



Dossier

Communes nouvelles

Attention aux changements à compter de mars 2020

Par Simon Rey, avocat, Adamas

Depuis le 1^{er} janvier 2015, plus de 750 communes nouvelles ont vu le jour. Afin de faciliter leur mise en place, elles ont bénéficié, dès leur création, de l'application de règles dérogatoires au droit commun. Ces règles spécifiques tiennent compte des problématiques particulières inhérentes au regroupement de plusieurs communes. Elles sont cependant d'application limitée à la période courant généralement de la création de la commune nouvelle au premier renouvellement général des conseils municipaux suivant cette création. La plupart de ces règles prendront fin en mars 2020.

Afin d'éviter les mauvaises surprises ou anticiper les incidences d'un retour à l'application des règles de droit commun, petit rappel des principaux changements qui s'opéreront à compter de mars 2020 pour ces communes nouvelles.

Retour progressif à l'application des règles de droit commun

Rappel des règles régissant la composition du conseil municipal

Entre la création de la commune nouvelle et le premier renouvellement général des conseils municipaux suivant sa création (en l'état, le renouvellement de mars 2020), la composition du conseil municipal de la commune nouvelle est fixée selon le régime transitoire suivant.

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 créa-

tion de la commune nouvelle. Cela permet d'assurer l'entière représentation de chaque commune fondatrice au moment de la création et jusqu'au renouvellement général du conseil municipal en 2020.

À défaut d'accord d'une seule des communes historiques, le format du conseil municipal est « pondéré » en fonction de la population des communes regroupées sur la base du chiffre 69 :

- 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 ;
- une commune historique ne peut recevoir un nombre de sièges supérieur au nombre de ses conseillers en fonction ;
- la désignation des élus se fait dans l'ordre du tableau (maire, adjoints, conseillers).

Cette composition transitoire du conseil

municipal de la commune nouvelle ne pourra, toutefois, pas être maintenue lors du renouvellement général des conseils municipaux de mars 2020.

Composition du conseil municipal à compter de mars 2020

Lors du renouvellement général de mars 2020, et afin de limiter une baisse significative du nombre de conseillers municipaux de la commune nouvelle, le législateur a prévu que l'effectif du conseil municipal sera égal :

- au tiers de l'addition des conseillers municipaux élus en mars 2014, conformément à l'article L.2121-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), dans chacune des communes historiques, arrondi à l'entier supérieur et augmenté d'une unité en cas d'effectif pair ;
- ou, s'il est supérieur, au nombre de membres prévu à l'article L.2121-2 du CGCT pour une commune appartenant à la strate démographique immédiatement supérieure.

En tout état de cause, un tel effectif du conseil municipal ne pourra pas excéder 69



membres. Il convient de préciser que cette composition minimale obligatoire du conseil municipal, introduite par l'article 1^{er} de la loi n° 2019-809 du 1^{er} août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires, conduit :

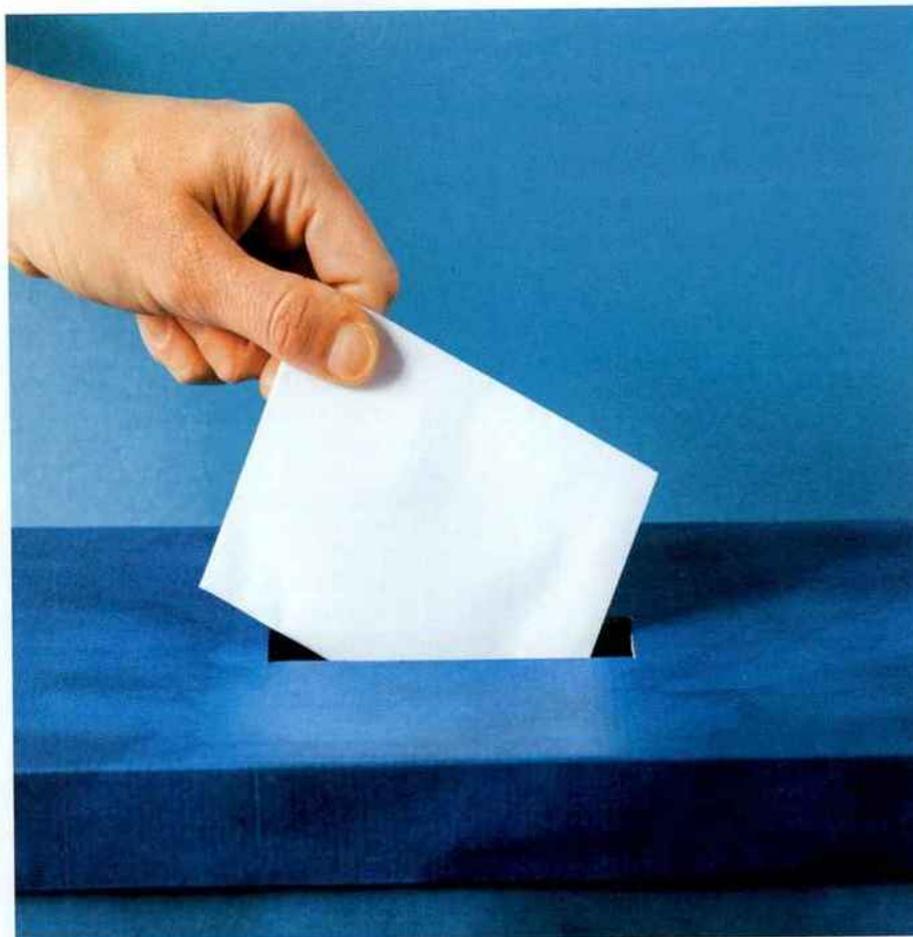
- d'une part, à ce que les démissions qui ont pu avoir lieu entre mars 2014 et la création de la commune nouvelle ne soient pas prises en compte dans la détermination de l'effectif du conseil municipal ;
- et, d'autre part, à ce que les communes nouvelles ayant choisi de ne pas additionner les conseillers municipaux des anciennes communes pour composer leur conseil municipal lors de leur création puissent voir l'effectif de leur conseil municipal rester stable, voire augmenter à compter de mars 2020.

L'article 3 de la loi du 1^{er} août 2019 précitée a également prévu que, même en cas de renouvellement anticipé du conseil municipal, l'effectif du conseil municipal restera identique jusqu'en mars 2026. Il s'agit ainsi d'éviter un retour accéléré à la composition de droit commun en cas de renouvellement du conseil municipal par anticipation.

Ce n'est donc qu'à compter de mars 2026 que l'effectif du conseil municipal sera celui que prévoit le droit commun, c'est-à-dire, celui prévu au tableau de l'article L.2121-2 du CGCT pour une commune relevant de la même strate démographique que la commune nouvelle. Cette composition majorée du conseil municipal de la commune nouvelle ne devra, toutefois, pas être prise en compte pour fixer les indemnités de fonctions des élus.

En effet, l'enveloppe indemnitaire des élus de la commune nouvelle, correspondant à la somme des indemnités maximales susceptibles d'être allouées au maire et aux adjoints de la commune nouvelle (CGCT, art. L.2123-24 II), sera fixée (s'agissant du nombre d'adjoints de la commune nouvelle) selon un effectif du conseil municipal établi, non pas selon la strate démographique immédiatement supérieure de la commune nouvelle, mais bien selon la strate démographique réelle de celle-ci.

En outre, afin de réduire l'impact d'une baisse de l'effectif du conseil municipal à compter de mars 2020, la commune nouvelle pourrait créer des comités consultatifs, composés de conseillers municipaux mais également de personnes non membres du conseil municipal, sur tout problème d'intérêt communal concernant tout ou partie du territoire de la commune (CGCT, art. L.2141-2). Ces comités consultatifs peuvent ainsi constituer un outil permettant d'assurer une représentation des anciens conseillers municipaux des communes historiques qui, eu égard à la



© MELINDA WAGY - ALORSTOCK

réduction du nombre de sièges de conseillers municipaux au sein de la commune nouvelle à compter de mars 2020, ne pourront pas être élus conseillers municipaux de la commune nouvelle.

Maintien de possibilité de cumuler les mandats de maire et de maire délégué

L'article 8 de la loi du 1^{er} août 2019 précitée a mis fin à l'interdiction de cumuler les mandats de maire de la commune nouvelle et de maire délégué à compter de mars 2020. Dès lors, le maire de la commune nouvelle pourra également être élu maire délégué d'une des communes déléguées. En revanche, les indemnités de fonctions afférentes à ces deux mandats ne pourront bien évidemment pas être cumulées.

Élection des maires délégués

Pour les communes nouvelles créées depuis le 1^{er} janvier 2015, les maires des anciennes communes en fonctions au moment de la

création de la commune nouvelle étaient de droit, maires délégués. À compter de mars 2020, les maires délégués devront nécessairement être élus par le conseil municipal de la commune nouvelle parmi ses membres, dans les conditions fixées à l'article L.2122-7 du CGCT (CGCT, art. L.2113-12-2). 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 à tout moment et notamment, seulement au troisième tour. Aucune disposition n'impose que le futur maire délégué soit présent au moment de son élection.

Un nombre d'adjoints revenant progressivement à celui du droit commun

Au regard de l'article L.2113-8 du CGCT, à compter de mars 2020 (premier renouvel-



lement général des conseillers municipaux suivant la création de la commune nouvelle), le conseil municipal de la commune nouvelle comportera un nombre de sièges, dans la limite de 69, égal au tiers de l'addition des conseillers municipaux élus en mars 2014, conformément à l'article L.2121-2 du CGCT, dans chacune des communes historiques, arrondi à l'entier supérieur et augmenté d'une unité en cas d'effectif pair ou, s'il est supérieur, au nombre prévu par l'article L.2121-2 du CGCT pour une commune appartenant à la strate de population immédiatement supérieure à celle de la commune nouvelle. Le nombre maximum d'adjoints dans la commune nouvelle se calculera sur la base de 30 % de l'effectif du conseil municipal ainsi déterminé.

En plus des adjoints au maire de la commune nouvelle, les maires délégués sont adjoints de droit de la commune nouvelle. Ils ne sont pas comptabilisés dans les 30 %. Dans cette hypothèse, ils sont classés dans l'ordre du tableau du conseil municipal parmi les conseillers municipaux selon les règles de droit commun.

Cela étant, l'un d'entre eux peut être élu 1^{er} adjoint, par exemple lors de l'élection des adjoints au maire de la commune nouvelle, conformément aux règles fixées aux articles L.2122-7-1 ou L.2122-7-2 du CGCT. Dans ce cas, il entre dans le calcul du nombre des adjoints limité à 30 % de l'effectif du conseil municipal et figurent dans l'ordre du tableau des adjoints.

Fin de l'application des règles de représentation particulière au sein des EPCI-FP...

Les communes nouvelles créées depuis le 1^{er} janvier 2015 pouvaient bénéficier d'un régime plus favorable, en termes de représentation au sein des conseils communautaires et métropolitains, que celui résultant de l'application des dispositions de l'article L.5211-6-1 du CGCT (composition du conseil communautaire selon la procédure dite organisée ou selon la conclusion d'un accord local).

En effet, selon les dispositions de l'article L.5211-6-2 1^o bis du CGCT, en cas de fusion ou d'extension de périmètre d'un EPCI à fiscalité propre, lorsque le périmètre issu de la fusion ou de l'extension de périmètre comprend une commune nouvelle créée après le dernier renouvellement général des conseils municipaux (c'est-à-dire, en l'état après mars 2014) et que le nombre de

sièges qui lui est normalement attribué est inférieur au nombre des anciennes communes, la commune nouvelle bénéficie d'une majoration de sièges, de sorte que toutes les anciennes communes soient représentées.

Cette dérogation n'est toutefois applicable que «... jusqu'au prochain renouvellement du conseil municipal...». Pour les communes nouvelles créées depuis le 1^{er} janvier 2015, cette dérogation prendra fin en mars 2020. Par conséquent, les arrêtés préfectoraux qui fixeront, au plus tard au 31 octobre 2019, la nouvelle composition des conseils communautaires et métropolitains applicable à compter de mars 2020 ne pourront plus appliquer aux communes nouvelles créées depuis le 1^{er} janvier 2015 une telle majoration de leur nombre de sièges.

De même, une commune nouvelle issue de communes historiques qui sont toutes membres d'un même EPCI à fiscalité propre, bénéficie au sein du conseil communautaire d'un nombre de sièges égal à la somme des sièges détenus précédemment par chacune des communes historiques (CGCT, art. L.5211-6-2 3^o).

Toutefois, une telle règle ne s'applique qu'entre la date de création de la commune nouvelle et le premier renouvellement général des conseils municipaux suivant cette création. Pour les communes nouvelles créées depuis le 1^{er} janvier 2015, cette règle ne pourra donc s'appliquer que jusqu'en mars 2020.

À compter de mars 2020, le nombre de sièges au sein du conseil communautaire qui sera attribué à la commune nouvelle sera fixé, selon sa population municipale applicable du 1^{er} janvier au 31 décembre 2019, conformément, soit à la procédure dite organisée (CGCT, art. L.5211-6-1 II à VI), soit à un accord local conclu entre les communes membres de l'EPCI (CGCT, art. L.5211-6-1 I 2^o).

Fin de l'application des règles de représentation particulière au sein des syndicats

En application de l'article L.5212-7 du CGCT, en cas de création d'une commune nouvelle en lieu et place de plusieurs communes membres d'un même syndicat, il est procédé, au bénéfice de la commune nouvelle, à l'attribution d'un nombre de sièges au sein du comité syndical égal à la somme des sièges détenus précédemment par cha-

cune des anciennes communes, sauf si le règlement du syndicat exclut l'application de cette règle.

Une telle règle dérogatoire ne s'applique toutefois que jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux suivant la création de la commune nouvelle, soit pour les communes nouvelles créées depuis le 1^{er} janvier 2015, que jusqu'en mars 2020. Par conséquent, à compter de mars 2020, la commune nouvelle sera représentée au sein de l'organe délibérant de ses structures syndicales selon les règles fixées dans les statuts du syndicat.

À ce titre, il convient de préciser qu'à défaut de dispositions particulières prévues dans les statuts du syndicat, chaque commune est représentée dans le comité par deux délégués titulaires.

Il en résulte qu'à défaut de modification des statuts des syndicats, une commune nouvelle pourrait donc voir son nombre de représentants baisser fortement au sein du comité syndical à compter de mars 2020.

Par exemple : les statuts d'un syndicat intercommunal A prévoient que chaque membre est représenté dans le comité syndical par deux délégués titulaires.

Une commune nouvelle a été créée au 1^{er} janvier 2016, regroupant trois communes historiques qui adhéraient toutes au syndicat intercommunal A.

Du 1^{er} janvier 2016 à mars 2020, la commune nouvelle dispose de six délégués titulaires au sein du comité syndical du syndicat intercommunal A.

Toutefois, à compter de mars 2020 et à défaut de modification des statuts de ce syndicat, la commune nouvelle ne disposera que de deux délégués titulaires au sein du syndicat intercommunal A (application de la règle statutaire à compter de mars 2020). Dès lors, afin d'éviter une telle réduction de la représentativité de la commune nouvelle au sein du comité syndical de ce syndicat, une modification des statuts du syndicat devrait être mise en œuvre préalablement à mars 2020.

Les règles régissant le fonctionnement des communes nouvelles créées depuis le 1^{er} janvier 2015 reviendront progressivement, à compter de mars 2020, à celles du droit commun. Il est donc indispensable d'anticiper un tel retour aux règles du droit commun.

Enfin, il convient de relever que la loi du 1^{er} août 2019 précitée introduit de nouvelles règles qui pourront modifier, à compter du 1^{er} avril 2020, le fonctionnement de la commune nouvelle. Telle sera notamment le cas s'agissant de la possibilité pour la commune nouvelle de supprimer une ou plusieurs communes déléguées.