



La Lettre de l'Et@t en Dordogne

14 septembre 2015

« Les communes nouvelles : questions/réponses »

Edito

En complément de la Lettre de l'Et@t du 10 juillet 2015 entièrement consacrée aux communes nouvelles, je vous propose une nouvelle lettre sur ce thème pour répondre à vos interrogations, sous la forme de questions/réponses.



Je vous souhaite une bonne lecture.

Christophe BAY

Préfet de la Dordogne

**LA COMMUNE
NOUVELLE**



Qu'est-ce qu'une commune nouvelle ?

Créée par la loi de réforme des collectivités territoriales de décembre 2010, la commune nouvelle a été rénovée par la loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle.

Il s'agit du regroupement de communes contigües pour former une collectivité territoriale à part entière, qui dispose de la clause générale de compétence, est soumise aux droits et obligations de toutes les communes et bénéficie d'une fiscalité directe locale ainsi que d'une dotation globale de fonctionnement.

La commune nouvelle a fait l'objet d'une lettre de l'Etat publiée le 10 juillet 2015, qui présente notamment la procédure de création ainsi que les dispositions budgétaires, comptables et fiscales.

1 : La procédure de création

Dans le cas d'une initiative par décision unanime des communes concernées (article L2113-2 1° du CGCT), faut-il l'unanimité au sein de chaque conseil municipal ou de tous les conseils municipaux concernés ?

Il faut des délibérations concordantes de tous les conseils municipaux concernés mais pas nécessairement l'unanimité au sein de chaque conseil municipal.

Si l'unanimité n'est pas acquise, la consultation des électeurs se déroule-t-elle sur les seules communes défavorables ou sur toutes les communes concernées ?

La consultation des électeurs a lieu à condition que 2/3 des conseils municipaux représentant 2/3 de la population aient donné leur accord.

Les personnes inscrites sur les listes électorales municipales de chaque commune sont consultées.

La création ne peut être décidée par arrêté préfectoral que si la participation au scrutin est supérieure à la moitié des électeurs inscrits et que le projet recueille, dans chaque commune concernée, l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits (article L2113-3 du CGCT).

Est-il possible d'adhérer à une commune nouvelle après sa création ?

Une commune contigüe à la commune nouvelle peut adhérer à cette dernière après sa création : l'extension à une ou plusieurs communes fait l'objet d'une procédure identique à celle de la création de la commune nouvelle (article L2113-9-1 du CGCT).

Quelles sont les modalités du choix du nom d'une commune nouvelle ?

Avant la loi du 16 mars 2015, tout changement de nom était décidé par décret en Conseil d'Etat. Désormais, les communes peuvent se mettre d'accord entre elles sur le nom de la commune nouvelle à l'occasion des délibérations concordantes qu'elles prennent en faveur de sa création. Si elles ne le font pas, c'est au préfet qu'il convient de leur soumettre une proposition de nom. Les conseils municipaux disposent alors d'un délai d'un mois pour émettre leur avis. A défaut de délibération dans ce délai, leur avis est réputé favorable.

Le nom de la commune nouvelle peut-il être celui d'une des anciennes communes ?

L'article L2113-10 du CGCT précise que toutes les anciennes communes deviennent automatiquement communes déléguées, sauf décision contraire des conseils municipaux prises avant la création de la commune nouvelle. Dès lors, si le choix du nom de la commune nouvelle devait porter sur celui de l'une des communes fusionnantes devenue ensuite commune déléguée, il y aurait homonymie qui, sans être irrégulière puisque seule la commune nouvelle a le statut de collectivité territoriale, pourrait être source de confusions.

Existe-t-il une procédure de défusion pour les communes nouvelles ?

Le législateur n'a pas prévu de procédure de défusion pour les communes nouvelles. Une éventuelle défusion serait régie par la procédure de droit commun portant modification des limites territoriales communales telle que prévue par les articles L. 2112-2 et suivants du CGCT. C'est, en effet, cette procédure qui a prévalu, en l'absence de règles spécifiques, pour les défusions de communes fusionnées, en application de la loi Marcellin de 1971.



2 : Les communes déléguées

Les maires des communes restent-ils bien maire délégué de leur commune ?

Oui. Les maires des anciennes communes en fonction au moment de la création de la commune nouvelle deviennent de plein droit maire délégué jusqu'au prochain renouvellement du conseil municipal (article L2113-12-2 du CGCT), sauf si délibérations contraires et concordantes des communes avant la création de la commune nouvelle (article L2113-10).

Quelle sera la composition du conseil municipal de la commune nouvelle ?

La loi du 16 mars 2015 permet, à titre transitoire jusqu'au prochain renouvellement des conseils municipaux, que le conseil municipal de la commune nouvelle soit composé de l'ensemble des membres des conseils municipaux des anciennes communes, si ceux-ci le décident par délibérations concordantes prises avant la création de la commune nouvelle.

A défaut, le conseil municipal de la commune nouvelle sera composé des conseillers issus des anciens conseils municipaux proportionnellement à la population municipale au plus fort reste. Tous les maires et les adjoints des anciennes communes seront de plein droit membres du conseil municipal de la commune nouvelle qui ne pourra toutefois dépasser un effectif de 69 conseillers (sauf si la désignation des maires et adjoints des anciennes communes rend nécessaire l'attribution de sièges supplémentaires).

Les fonctions de maire de la commune nouvelle et de maire de la commune déléguée sont-elles compatibles ?

Non, sauf pour la période entre la création de la commune nouvelle et le prochain renouvellement du conseil municipal.

Si le maire délégué d'une ancienne commune est également adjoint au maire de la commune nouvelle, peut-il cumuler les indemnités correspondant à ces deux mandats ?

Non, le cumul n'est pas autorisé.

Le maire de la commune nouvelle délègue-t-il aux maires délégués ses pouvoirs de police jusqu'en 2020 ?

Oui, l'article L2113-13 du CGCT prévoit 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 L2122-18 à L2122-20.

Les communes déléguées pourront-elles être conservées après 2020 ?

Oui, mais les maires délégués seront alors élus par le conseil municipal de la commune nouvelle parmi ses membres.

Quel est le rang occupé dans l'ordre du tableau par les maires délégués en leur qualité d'adjoints au maire de la commune nouvelle ?

La loi du 16 mars 2015 accorde de droit aux maires délégués de la commune nouvelle la qualité d'adjoints au maire.

L'ordre du tableau du conseil municipal est défini à l'article L. 2121-1 du CGCT qui précise que "les adjoints prennent rang selon l'ordre de leur élection et, entre adjoints élus sur la même liste, selon l'ordre de présentation sur la liste."

Or, les maires délégués d'une commune nouvelle sont adjoints au maire de la commune nouvelle, non pas dans le cadre de l'élection de droit commun des adjoints de la commune (L. 2122-7-1 et L. 2122-7-2 du CGCT) mais en application d'une disposition particulière prévue à l'article L. 2113-13 du CGCT qui les désigne de droit adjoints au maire de la commune nouvelle.

Ce même article prévoit d'ailleurs qu'ils ne sont pas comptabilisés dans la limite de 30% de l'effectif du conseil municipal prévu à l'article L. 2122-2 du CGCT.

Les adjoints au maire d'une commune nouvelle, qui détiennent cette fonction de par leur qualité de maire délégué, n'ont donc pas à figurer dans l'ordre du tableau du conseil municipal de la commune nouvelle.

Ainsi, le rang de classement des adjoints au maire continue donc d'être défini selon le seul principe de l'élection, conformément au cadre précisé par l'article L. 2121-1 du CGCT qui dispose que les adjoints prennent rang selon l'ordre de leur élection et, entre adjoints élus sur la même liste, selon l'ordre de présentation sur la liste.

Le principe de parité devra-t-il s'appliquer pour l'élection des adjoints d'une commune nouvelle de plus de 1 000 habitants ?

L'article L. 2122-7-2 dispose que, dans le cadre de l'élection du conseil municipal d'une commune de plus de 1000 habitants, « sur chacune des listes, l'écart entre le nombre des candidats de chaque sexe ne peut être supérieur à un ».

En revanche, cette obligation de parité ne s'applique pas aux communes de moins de 1 000 habitants non concernées par le scrutin de liste.

Les anciens conseils municipaux de moins de 1000 habitants n'ayant pas été élus à partir d'un scrutin de liste, le conseil municipal de la commune nouvelle pourra donc ne pas être composé de façon paritaire jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux dès lors que la commune nouvelle a été créée à partir d'au moins une commune de moins de 1000 habitants.



3 : commune nouvelle et EPCI à fiscalité propre

Quelles seront les relations entre la commune nouvelle et les EPCI à fiscalité propre dont étaient membres les anciennes communes ?

Trois cas de figure sont susceptibles de se présenter en ce qui concerne les rapports entre les communes nouvelles et les EPCI à fiscalité propre :

1 Lorsqu'une commune nouvelle est issue de la fusion de toutes les communes membres d'un EPCI à fiscalité propre

Lorsque la commune nouvelle est issue de la fusion de l'ensemble des communes membres d'un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre, la commune nouvelle est substituée à l'EPCI pour toutes les délibérations et les actes, pour l'ensemble des biens, droits et obligations ainsi que dans les syndicats mixtes dont l'EPCI était membre. Tous les personnels de l'établissement deviennent des personnels de la commune nouvelle.

Les communes nouvelles issues de la fusion de toutes les communes membres d'un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre bénéficient en outre d'un délai de 24 mois à compter de la date de la création de la commune nouvelle pour rejoindre un EPCI à fiscalité propre et se conformer à l'obligation de rattachement des communes à un EPCI à fiscalité propre.

2 Lorsqu'une commune nouvelle est issue de communes membres d'EPCI à fiscalité propre différents

Lorsque la commune nouvelle est issue de communes membres d'EPCI à fiscalité propre différents, le conseil municipal délibère dans le mois qui suit sa création sur l'EPCI à fiscalité propre qu'il souhaite intégrer.

Le préfet peut être en désaccord avec cette demande, auquel cas il saisit la CDCI (commission départementale de coopération intercommunale), dans un délai d'un mois à compter de la date de la délibération, sur le rattachement à un autre EPCI à fiscalité propre.

La CDCI dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer. Si elle adopte à la majorité des deux tiers la proposition de la commune, elle rejoint l'EPCI à fiscalité propre choisi par la commune. Dans le cas contraire, elle rejoint l'EPCI à fiscalité propre choisi par le préfet.

Cette procédure de choix de l'EPCI à fiscalité propre de rattachement ne s'applique pas aux communes nouvelles comprenant une ou plusieurs communes précédemment membres d'une métropole ou d'une communauté urbaine : dans un tel cas de figure, le III. de l'article L. 2113-5 du CGCT prévoit que le préfet prend un arrêté prévoyant le rattachement de la commune nouvelle à la métropole ou à la communauté urbaine.

3 Lorsqu'une commune nouvelle est issue d'une partie des communes membres d'un même EPCI à fiscalité propre

Lorsqu'une commune nouvelle est constituée d'une partie des communes membres d'un même EPCI à fiscalité propre, elle est automatiquement membre de cet EPCI à fiscalité propre. En application de l'article L. 5211-6-2, la commune nouvelle bénéficie au sein du conseil communautaire de l'EPCI à fiscalité propre d'un nombre de sièges égal à la somme des sièges détenus précédemment par chacune des communes concernées.

Lorsque la commune nouvelle obtient dans les conditions de droit commun plus de la moitié des sièges de l'organe délibérant, son nombre de sièges est limité à la moitié des sièges de l'organe délibérant.

Lorsque la commune nouvelle obtient un 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 à la plus forte moyenne.

La création de la commune nouvelle entraîne-t-elle une nouvelle répartition des sièges au sein du conseil communautaire ? Faut-il redésigner l'ensemble des conseillers communautaires de la commune nouvelle ?

Lorsqu'une commune nouvelle est créée à partir de communes appartenant au même EPCI à fiscalité propre, le nombre de sièges de la commune nouvelle au conseil communautaire est égal à la somme des sièges des anciennes communes.

Lorsqu'une commune nouvelle est créée à partir de communes appartenant à des EPCI différents, les conseils communautaires des EPCI à fiscalité propre dont la commune nouvelle n'est pas membre ne sont pas recomposés. Seuls sont alors retirés les sièges des communes qui n'en sont plus membres.

En revanche, le conseil communautaire de l'EPCI à fiscalité propre auquel la commune nouvelle décide de se rattacher est recomposé, l'adhésion de la commune nouvelle étant considérée comme un cas d'extension de périmètre de l'EPCI. En particulier, les dispositions relatives à la loi du 9 mars 2015 autorisant l'accord local de répartition des sièges de conseiller communautaire s'appliquent pour une communauté de communes ou d'agglomération.

Une commune nouvelle peut-elle avoir deux vice-présidents au sein d'un EPCI ?

Les vice-présidents d'une communauté de communes sont élus parmi les conseillers communautaires ; leur nombre est librement déterminé par l'organe délibérant de la CC dans la limite de 20 % de l'effectif sans qu'il puisse toutefois excéder 15.

Par conséquent, il est possible qu'une commune, qu'elle soit commune nouvelle ou pas, dispose de deux vice-présidents au sein d'une CC. La création d'une commune nouvelle dès lors qu'elle ne donne pas lieu à de nouvelles élections de conseillers communautaires, n'a pas d'incidence sur le mandat de l'exécutif en place au sein de la CC.



3 : commune nouvelle et EPCI à fiscalité propre (suite)

Comment est représentée la commune nouvelle dans les syndicats auxquels adhéraient les anciennes communes ?

Le législateur n'a pas prévu de règles particulières de représentation d'une commune nouvelle au sein de l'organe délibérant des syndicats dont les communes qui ont fusionné étaient membres.

Ce sont donc les règles de droit commun de représentation de l'ensemble des communes au sein des syndicats intercommunaux et des syndicats mixtes qu'il convient d'appliquer, à savoir l'application des règles prévues dans les statuts pour les syndicats intercommunaux comme le prévoit l'article L. 5212-6 du CGCT ou, à défaut, la désignation de deux délégués par commune, comme le prévoit l'article L. 5212-7.

Par ailleurs, en application de l'article L. 5212-7, les communes déléguées sont, le cas échéant, représentées au sein du comité syndical, avec voix consultative et non délibérative, par le maire délégué ou, le cas échéant, par un représentant qu'il désigne au sein du conseil de la commune déléguée.

Qu'advient-il des pouvoirs de police transférés au président de l'EPCI en cas de création d'une commune nouvelle ?

Si la commune nouvelle est issue de plusieurs communes dont les maires ont tous transféré leurs pouvoirs de police au président de l'EPCI, le président de l'EPCI dispose d'ores et déjà des pouvoirs de police qui lui ont été transférés. Ce transfert n'est pas remis en cause par la création de la commune nouvelle.

Si la commune nouvelle est issue - à titre d'exemple - d'une commune dont le maire a transféré ses pouvoirs de police au président de l'EPCI et d'une commune dont le maire s'est opposé au transfert, jusqu'au renouvellement électoral des conseillers communautaires et la nouvelle élection du président de l'EPCI, le président de l'EPCI 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 le pouvoir de police sur le territoire de l'ancienne commune qui s'était opposée au transfert des pouvoirs de police. Lors du renouvellement électoral suivant et l'élection du président de l'EPCI, le droit commun (art. L. 5211-9-2, III) s'applique.

4 : Dotations aux communes nouvelles

Quelles conséquences sur la Dotation globale de fonctionnement (DGF) en cas d'arrivée d'une autre commune après le 1er janvier 2016 ?

Les mesures incitatives prévues par la loi du 16 mars 2015 sont applicables aux communes nouvelles créées au plus tard le 1er janvier 2016. Le nouveau périmètre de la commune nouvelle étant postérieur au 1er janvier 2016, il peut être déduit que la commune nouvelle modifiée ne pourra bénéficier du maintien ou de la majoration DGF des communes entrantes.

La DGF de référence sera-t-elle celle de 2014 ou de 2015 ?

Les communes nouvelles créées avant le 1er janvier 2016 bénéficieront du maintien de la dotation 2015.

La commune nouvelle pourra-t-elle percevoir le FCTVA dès l'année de la dépense ?

La loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 assujettit les communes nouvelles au même dispositif que celui des communautés de communes et des communautés d'agglomération. L'article L.1615-6-II du CGCT précise à ce titre que, pour le calcul du FCTVA, les dépenses réelles d'investissement des communes nouvelles à prendre en compte sont celles de l'exercice en cours.

La commune nouvelle sera-t-elle prioritaire pour l'attribution de DETR ?

La circulaire du 22 janvier 2015 du Ministère de l'Intérieur prévoit que les communes nouvelles sont éligibles de droit 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.

Afin de soutenir la mise en œuvre des mutualisations permises par la création de ces communes nouvelles, leurs demandes de subvention doivent être traitées en priorité.





5 : sur les conséquences budgétaires, comptables et fiscales de la fusion de commune

Si la commune nouvelle se met en place avant le 31 décembre 2015, y aura-t-il en 2016 un seul budget pour cette commune nouvelle ?

Oui. Seule la commune nouvelle aura la qualité de collectivité territoriale et disposera par conséquent d'un budget. L'organe délibérant de la commune nouvelle devra adopter le budget dans un délai de 3 mois à compter de sa création. LA DGFIP préconise que le budget soit voté par nature la 1^{ère} année. Par ailleurs, il conviendra de connaître les budgets annexes de la nouvelle structure qui devront figurer dans l'arrêté préfectoral de création afin de pouvoir être immatriculés par l'INSEE.

La commune nouvelle doit-elle harmoniser les taux dès l'année 2016 ou peut-elle lisser les taux sur plusieurs années ? si tel est le cas, sur combien d'années ? ou peut-elle harmoniser les taux en 2017 ?

L'harmonisation ou intégration fiscale progressive peut être mise en place dès lors que le rapport (pour chaque taxe) entre le taux de la commune le plus faible et le taux de la commune le plus élevé est inférieur à 80%.

La date du début de l'harmonisation dépendra de celle de la prise de l'arrêté préfectoral actant la fusion :

- si l'arrêté est pris avant le 1^{er} octobre 2015, l'harmonisation débutera en 2016
- si l'arrêté est pris entre le 1^{er} octobre 2015 et le 31 décembre 2015, l'harmonisation débutera en 2017. En 2016, la commune nouvelle votera des taux pour chaque ancienne commune, puis un taux unique en 2017. En cas d'harmonisation ce taux unique ne sera pas le taux réellement appliqué sur le territoire.

L'harmonisation fiscale progressive n'est pas une obligation. Elle peut être décidée par les communes anciennes avec des délibérations de principes concordantes prises avant le 1^{er} octobre, ou par la commune nouvelle au moment du vote des taux. Sa durée peut être de 2 à 12 ans.

Que deviennent les salariés des communes qui composent la commune nouvelle ?

L'article L2113-5 du CGCT prévoit que les agents des anciennes communes sont automatiquement transférés à la commune nouvelle dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs. Tous les agents bénéficient donc d'une protection statutaire ou contractuelle dans leur emploi au moment de la création de la commune nouvelle.

La commune nouvelle devra créer des emplois qui seront prioritairement pourvus par le personnel des anciennes communes. Bien qu'aucun texte n'impose de saisir les instances de concertation, il pourrait être opportun de les informer.

Toutes les conventions, les marchés en cours et contrats passés par les anciennes communes sont-ils à refaire au nom de la commune nouvelle ?

Oui, comme lors de la constitution d'un EPCI à fiscalité propre, la commune nouvelle se substitue aux anciennes communes dans tous leurs biens, droits et obligations. Les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance sauf accord contraire des parties. Les cocontractants sont informés de la substitution de personne morale par la commune nouvelle.

Si l'une des communes gère un service public en régie, le budget correspondant devra-t-il être intégré dans le budget annexe de la commune nouvelle ?

Oui, puisque la création d'une commune nouvelle entraîne la disparition des communes préexistantes et par voie de conséquence, la disparition de leurs budgets annexes qui seront repris par la nouvelle commune. Cette dernière peut décider de déléguer la gestion d'un équipement ou d'un service à une commune déléguée.

Les associations existantes dans les commune déléguées pourront-elles être maintenues ?

A ce jour aucune disposition ne prévoit que la création d'une commune déléguée entraîne automatiquement la fusion des différentes associations de même nature présentes sur le territoire.

Sauf en ce qui concerne les associations communales de chasse agréées lesquelles doivent fusionner dans un délai d'un an conformément aux dispositions du code de l'environnement.

