



SIMON REY,
avocat,
cabinet Adamas

Régime assoupli

Afin de lever les freins à la création des communes nouvelles, la loi n° 2019-809 du 1^{er} août 2019 a assoupli le régime juridique de ces dernières, notamment en termes de gouvernance.

Cumul de mandats

La loi met fin à l'interdiction de cumuler, à compter du premier renouvellement suivant la création de la commune nouvelle, les mandats de maire de la commune nouvelle et de maire délégué.

Communes déléguées

A compter du 1^{er} avril 2020, la loi permet au conseil municipal de décider de la suppression d'une ou de plusieurs communes déléguées dans un délai qu'il détermine.

Communes nouvelles (1/2)

Loi « Gatel » du 1^{er} août 2019 : gouvernance, fonctionnement et procédure de création

Le régime actuel des communes nouvelles a été créé par la loi du 16 décembre 2010 et par la loi du 16 mars 2015, dite « Pélissard ». Si ce nouveau dispositif a permis, depuis 2010, la création de plus de 774 communes nouvelles, regroupant 2508 communes, l'expérience de ces pionnières a permis d'identifier certaines difficultés dans leur création et leur mise en œuvre. Afin de lever ces freins, la loi n° 2019-809 du 1^{er} août 2019, dite « Gatel », a assoupli le régime juridique qui leur est applicable, afin de l'adapter aux diverses réalités des territoires, qu'il s'agisse de leur gouvernance, de leur fonctionnement, de leur procédure de création et de leur organisation avec l'intercommunalité. Décryptage de ces nouvelles règles.

GOVERNANCE

COMPOSITION DU CONSEIL MUNICIPAL

Jusqu'au renouvellement des conseils municipaux suivant la création de la com-

mune nouvelle, le conseil municipal peut soit regrouper l'ensemble des conseillers municipaux en exercice des anciennes communes, soit voir sa composition fixée par le préfet, sur la base d'un effectif de 69 membres répartis entre les anciennes communes en proportion de leur population.

Au premier renouvellement qui suit la création de la commune nouvelle, même si l'effectif du conseil municipal n'était pas aligné sur les règles du droit commun, celui-ci connaissait une diminution importante. L'effectif du conseil municipal était égal au nombre de membres prévu à l'article L.2121-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), pour une commune appartenant à la strate démographique immédiatement supérieure. Cela revenait, à niveau démographique égal, à attribuer aux communes nouvelles, suivant leur taille, deux, trois ou

quatre conseillers municipaux supplémentaires par rapport au droit commun. Afin d'éviter que la baisse des effectifs soit trop importante et ne permette pas d'assurer une représentation des électeurs de l'ensemble des communes fusionnées, l'article 1^{er} de la loi « Gatel » a introduit un effectif plancher permettant d'atténuer cette réduction. L'article L.2113-8 du CGCT prévoit désormais que, lors du premier renouvellement suivant la création de la commune nouvelle, l'effectif du conseil municipal est égal:

- au tiers de l'addition des conseillers municipaux élus lors du renouvellement précédant la création de la commune nouvelle dans chacune des communes historiques, arrondi à l'entier supérieur et augmenté d'une unité en cas d'effectif pair (il s'agit de l'effectif plancher);
- 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.

Cet effectif plancher ne prend pas en compte les démissions qui peuvent avoir eu lieu entre le renouvellement précédant la création de la commune nouvelle et la création de celle-ci.

La loi a également introduit un effectif plafond limitant la composition du conseil municipal à un maximum de 69 membres. L'article 3 de la loi a prévu que cet effectif majoré demeurera identique jusqu'au deuxième renouvellement suivant la création de la commune nouvelle. Il s'agit d'éviter un retour accéléré à la composition de droit commun en cas de renouvellement anticipé du conseil municipal. Ce n'est donc qu'à partir du deuxième renouvellement que l'effectif du conseil municipal revient dans le droit commun prévu par l'article L.2121-2 du CGCT.

Ces dispositions étant d'application immédiate, les communes nouvelles qui ont été créées depuis le 1^{er} janvier 2015 et dont le premier renouvellement suivant leur création correspond à celui des 15 et 22 mars 2020, pourront, dès lors, bénéficier de cet effectif plancher, dans la limite de 69 sièges.

À NOTER

La loi du 1^{er} août 2019 a également introduit un effectif plafond limitant la composition du conseil municipal de la commune nouvelle de 69 membres.

RÈGLES AFFECTANT L'EXÉCUTIF

Dérogation possible au principe de complétude du conseil municipal

Durant la période comprise entre sa création et le premier renouvellement général, une commune nouvelle ne peut pas pourvoir les sièges vacants sans provoquer un renouvellement intégral du conseil municipal.

En effet, il ne peut pas être procédé à des élections complémentaires pour remplacer les conseillers élus dans les communes historiques de moins de 1000 habitants, car cela conduirait à organiser un scrutin sur une partie seulement du territoire communal, comme s'il s'agissait d'une section électorale.

De même, il ne peut pas être fait appel aux « suivants de liste » élus dans celles des communes fusionnées qui comptaient elles-mêmes 1000 habitants ou plus, car cela reviendrait à aller « piocher » dans des listes constituées antérieurement à la création de la commune nouvelle, à l'échelle de communes historiques qui n'ont plus d'existence juridique.

Par conséquent, l'application du principe de complétude du conseil municipal avant l'élection du maire imposait aux communes nouvelles de procéder au renouvellement intégral du conseil municipal, en cas de vacance d'un siège de conseiller municipal entre leur création et la première réunion du conseil municipal.

L'article 3 de la loi a mis fin à une telle situation, en prévoyant que même incomplet, le conseil municipal pourra, lors de la première séance du conseil municipal suivant la création de la commune nouvelle, valablement procéder à l'élection du maire et des adjoints, à moins qu'il n'ait perdu le tiers de ses membres.

Dans cette dernière situation, la commune nouvelle n'aura pas d'autre choix que de procéder au renouvellement intégral du conseil municipal.

Cumul possible des mandats de maire de la commune nouvelle et de maire délégué

L'article 8 de la loi met fin à l'interdiction de cumuler, à compter du premier renouvellement suivant la création de la commune nouvelle, les mandats de maire de la com-

RÉFÉRENCE

Loi n° 2019-809 du 1^{er} août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires, dite « Gatel ».

mune nouvelle et de maire délégué. Une même personne pourra donc être élue tant maire de la commune nouvelle que maire d'une commune déléguée. Bien évidemment, les indemnités de fonction afférentes à ces deux mandats ne pourront, quant à elles, pas être cumulées.

Revalorisation de la place des maires délégués dans l'ordre du tableau

Dans la mesure où les maires délégués ne tirent pas leur qualité d'adjoint par leur élection, ceux-ci étant adjoints de droit, ils ne figurent pas dans l'ordre du tableau du conseil municipal de la commune nouvelle parmi les adjoints au maire.

Ils sont classés dans l'ordre du tableau du conseil municipal parmi les conseillers municipaux selon les règles de droit commun. Ainsi, entre la création de la commune nouvelle et le premier renouvellement suivant celle-ci, les maires délégués étaient classés dans l'ordre du tableau, après les adjoints, selon le rapport entre le nombre de voix obtenu par chacun d'entre eux et le nombre de suffrages exprimés lors du dernier renouvellement du conseil municipal de leur ancienne commune.

Afin de bénéficier d'un meilleur classement, il appartenait aux maires délégués de présenter leur candidature lors de l'élection des adjoints. En cas d'élection, ils pouvaient alors être classés au sein du tableau du conseil municipal selon l'ordre de leur élection, parmi les adjoints.

L'article 7 de la loi a modifié cette règle pour la seule période transitoire courant entre la création de la commune nouvelle et le premier renouvellement suivant celle-ci, afin de renforcer la place symbolique des maires délégués.

Pendant cette seule période, ceux-ci prendront désormais rang au tableau avant les adjoints, immédiatement après le maire. Ils seront classés entre eux en fonction de la population de la commune déléguée qu'ils représentent.

FONCTIONNEMENT

DÉLOCALISATION POSSIBLE DES CONSEILS MUNICIPAUX

L'article 13 de la loi permet au conseil municipal d'une commune nouvelle de tenir une ou plusieurs de ses réunions dans une ou plusieurs annexes de la mairie. Le conseil municipal aura néanmoins l'obligation de tenir au moins deux de ses réunions par an à la mairie de la commune nouvelle.

En cas de réunion délocalisée, les habitants devront en être informés par tout moyen de publicité décidé par le maire, au minimum quinze jours avant la tenue de la réunion.

SUPPRESSION POSSIBLE D'UNE OU DE PLUSIEURS COMMUNES DÉLÉGUÉES

Selon la direction générale aux collectivités locales (DGCL), la rédaction antérieure de l'article L.2113-10 du CGCT ne permettait que la suppression ou le maintien de l'ensemble de communes déléguées. Une telle position allait à l'encontre de l'esprit des règles régissant les communes nouvelles prônant la flexibilité dans leurs modalités de fonctionnement.

L'article 12 de la loi met fin à cette difficulté en permettant, à compter du 1^{er} avril 2020, au conseil municipal de décider de la suppression d'une ou de plusieurs communes déléguées dans un délai qu'il détermine.

La suppression de la commune déléguée est néanmoins subordonnée à l'accord du maire délégué et, lorsqu'il existe, du conseil de la commune déléguée.

En cas de suppression, le maire et les adjoints de la commune nouvelle établissent les actes de l'état civil relatant des événements survenus dans les limites territoriales de la commune déléguée supprimée, et enregistrent les pactes civils de solidarité des partenaires ayant fixé leur résidence commune sur le territoire concerné.

En ne conférant qu'au seul conseil municipal de la commune nouvelle le pouvoir de supprimer une ou plusieurs communes déléguées, il apparaît que les communes historiques ne pourraient pas, préalablement à la création de la commune nouvelle, décider de ne créer qu'une partie des communes déléguées. Celles-ci ne ☉●

●○○ pourraient décider que de la suppression ou du maintien de l'ensemble des communes déléguées.

MUTUALISATION POSSIBLE DES MAIRIES ANNEXES DES COMMUNES DÉLÉGUÉES

La création, au sein d'une commune nouvelle, de communes déléguées entraîne obligatoirement, pour chacune d'entre elles, 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.

L'article 10 de la loi instaure la possibilité de supprimer l'annexe de la mairie au sein de la commune déléguée.

La décision de suppression sera prise par le conseil municipal après accord du maire délégué et, lorsqu'il existe, du conseil de la commune déléguée. Les actes de l'état civil des habitants de la commune déléguée concernée seront alors établis dans l'annexe d'une autre commune déléguée, après avis du maire de cette dernière et, lorsqu'il existe, de son conseil. A défaut, ces actes seront établis dans la mairie de la commune nouvelle. En cas de suppression de son annexe, le conseil de la commune déléguée se réunira dans le lieu où seront établis les actes de l'état civil des habitants de ladite commune déléguée.

Enfin, plusieurs communes déléguées pourront disposer d'une même annexe. Mais attention, une telle possibilité ne pourra être mise en œuvre qu'à compter du 1^{er} avril 2020.

PROCÉDURE DE CRÉATION

OBLIGATION D'UN RAPPORT FINANCIER

Afin de renforcer la transparence et l'information des citoyens, mais également d'éclairer les conseillers municipaux des communes historiques, l'article 5 de la loi impose qu'un rapport financier soit joint à la délibération de ces derniers se prononçant sur la création de la commune nouvelle.

Ce rapport doit être affiché à la mairie des communes historiques et mis en ligne sur leur site internet lorsque ce dernier existe. Ce rapport financier doit présenter les taux d'imposition, la structure et l'évolution des dépenses, de la dette et des effectifs des agents municipaux de l'ensemble

des communes potentiellement concernées par la création de la commune nouvelle. Même si, en pratique, un tel rapport était la plupart du temps établi (il est toujours important de connaître la situation financière de la personne avec qui l'on se marie), la loi institutionnalise cette bonne pratique. L'article 6 de la loi impose également d'afficher un tel rapport financier à la mairie des communes historiques et de le mettre en ligne sur leur site internet, lorsqu'il existe, un mois avant la consultation des électeurs, lorsque celle-ci est requise dans le processus de création de la commune nouvelle.

Tel est le cas lorsqu'une demande de création de communes nouvelles ne fait pas l'objet de délibérations concordantes de la part des conseils municipaux de l'ensemble des communes concernées.

LISSAGE DE CERTAINS EFFETS DE SEUIL

L'article 9 de la loi a prévu que pendant une période de trois ans suivant la création d'une commune nouvelle, celle-ci ne sera soumise à certaines obligations légales, en raison de son nouveau seuil de population, que si une ou plusieurs des communes fusionnées y étaient elles-mêmes soumises et sur le seul territoire desdites communes.

Il s'agit :

- de l'ouverture obligatoire d'un centre médicosocial scolaire dans les communes de plus de 5000 habitants;
- de l'aménagement obligatoire d'un site cinéraire dans les communes de 2000 habitants et plus;
- de l'établissement obligatoire d'un bilan des émissions de gaz à effet de serre dans les communes de plus de 5000 habitants.

Ce n'est qu'à l'expiration de ce délai de trois ans que la commune nouvelle devra se conformer à ces obligations sur l'intégralité de son territoire. Cette disposition permet donc de lisser dans le temps certains des effets de seuil auxquels sont exposées les communes nouvelles en raison de la population qu'elles regroupent. Le législateur a toutefois refusé d'étendre un tel délai de grâce à d'autres effets de seuils, tels que :

- la création obligatoire d'un conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance dans les communes dénombant plus de 10000 habitants;

- l'inscription obligatoire des communes de plus de 5000 habitants au schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage;

- l'obligation de se doter d'une certaine proportion de logements locatifs sociaux, applicable aux communes dont la population est au moins égale à 1500 habitants en Ile-de-France et à 3500 habitants dans les autres régions, comprises dans une agglomération ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15000 habitants.

Une commune nouvelle dont la population totale excédera de tels seuils sera donc soumise, dès sa création, aux obligations correspondantes.

S'agissant de l'obligation de se doter d'une certaine proportion de logements sociaux, il convient de préciser que, si les communes

nouvelles dépassant le seuil de population précité seront soumises, dès leur création, aux dispositions issues de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000 pour l'ensemble de leur territoire, il n'en demeure pas moins qu'elles seront exemptées du prélèvement de leurs ressources fiscales visé au premier alinéa de l'article L.302-7 du code de la construction et de l'habitation, durant les trois premières années suivant leur création. ●

À NOTER

La création, au sein d'une commune nouvelle, de communes déléguées entraîne obligatoirement pour chacune d'entre elles la création d'une annexe de la mairie où seront établis les actes d'état civil de ses habitants.

À PARAÎTRE

«Loi "Gatel" du 1^{er} août 2019 : la commune-communauté».