aboutirait à ce qu'elle obtienne plus de la moitié des sièges au conseil communautaire (si l'intégralité du territoire est concernée).

Par ailleurs, la répartition des sièges au sein du comité syndical entre les collectivités locales et les établissements publics membres du syndicat mixte est fixée par les statuts. Il convient, en cas de création d'une commune nouvelle, **de se référer dans tous les cas aux statuts du syndicat concerné pour déterminer le nombre de sièges qui lui seront attribués**. Il appartiendra donc à la commune nouvelle d'initier, si son conseil municipal l'estime opportun, une procédure de modification statutaire.

Si la commune nouvelle est dotée de communes déléguées, elle devra être représentée au sein du comité syndical, **avec voix consultative**, par le maire délégué ou, le cas échéant, par un représentant qu'il désigne au sein du conseil de la commune déléguée.

Source : articles L.5211-6-2 3°, L. L.5212-7-1 du CGCT et L.L. 5721-2 4ème al du CGCT

6/ quel est le sort des délégués de communes auprès de syndicats intercommunaux et de syndicats mixtes à la suite de la constitution d'une commune nouvelle ?

La loi ne prévoit aucune règle instituant la poursuite du mandat des délégués des anciennes communes fusionnées dans les syndicats de communes et les syndicats mixtes dont elles étaient membres, il convient de considérer que le conseil municipal de la commune nouvelle devra procéder à une désignation de ses propres représentants dans le respect des règles statutaires de l'EPCI.

Le mandat des délégués est lié à celui du conseil municipal de la commune dont ils sont issus.

La commune nouvelle doit désigner ses représentants au syndicat mixte, dans la mesure où elle constitue une nouvelle personne morale et où aucune disposition ne prévoit la poursuite du mandat des délégués des anciennes communes fusionnées.

La disparition des communes regroupées, réunies au sein de la commune nouvelle, **remet nécessairement en cause le mandat de l'ensemble des délégués desdites communes au sein du comité syndical, y compris le mandat du président**.

7) Quelle est la composition du conseil municipal de la commune nouvelle jusqu'au prochain renouvellement des conseils municipaux ?

La loi prévoit un régime transitoire jusqu'aux prochaines élections municipales.

Le conseil municipal est composé de l'ensemble des membres des conseils municipaux des communes fondatrices. Cette faculté est décidée par délibérations concordantes des communes avant la création de la commune nouvelle. Cela permet d'assurer l'entière représentation de chaque commune fondatrice au moment de la création et jusqu'au renouvellement du conseil municipal en 2020. Il s'agit aussi de permettre aux élus qui portent le projet de regroupement, de pouvoir participer à sa mise en œuvre et à son suivi technique et politique.

À défaut d'accord des conseils municipaux, le format du conseil municipal est « pondéré » en fonction de la population des communes regroupées sur la base de 69 membres maximum :

- le nombre de conseillers des anciens conseils municipaux est réparti proportionnellement au nombre des populations municipales suivant la règle du « plus fort reste »* ;

- le maire et les adjoints entrent obligatoirement dans le nouveau conseil municipal ;

- l'effectif total du conseil ne peut pas dépasser 69 membres, sauf dans le cas où la désignation des maires et des adjoints des anciennes communes rend nécessaire l'attribution de sièges supplémentaires ;

- la désignation des élus se fait dans l'ordre du tableau (maire, adjoints, conseillers).

* tous les anciens conseillers municipaux ne rentrent pas obligatoirement dans le nouveau conseil municipal avec les règles de droit commun.

Sources : articles L.2113-7 et L.2113-8 du C.G.C.T

Exemple :

- la commune A, qui compte 1465 habitants et 19 conseillers municipaux,
- la commune B, qui compte 635 habitants et 15 conseillers municipaux,
- la commune C, qui compte 434 habitants et 11 conseillers municipaux.

Sa population serait de 2534 habitants.

Il résulte de ce texte que deux possibilités doivent être envisagées :

a) soit les conseils municipaux des trois communes décident à l'unanimité, avant que la commune nouvelle soit créée par arrêté préfectoral, que l'assemblée délibérante sera composée de tous les conseillers municipaux actuellement en exercice (soit 45).

b) soit ils ne se mettent pas d'accord sur ce point et dans ce cas il convient d'appliquer le dispositif décrit au II de l'article L.2113-7, lequel a été doublement modifié par la loi du 16 mars 2015.

La première modification porte sur le fait que le calcul doit s'effectuer en se référant à la population municipale de chaque commune, et non plus au nombre d'électeurs inscrits.

La seconde concerne la base de calcul de l'effectif du conseil municipal transitoire qui n'est plus systématiquement de 69 membres comme imposé précédemment par l'article L.2113-8. Il convient, désormais, de prendre en compte le nombre de conseillers municipaux de la commune nouvelle déterminé en fonction de la strate démographique dont elle relèvera conformément à l'article L.2121-2 du CGCT.

Au regard de ces nouvelles dispositions, l'effectif du conseil municipal transitoire doit être calculé de la manière suivante :

- Le nombre total d'habitants étant de 2534, le quotient est de $2534 / 23$ (effectif du conseil municipal d'une commune de 2500 à 3499 habitants), soit 110,17.

- L'application de ce quotient au nombre d'habitants de chaque commune donne les résultats suivants :

- $\cong 1465 / 110,17$, soit 13,29 pour la commune A qui se voit attribuer 13 sièges,

- $\cong 635 / 110,17$, soit 5,76 pour la commune B qui obtient 5 sièges,

- $\cong 434 / 110,17$, soit 3,93 pour la commune C qui a 3 sièges.

- 21 sièges sont ainsi attribués. 2 autres doivent encore l'être au plus fort reste pour atteindre le nombre de 23.

Le reste de la commune A est de 1465 - (13 x 110,17), celui de la commune B est de 635 - (5 x 110,17), et celui de la commune C est de 434 - (3 x 110,17), soit respectivement 32,79, 84,15 et 103,49. Ce sont donc les communes B et C qui ont les plus forts restes et obtiennent chacune 1 siège supplémentaire.

Au total, proportionnellement à sa population, la commune A a droit à 13 sièges, la commune B à 6 sièges, et la commune C à 4 sièges.

- Il convient enfin de vérifier :

- que les maires et les adjoints des anciennes communes membres pourront bien être membres du conseil transitoire ce qui sera effectivement le cas sachant que la commune A est susceptible d'avoir au maximum 5 adjoints (30% de 19), la commune B 4 adjoints (30% de 15) et la commune C 3 adjoints (30% de 11),

- qu'aucune des communes n'aura un nombre de sièges supérieur au nombre de ses conseillers municipaux actuellement en exercice (condition remplie en l'espèce),

- que l'effectif maximal de 69 membres ne sera pas dépassé (condition également remplie).

- Dès lors il y a lieu de considérer que la commune A aurait 13 sièges, la commune B 6 sièges et la commune C 4 sièges, pour un total de 23.

Ainsi, le nombre total de conseillers municipaux de la commune nouvelle jusqu'au prochain renouvellement général serait soit de 45 conseillers municipaux en application du 1° du I de l'article L.2113-7, soit de 23 conseillers municipaux en application du 2°.

8) Comment est élu le maire de la commune nouvelle ?

Lors de l'installation du conseil municipal, le maire de la commune nouvelle est élu dans les conditions de droit commun. L'élection a lieu au **scrutin secret et à la majorité absolue**.

Si après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est déclaré élu.

Tout conseiller municipal peut poser sa candidature ou proposer celle d'un autre et ce, à tout moment et notamment, seulement au troisième tour (article L.2122-4 du C.G.C.T, Conseil d'État, 23.01.1984 CHAPDEUIL).

Source : article L.2122-7 du C.G.C.T

9) Quid du statut d'un élu de la commune nouvelle également agent salarié d'une commune fondatrice ?

Les agents salariés communaux ne peuvent être élus au conseil municipal de la commune qui les emploie (article L.231 du code électoral).

Par ailleurs, aux termes de l'article L.236 du code électoral, tout conseiller municipal qui, pour une cause survenue postérieurement à son élection se trouve dans un des cas d'inéligibilité prévus notamment par l'article L.231 du code électoral, **est immédiatement déclaré démissionnaire par le préfet**, sauf réclamation au tribunal administratif dans les dix jours de la notification, et sauf recours au Conseil d'État, conformément aux articles L.249 et L.250 du même code. En cas de recours contentieux, l'intéressé reste en fonction jusqu'à la décision définitive du juge.

10) Comment calculer les indemnités des élus dans la commune nouvelle (de la création jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux) ?

Le maire de la commune nouvelle, les adjoints au maire de la commune nouvelle ainsi les conseillers municipaux bénéficient d'indemnités de fonctions, selon le barème applicable à la strate de population de la commune nouvelle.

L'article L.2113-7 du C.G.C.T prévoit une règle de plafonnement de ces indemnités puisque le montant cumulé des indemnités des membres du conseil municipal ne peut excéder le montant cumulé des indemnités maximales auxquelles auraient droit les membres du conseil municipal composé selon la règle prévue du II du même article, c'est-à-dire sur la base de l'effectif du conseil municipal pondéré et non pas sur la base de l'effectif de tous les conseillers municipaux issus des communes fondatrices.

En d'autres termes et pour le calcul de cette enveloppe, il est nécessaire de déterminer le nombre des conseillers municipaux en retenant la règle proportionnelle au plus fort reste des populations municipales.

- Par ailleurs, les maires délégués ainsi que les adjoints au maire délégué bénéficient également d'indemnités de fonctions calculées en fonction de la population de la commune déléguée.

Ainsi l'article L.213-19 du C.G.C.T précise que les indemnités maximales pour l'exercice effectif des fonctions de maire délégué et d'adjoint au maire délégué sont votées par le conseil municipal de la commune nouvelle, en fonction de la population de la commune déléguée.

L'indemnité versée au titre des fonctions d'adjoint au maire de la commune nouvelle ne peut être cumulée avec l'indemnité de maire délégué ou d'adjoint au maire délégué.

S'applique également dans ce cas un plafond puisque le montant cumulé des indemnités des adjoints au maire de la commune nouvelle et des maires délégués ne peut excéder le montant cumulé des indemnités maximales susceptibles d'être allouées aux adjoints d'une commune appartenant à la même strate démographique que la commune nouvelle et des indemnités maximales susceptibles d'être allouées aux maires de communes appartenant aux mêmes strates de population que les communes déléguées.

11) Que deviennent les communes actuelles ? Comment sont instituées les communes déléguées ?

La création de la commune nouvelle n'emporte pas la disparition des anciennes communes dont elle procède. Le maintien d'une représentation institutionnelle pour l'ensemble de ces anciennes communes, sous la forme de « communes déléguées » sur leur territoire, est au contraire la solution de principe.

Ainsi les **anciennes communes deviennent automatiquement des communes déléguées**, sauf décisions contraires de tous les conseils municipaux prises avant la création de la commune nouvelle.

La mise en place d'une commune déléguée se traduit par l'instauration, en son sein, d'un maire délégué et d'une mairie annexe. Un droit d'option est donné au conseil municipal de la commune nouvelle pour décider de la création, dans chaque commune déléguée ou d'une partie d'entre elles, d'un conseil de la commune déléguée où siègent des conseillers communaux.

Le conseil municipal de la commune nouvelle peut toujours revenir sur l'existence de communes déléguées dans un délai qu'il détermine. Il en est de même pour le maintien du conseil de la commune déléguée.

Si les élus ne souhaitent pas conserver l'ensemble des communes déléguées, les conseils municipaux peuvent délibérer pour leur suppression avant la création de la commune nouvelle (délibérations concordantes). Par la suite, le conseil municipal de la commune nouvelle peut supprimer les communes déléguées à tout moment.

Lors de l'extension d'une commune nouvelle à une ou plusieurs communes, les communes déléguées préexistantes sont maintenues, sauf décision contraire des conseils municipaux ou du conseil municipal de la commune nouvelle.

Source : articles L.2113-10 et L.2113-11 du C.G.C.T.

12) Quel est le rôle des communes déléguées ?

Les communes déléguées reprennent le nom ainsi que les limites territoriales des communes fondatrices, mais elles perdent le statut de collectivités territoriales de plein exercice.

La création de communes déléguées entraîne de plein droit pour chacune d'entre elles :

1) L'institution d'un maire délégué, désigné par le conseil municipal de la commune nouvelle en son sein (les anciens maires sont de droit maires délégués jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux)* ;

2) La création d'une annexe de la mairie dans laquelle sont établis les actes de l'état civil concernant les habitants de la commune déléguée. Les communes déléguées conservent ainsi une assise territoriale ; le conseil de la commune déléguée, lorsqu'il est créé, se réunit à l'annexe de la mairie située sur le territoire de la commune déléguée.

Lorsqu'un conseil de la commune déléguée est institué, le conseil municipal de la commune nouvelle peut désigner parmi les conseillers communaux un ou plusieurs adjoints au maire délégué. Leur nombre ne peut excéder 30 % de l'effectif total des conseillers communaux.

Il est possible de créer dans chaque commune déléguée des conseils de quartier, un comité d'initiative et de consultation des associations, une caisse des écoles, etc. ;

Source : articles L.2113-10, L.2113-11, L.213-12 et L.2113-14 du CGCT

** il existe une incompatibilité entre les fonctions de maire délégué et de maire de la commune nouvelle, sauf pendant la période transitoire jusqu'au prochain renouvellement des conseillers municipaux.*

13) Quel est le rôle du maire délégué ?

Le maire délégué sera élu par le conseil municipal de la commune nouvelle parmi ses membres. Le conseil municipal comportera « un nombre de membres égal au nombre prévu à l'article L.2121-2 du CGCT pour une commune appartenant à la strate démographique immédiatement supérieure ».

Le maire délégué exerce les fonctions d'adjoint au maire de la commune nouvelle (hors plafond du nombre de 30 % de l'effectif du conseil municipal). Il est également officier d'état civil et officier de police judiciaire.

Sur le territoire de la commune déléguée, il peut :

- être chargé de l'exécution des lois et règlements de police,
- recevoir du maire de la commune nouvelle des délégations prévues aux articles L.2122-18 et L.2122-20 du C.G.C.T (par exemple en matière de police municipale).

Il dispose de droit d'un pouvoir consultatif sur certaines décisions ou opérations se situant sur la commune déléguée :

Il émet un avis sur toute autorisation d'urbanisme dans la commune déléguée délivrée par le maire de la commune nouvelle et au nom de celle-ci en application du code de l'urbanisme ainsi que sur toute permission de voirie sur le domaine public dans la commune déléguée délivrée par le maire de la commune nouvelle ;

Il donne son avis sur tout projet d'acquisition ou d'aliénation d'immeubles ou de droits immobiliers réalisés par la commune nouvelle, ainsi que sur tout changement d'affectation d'un immeuble communal ou transformation d'immeubles en bureaux ou locaux d'habitation ;

Il est informé des DIA (déclarations d'intention d'aliéner) lors des procédures de préemption ainsi que des suites réservées.

Le maire de la commune nouvelle informe le maire délégué des conditions générales de réalisation des projets d'équipement dont l'exécution est prévue, en tout ou partie, dans les limites de la commune déléguée.

Source : articles L.2113-13, L.2113-17 du C.G.C.T (renvoi aux articles L.2511-30 et L.5211-31)

14) Comment les élections seront organisées et où ?

Pour les élections de 2020, la loi du 16 mars 2015 introduit dans l'article L.2113-8 du CGCT une disposition qui prévoit que : *"Lors du premier renouvellement suivant la création de la commune nouvelle, le conseil municipal comporte un nombre de membres égal au nombre prévu à l'article L.2121-2 pour une commune appartenant à la strate démographique immédiatement supérieure."*

L'élection concerne uniquement les conseillers municipaux de la Commune nouvelle. Il n'y a pas d'élection spécifique à l'échelle des communes déléguées.

Les élections seront organisées dans le cadre normal, c'est-à-dire lors du renouvellement général des conseils municipaux (2020, 2026...), dans le cadre du droit commun des élections municipales, c'est-à-dire suffrage universel direct, scrutin de liste, proportionnel avec prime majoritaire, à deux tours.

Aucune disposition réglementaire ou législative ne détermine un nombre minimum de candidats issus d'une commune fondatrice sur les listes soumises au scrutin. Pour autant, la pratique politique conduira nécessairement les candidats à constituer des listes « mixtes » intégrant des candidats implantés dans chaque commune.

Ce ne sont pas les textes, mais plutôt la pratique politique qui garantit la représentativité de chaque ancienne commune.

15) La représentativité des communes au sein du conseil municipal de 2020 ?

La représentativité des communes au sein du conseil municipal de 2020 sera déterminée selon le tableau prévu à l'article L.2121-2 du CGCT.

Toutefois, la loi du 16 mars 2015 introduit dans l'article L.2113-8 du CGCT une disposition qui prévoit que : *"Lors du premier renouvellement suivant la création de la commune nouvelle, le conseil municipal comporte un nombre de membres égal au nombre prévu à l'article L.2121-2 pour une commune appartenant à la strate démographique immédiatement supérieure."*

Par la suite, à compter du renouvellement général qui devrait avoir lieu en 2026, le conseil municipal comprendra un nombre de conseillers municipaux selon la strate démographique dont la commune nouvelle fera partie.

16) Que vont devenir les conseillers municipaux ?

-Soit ils seront membres du conseil municipal de la commune nouvelle jusqu'au prochain renouvellement

-Soit l'arrêté du préfet attribuera à chaque ancienne commune un nombre de sièges en application de la représentation proportionnelle au plus fort reste des populations municipales.

Puis, pour les élections tenues en 2020, le conseil municipal comportera un nombre de membres égal au nombre prévu à l'article L.2121-2 pour une commune appartenant à la strate démographique immédiatement supérieure."

17) Comment s'articuleront les relations entre la commune nouvelle et les communes déléguées ?

La commune nouvelle est substituée aux communes pour toutes les délibérations et les actes ; l'ensemble des biens, des droits et obligations ; dans les syndicats dont les communes étaient membres.

Le conseil municipal de la commune nouvelle sera composé d'un maire (élu par les membres du conseil municipal qui ne pourra pas cumuler ses fonctions avec celle de maire délégué), d'adjoints (dont le nombre ne pourra excéder 30 % du conseil municipal) et de conseillers municipaux.

La commune nouvelle bénéficiera de la fiscalité communale. Les taxes communales seront soumises à une intégration fiscale progressive.

La commune nouvelle disposera de compétences dévolues par la loi, qui pour certaines pourront faire l'objet d'une délégation à la commune déléguée qui rendra des comptes à la commune nouvelle. Tous les personnels municipaux seront rattachés à la commune nouvelle.

18) Comment démontrer que l'identité de chaque commune est préservée ainsi que le fonctionnement de chaque association ? Ne risque-t-on pas d'assister à une perte de proximité avec les habitants ?

La création de la commune nouvelle n'entraînera pas la disparition des anciennes communes dont elle procède, sauf délibération contraire du nouveau conseil municipal. Celles-ci reprendront le nom ainsi que les limites territoriales des communes fondatrices, mais elles perdront le statut de collectivités territoriales.

L'identité de chaque commune sera préservée puisque chaque commune déléguée aura un maire délégué désigné par le conseil municipal de la commune nouvelle en son sein. De plus, les communes déléguées conserveront une assise territoriale puisqu'une annexe de la mairie sera créée sur leur territoire. Cette annexe abritera les actes de l'état civil concernant des natifs et des habitants de la commune déléguée, mais elle servira également de lieu de réunion pour le conseil de la commune déléguée.

Il sera possible de créer dans chaque commune déléguée des conseils de quartier, un comité d'initiative et de consultation des associations, une caisse des écoles, etc...

19) Quel sera le rôle des habitants dans les conseils consultatifs ?

Les comités consultatifs communaux sont chargés d'étudier et d'émettre des avis sur les dossiers soumis au conseil communal mais aussi sur tous les dossiers

soumis au conseil municipal de la Commune Nouvelle et concernant le territoire de la commune déléguée.

Les membres de ces comités consultatifs seront nommés par le conseil communal sur proposition du maire délégué de chaque commune.

20) Quelle est l'étendue des délégations possibles à un maire délégué en matière d'urbanisme ? Peut-il délivrer des permis de construire ?

Les délégations du maire de la commune nouvelle au maire délégué sont identiques à celles qu'il peut accorder à un adjoint (ou à d'autres membres du conseil municipal) mais elles sont territorialisées.

Ainsi, le maire de la commune nouvelle est seul chargé 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 (ou maires délégués) et, en l'absence ou en cas d'empêchement des adjoints ou dès lors que ceux-ci sont tous titulaires d'une délégation à des membres du conseil municipal.

Dès lors, le maire de la commune nouvelle peut déléguer au maire délégué la compétence pour prendre et signer des décisions en matière d'urbanisme sur le territoire de la commune déléguée.

La fonction déléguée doit être précise (partielle et limitée) et le maire de la commune nouvelle peut toujours exercer lui-même des compétences qu'il a déléguées.

Source : article L.2122-18 du C.G.C.T, par renvoi prévu à l'article L.2113-13

21) En 2020, que deviendront les maires délégués ?

Les communes déléguées continuent d'exister, sauf décision contraire du conseil municipal.

Le conseil municipal de la commune nouvelle entre dans le droit commun (la commune nouvelle constitue une seule circonscription électorale) mais son format est adapté. Le conseil municipal est composé à titre dérogatoire d'un nombre de membres égal au nombre prévu pour une commune appartenant à la strate démographique supérieure (cf. tableau fixé à l'article L.2121-2 C.G.C.T en annexe).

Les maires délégués sont élus par le conseil municipal de la commune nouvelle parmi ses membres dans les conditions fixées à l'article L.2122-7, c'est-à-dire au scrutin secret à la majorité absolue.

La fonction de maire délégué est incompatible avec celle de maire de la commune nouvelle.

Source : articles L.2113-8, L.2113-12-1 du C.G.C.T

22) Quelles sont les conséquences fiscales de la création d'une commune nouvelle ?

Des taux uniques de taxe d'habitation, de taxe sur le foncier bâti et non bâti, et de cotisation foncière des entreprises s'appliqueront dès la première année de création sur l'ensemble de son territoire, si la commune nouvelle est créée avant le 1^{er} octobre n-1.

Les taux de première année de chacune de ces quatre taxes sont fixés à partir du calcul des taux moyens pondérés par leurs bases de l'année précédente, c'est-à-dire au rapport entre d'une part, la somme des produits nets de chaque taxe perçue au profit des communes s'étant regroupées, et d'autre part, la somme des bases nettes de ces communes.

L'arrêté de création de la commune nouvelle pris par le représentant de l'État dans le département ne produit ses effets au plan fiscal à compter de l'année n, qu'à la condition qu'il intervienne avant le 1^{er} octobre de l'année n-1. Dans le cas contraire, la création de la commune nouvelle ne produira d'effet sur le plan fiscal qu'à partir de sa deuxième année d'existence (n+1) : dans ce cas, des taux fixés par le conseil municipal de la commune nouvelle différents s'appliqueront sur les anciennes communes.

L'article 1638 du code général des impôts (CGI) permet le lissage des taux de fiscalité des quatre taxes (taxe d'habitation, taxes foncières et cotisation foncière des entreprises) sur une période comprise entre 2 et 12 ans maximum (sauf si les écarts de taux sont inférieurs à 20%).

Le conseil municipal de la commune nouvelle devra voter avant le 15 avril de l'année d'imposition les taux qui auront vocation à s'appliquer au terme de la procédure d'intégration fiscale progressive.

Les taux d'imposition sont fixés dans le respect des règles de lien (article 1636 B sexies du CGI) et de plafonnement (article 1636 B septies du CGI) de droit commun.

23) Quelle population prendre en compte pour l'application des dispositions financières ?

La population légale à prendre en compte pour bénéficier des avantages financiers liés à la création d'une commune nouvelle est la **somme des populations totales des communes concernées** (populations au 1^{er} janvier 2015).

24) Comment va se faire le lissage des 4 taxes ? Combien de temps pour équilibrer la pression fiscale sur les territoires ?

L'article 1638 du CGI permet le lissage des taux de fiscalité des 4 taxes sur une période comprise entre 2 et 12 ans maximum (sauf si les écarts de taux sont inférieurs à 20%).

Le conseil municipal de la commune nouvelle devra voter avant le 15 Avril de l'année d'imposition les taux qui auront vocation à s'appliquer au terme de la procédure d'intégration fiscale progressive.

25) Que deviennent les PLU ou les cartes communales des communes fondatrices ?

Il est prévu un régime transitoire.

En cas de création d'une commune nouvelle, les dispositions des Plans locaux d'urbanisme (PLU) applicables aux anciennes communes restent applicables. Elles peuvent être modifiées, selon les procédures prévues aux articles L.123-3 à L.123-13-3 du code de l'urbanisme, ainsi qu'aux articles L.123-4 et L.123-14-2, jusqu'à l'approbation ou la révision d'un PLU couvrant l'intégralité du territoire de la commune nouvelle. La procédure d'élaboration ou de révision de ce dernier plan est engagée au plus tard lorsqu'un des PLU (des anciennes communes) doit être révisé.

Les dispositions des cartes communales applicables aux anciennes communes restent applicables. Elles peuvent être révisées ou modifiées jusqu'à l'approbation d'une carte communale ou d'un plan local d'urbanisme couvrant l'intégralité du territoire de la commune nouvelle.

La maîtrise d'ouvrage des procédures d'évolution de ces documents préexistants sera assurée par la commune nouvelle en lien avec la commune déléguée.

Source : L.123-1-1 et L.124-2 du code de l'urbanisme.

