

# Les dossiers

de l'Agence d'Urbanisme et de Développement  
de la Région de Saint-Omer

COMMUNE NOUVELLE

DOSSIER « COMMUNE NOUVELLE »

N°27 - AVRIL 2015

## PRÉAMBULE

**Promulguée le 16 Mars 2015, la loi relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle vise, par un mécanisme incitatif, à faciliter le regroupement de communes.**

Partant du constat que la géographie communale française a peu évolué depuis la révolution et que 90% des communes comptent moins de 2000 habitants, le législateur souhaite rénover, par l'incitation, le cadre communal. Il propose pour cela de soutenir le regroupement de communes afin de renforcer leurs moyens et de mutualiser leurs compétences et leurs ressources pour, in fine, améliorer leur capacité d'actions.

En conséquence, le texte, soutenu par les associations d'élus, notamment l'Association des Maires de France, a pour objectif de rendre plus souple et plus attractif le dispositif de la commune nouvelle, créée lors de la réforme des collectivités territoriales du 16 Décembre 2010.

Ainsi, les règles régissant la création des communes nouvelles sont assouplies, les modalités de gouvernance de la collectivité sont précisées, et le levier financier est activé par le gel de la baisse programmée des dotations de l'Etat.

Cette loi s'inscrit dans un processus plus large de réorganisation du bloc communal, qui sera poursuivi dans le projet de loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République.

Ce dossier expose de manière synthétique les principales dispositions introduites par la Loi du 16 Mars 2015.



### CHIFFRES CLÉS



**36 664**

Nombre de communes en France



**118**

Nombre de communes du Pays de Saint-Omer



**85 %**

Part des communes de - de 2000 habitants en France



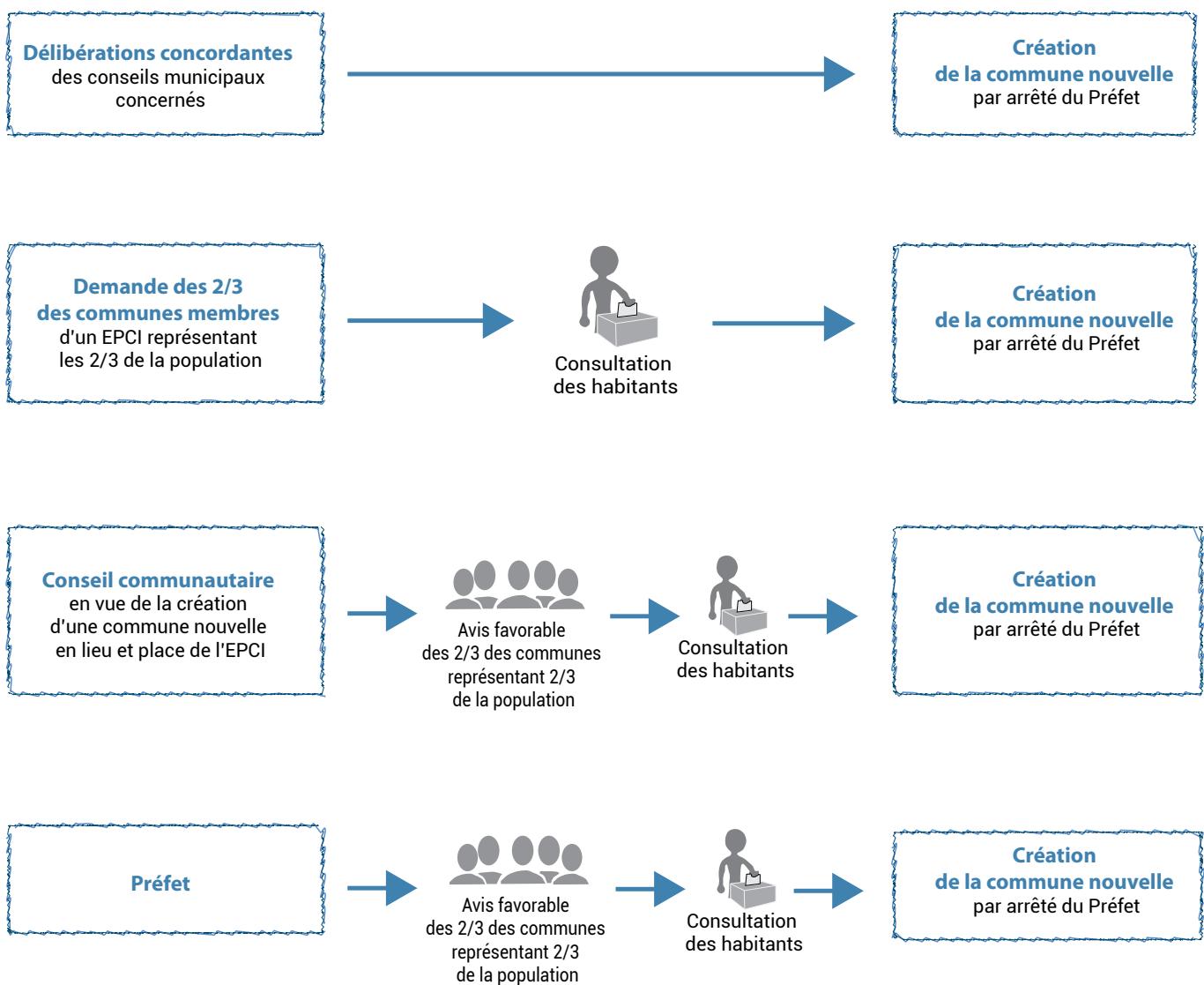
**89.8 %**

Part des communes de - de 2000 habitants du Pays de Saint-Omer

# Modalités de création de la commune nouvelle

## L'ARTICLE L.2123-2 DU CODE GÉNÉRAL des Collectivités Territoriales

prévoit que la création d'une commune nouvelle peut être engagée par quatre procédures :



Dans les hypothèses impliquant une consultation de la population, la commune nouvelle est créée si :

- La participation au scrutin est supérieure à la moitié des électeurs inscrits,
- Le projet recueille dans chaque commune, l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés représentant à minima ¼ des électeurs inscrits.

La consultation de la population ne peut être organisée au cours des 6 mois précédant les élections municipales, ni pendant les campagnes électorales des élections départementales, régionales, législatives, sénatoriales, européennes et présidentielles.

## LE NOM DE LA COMMUNE NOUVELLE

Le nom de la commune nouvelle est déterminé par les délibérations concordantes des conseils municipaux.

En l'absence d'accord, le Préfet soumet une proposition de nom pour avis des conseils municipaux. Les communes ont un mois pour se prononcer.

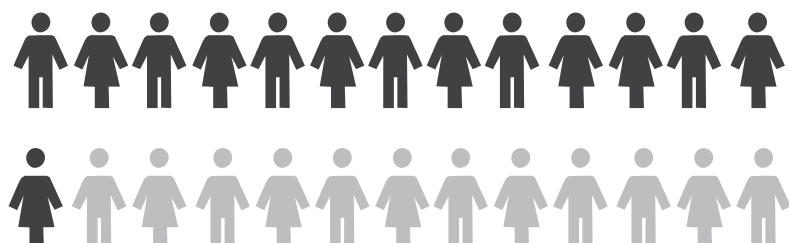
Passé ce délai la décision est réputée favorable.

## CONDITIONS NÉCESSAIRES

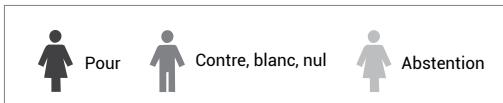
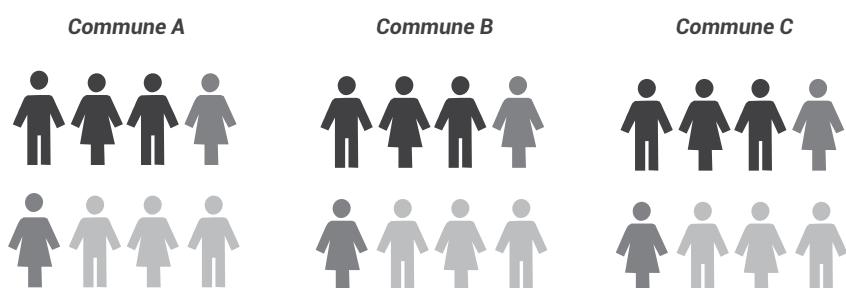
### *lors de la consultation de la population pour la création d'une commune nouvelle*

Article L.2113-3 du CGCT

#### PARTICIPATION DE LA MOITIÉ DES ÉLECTEURS INSCRITS



#### DANS CHAQUE COMMUNE MAJORITÉ ABSOLUE REPRÉSENTANT AU MOINS 1/4 DES INSCRITS



# ➔ Fonctionnement de la commune nouvelle

Le fonctionnement de la commune nouvelle est identique à celui des autres communes. Elle est gérée par un conseil municipal qui élit le maire et les adjoints dans les conditions de droit commun fixées par le Code Général des Collectivités Territoriales. La loi du 16 Mars 2015 instaure également un régime transitoire pour la constitution et le fonctionnement du conseil municipal des communes nouvelles avant le renouvellement du mandat.

## LE CONSEIL MUNICIPAL

### > Avant les prochaines élections municipales :

La loi prévoit deux hypothèses transitoires pour la constitution du conseil municipal de la commune nouvelle, jusqu'à la fin de l'actuel mandat :

#### HYPOTHÈSE 1

##### *Par délibérations concordantes*

des conseils municipaux avant la création de la commune nouvelle, le conseil municipal est composé de l'ensemble des conseillers municipaux des communes fondatrices.

	POPULATION MUNICIPALE	NOMBRE DE CONSEILLERS	NOMBRE DE CONSEILLERS DE LA COMMUNE NOUVELLE
Commune fondatrice N°1	1500	19	19
Commune fondatrice N°2	1200	15	15
Commune fondatrice N°3	900	15	15
Commune fondatrice N°4	600	15	15
Commune fondatrice N°5	400	11	11
Commune fondatrice N°6	200	11	11
Total commune nouvelle	4800	86	86

#### HYPOTHÈSE 2

##### *En l'absence de délibérations concordantes*

des conseils municipaux avant la création de la commune nouvelle :

- Le Préfet attribue à chaque ancienne commune un nombre de sièges en application de la représentation proportionnelle au plus fort reste des populations,
- Aucune commune ne peut avoir plus de sièges que son nombre actuel de conseillers municipaux,
- Aucune commune ne peut avoir moins de sièges que le nombre actuel du maire et des adjoints,

- Le conseil municipal ne peut dépasser 69 membres sauf si le nombre actuel de maires et d'adjoints le nécessite.

Dans cette hypothèse, les conseillers des communes fondatrices n'intègrent donc pas intégralement le conseil municipal de la commune nouvelle. La désignation des conseillers siégeant au sein du conseil municipal se fait dans l'ordre du tableau.

	POPULATION MUNICIPALE	NOMBRE DE CONSEILLERS	NOMBRE DE MAIRES ET ADJOINTS	NOMBRE DE CONSEILLERS DE LA COMMUNE NOUVELLE
Commune fondatrice N°1	1500	19	6	19
Commune fondatrice N°2	1200	15	5	15
Commune fondatrice N°3	900	15	5	13
Commune fondatrice N°4	600	15	5	9
Commune fondatrice N°5	400	11	4	6
Commune fondatrice N°6	200	11	4	4
Total commune nouvelle	4800	86	29	66

## > Après les prochaines élections municipales

Après le prochain renouvellement, en 2020, le conseil municipal de la commune nouvelle comporte un nombre de membres égal à celui prévu par l'article L.2121-2 du Code Général des Collectivités Territoriales pour une commune appartenant à la strate démographique immédiatement supérieure.

Toutefois, le montant cumulé des indemnités maximales des membres du conseil municipal de la commune nouvelle ne peut excéder celui auquel auraient droit les membres du conseil d'une ville appartenant à la même strate démographique.



POPULATION MUNICIPALE	NOMBRE DE MEMBRES DU CONSEIL MUNICIPAL	NOMBRE DE MEMBRES DU CONSEIL MUNICIPAL DE LA COMMUNE NOUVELLE
moins de 100 habitants	7	11
100 à 499 habitants	11	15
500 à 1 499 habitants	15	19
1 500 à 2 499 habitants	19	23
2 500 à 3 499 habitants	23	27
3 500 à 4 999 habitants	27	29
5 000 à 9 999 habitants	29	33
10 000 à 19 999 habitants	33	35
20 000 à 29 999 habitants	35	39
30 000 à 39 999 habitants	39	43
40 000 à 49 999 habitants	43	45
50 000 à 59 999 habitants	45	49
60 000 à 79 999 habitants	49	53
80 000 à 99 999 habitants	53	55
100 000 à 149 999 habitants	55	59
150 000 à 199 999 habitants	59	61
200 000 à 249 999 habitants	61	65
250 000 à 299 999 habitants	65	69
300 000 et au-dessus	69	69

## LES COMMUNES DÉLÉGUÉES

Sauf délibérations contraires de l'ensemble des conseils municipaux, les communes fondatrices de la commune nouvelle deviennent automatiquement « communes déléguées ».

Dans chacune d'entre elles sont instaurés de plein droit un maire délégué, désigné au sein du conseil municipal, et une annexe de la mairie.

La commune nouvelle a également la faculté de mettre en place, à la majorité des deux tiers, un conseil dans tout ou partie des communes déléguées. Elle détermine alors le nombre de conseillers communaux désignés parmi les membres du conseil municipal.

Par ses différentes fonctions, la commune déléguée garantit le maintien d'une gestion de proximité au plus près des habitants. Elle perd en revanche le statut de collectivité territoriale de plein exercice.

### > Le conseil de la commune déléguée

Le rôle de la commune déléguée s'appuie sur le modèle des conseils d'arrondissement défini pour Paris, Lyon et Marseille dans la loi du 31 Décembre 1982.

Son conseil émet un avis sur les projets de délibération de la commune nouvelle concernant son territoire :

- **Les montants des subventions** attribuées aux associations qui lui sont propres,
- **Les questions d'urbanisme**, notamment l'élaboration, la révision ou la modification du PLU, et les opérations d'aménagement,
- **Toute affaire intéressant la commune déléguée.**

Il constitue également une instance décisionnelle qui délibère sur l'implantation et le programme d'aménagement des équipements de proximité à vocations éducative, sociale, culturelle, sportive et d'information de la vie locale qui ne concernent pas l'ensemble des habitants de la commune nouvelle ou de plusieurs communes déléguées.

Il assure la gestion des équipements de proximité, dont l'inventaire est déterminé par délibération concordante du conseil municipal et de la commune déléguée.

Les communes déléguées supportent, à l'exception des dépenses de personnel et des frais financiers, les dépenses de fonctionnement relatives à la gestion des équipements dont elles ont la charge ainsi que des locaux, biens mobiliers et matériels mis à leur disposition pour l'exercice de leurs attributions.

Elles reçoivent, en conséquence, des dotations réparties par le conseil municipal qui annexe à son budget un état spécial retraçant les dépenses et recettes de chaque commune déléguée.

En revanche, la gestion du personnel, la gestion des équipements et services bénéficiant à l'ensemble des habitants de la commune nouvelle ou de plusieurs communes déléguées et l'essentiel des dépenses d'investissement sont assurées par la commune nouvelle.



## EXEMPLE

### Commune nouvelle de Thizy-les-Bourgs

Crée au 1<sup>er</sup> Janvier 2013, la commune nouvelle de Thizy-les-Bourgs a instauré conformément aux dispositions prévues par le Code Général des Collectivités Territoriales, cinq communes déléguées dotées chacune d'un conseil communal et d'un maire. Dans le cadre d'une charte définissant ses principes fondateurs, la commune nouvelle a précisé les compétences dévolues à chacune de ses communes déléguées :



**GESTION DES ÉCOLES**  
(la commune nouvelle prenant en charge les travaux importants)



**GESTION DE L'ÉTAT CIVIL**



**GESTION DES ÉQUIPEMENTS SPORTIFS**  
de proximité, ainsi que les installations nécessaires à la vie des associations, dès lors qu'elles sont propres à une commune déléguée



**GESTION DES SALLES DES FÊTES**



**COMMÉMORATIONS**



**REPAS ET ANIMATIONS DES AÎNÉS**



**FÊTES DES ÉCOLES, FÊTES COMMUNALES, FOIRES ET MARCHÉS**

## L'ANNEXE DE LA MAIRIE

Une annexe de la Mairie est maintenue dans l'ensemble des communes déléguées. Elle assure notamment la délivrance des actes d'état civil.

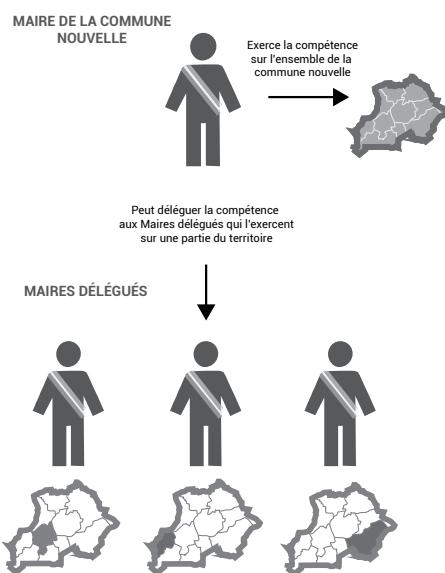
Le maillage du territoire par ces «mairies annexes» permet ainsi de conserver des lieux de proximité garantissant aux habitants le maintien d'un guichet sur les différentes compétences exercées par la commune nouvelle et celles attribuées aux communes déléguées. Le conseil de la commune déléguée se réunit au sein de l'annexe de la mairie.

## > Le maire délégué

La commune nouvelle désigne parmi les membres de son conseil des « maires délégués » qui exercent, les fonctions d'adjoints au maire. Ils ne sont toutefois pas comptabilisés dans le nombre maximal d'adjoints prévus par le Code Général des Collectivités Territoriales (30% de l'effectif légal du conseil municipal).

### EXEMPLE COMPÉTENCE

#### Délivrance des permis de construire



Les maires délégués sont reconnus officiers d'état civil et de police judiciaire et peuvent, à ce titre, être chargés de l'exécution des lois et des règlements de police.

Ils peuvent exercer, sur le périmètre de la commune déléguée, les délégations identiques à celles pouvant être accordées à un adjoint. Ils ont également un pouvoir consultatif sur les décisions du conseil municipal concernant la commune déléguée. Notamment :

- **les autorisations d'urbanisme,**
- **les permissions de voiries** sur le domaine public,
- **les projets d'acquisition ou d'aliénation** d'immeubles,
- **les déclarations d'intention d'aliéner** lors des procédures de préemption.

La commune nouvelle peut instaurer une conférence municipale présidée par le maire et réunissant l'ensemble des maires délégués, pour débattre de la coordination de l'action publique sur son territoire.

## SCHÉMA DE SYNTHÈSE

### La gouvernance de la commune nouvelle

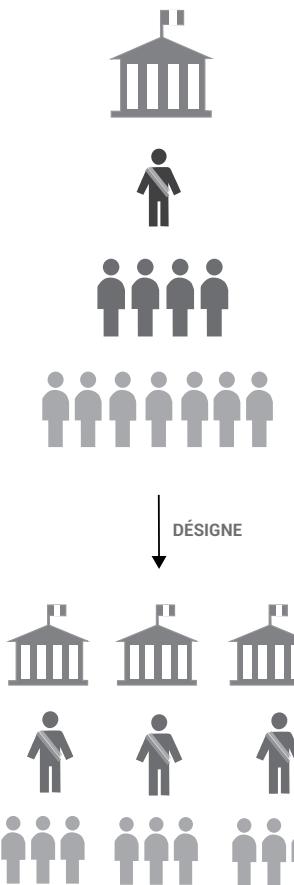
## MESURES TRANSITOIRES

#### L'article L.2113-12-2 du Code Général des Collectivités Territoriales précise que :

- Le maire délégué est élu par le conseil municipal parmi ses membres.
- La fonction de Maire de la commune nouvelle est incompatible avec celle de Maire délégué.

#### La loi du 16 Mars 2015 a néanmoins instauré des mesures transitoires stipulant que jusqu'aux prochaines élections municipales :

- Les Maires en fonction deviennent de droit Maires délégués.
- Le Maire de la commune nouvelle peut exercer la fonction de Maire délégué de l'une des communes fondatrices.



> **COMMUNE NOUVELLE :**  
Gestion du personnel assure l' essentiel des dépenses d'investissement, services et équipements destinés à l'ensemble des habitants ou à plusieurs communes déléguées

> **MAIRE :**  
Chargé de l'administration de l'ensemble de la commune nouvelle

> **ADJOINTS AU MAIRE :**  
Exercent une délégation pour l'ensemble de la commune nouvelle (30% maximum des effectifs du conseil)

> **CONSEIL MUNICIPAL :**  
Vote les délibérations de la commune nouvelle

> **COMMUNE DÉLÉGUÉE / MAIRIE ANNEXE :**  
Lieu de proximité garantissant aux habitants le maintien d'un guichet sur les compétences exercées par la commune nouvelle et celles attribuées aux communes déléguées

> **MAIRES DÉLÉGUÉS :**  
Adjoints aux maires de la commune nouvelle qui exercent des délégations sur le périmètre de la commune déléguée

> **CONSEIL DE LA COMMUNE DÉLÉGUÉE :**  
Instance consultative et décisionnelle qui émet un avis sur les affaires intéressant la commune déléguée et assure la gestion des équipements de proximité

## ➡ Commune nouvelle et intercommunalité



Le soutien à la création des communes nouvelles initié par la loi du 16 Mars 2015 ne va pas à l'encontre des objectifs de couverture intégrale du territoire par les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale à fiscalité propre introduits par la réforme des collectivités territoriales du 16 Décembre 2010.

La commune nouvelle participe au mouvement de réforme du bloc communal, actuellement poursuivi par la loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République.

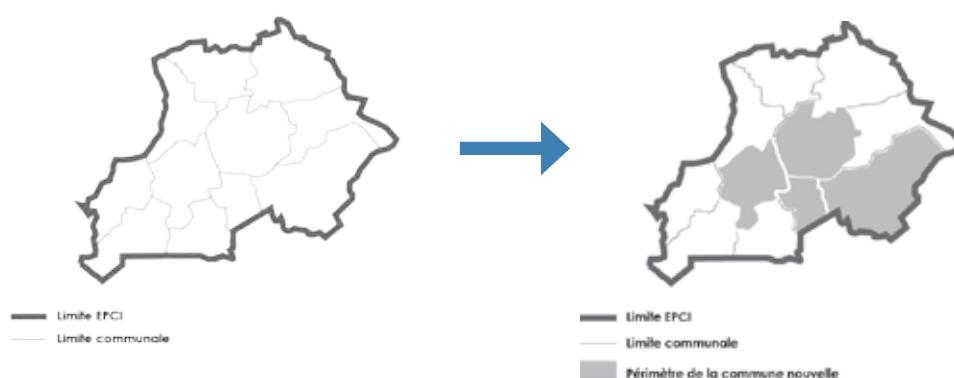
La loi relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle précise, en conséquence, les modalités d'adhésion de ces communes aux intercommunalités. En la matière, plusieurs hypothèses peuvent être envisagées :

***La commune nouvelle ne constitue pas une alternative à l'adhésion à l'EPCI.***

### HYPOTHÈSE 1

#### *Création d'une commune au sein d'un EPCI*

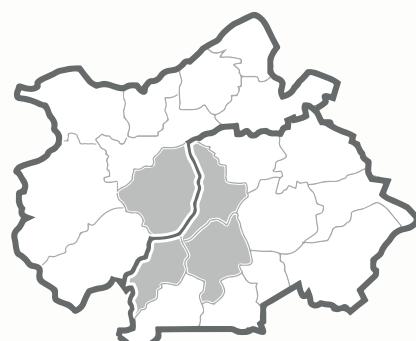
Si toutes les communes fondatrices sont situées au sein du même Établissement Public de Coopération Intercommunale, la commune nouvelle reste membre de l'EPCI. Jusqu'aux prochaines élections municipales, elle dispose d'un nombre de conseillers égal à la somme des sièges détenus par l'ensemble de ses communes fondatrices, mais ne peut toutefois pas disposer de plus de 50% des sièges de l'assemblée communautaire. Si la somme des conseillers communautaires des communes fondatrices de la commune nouvelle, dépasse 50% des sièges, elle n'obtient finalement que la moitié des élus communautaires. Les sièges non attribués à la commune nouvelle sont répartis entre les autres communes suivant la règle de la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. Les représentants de la commune nouvelle au sein de l'assemblée communautaire sont alors élus par son conseil municipal, parmi les conseillers communautaires sortants, au scrutin de liste à un tour. La répartition des sièges entre les listes est opérée à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne.



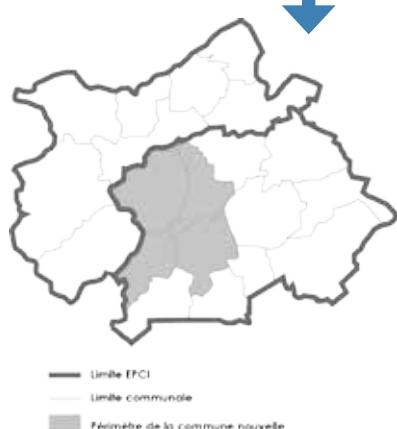
## HYPOTHÈSE 2

### *Création d'une commune nouvelle sur plusieurs EPCI*

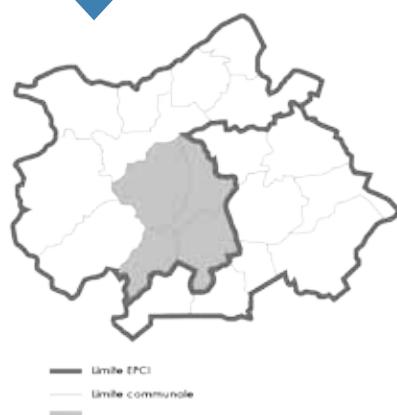
Si une commune nouvelle est créée sur le périmètre de deux intercommunalités, elle délibère dans le mois suivant sa création pour déterminer son rattachement à l'EPCI de son choix. Le nombre et la répartition des sièges au sein du conseil communautaire sont, par conséquent, redéterminés.



Scénario A



Scénario B



## HYPOTHÈSE 3

### *Création d'une commune nouvelle en lieu et place d'un l'EPCI*

Lorsqu'une commune nouvelle est créée en lieu et place d'une intercommunalité, l'arrêté de création emporte suppression de l'Etablissement Public de Coopération Intercommunale. Les biens, droits et obligations de l'EPCI sont transférés à la commune nouvelle, qui adhère à une intercommunalité avant les élections municipales et au plus tard 24 mois après sa création.



Intégration dans un nouvel EPCI



## → Ressources et Fiscalités



Les ressources fiscales des communes nouvelles sont identiques à celles des autres communes, basées essentiellement sur les quatre taxes directes locales :

- **La taxe d'habitation,**
- **La taxe foncière sur les propriétés bâties,**
- **La taxe foncière sur les propriétés non bâties,**
- **La contribution économique territoriale, recouvrant notamment la cotisation foncière des entreprises.**

Au même titre que les communes, elles ont la faculté d'instaurer les autres taxes locales (taxe d'enlèvement des ordures ménagères, taxe sur la vente des terrains agricoles rendus constructibles...) et perçoivent les transferts financiers de l'Etat via la Dotation Globale de Fonctionnement et les dotations de prééquations.

### HARMONISATION DES TAUX DE FISCALITÉ AU SEIN DE LA COMMUNE NOUVELLE

Les communes nouvelles créées avant le mois d'octobre appliquent pour les quatre taxes directes locales des taux identiques sur l'ensemble de leur territoire l'année de leur création.

*(Celles créées après le 1<sup>er</sup> octobre produiront leurs effets sur le plan fiscal qu'à partir de l'année n+1).*

Afin de percevoir les mêmes revenus fiscaux que le montant perçu par l'ensemble des communes l'année précédant la création de la commune nouvelle, le taux des quatre taxes appliquée la première année est fixé par le calcul des taux moyens pondérés par leurs bases l'année précédente.

Par ailleurs, si l'écart de taux entre la commune la moins imposée et la commune la plus imposée est supérieure à 20%, un mécanisme de lissage d'une durée de 2 à 12 ans peut être instauré sur décision du conseil municipal ou délibérations concordantes des communes concernées prises avant le 1<sup>er</sup> Octobre.

# ➡ Incitations financières

La loi du 16 Mars 2015 encourage le processus de création des communes nouvelles par l'instauration d'un dispositif d'incitations financières appuyé principalement sur la stabilité à trois ans de la Dotation Globale de Fonctionnement.

Ces dispositions ne s'appliqueront toutefois qu'aux communes nouvelles de moins de 10.000 habitants ou créées à l'échelle d'un EPCI avant le 1<sup>er</sup> Janvier 2016.

Par ailleurs, les communes nouvelles bénéficient du fonds de compensation de la TVA pour les dépenses réelles d'investissement de l'année en cours. De même, la dotation d'équipement des territoires ruraux devrait leur être prioritairement affectée.

En effet, dans une circulaire envoyée aux Préfets le 22 janvier dernier, le gouvernement a précisé sa doctrine d'emploi de la DETR. Il souligne que pendant trois ans à compter de leur création, les communes nouvelles pourront bénéficier de la DETR si l'une des communes fondatrices y était éligible l'année précédente.

Le document rappelle que leurs demandes de subvention « doivent être traitées en priorité, afin de soutenir la mise en œuvre des mutualisations ».

## POUR MÉMOIRE

La diminution des dotations forfaitaires des communes porte sur 558 millions d'euros en 2014 et 1 450 millions d'euros en 2015.

Ces montants n'étant pas remis en cause, le gel de la baisse des dotations aux communes nouvelles devrait, en conséquence, être répercuté sur les autres communes.

### COMMUNES NOUVELLES DE MOINS DE 10.000 HABITANTS ou en lieu et place d'un EPCI créées au plus tard au 1<sup>er</sup> Janvier 2016

#### *Au cours des 3 premières années :*

- A minima, maintien de la somme des dotations forfaitaires perçues par les anciennes communes l'année précédant la création de la commune nouvelle.
- Attribution au titre des deux parts de la dotation nationale de péréquation, de la dotation solidarité urbaine et cohésion sociale et de la dotation de solidarité rurale, au moins égales à celle perçues par les anciennes communes l'année précédant la création

### AUTRES COMMUNES NOUVELLES

*(Dispositions actuellement en vigueur dans le CGCT / article L.2113-20)*

- La première année de la création de la commune nouvelle, sa dotation forfaitaire est égale à la somme des dotations forfaitaires versées aux communes fondatrices l'année précédant la fusion (sauf évolution de population)

### DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES POUR LES COMMUNES NOUVELLES DE 1.000 À 10.000 HABITANTS créées au plus tard au 1<sup>er</sup> Janvier 2016

- Majoration de 5% de la dotation forfaitaire calculée dès la première année

### DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES POUR LES COMMUNES NOUVELLES créées en lieu et place d'un EPCI au plus tard au 1<sup>er</sup> Janvier 2016

- La commune nouvelle perçoit une dotation de consolidation au moins égale à la dotation d'intercommunalité perçue par l'EPCI l'année précédant sa création

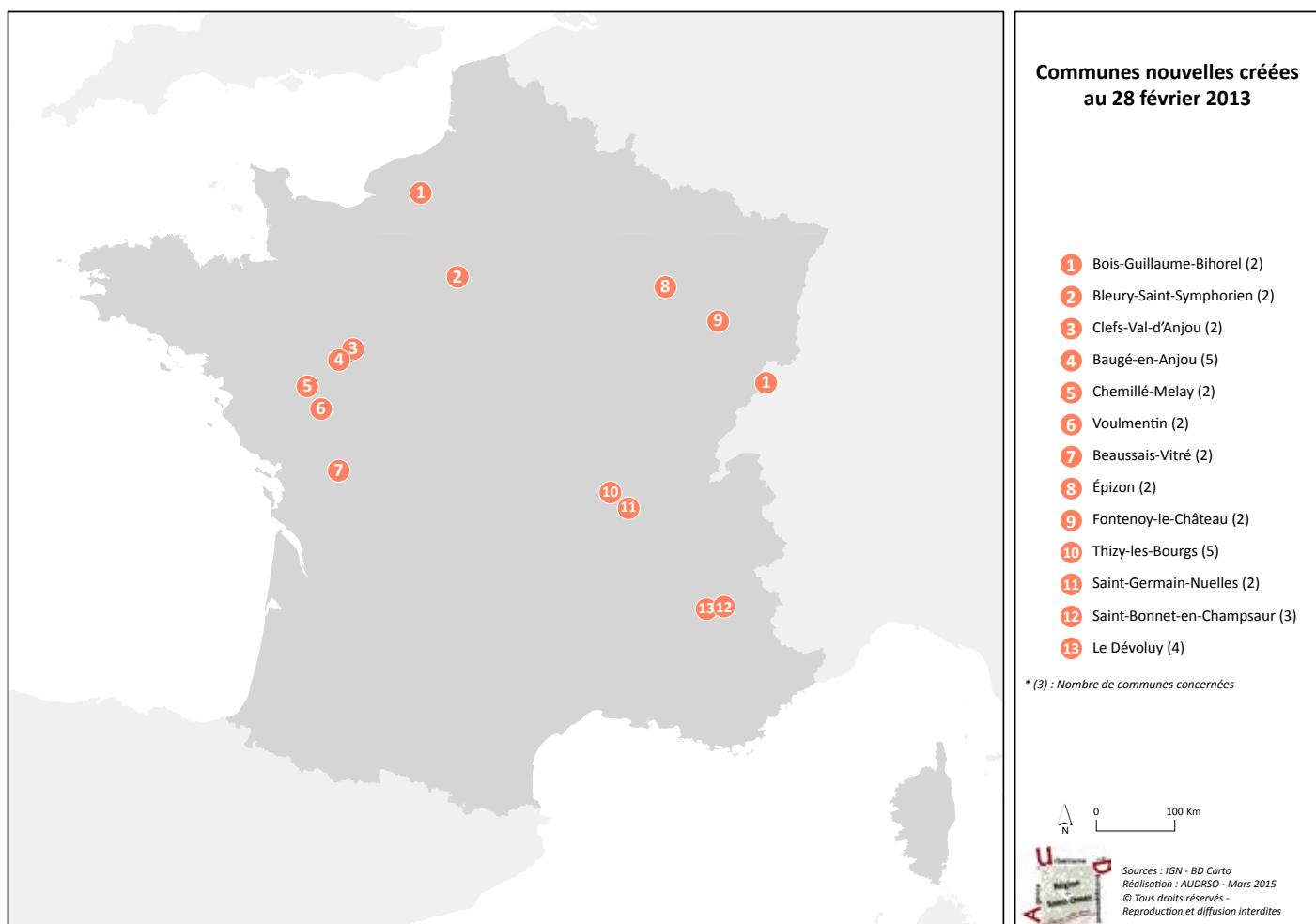
## → Etat de lieux des communes nouvelles en France

Dans son numéro de Septembre 2013, la revue « Pouvoirs Locaux » recensait 13 communes nouvelles créées en France depuis la réforme des collectivités territoriales du 16 Décembre 2010.

Depuis, à l'échelle nationale, plusieurs projets de communes nouvelles ont été mis en œuvre ou sont en cours.

A titre d'illustration :

- Au 1<sup>er</sup> Janvier 2015, les communes d'Ecuelles et de Moret-sur-Loing ont constitué la première commune nouvelle d'Île-de-France.
- Après délibérations concordantes de sept conseils municipaux, la commune nouvelle du Méné en Bretagne sera créée au 1<sup>er</sup> Janvier 2016.



Rédaction, infographie : Equipe de l'Agence d'Urbanisme - Crédits photos : AUDRSO - 123rf

Contact : Agence d'Urbanisme et de Développement de la Région de Saint-Omer

Château Lutun, 1 rue de Colmar - BP 80096 62507 ARQUES Cedex

Tél : 03 21 38 01 62 - Fax : 03 21 88 47 58 - Email : [accueil@aud-stomer.fr](mailto:accueil@aud-stomer.fr)



Retrouvez toutes nos publications sur : [www.aud-stomer.fr](http://www.aud-stomer.fr)

Pour recevoir nos publications, inscrivez-vous à notre newsletter depuis le site