

MÉCANISME DE PRÉCISION

Une commune nouvelle, ça fonctionne comment ?

Une commune nouvelle remplaçant les anciennes, elle sera soumise au droit commun régissant les communes. Quelques dispositifs dérogatoires viendront cependant s'appliquer, notamment si l'on garde le principe de communes déléguées.

La création d'une commune nouvelle emporte disparition de la personnalité morale de l'ensemble des communes préexistantes au profit de la commune nouvelle, seule dotée de la personnalité juridique. En application de l'article L.2113-1 du CGCT, la commune nouvelle est une collectivité territoriale à part entière et se trouve, à quelques réserves près, soumise au droit commun régissant les communes, notamment en ce qui concerne les conditions de leur administration, le régime de leurs actes, leurs compétences et interventions, leur régime financier, budgétaire, et patrimonial.

Deux séries de dispositions particulières, dérogeant au droit commun des communes, doivent néanmoins être soulignées. Elles tiennent aux modalités de désignation des membres composant les organes d'administration de la commune nouvelle, et à l'institution, au sein de la commune nouvelle, de communes déléguées.

Les modalités de désignation des conseillers municipaux de la commune nouvelle

À l'instar des communes de droit commun, la commune nouvelle est



© BEEBOYS - FOTOLIA

Un régime transitoire s'applique entre la date de création de la commune nouvelle et le renouvellement général des conseils municipaux.

administrée par un organe délibérant, le conseil municipal et un exécutif composé du maire et de ses adjoints. Les modalités de désignation de ces derniers ainsi que les conditions d'exercice de leurs mandats sont celles du droit commun. Toutefois, l'article L.2113-7 du CGCT institue un régime transitoire couvrant la période s'étendant de la date de création de la commune nouvelle jusqu'au renouvellement général des conseils municipaux. Ainsi, les conseils municipaux des communes concernées disposeront d'une alternative.

Par délibérations concordantes prises avant la création de la commune nouvelle, ceux-ci peuvent décider que l'ensemble des conseillers municipaux des communes fusionnées siègeront au sein de la nouvelle assemblée délibérante (voir encadré). À défaut d'adoption de telles délibérations décidant le maintien en fonction de l'ensemble des conseillers, le nouveau conseil municipal de la commune nouvelle sera composé des maires, des adjoints, ainsi que de conseillers municipaux des anciennes communes, selon les modalités exposées ci-après (art. L.2113-7 II du CGCT). L'arrêté du préfet attribue à chaque ancienne commune un nombre de sièges en application de la représentation proportionnelle au plus fort reste des populations municipales, étant précisé que :

- une ancienne commune ne peut recevoir ni un nombre de sièges supérieur au nombre de ses conseillers en fonction, ni un nombre



Nouveau conseil municipal : en attendant l'avis du Conseil constitutionnel

- 1 Si les communes fusionnées peuvent décider que l'ensemble de leurs conseillers municipaux siègeront au sein de la nouvelle assemblée délibérante, cette possibilité constitue un tempérament au principe selon lequel les assemblées élues au suffrage universel doivent l'être sur des bases essentiellement démographiques.
- 2 Le législateur a ainsi justifié une telle dérogation en considérant que le maintien jusqu'à leur terme normal des mandats municipaux acquis démocratiquement permet d'assurer que l'ensemble des sensibilités et listes présentes dans les conseils municipaux des anciennes communes sont représentées, mais, également, qu'une telle dérogation permettrait une réforme volontaire de la carte territoriale sans devoir demander aux élus chargés de la décider de renoncer à leur mandat en convoquant les électeurs pour une élection partielle ou en composant un conseil municipal restreint.
- 3 Il convient de relever que le Conseil constitutionnel n'ayant pas été saisi de cette problématique, il est possible de s'interroger sur la constitutionnalité d'une telle dérogation.

inférieur à celui de son maire et de ses adjoints ;

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

Ainsi, la représentation minimale de chacune des anciennes communes est constituée par le droit à un siège conféré au maire et à chacun des adjoints. En ce qui concerne les adjoints, seuls doivent être considérés comme visés par l'article L.2113-7 les adjoints ordinaires de l'article L.2122-1 du CGCT, et non les adjoints spéciaux de l'article L.2122-3. S'il reste des sièges, dans la limite de 69 membres, le préfet attribue à chaque ancienne commune un nombre de sièges en application de la représentation proportionnelle au plus fort reste des populations municipales. La désignation des conseillers pris dans chacun des anciens conseils, lorsqu'ils ne sont pas tous repris, se fait dans l'ordre du tableau. Pour chacune de ces alternatives, il convient de préciser que si, en

pratique, il est assez improbable que les conseils municipaux des anciennes communes n'optent pas pour le maintien intégral de leurs effectifs, c'est la composition du conseil municipal fixée selon les modalités de cette seconde alternative (II de l'article L.2113-7 du CGCT) qui devra, en tout état de cause, être prise en compte pour déterminer le montant cumulé des indemnités maximales auxquelles auront droit les membres du nouveau conseil municipal.

Par ailleurs, le législateur a pris en compte la situation particulière des communes nouvelles, dont la mise en place conduisait à une diminution automatique du nombre d'élus municipaux. Ainsi, le nouvel article L.2113-8 du CGCT prévoit désormais que, lors du premier renouvellement suivant la création de la commune nouvelle, le nombre de conseillers sera calculé en fonction de la strate de population immédiatement supérieure. Cela permettra que le conseil municipal comporte de deux à quatre membres supplémentaires, et, partant, des représentants de

l'ensemble des anciennes communes. Attention, cependant, en l'absence de saisine du Conseil constitutionnel sur la constitutionnalité de l'article L.2113-8 du CGCT, il nous semble possible de nous interroger sur la constitutionnalité d'une telle disposition, notamment eu égard au principe d'égalité entre communes de mêmes strates.

L'effectif total du conseil ne peut dépasser 69 membres, sauf nécessaire attribution de sièges supplémentaires.

Afin de ne pas créer de charges nouvelles, ces dispositifs font, néanmoins, l'objet d'un encadrement financier interdisant que le montant total des indemnités ne dépasse celui dont les élus auraient pu bénéficier en application du droit antérieur.

L'institution de communes déléguées au sein de la commune nouvelle

Les articles L.2113-10 à L.2113-19 du CGCT permettent de conserver au sein de la commune nouvelle d'une représentation institutionnelle des anciennes communes sous le nom de « communes déléguées », reprenant le nom et les limites territoriales des anciennes communes.

Une commune nouvelle sera donc par principe composée de communes déléguées, sauf si les conseils municipaux des anciennes communes ont, lors de la création de la commune nouvelle, unanimement délibéré pour exclure la création de telles communes déléguées. Ainsi, ce n'est qu'initialement dans le cadre d'une procédure à l'unanimité qu'une commune nouvelle sans communes déléguées peut éventuellement être mise en place.

En outre, il convient de préciser que, suite à l'institution de communes

»»»

»» déléguées, intervenant de plein droit en l'absence de délibérations unanimes des anciennes communes lors de la création de la commune nouvelle, il reste possible que les communes déléguées soient ensuite supprimées par le conseil municipal de la commune nouvelle, à la majorité simple du conseil municipal et dans un délai qu'il détermine. Les communes déléguées qui seraient ainsi instituées sont, à l'instar des anciennes communes associées, dépourvues de personnalité morale et ne revêtent pas la qualité de collectivité territoriale. Les communes déléguées seront nécessairement dotées d'un maire délégué, mais pourront également être dotées d'un conseil.

Les communes déléguées simplement dotées d'un maire délégué

Conformément à l'article L.2113-11, les communes déléguées disposeront, de plein droit, d'une annexe à la mairie, dans laquelle sont établis les actes d'état civil concernant les habitants de la commune déléguée, mais également d'un maire délégué. Ce dernier bénéficie de prérogatives identiques à celles d'un maire d'arrondissement à Paris, Lyon et Marseille. Il a la qualité d'officier d'état civil et d'officier de police judiciaire (CGCT, art. L.2113-13) et pourra, à ce titre, se voir confier l'exécution des lois et règlements de police (CGCT, art. L.2113-13). Jusqu'au prochain renouvellement du conseil municipal, le maire délégué est nécessairement le maire de l'ancienne commune devenue commune déléguée. Ensuite, le maire de la commune déléguée est désigné 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 et à la majorité absolue, ou relative au 3^e tour. À compter du prochain renouvellement général des

conseils municipaux suivant la création de la commune nouvelle, la fonction de maire de la commune nouvelle et la fonction de maire délégué sont incompatibles. Par ailleurs, il convient de préciser que le maire délégué exerce également les fonctions d'adjoint au maire de la commune nouvelle, sans être comptabilisé dans le plafonnement du nombre d'adjoints défini à l'article L.2122-2 du CGCT.

Le maire délégué bénéficie de prérogatives identiques à celles d'un maire d'arrondissement à Paris, Lyon et Marseille.

En outre, l'article L.2113-19 du CGCT étend aux maires délégués et aux adjoints délégués les dispositions de droit commun relatives aux conditions d'exercice des fonctions de maire et d'adjoint. Cependant, par dérogation au droit commun, les indemnités maximales pour l'exercice effectif des fonctions de maire délégué et d'adjoint au maire délégué sont votées par le conseil municipal en fonction de la population de la commune déléguée et 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.

De plus, afin de limiter le montant cumulé des indemnités des adjoints de la commune nouvelle et des maires délégués, il 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 démographiques que les communes déléguées.

Les communes déléguées dotées d'un conseil

De manière facultative, une ou plusieurs communes déléguées pourront être pourvues(s) d'un conseil. La décision de créer un tel conseil appartient au conseil municipal de la commune nouvelle qui doit alors se prononcer favorablement à la majorité des deux tiers de ses membres.

Le conseil de la commune déléguée est composé du maire délégué, qui le préside, et de conseillers communaux, dont le nombre est fixé par le conseil municipal de la commune nouvelle et qui sont désignés par celui-ci parmi ses membres. Le conseil de la commune déléguée se réunit à l'annexe de la mairie située sur le territoire de la commune déléguée.

Le régime juridique des conseils des communes déléguées est calqué sur celui des conseils municipaux de droit commun s'agissant des délibérations et de son fonctionnement, d'une part, et sur celui des conseils d'arrondissement s'agissant, d'autre part, de ses attributions. En effet, les attributions du conseil de la commune déléguée sont les mêmes que celles du conseil consultatif des communes associées ou donc des arrondissements de Paris, Lyon et Marseille. Enfin, le conseil municipal de la commune nouvelle peut également désigner, parmi les conseillers communaux (c'est-à-dire les membres du conseil de la commune déléguée), un ou plusieurs adjoints au maire délégué. Le nombre de ceux-ci ne peut excéder 30 % du nombre total des conseillers communaux. L'article L.2113-19 étend aux maires délégués et aux adjoints délégués les dispositions de droit commun relatives aux conditions d'exercice des fonctions de maire et d'adjoint. Cependant, les indemnités maximales pouvant être octroyées aux adjoints délégués sont soumises aux mêmes règles que celles précitées relatives au maire délégué. ♦

Simon Rey, Pierre-Stéphane Rey