



Mercredi
18 Avril
Centre culturel de
Saint-Lô
— 20 h 30 —

CONFÉRENCE DÉBAT SUR LES COMMUNES NOUVELLES

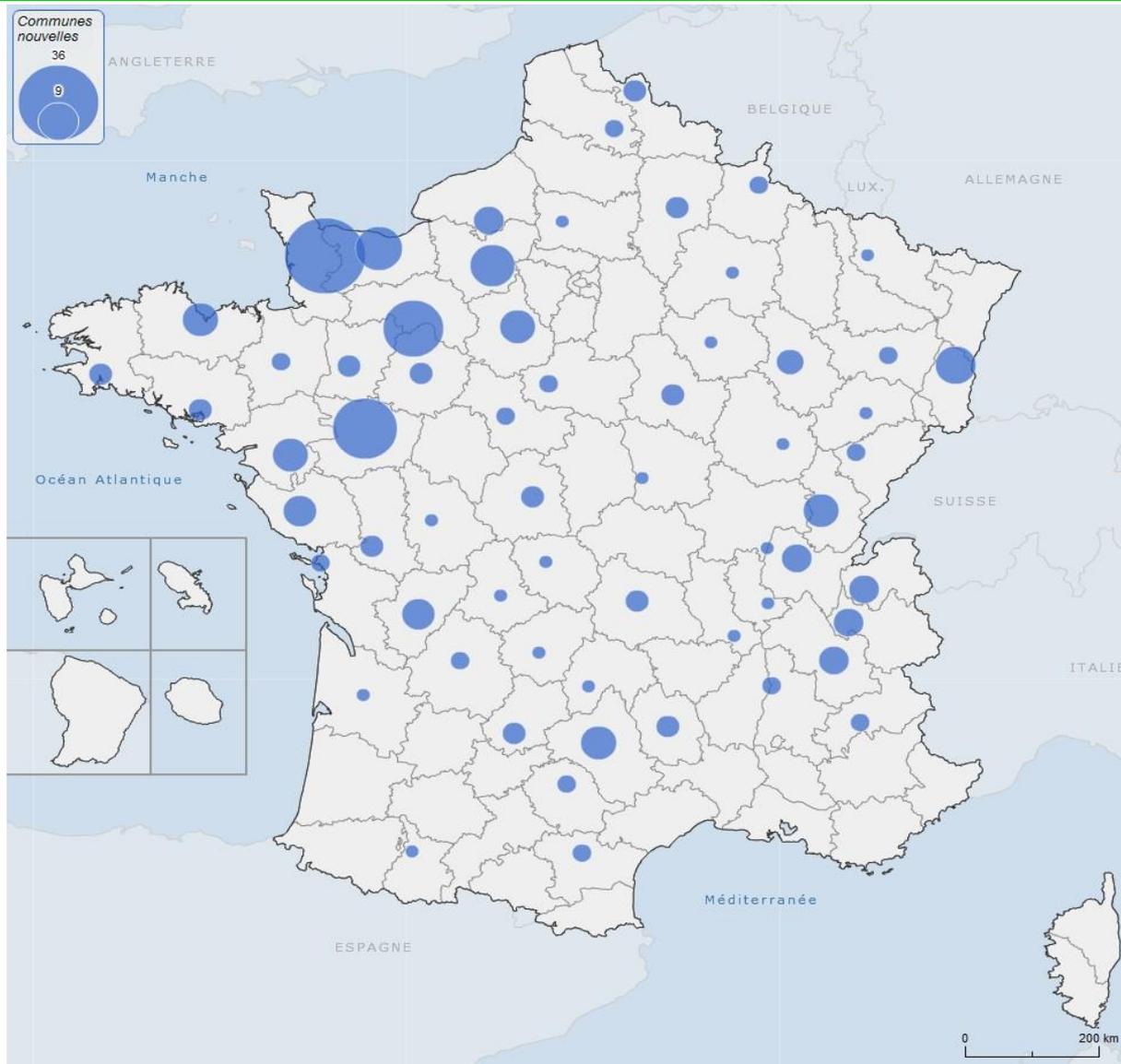
Venez en débattre avec



Gérard FOURQUET
Marc ANDREU-SABATER
Jean-Marie LEBEHOT
Dominique ROSE

Ancien directeur général de Caen la mer
Maire de Vire-Normandie
Maire de Canisy
Maire délégué de Giéville

La création de communes nouvelles, une accélération depuis 2016



Dispositif créé en 2010, le nombre de créations de commune nouvelle n'a été que de 25 entre 2010 et 2015.

Les nouvelles conditions mises en place en 2015 et 2016 les ont accélérées :

Au 1^{er} janvier 2018, 554 communes nouvelles existent, regroupant plus de 1850 communes)

La Normandie est la région et la Manche le département qui en comptent le plus (143 dont 45 dans la Manche).

Qu'est-ce qu'une commune nouvelle

C'est tout simplement une commune presque comme les autres :

- Une communauté (de communes, d'agglomération,...) est un établissement public soumis au principe de spécialité : ceci signifie qu'elle ne possède que les compétences que la Loi a fixées, souvent en choisissant un nombre minimum de compétences à prendre dans une liste fixée par la Loi, auxquelles s'ajoutent éventuellement les compétences que ses communes adhérentes lui ont transmises volontairement ; une commune nouvelle est une commune comme les autres, c'est-à-dire qu'elle dispose de la clause générale de compétences : en raccourci, elle peut décider sur tous les sujets.
- Une commune nouvelle institue une fiscalité directe locale et bénéficie de dotations de l'Etat.
- Une commune nouvelle est substituée aux communes d'origine pour toutes les délibérations, actes et procédures engagées avant la création (tels que les documents d'urbanisme en cours d'élaboration ou en révision), et pour l'ensemble des biens, droits et obligations des communes avec exemption de tout droit, taxe, salaire ou honoraire.
- Le personnel des communes devient celui de la commune nouvelle.

Le nom et l'adresse de la commune nouvelle

Pour fixer le nom de la commune nouvelle, les conseillers municipaux doivent se mettre d'accord à l'unanimité (Exigence de 38 caractères, espaces et code postal inclus ; il est conseillé de se rapprocher de la Commission nationale de la toponymie)

A défaut, le Préfet propose un nom et le conseil de la commune nouvelle dispose d'un mois pour donner son avis sur la proposition du Préfet ; en cas de non réponse, la proposition du Préfet l'emporte

Information connexe :

- Informez le service de La Poste du projet de commune nouvelle le plus tôt possible (un délégué aux relations territoriales par département)**
- Chaque commune conserve son code postal**
- Diagnostiquer les noms de voies en homonymie:**
 - La Poste peut faire un diagnostic cartographique des adresses**
 - Si besoin, renommer ou renuméroter les voies.**

Pourquoi créer une commune nouvelle

Plusieurs raisons qui le plus souvent se cumulent :

Politique :

- Peser plus au sein d'une communauté (représentation plus importante)
- Peser plus au sein d'un territoire (département, région)

Territoriale :

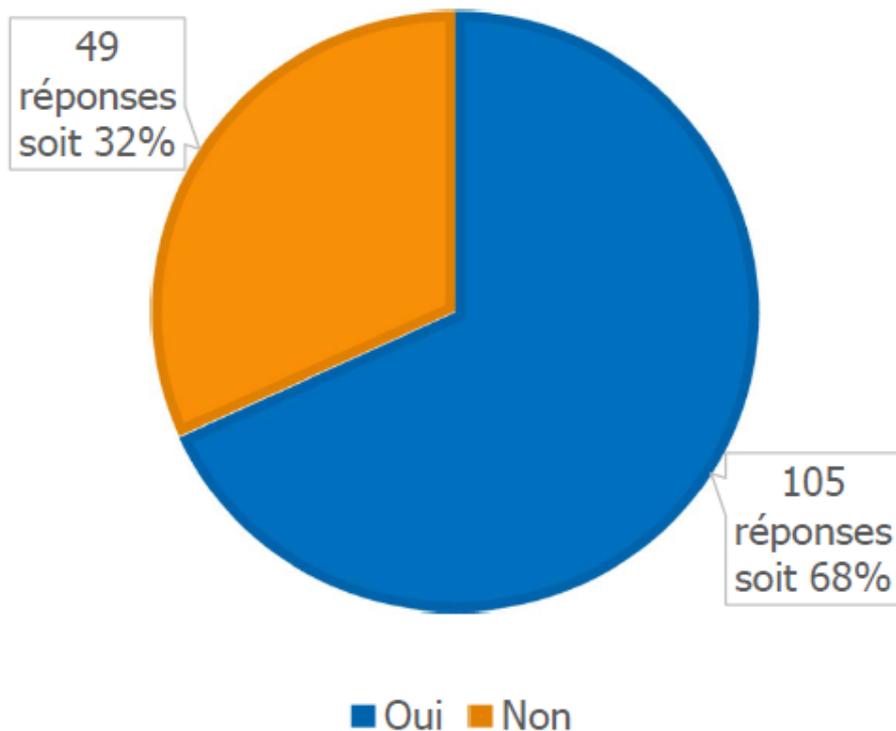
- Achever l'intégration d'une communauté

Financière :

- Bénéficiaire de meilleures dotations de l'Etat
- Améliorer la répartition des ressources
- Faciliter ou achever la mutualisation des moyens

Nous pouvons sans doute résumer en disant que la commune nouvelle peut être l'aboutissement du processus d'intégration qu'une communauté a commencé, en notant bien qu'une commune nouvelle ne correspond pas systématiquement au périmètre d'une communauté.

La création de la commune nouvelle a-t-elle participé à améliorer votre place dans l'intercommunalité ?



Les avantages les plus fréquemment mentionnés :

- Un plus grand pouvoir d'influence dans les décisions (57%).
- L'obtention de sièges supplémentaires (54%).
- Une participation au bureau communautaire dans (52%).

Enquête « Communes nouvelles, où en êtes-vous ? » réalisée en juin 2017 par la Caisse des Dépôts

La charte fondatrice (1)

Article L. 5223-1 du CGCT : « Les communes peuvent élaborer et approuver des chartes intercommunales de développement et d'aménagement qui définissent les perspectives à moyen terme de leur développement économique, social et culturel, déterminent les programmes d'action correspondants, précisent les conditions d'organisation et de fonctionnement des équipements et services publics ».

La charte n'a aucune valeur juridique et n'est pas opposable aux tiers, mais elle est fondamentale car il s'agit d'un accord moral et volontaire entre élus :

- ❑ Elle rappelle le contexte (historique, social, culturel, économique, géographique ...), les habitudes de vie de la population, les coopérations existantes entre les communes (travail commun, existence de syndicats intercommunaux ...), les enjeux et les perspectives (renforcer la représentation du territoire par rapport à l'Etat, aux autres collectivités et à l'intercommunalité...)**
- ❑ Elle formalise la volonté de se regrouper et les objectifs poursuivis (aménager le territoire, créer et/ou maintenir des services publics, permettre l'égalité d'accès aux services par les habitants, partager des politiques, mutualiser et mettre en commun des moyens...), tout en conservant l'identité des communes fondatrices**

La charte fondatrice (2)

- ❑ Elle acte l'organisation de la commune nouvelle :
 - ❑ Un maire, des adjoints et des maires délégués, un conseil municipal et éventuellement des conseils communaux et des adjoints au maire délégué, une conférence des maires, un ou des comité(s) consultatif(s) etc...
 - ❑ En matière de communes déléguées : maintien d'une mairie annexe, gestion de certains équipements ou services (écoles, associations, salle des fêtes, état civil...), consultation sur les projets concernant leur territoire, ses ressources (dotations)...
 - ❑ En matière de personnel, services mutualisés ou mis à disposition des communes déléguées,
- ❑ Dans la plupart des cas, les élus annexent la charte à la délibération de création de la commune nouvelle. Mais cela ne modifie pas la nature juridique de ce document et n'autorise donc pas un contrôle de légalité sur les contenus du document.

La création d'une commune nouvelle (1)

Deux situations :

- Plusieurs communes contigües se regroupent, qu'elles appartiennent à la même communauté ou non ;
- La commune nouvelle se substitue à une communauté en regroupant ses communes membres ;

A noter qu'une commune nouvelle ne peut être créée l'année précédant le renouvellement des conseils municipaux : en conséquence, aucune commune nouvelle ne pourra être créée en 2019.

Dans le 1^{er} cas, il faut :

- Soit l'unanimité des communes concernées, chaque conseil municipal délibérant à la majorité simple,
- En l'absence d'unanimité des conseils municipaux mais sous réserve que 2/3 d'entre eux représentant 2/3 de la population totale aient donné leur accord, obligation de consulter la population avec la condition d'une participation supérieure à la moitié des électeurs inscrits ; la création de la commune nouvelle exige que, dans chacune des communes concernées, il y ait un vote positif de la majorité des suffrages exprimés, correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits.

La création d'une commune nouvelle (2)

Dans le cas où la commune nouvelle correspondra au périmètre d'une communauté en regroupant ses communes membres et en se substituant à la communauté, l'initiative peut être prise :

- **Soit par les communes,**
- **Soit par le conseil communautaire,**
- **Soit par le Préfet.**

avec l'accord des 2/3 des communes représentant les 2/3 de la population totale.

Il y a aussi obligation de consulter la population lorsqu'il n'y a pas unanimité des communes

Les communes ayant participé à la création de la commune nouvelle

- ❑ Les communes ayant participé à la création de la commune nouvelle, les communes historiques, deviennent « communes déléguées » sauf décision contraire des communes avant la création de la commune nouvelle :
 - ❑ Elles conservent leur nom et leurs limites territoriales mais ne sont plus des collectivités territoriales.
 - ❑ Chacune dispose d'un maire délégué et éventuellement d'un ou plusieurs adjoints, désignés par le conseil de la commune nouvelle en son sein.
 - ❑ Une mairie annexe est créée (actes d'état civil, ...)
 - ❑ Il est possible d'instituer un conseil de la commune déléguée qui lui permet de recevoir des délégations et des dotations de la commune nouvelle.

L'adhésion de la commune nouvelle à un EPCI à fiscalité propre

- Dans le cas où la commune nouvelle a été créée en se substituant à une communauté, elle devient une commune « isolée » : elle a alors l'obligation d'adhérer à un EPCI à fiscalité propre à compter de la 2^{ème} année suivant celle de sa création : « au plus tard vingt-quatre mois après la date de sa création ».
- Dans le cas où la commune nouvelle est le regroupement de communes contigües membres d'EPCI à fiscalité propre distincts, le choix de l'EPCI de rattachement doit être précisé dans les délibérations concordantes des conseils municipaux créant la commune nouvelle.

NB : En cas de désaccord du préfet, celui-ci saisit la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) dans le délai d'un mois à compter de la réception de la dernière des délibérations ; la CDCI a un mois pour se prononcer, sinon son avis est réputé favorable à la proposition du préfet. La commune nouvelle devient membre de l'EPCI de son choix si la CDCI se prononce en ce sens à la majorité des 2/3 de ses membres.

Exception : Lorsque l'une des communes de la commune nouvelle était membre d'une communauté urbaine ou d'une métropole, la commune nouvelle est obligatoirement rattachée à cette communauté urbaine ou à cette métropole.

La représentation de la commune nouvelle dans un nouvel EPCI

- ❑ L'adhésion de la commune nouvelle à un nouvel EPCI entraîne une nouvelle détermination du nombre et de la répartition des sièges au sein du conseil communautaire.
- ❑ Jusqu'au renouvellement général des conseils municipaux en 2020, chacune des communes historiques est représentée au conseil communautaire : si le nombre de sièges de la commune nouvelle est inférieur au nombre des communes historiques, il est attribué des sièges supplémentaires à la commune nouvelle.
 - ❑ NB : les communes associées (Loi Marcellin) n'ont pas droit à un siège
- ❑ Si le siège d'un conseiller communautaire représentant la commune nouvelle devient vacant, le ou la remplaçant(e) est élu(e) par le conseil municipal de la commune nouvelle parmi ses membres (scrutin de liste à un tour).

La situation de la commune nouvelle dans les syndicats

- ❑ La commune nouvelle est substituée aux communes historiques (et, le cas échéant, à la communauté supprimée) dans les syndicats dont les communes (ou la communauté) étaient membres.
- ❑ La commune nouvelle a droit, au sein du comité syndical, au nombre cumulé de sièges que chaque ancienne commune détenait, sauf si le règlement du syndicat exclut l'application de cette règle.
- ❑ Les communes déléguées restent représentées au sein du comité syndical, avec voix consultative, par le maire délégué ou, le cas échéant, par un représentant qu'il désigne au sein du conseil de la commune déléguée.

L'administration de la commune nouvelle : le nouveau conseil municipal

- ❑ La commune nouvelle est administrée par un conseil municipal et un maire selon l'un des deux régimes suivants jusqu'en 2020 :
 - ❑ Possibilité de conserver l'ensemble des conseils municipaux (membres en exercice) sous réserve de délibérations à l'unanimité avant la création,
 - ❑ Ou effectif de 69 membres maximum (sauf si le nombre de maires et adjoints des anciennes communes rend nécessaire l'attribution de sièges complémentaires), répartis à la proportionnelle au plus fort reste (la désignation se fait dans l'ordre du tableau des conseillers municipaux de la commune nouvelle, établi selon le rapport entre le nombre de voix obtenu par chacun d'entre eux et le nombre de suffrages exprimés lors du dernier renouvellement général du conseil municipal de leur ancienne commune.

L'administration de la commune nouvelle : le nouveau maire

- ❑ Le maire d'une commune historique peut être candidat au poste de maire de la commune nouvelle, élu(e) par le conseil municipal de la commune nouvelle
- ❑ Les maires des communes historiques sont de droit maires délégués
- ❑ Le conseil de la commune nouvelle détermine le nombre d'adjoints : 30% maximum du conseil :
 - ❑ Tous les maires délégués sont adjoints « de droit » de la commune nouvelle (leur nombre n'entre pas dans le calcul du % maximum de 30%)
 - ❑ Mais les adjoints des communes historiques ne sont pas obligatoirement adjoints du conseil de la commune nouvelle
- ❑ Dans une commune nouvelle composée exclusivement de communes historiques de moins de 1000 habitants, il n'y a pas d'obligation de parité pour les adjoints

Le CCAS de la commune nouvelle

- ❑ **La commune nouvelle, si elle a plus de 1 500 habitants, doit créer un CCAS**
- ❑ **Chaque commune historique est membre du conseil d'administration du CCAS dans la limite de 9 communes**
- ❑ **Le nouveau CCAS définit sa politique d'action sociale (accès aux droits ; aide sociale facultative ; coordination avec les services sociaux et les associations)**
- ❑ **Durant une phase transitoire, les CCAS des communes historiques peuvent être maintenus pendant le temps nécessaire à l'harmonisation des différentes pratiques d'action sociale.**

L'administration de la commune déléguée : le maire délégué

- ❑ Le maire délégué :
 - ❑ Est officier d'état-civil et de police judiciaire (comme le maire de la commune nouvelle).
 - ❑ Est chargé, dans la commune déléguée, des attributions relevant du maire en matière d'état civil, d'affaires scolaires liées au respect de l'obligation scolaire,
 - ❑ Peut être chargé de l'exécution des lois et règlements de police dans la commune déléguée,
 - ❑ Peut recevoir des délégations territorialisées de la part du maire de la commune nouvelle.

- ❑ Son avis est obligatoirement requis sur les autorisations d'urbanisme, permissions de voirie, projets d'acquisition, d'aliénation d'immeubles (etc...) réalisés par la commune nouvelle. Il est informé des déclarations d'intention d'aliéner lors des procédures de préemption.

L'administration de la commune déléguée : le conseil (1)

- Le conseil de la commune déléguée, créé à la majorité des 2/3 du conseil de la commune nouvelle dans une, plusieurs ou toutes les communes), est composé des maires délégués et de conseillers municipaux désignés au sein du conseil de la commune nouvelle (qui en fixe le nombre).
- Le conseil de la commune déléguée :
 - Peut recevoir, par délégation de la commune nouvelle, la gestion d'équipements ou de services de la commune «historique» (leur réalisation incombe à la C. nouvelle)
 - Délibère sur l'implantation et le programme d'aménagement des équipements de proximité (écoles, social, culturel, sportif...) qu'il gère
 - Est saisi pour avis :
 - Des projets de délibération sur les affaires exécutées sur le territoire de la commune nouvelle,
 - Sur le montant des subventions que le conseil municipal de la commune nouvelle propose d'attribuer aux associations relevant de la commune déléguée,
 - Sur l'élaboration ou la modification du PLU et sur toute opération d'aménagement dont la réalisation est prévue en tout ou partie sur la commune déléguée.

L'administration de la commune déléguée : le conseil (2)

- ❑ **Le conseil de la commune déléguée :**
 - ❑ **Peut adresser des questions écrites au maire, émettre des vœux sur les objets intéressant le territoire,**
 - ❑ **Peut demander au conseil de la commune nouvelle de débattre de toute affaire intéressant le territoire.**

- ❑ **En matière de marchés publics, le conseil municipal de la commune nouvelle peut lui déléguer la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés de travaux, fournitures et services pouvant être passés sans formalités préalables en raison de leur montant.**

- ❑ **Il lui est possible de créer des conseils de quartier, un comité d'initiative et de consultation des associations (CICA), une caisse des écoles (présidée par le maire délégué).**

La sortie d'une commune déléguée

- ❑ Les textes ne prévoient pas de procédure de scission d'une commune nouvelle en vue de rétablir l'autonomie d'une commune « historique »

- ❑ Une seule procédure est possible : modifier les limites territoriales de la commune nouvelle ; procédure :
 - ❑ 1 - enquête dans les communes concernées prescrite par le préfet saisi d'une demande du conseil municipal ou du tiers des électeurs inscrits de la commune ou de la portion de territoire concernée
 - ❑ ou enquête ordonnée d'office par le préfet
 - ❑ 2 - Le préfet institue une commission qui donne un avis sur le projet
 - ❑ 3 - Avis du conseil municipal et du conseil départemental
 - ❑ 4 - Modification des limites territoriales par arrêté du préfet
 - ❑ ou décret en Conseil d'Etat, sur la proposition du ministre de l'Intérieur lorsque la modification territoriale modifie les limites d'un canton.

La commune issue de la scission devient membre de plein droit de l'EPCI auquel appartenait la commune nouvelle dont elle a été détachée, sauf désignation d'un autre EPCI dans l'arrêté du préfet.

La gouvernance financière des communes déléguées

- ❑ Les communes déléguées dotées d'un conseil communal peuvent recevoir des dotations de la commune nouvelle (dont le montant et la répartition sont fixés chaque année par la commune nouvelle) :
 - ❑ Pour les communes nouvelles créées à partir de janvier 2017, le conseil municipal doit, dans les 6 mois suivant son installation, adopter un règlement spécial organisant l'information et la consultation des communes déléguées (fixant les règles de gouvernance financière : montant de l'enveloppe, modalités d'attribution, de répartition et de révision...).
 - ❑ Pour les communes nouvelles créées antérieurement, elles devront le mettre en œuvre au moment du vote du budget
 - ❑ Un état spécial, annexé au budget de la commune nouvelle, retrace les dépenses et recettes de chaque commune déléguée.

Le conseil municipal de la commune nouvelle en 2020

- ❑ Le conseil municipal de la commune nouvelle entre dans le droit commun :
 - ❑ Une seule circonscription électorale ;
 - ❑ Un conseil municipal composé à titre dérogatoire d'un nombre de membres égal au nombre prévu pour une commune appartenant à la strate démographique supérieure;
 - ❑ Les maires délégués sont élus par le conseil municipal de la commune nouvelle.

(Extrait article L. 2121-2 du CGCT)

COMMUNES	NOMBRE DES MEMBRES du conseil municipal
De moins de 100 habitants	7
De 100 à 499 habitants	11
De 500 à 1 499 habitants	15
De 1 500 à 2 499 habitants	19
De 2 500 à 3 499 habitants	 23
De 3 500 à 4 999 habitants	27
De 5 000 à 9 999 habitants	29
De 10 000 à 19 999 habitants	33
De 20 000 à 29 999 habitants	35
De 30 000 à 39 999 habitants	39

Exemple : commune nouvelle de 2800 habitants : 27 conseillers municipaux

La fiscalité de la commune nouvelle (1)

- ❑ La commune nouvelle bénéficie de la fiscalité communale (elle doit tenir compte des règles de lien et de plafonnement des taux de fiscalité votés) et les impôts locaux sont émis au nom de la commune nouvelle
- ❑ Deux situations :
 - ❑ Si l'arrêté de création de la commune nouvelle est pris avant le 1^{er} octobre 2018, la commune nouvelle prendra ses effets fiscaux (taux uniques, lissage etc.) au 1^{er} janvier 2019
 - ❑ Si l'arrêté de création est pris après le 1^{er} octobre 2018 (et avant le 31 décembre 2018), la création de la commune nouvelle ne produira d'effet sur le plan fiscal qu'à partir de sa 2^{ème} année d'existence, soit au 1^{er} janvier 2020. Dans ce cas, et lors de cette année de transition fiscale (2019), le conseil municipal de la commune nouvelle fixera des taux de fiscalité sur le territoire de chacune des anciennes communes, et pourra les faire évoluer en respectant les règles de lien et de plafonnement.
- ❑ En cas de création à l'échelle d'une communauté, le conseil municipal de la commune nouvelle fixera également les taux communautaires pendant cette année de transition

La fiscalité de la commune nouvelle (2)

- ❑ La commune nouvelle bénéficie aussi, sous réserve de la fiscalité de la communauté dont elle fait partie :
 - ❑ 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 elle le souhaite.

A noter que les exonérations prises antérieurement par les communes (et qui n'ont pas une durée d'application limitée) ne s'appliquent plus dès la première année : elles doivent donc être confirmées, ou non, par la commune nouvelle.

Une commune nouvelle qui se substitue à une communauté en fiscalité professionnelle unique (FPU) dont l'unification des taux n'est pas terminée, poursuit l'unification des taux sur la durée résiduelle.

Mais le versement des attributions de compensation et des dotations de solidarité cessent dès la première année.

La fiscalité de la commune nouvelle (3)

Les taux de fiscalité étant différents entre les communes historiques, des taux d'imposition différents s'appliquent pour chacune des 4 taxes dans le périmètre des anciennes communes : les taux sont progressivement uniformisés sur une durée fixée par délibération de la commune nouvelle (ou par les communes préexistantes à l'unanimité) dans la limite de ,12 ans maximum (la durée de la période de lissage ne peut être modifiée ultérieurement / en l'absence de délibération l'uniformisation se fait sur 12 ans).

Les abattements sur la taxe d'habitation sont également différents entre les communes historiques : il n'y a aucune obligation de les harmoniser ; celle-ci peut être décidée sur délibération de la commune nouvelle (prise au même moment que le vote des taux : avant le 15 avril) ou sur délibérations concordantes des communes avant la création.

Les avantages financiers pour une commune nouvelle (1)

Pour les communes nouvelles regroupant au plus 150 000 habitants et créées entre le 2 janvier 2017 et le 1^{er} janvier 2019, l'Etat s'est engagé à maintenir sur 3 ans, les attributions au titre des différentes parts de la dotation globale de fonctionnement et des attributions de péréquation versées aux communes fondatrices, sauf DSR (et à l'EPCI le cas échéant) auquel s'ajoute une bonification de 5% des dotations forfaitaires communales perçues par ces communes l'année précédente ; il n'est pas non plus tenu compte des éventuelles diminutions de population.

En cas d'extension, les communes nouvelles peuvent bénéficier d'un nouveau pacte de stabilité de la DGF (sur 3 ans) sous réserve que la population totale de la ou des communes qui rejoignent la commune nouvelle initiale ne dépasse pas 2 000 habitants.

Avantage supplémentaire : débasage du taux de taxe d'habitation départemental des communes nouvelles (en cas de fusion d'EPCI ou d'adhésion)

Les avantages financiers pour une commune nouvelle (2)

En cas de substitution à un EPCI, la commune nouvelle, si sa population cumulée est inférieure ou égale à 15 000 habitants, perçoit l'ancienne DGF que percevait la communauté (dotation d'intercommunalité et dotation de compensation).

Les communes nouvelles bénéficient d'un versement au titre du FCTVA l'année même des dépenses (la commune nouvelle est subrogée dans les droits des communes auxquelles elle se substitue mais perçoit leur FCTVA selon le délai de deux ans.

La DETR soutient les projets d'investissement des communes nouvelles (circulaire aux préfets)

La commune nouvelle est exonérée pendant 3 ans du prélèvement pour insuffisance de logements sociaux (pour les communes de plus de 3 500 habitants)

En revanche, les dotations de péréquation des communes nouvelles sont désormais soumises au plafond d'augmentation de 120%.

Contact

**C'est bien volontiers que je vous enverrai cette
présentation par email : il vous suffit de me la
demander par mël à
gerard.fourquet@sfr.fr**