

L'AMF a engagé un travail de réflexion sur les évolutions possibles du statut de la commune nouvelle, son fonctionnement et ses ressources dans la perspective de faciliter sa création par les conseils municipaux sur une base volontaire et sur un périmètre décidé unanimement. Il s'agit de consolider un dispositif permettant de constituer des communes plus fortes dans un contexte budgétaire contraint.

La proposition de loi déposée le 31 janvier 2014, organisée selon cinq axes, vise à :

- 1) assouplir les conditions de composition du conseil municipal de la commune nouvelle pendant la période transitoire ;
- 2) renforcer la place et le rôle des maires délégués ;
- 3) créer un véritable pacte financier incitatif avec, d'une part, la mise en place d'un pacte de stabilité de la DGF pendant trois ans pour les communes nouvelles regroupant moins de 10 000 habitants et créées au plus tard le 1^{er} janvier 2016. D'autre part avec l'assouplissement du délai de lissage des taux de fiscalité des communes ;
- 4) mieux articuler la création de la commune nouvelle, lorsqu'elle se substitue à un EPCI à fiscalité propre, avec la carte des intercommunalités ;
- 5) mieux prendre en compte les spécificités des communes déléguées (anciennes communes) et clarifier les conditions d'harmonisation des différents documents d'urbanisme.

QU'EST-CE QU'UNE COMMUNE NOUVELLE ?

La commune nouvelle est issue d'une disposition instituée par la loi de Réforme des Collectivités Territoriales du 16 décembre 2010. Cette disposition remplace le dispositif de fusion de communes issu de la loi n°71-588 du 16 juillet 1971 (dite loi Marcellin).

L'objectif est de proposer une formule rénovée de regroupement de communes aboutissant à la création d'une «commune nouvelle», pouvant notamment s'appuyer sur le périmètre des intercommunalités auxquelles les communes adhèrent.

Qui prend l'initiative de la création de la commune nouvelle ?

Des communes contiguës peuvent se regrouper en une commune nouvelle. Cela peut concerner tout ou partie de communes regroupées au sein d'une intercommunalité à fiscalité propre.

L'initiative de la création d'un tel regroupement peut provenir des conseils municipaux :

- 1) soit des conseils municipaux concernés par accord unanime, la consultation des électeurs n'est pas obligatoire dans ce cas ;
- 2) soit avec l'accord des 2/3 au moins des conseils municipaux des communes membres d'un même EPCI à fiscalité propre représentant plus des 2/3 de la population totale de celles-ci. La consultation des électeurs est obligatoire dans ce cas.

L'initiative peut également émaner du conseil communautaire d'un EPCI à fiscalité propre, cette décision est soumise à l'accord des 2/3 au moins des conseils municipaux des communes représentant plus des 2/3 de la population totale de celles-ci. La consultation des électeurs est obligatoire. Dans ce cas, la commune nouvelle se substitue à l'EPCI à fiscalité propre.

Enfin, le projet de commune nouvelle peut être porté par le préfet, avec l'accord des 2/3 au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus des 2/3 de la population totale de celles-ci. La consultation des électeurs est obligatoire dans ce cas.

Comment la commune nouvelle est-elle gouvernée ?

La commune nouvelle est soumise aux mêmes règles applicables que celles régissant les communes : c'est une commune. Elle dispose donc d'un maire et d'un conseil municipal, la loi prévoit cependant un régime transitoire jusqu'aux prochaines élections municipales.

Le maire et les adjoints de chacune des anciennes communes entrent obligatoirement dans la composition du conseil municipal de la commune nouvelle pendant la période transitoire. Par ailleurs, le maire de l'ancienne commune devient maire délégué de droit jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux.

Pendant cette période, l'effectif total du conseil ne peut pas dépasser 69 membres, sauf dans les cas où la désignation des maires et adjoints des anciennes communes rend nécessaire l'attribution de sièges complémentaires.

De plus, le nombre de conseillers provenant de chacun des anciens conseils municipaux est réparti proportionnellement au nombre des électeurs inscrits, suivant la règle du plus fort reste. Ainsi tous les anciens conseillers municipaux ne rentrent pas obligatoirement dans le nouveau conseil municipal.

Quelle est la représentation de la commune nouvelle au sein du conseil communautaire ?

Pendant la période transitoire, en cas de création d'une commune nouvelle en lieu et place de plusieurs communes membres d'un EPCI à fiscalité propre, il est procédé, au bénéfice de la commune nouvelle, à l'attribution d'un nombre de sièges égal à la somme des sièges détenus précédemment par chacune des communes concernées.

Dès le prochain renouvellement général des conseils municipaux, les règles applicables aux communes pour l'élection des délégués qui siégeront au sein du conseil communautaire s'appliquent de la même manière aux communes nouvelles.

La commune nouvelle doit-elle intégrer un EPCI à fiscalité propre ?

Lorsque la commune nouvelle regroupe l'ensemble des communes d'un ou plusieurs EPCI, elle a l'obligation d'adhérer à un EPCI à fiscalité propre à compter du 1^{er} janvier de la deuxième année suivant celle de sa création.

La commune nouvelle doit faire le choix de sa communauté de rattachement lorsqu'elle est issue de communes contiguës membres d'EPCI à fiscalité propre distincts, son conseil municipal délibère dans le mois de sa création pour son rattachement à l'établissement public de son choix.

Le rattachement de la commune nouvelle est automatique si l'une des communes dont elle est issue est membre d'une communauté urbaine ou d'une métropole.

Que deviennent les anciennes communes ?

Les anciennes communes deviennent des communes déléguées dans un délai de 6 mois après la création de la commune nouvelle. Cela implique qu'elles reprennent leur nom ainsi que leurs limites territoriales, mais elles perdent le statut de collectivités territoriales.

Si les élus ne souhaitent pas conserver de communes déléguées, le conseil municipal de la commune nouvelle peut délibérer pour leur suppression dans un délai qu'il déterminera. À tout moment, le conseil municipal de la commune nouvelle peut supprimer les communes déléguées.

La création de communes déléguées entraîne de plein droit pour chacune d'entre elles :

- 1) l'institution d'un maire délégué, désigné par le conseil municipal de la commune nouvelle en son sein (les anciens maires sont les maires délégués de droit pendant la phase transitoire) ;

2) 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. Les communes déléguées conservent ainsi une assise territoriale : le conseil de la commune déléguée - lorsqu'il est créé - se réunit à l'annexe de la mairie située sur le territoire de la commune déléguée ;

3) le conseil municipal de la commune nouvelle peut également désigner, parmi les conseillers communaux, un ou plusieurs adjoints au maire délégué. Leur nombre ne peut excéder 30 % du nombre total des conseillers communaux.

Quel est le rôle du maire de la commune déléguée ?

Le maire délégué remplit 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 de la commune nouvelle des délégations. Enfin, le maire délégué préside le conseil de la commune déléguée.

Il rend un avis sur les autorisations d'urbanisme, les permissions de voirie, les projets d'acquisition, d'aliénation d'immeubles ou de droits immobiliers réalisés par la commune nouvelle, les projets de transformation d'immeubles en bureaux ou en locaux d'habitation, il est informé des DIA (déclarations d'intention d'aliéner) lors des procédures de préemption. Il est possible de créer dans chaque commune déléguée des conseils de quartier, un comité d'initiative et de consultation des associations, une caisse des écoles, etc.

Peut-on créer un conseil de la commune déléguée ?

Le conseil municipal d'une commune nouvelle peut décider, à la majorité des 2/3 de ses membres, la création dans une ou plusieurs communes déléguées d'un conseil de la commune déléguée, composé du maire délégué et de conseillers communaux, dont il fixe le nombre, désignés par le conseil municipal parmi ses membres.

Ces conseils répondent aux mêmes règles de fonctionnement que le conseil municipal de la commune nouvelle. Les attributions de la commune déléguée correspondent aux dispositifs applicables aux arrondissements de la loi PLM.

Le conseil de la commune déléguée délibère sur l'implantation et le programme d'aménagement des équipements de proximité à vocation éducative, sociale, culturelle, sportive, et d'information de la vie locale, qu'il gère. Il peut recevoir, par délégation, la gestion de tout équipement ou service de la commune. Il est saisi pour avis des projets de délibération sur les affaires exécutées sur le territoire, il est consulté sur le montant des subventions aux associations, sur l'établissement ou la modification du PLU et sur tout projet d'opération d'aménagement. Il peut demander au conseil de la commune nouvelle de débattre de toute affaire intéressant le territoire, il peut adresser des questions écrites au maire ou encore émettre des vœux sur les objets intéressant le territoire.

De quelles ressources financières disposent les communes nouvelles ?

La fiscalité de la commune nouvelle n'est pas différente de celle des communes. Elles bénéficient de la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la taxe d'habitation et de la cotisation foncière des entreprises, d'une fraction de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, d'une fraction de l'impôt forfaitaire sur les entreprises de réseaux, de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères si elles le souhaitent etc. Les communes nouvelles sont soumises aux règles de liens entre les taux de fiscalité votés.

Si les taux d'imposition sont différents dans les anciennes communes qui se regroupent, les taxes communales peuvent être soumises à une intégration fiscale progressive pendant 12 ans sur décision du conseil municipal de la commune nouvelle ou sur délibérations concordantes (unanimité) des anciens conseils municipaux des communes concernées (cette décision doit être prise avant le 1^{er} octobre

pour une application dès l'année suivante). Toutefois, cette procédure n'est possible que s'il existe de forts écarts entre les taux (le taux de la commune la moins imposée doit être inférieur ou égal à 80 % du taux de la commune la plus imposée). Enfin, le lissage devra être précédé d'une homogénéisation des abattements appliqués pour le calcul de la taxe d'habitation.

Les communes nouvelles perçoivent - au même titre que les communes - la dotation globale de fonctionnement (DGF) calculée dans les mêmes conditions. Elles perçoivent également :

1) une part « compensations » (troisième composante de la dotation forfaitaire des communes) égale à la somme des montants perçus par les anciennes communes. Cette part est minorée du montant de la TASCOM ;

2) un complément de garantie (quatrième composante de la dotation forfaitaire des communes) de première année calculé par addition des montants versés aux communes l'année précédente ;

3) une dotation de consolidation égale à la

dotation d'intercommunalité qui aurait été perçue, au titre de cette même année par la ou les communautés à laquelle elle s'est substituée ;

4) une part « compensation » égale à la somme des montants de dotation de compensation perçus par la ou les communautés à laquelle elle s'est substituée ;

5) les dotations de péréquation des communes dans les conditions de droit commun. Les communes nouvelles perçoivent à compter de la première année, une attribution au titre de la dotation de solidarité rurale (DSR) composée des trois fractions de la DSR perçues par les anciennes communes l'année précédente.

Quelles sont les ressources des communes déléguées ?

Chaque année, le conseil de la commune nouvelle arrête les modalités de répartition des sommes destinées aux « dotations » des communes déléguées. Il s'agit de dotations d'investissement, de dotations d'animation locale et de dotations de gestion locale.

Dispositions financières récentes

À l'initiative de Jacques PELISSARD, député et président de l'AMF, deux amendements prévoyant des incitations financières à la création de communes nouvelles ont été adoptées par l'Assemblée nationale à l'occasion des discussions sur le projet de loi de finances pour 2014 et le projet de loi de finances rectificatives pour 2013 : la création d'un pacte de stabilité de DGF et la gratuité de la création des communes nouvelles.

1) Un amendement au PLF 2014 par le gouvernement a modifié les modalités de la garantie initiale proposée par Jacques PELISSARD (garantie de 3 ans en valeur de la DGF) en proposant aux communes nouvelles d'être exonérées de l'effort que représente la réduction des dotations de l'État prévue par l'article 132 du PLF 2014 à partir du 1^{er} janvier 2014. Cette mesure s'applique pour les communes regroupant une population inférieure ou égale à 10000 habitants créées avant le 1^{er} janvier 2016, ainsi que pour celles créées avant le renouvellement général des conseils municipaux en 2014.

Cette disposition gouvernementale propose également que ces mêmes communes soient garanties de percevoir, à compter de l'année de leur création, la dotation nationale de péréquation (DNP) que percevaient chaque commune avant de se regrouper.

La proposition de loi déposée le 31 janvier 2014 réintroduit le pacte de stabilité de la DGF pour 3 ans.

2) L'amendement défendu par Jacques PELISSARD et repris par le gouvernement dans le PLFR 2013 vise à préciser que les transferts de biens, droits et obligations résultant de la création de commune nouvelle, quelles que soient son périmètre et à l'échelle ou non d'une intercommunalité, sont exemptés de tout droit, taxe, salaire ou honoraire. Ces dispositions s'appliqueront aux communes nouvelles instituées à compter du 1^{er} janvier 2014.