

Préfecture
Secrétariat Général
Direction des Libertés Publiques et des
Collectivités Locales
Service des Relations avec les Collectivités
Locales
Bureau du Contrôle de Légalité et de
l'Intercommunalité

Auch, le 3 juin 2015

Le regroupement des communes en commune nouvelle

Le dispositif de fusion de communes issu de la loi n°71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, dite loi Marcellin, n'a eu qu'un succès très limité, contrairement aux procédures similaires mises en place chez nos voisins européens.

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme de collectivités territoriales a substitué à ce régime de fusion de communes une procédure rénovée de regroupement, aboutissant à la création d'une commune nouvelle et s'appuyant notamment sur le périmètre des intercommunalités que les communes ont développées. Ce mécanisme rénové n'a pas eu plus de succès.

Dans le Gers, on compte 2 fusions de communes (Seissan et Artiguedieu ; Vic Fezensac et Lagraulas) opérées sous le régime de loi Marcellin de 1971. Le département compte toujours 463 communes parmi lesquelles seulement 32 de plus de 1 000 habitants dont 4 de plus de 5 000 habitants (Auch seule commune de plus de 10 000 habitants avec 23 000 habitants), 16 communautés de communes et 1 communauté d'agglomération.

A l'initiative de l'ancien président de l'AMF une proposition de loi a été adoptée et publiée destinée à améliorer le statut de la commune nouvelle en facilitant le regroupement des communes en "communes nouvelles" au travers principalement d'incitations financières (loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes).

I – La procédure de création (articles L 2113-2 à L 2113-9-1 du CGCT)

Une commune nouvelle ne peut être créée qu'entre communes **contigües**.

Comme avec la loi RCT (dispositions non modifiées), 4 modes distincts de création existent :

- à la demande de tous les conseils municipaux des communes de la future commune nouvelle ;

- à la demande d'une majorité qualifiée de communes membres d'une même communauté de communes ou d'agglomération, à savoir les deux tiers au moins des conseils municipaux des communes représentant plus des deux tiers de la population totale de ces dernières ;

- à la demande de l'organe délibérant d'une communauté de communes ou d'agglomération en cas de création d'une commune nouvelle se substituant à l'ensemble de ses communes membres ;

- enfin, la commune nouvelle peut être créée à l'initiative du préfet.

Les deux dernières modalités de création nécessitent des étapes supplémentaires :

- ainsi, dans le cas d'une initiative de l'organe délibérant de la communauté de communes ou d'agglomération, « la création est subordonnée à l'accord des conseils municipaux des communes concernées dans les conditions de majorité mentionnées au 2° (2/3 des CM et 2/3 de la population). A compter de la notification de la délibération de l'organe délibérant de l'établissement public au maire de chacune des communes membres, le conseil municipal de chaque commune membre dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer. A défaut de délibération dans ce délai, sa décision est réputée favorable ».

- cette même majorité qualifiée est également requise en cas d'initiative du préfet.

Cette étape supplémentaire a donc pour conséquence d'allonger ainsi considérablement les délais de création de la commune nouvelle.

Au surplus, si la demande de création n'a pas réuni l'approbation de l'intégralité des conseils municipaux concernés par le projet, ce projet doit alors faire l'objet d'une consultation des électeurs, sous forme de référendum (articles L.2113-3 et R. 2113-1 et suivants du CGCT). La création ne pourra être décidée par le préfet qu'à la double condition 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.

Il s'agit là encore d'un autre facteur d'allongement de la procédure.

Ainsi, la première modalité de création c'est-à-dire celle exprimée à la demande de tous les conseils municipaux (délibérations concordantes des conseils municipaux) peut être qualifiée de procédure « de droit commun ». En effet, d'une part la vertu du consensus de tous ces élus donnera un élan considérable à la mise en place de cette commune nouvelle et d'autre part, cette procédure présente l'avantage de la rapidité : seule une délibération de chaque commune étant nécessaire, sans nouvelle consultation de ces dernières par la suite ni référendum à organiser.

A noter que l'arrêté portant création de la commune nouvelle (pouvoir discrétionnaire du préfet ?) devra comporter le nom de la commune nouvelle, sa date de création et d'éventuelles autres modalités (création de communes déléguées ?, ...). La loi de 2015 a apporté des précisions sur les cas de création de communes nouvelles interdépartementales et ou interrégionales, lors de la « transformation » d'un EPCI à FP en commune nouvelle, et lorsque qu'une commune nouvelle est créée entre communes membres d'EPCI à FP distincts.

Ainsi, dans l'hypothèse où la commune nouvelle est issue de communes contigües membres d'EPCI à fiscalité propre distincts, son conseil municipal délibère dans le mois de sa création sur l'EPCI dont elle souhaite être membre. En cas de désaccord du préfet sur le choix du conseil municipal, une procédure d'arbitrage est mise en œuvre avec la CDCI qui peut, à la majorité des deux tiers de ses membres, retenir un choix de rattachement à un EPCI différent de celui du préfet.

La loi de 2015 prévoit toujours la possibilité de créer des communes déléguées (conserver le nom et les limites des anciennes communes, instituer un maire délégué et créer une annexe de la mairie) au sein des communes nouvelles (article L 2113-10 à 2113-19 du CGCT).

La loi instaure par ailleurs une période transitoire jusqu'au prochain renouvellement des conseils municipaux en 2020, pendant laquelle l'ensemble des conseillers municipaux des communes historiques pourront siéger au sein de la nouvelle assemblée délibérante. Le texte prévoit aussi que, jusqu'en 2026, le nombre de conseillers sera calculé en fonction de la strate de population immédiatement supérieure. La nouvelle loi va aussi permettre aux maires des communes déléguées d'être automatiquement adjoints au maire de la commune nouvelle.

A noter également qu'en cas de création d'une commune nouvelle celle-ci bénéficie d'un nombre de représentants au sein de l'EPCI à fiscalité propre dont elle est membre égal à la somme de ceux dont disposaient les communes fusionnées, les conseillers communautaires des deux communes poursuivent leur mandat.

II – Les incitations financières

La mesure phare de la loi de 2015 est un pacte financier (articles L 2113-20 à L 2113-22 du CGCT) qui vise à impulser en début de mandat les projets de commune nouvelle. Ce pacte permettra aux communes nouvelles créées avant le 1er janvier 2016 au plus tard de ne pas subir la baisse des dotations de l'Etat.

Ainsi, pour les communes nouvelles de moins de 10 000 habitants, la DGF sera stabilisée pendant trois ans (additions de la DGF des communes fusionnées versée l'année précédent la fusion).

Pour les communes comprises entre 1 000 et 10 000 habitants, une bonification de 5% de la DGF sera appliquée. Pour bénéficier de ces avantages financiers, les projets de communes nouvelles devront donc être sur pied au plus tard à l'automne.

De plus, le gouvernement a souhaité que les projets d'investissements des communes nouvelles fassent partie des opérations prioritaires à financer au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), DETR qui sert traditionnellement à soutenir les projets d'investissement dans les zones rurales. Localement, la commission des élus ne se réunissant qu'à l'automne cette question sera évoquée au moment de la définition des priorités. Pour mémoire, l'augmentation de l'enveloppe DETR cette année, est une des mesures que le gouvernement a pris afin d'atténuer le choc de la baisse des dotations.

Enfin, les communes nouvelles bénéficient dès leur création du régime du versement du FCTVA l'année de la dépense comme une communauté de communes ou d'agglomération

III – Calendrier estimatif

Pour envisager la création d'une commune nouvelle à l'initiative des communes au 31 décembre 2015 (arrêté préfectoral) et bénéficier des dispositions particulières relatives à la DGF :

- si cette initiative émane de délibérations concordantes (se prononçant sur l'ensemble des conséquences : nom, ...), celles-ci pourront parvenir en préfecture au début du 4^{ème} trimestre ;

- par contre en cas de demande émanant des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres d'une même communauté de communes ou d'agglomération représentant plus des deux tiers de la population totale de celles-ci, on peut penser qu'il convient que ces délibérations doivent intervenir et parvenir en préfecture au plus tard début septembre pour pouvoir organiser ensuite la consultation des électeurs.

