



*Liberté • Égalité • Fraternité*

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET D'ILLE-ET-VILAINE

# La commune nouvelle



PRÉFET D'ILLE-ET-VILAINE

# Sommaire

- 1. Qu'est ce qu'une commune nouvelle ?**
- 2. Création d'une commune nouvelle**
- 3. Organisation et fonctionnement d'une commune nouvelle**
- 4. Aspects financiers et fiscaux de la commune nouvelle**



*Liberté • Égalité • Fraternité*

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET D'ILLE-ET-VILAINE

# 1. Qu'est ce qu'une commune nouvelle ?



PRÉFET D'ILLE-ET-VILAINE

Créée par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales puis modifiée par la loi du 16 mars 2015 dite « loi Pelissard », se substituant à la procédure de fusion issue de la loi « MARCELLIN » du 16 juillet 1971, la commune nouvelle est une formule rénovée de regroupement de communes pouvant être instituée à plusieurs échelles et pour répondre à plusieurs objectifs :

- Regrouper des communes contiguës (qu'elles soient membres ou non d'une intercommunalité).
- Regrouper plusieurs communes membres d'un même EPCI à fiscalité propre pour tirer les conséquences de l'unité d'un territoire et faciliter ainsi la prise en compte des problématiques de ce territoire dans les politiques communautaires.

La création d'une « commune nouvelle » est l'unification en une seule commune de plusieurs communes jusqu'alors distinctes.

Elle est une collectivité territoriale pleine et entière, qui dispose des mêmes droits et obligations en termes de services publics, mais dont le fonctionnement et l'organisation sont adaptés à l'existence de communes fondatrices historiques (communes déléguées).

Elle dispose d'une compétence générale comme toutes les communes et bénéficie d'une fiscalité directe locale (4 taxes).



*Liberté • Égalité • Fraternité*

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET D'ILLE-ET-VILAINE

## **2. Création d'une commune nouvelle**



PRÉFET D'ILLE-ET-VILAINE

# Initiative

Qui peut fusionner ?

- Plusieurs communes contiguës (dans ou à l'extérieur d'un EPCI).
- L'ensemble des communes membres d'un même EPCI à fiscalité propre.

**ATTENTION aucune création ne peut intervenir l'année précédent les élections municipales**

En application de l'article 7 de la loi 90-1103 : « *Il ne peut être procédé à aucun redécoupage des circonscriptions électorales dans l'année précédant l'échéance normale de renouvellement des assemblées concernées.* »

Le présent article est applicable à Mayotte.

Qui peut prendre l'initiative ?

- A. Tous les conseils municipaux des communes concernées par délibérations concordantes
- B. Les 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
- C. Le conseil communautaire, à condition que la totalité de son périmètre soit concerné (il ne peut ainsi pas proposer la création d'une commune nouvelle impliquant une partie de ses communes membres)
- D. Le Préfet

## Initiative des conseils municipaux

Le préfet peut décider de créer la commune nouvelle.

Aucune consultation électorale n'est obligatoire mais les comités techniques des communes doivent préalablement être consultés.

Lorsque le territoire de la commune nouvelle est à cheval sur plusieurs départements ou plusieurs régions, la décision de création de la commune nouvelle ne peut être prise qu'après modification des limites territoriales départementales ou régionales par décret en Conseil d'Etat pris après avis des conseils généraux et des conseils régionaux concernés.

Le préfet peut décider de refuser la création, sous le contrôle du juge administratif en cas de recours contentieux (contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation).

## Initiative prise par les 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

Une consultation des électeurs doit être obligatoirement organisée. Les dépenses sont à la charge de l'Etat. Les personnes inscrites sur les listes électorales municipales de chaque commune concernée sont consultées sur l'opportunité de la création de la commune nouvelle.

La création ne peut être décidée par le préfet qu'à la double condition que :

- la participation au scrutin soit supérieure à la moitié des électeurs inscrits ;
- 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 1/4 des électeurs inscrits.

*Une consultation électorale défavorable dans une commune suffit à bloquer la procédure de création de la commune nouvelle.*

Lorsque le territoire de la commune nouvelle est à cheval sur plusieurs départements ou plusieurs régions, la décision de création de la commune nouvelle ne peut être prise qu'après modification des limites territoriales départementales ou régionales par décret en Conseil d'Etat pris après avis des conseils généraux et des conseils régionaux concernés.

Le préfet peut décider de refuser la création, sous le contrôle du juge administratif en cas de recours contentieux (contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation).



## Initiative du conseil communautaire ou du préfet

Le projet de création ne peut prospérer que si les 2/3 au moins des conseils municipaux des communes concernées représentant plus des 2/3 de la population totale de celles-ci y sont favorables. L'unanimité des conseils municipaux n'est pas exigée.

Chaque conseil municipal dispose, à compter de la notification de l'acte initial, d'un délai de trois mois pour se prononcer. A défaut de réponse dans ce délai, leur décision est réputée favorable.

En l'absence de délibérations concordantes de l'ensemble des conseils municipaux concernés par le projet de création de la commune nouvelle et sous réserve que la majorité qualifiée des conseils municipaux (2/3 – 2/3) ait été atteinte, une consultation électorale doit être obligatoirement organisée. Les personnes inscrites sur les listes électorales municipales de chaque commune concernée sont consultées sur l'opportunité de la création de la commune nouvelle.

La création ne peut être décidée par le préfet qu'à la double condition que :

- la participation au scrutin soit supérieure à la moitié des électeurs inscrits ;
- 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 1/4 des électeurs inscrits.

*Une consultation électorale défavorable dans une commune suffit à bloquer la procédure de création de la commune nouvelle.*

Lorsque le territoire de la commune nouvelle est à cheval sur plusieurs départements ou plusieurs régions, la décision de création de la commune nouvelle ne peut être prise qu'après modification des limites territoriales départementales ou régionales par décret en Conseil d'Etat pris après avis des conseils généraux et des conseils régionaux concernés.

## Éléments indispensables à la rédaction de l'arrêté préfectoral

1. Le nom de la commune
1. Le chef lieu de la commune
1. La composition transitoire du conseil municipal
1. La date de création de la commune nouvelle
1. La présence ou l'absence de délibérations concordantes excluant la création de communes déléguées



PRÉFET D'ILLE-ET-VILAINE

## Charte fondatrice de la commune nouvelle

La Charte constitue le socle des principes fondateurs de la commune nouvelle.

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 permet de formaliser le projet commun de territoire défini entre les élus :

la volonté de regrouper les communes 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.

Elle permet d'acter la gouvernance et l'organisation particulière de la commune nouvelle :

- Organisation : 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.
- Rôle des 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)...
- Personnel (services mutualisés et services mis à disposition des communes déléguées...)



PRÉFET D'ILLE-ET-VILAINE

## Principaux éléments des délibérations portant création d'une commune nouvelle

Les délibérations des communes doivent *au minimum* indiquer :

- le nom des communes fondatrices de la commune nouvelle et la population totale regroupée,
- le nom de la commune nouvelle (*accord entre toutes les communes, à défaut, il revient au préfet de proposer un nom après avis des communes qui disposent d'un mois pour se prononcer avant la création*),
- le chef-lieu de la commune nouvelle,
- la composition du conseil municipal de la commune nouvelle : décision de maintenir l'ensemble des conseillers municipaux,
- la date de création.

*Le cas échéant :*

- le nombre des communes déléguées si les conseils municipaux décident de ne pas maintenir l'ensemble des communes déléguées,
- le lissage des taux (et l'harmonisation des abattements de TH) : les décisions concordantes des conseils municipaux doivent être prises avant le 1<sup>er</sup> octobre n-1 pour être applicables la première année de création (n). A défaut le lissage ne sera appliqué qu'en année n+1 (décision du conseil municipal de la commune nouvelle).

*La charte fondatrice de la commune nouvelle peut être annexée aux délibérations.*



*Liberté • Égalité • Fraternité*

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET D'ILLE-ET-VILAINE

Avant que les conseils municipaux délibèrent pour demander  
la création de la commune nouvelle,  
il est indispensable d'organiser un Comité Technique concernant  
le transfert de personnel (TA Rennes 15 juin 2017 Etable sur Mer + Binic).



*Liberté • Égalité • Fraternité*

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET D'ILLE-ET-VILAINE

### **3. Organisation et fonctionnement d'une commune nouvelle**



PRÉFET D'ILLE-ET-VILAINE

La commune nouvelle est substituée aux communes pour toutes les délibérations et les actes, pour l'ensemble des biens, droits et obligations, dans les syndicats dont les communes étaient membres.

La commune nouvelle dispose d'un maire et d'un conseil municipal.

Tous les personnels municipaux sont rattachés à la commune nouvelle.

Devenir des « anciennes » communes :

les communes deviennent des communes déléguées, sauf en cas de délibérations concordantes des conseils municipaux excluant leur création (ces délibérations doivent intervenir avant la création de la commune nouvelle).

En cas de mise en place de communes déléguées, chacune dispose :

- d'un maire délégué et éventuellement d'un ou plusieurs adjoints, désignés par le conseil municipal de la commune nouvelle, parmi ses membres.
- d'une annexe de la mairie dans laquelle sont établis les actes d'état civil concernant les habitants de la commune déléguée.

Sur décision du conseil municipal de la commune nouvelle, à la majorité des 2/3 de ses membres, un conseil de la commune déléguée peut être créé dans tout ou partie des communes déléguées.

## Le maire délégué

Il remplit les fonctions d'officier d'état civil et d'officier de police judiciaire.

Il exerce également les fonctions d'adjoint au maire de la commune nouvelle (hors plafond du nombre de 30 % de l'effectif du conseil municipal).

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 territorialisées (exemple en matière de police municipale).

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.

*Remarque : à partir du premier renouvellement intégral, les fonctions de maire de la commune nouvelle et de maire délégué sont incompatibles.*



## Le conseil de la commune déléguée

Il est :

- créé, à la majorité des 2/3 des membres du conseil municipal, dans une ou plusieurs communes déléguées ;
- composé du maire délégué et de conseillers communaux, désignés par le conseil municipal parmi ses membres et qui en fixe le nombre ;
- présidé par le maire délégué.

Les attributions du conseil de la commune déléguée correspondent aux dispositifs applicables aux arrondissements de la loi Paris-Lyon-Marseille :

- il peut recevoir, par délégation, la gestion d'équipements ou de services de la commune ;
- il délibère sur l'implantation et le programme d'aménagement d'équipements de proximité (éducatif, social, culturel, sportif) et d'information de la vie local ;
- il est saisi pour avis des projets de décision sur les affaires concernant le territoire, il est consulté sur le montant des subventions aux associations, sur 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 et adresser des questions écrites au maire ou émettre des vœux.

## Composition du conseil municipal

### Période transitoire : de la création au premier renouvellement intégral

Les maires des anciennes communes sont, de droit, maires délégués.

Le conseil municipal de la commune nouvelle est composé de l'ensemble des membres des conseils municipaux des communes fondatrices.

Cette faculté est décidée par **délibérations concordantes** des communes **avant** la création de la commune nouvelle.

#### **A défaut d'accord de tous les conseils municipaux :**

- le nombre de conseillers provenant de chacun des anciens conseils municipaux est réparti proportionnellement au nombre des populations municipales, suivant la règle du « plus fort reste » ;
- le maire et les adjoints de chacune des communes fondatrices entrent obligatoirement dans le conseil municipal de la commune nouvelle ;
- l'effectif total du conseil ne peut pas dépasser 69 membres, sauf dans le cas où la désignation des maires et des adjoints des anciennes communes rend nécessaire l'attribution de sièges supplémentaires ;
- la désignation se fait dans l'ordre du tableau (maire, adjoints, conseillers).

*\* Tous les anciens conseillers municipaux ne rentrent pas obligatoirement dans le nouveau conseil municipal avec les règles de droit commun.*



PRÉFET D'ILLE-ET-VILAINE

## Composition du conseil municipal

### Période « normale » : postérieure au premier renouvellement intégral

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.

Communes	Nombre de 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.



PRÉFET D'ILLE-ET-VILAINE

## Représentation de la commune nouvelle dans le conseil communautaire et dans les syndicats.

La commune nouvelle, créée au sein du périmètre d'une même communauté, bénéficie de l'addition des sièges intercommunaux des communes fondatrices (*sauf plafonnement à 50 % de l'effectif du conseil communautaire*).

Lorsque la commune nouvelle adhère à une nouvelle communauté (changement d'EPCI de rattachement), il est procédé à une nouvelle détermination du nombre et de la répartition des sièges au sein du conseil communautaire (*ce qui entraîne de nouvelles désignations*).



PRÉFET D'ILLE-ET-VILAINE

## Cas particuliers

Dans l'hypothèse où la création de la commune nouvelle concerne l'ensemble des communes membres d'un même EPCI à fiscalité propre, la commune nouvelle est **substituée** à l'établissement :

- pour toutes les délibérations et les actes ;
- pour l'ensemble des biens, droits et obligations ;
- dans les syndicats mixtes dont l'EPCI était membre.

Tous les personnels de l'établissement sont rattachés à la commune nouvelle. *(Attention, un Comité technique doit être organisé avant la création de la commune nouvelle).*

*La commune nouvelle a obligation d'adhérer à un EPCI à fiscalité propre dans un délai de 24 mois après sa création.*

Dans l'hypothèse où la commune nouvelle est issue de communes contiguës 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.

NB : si l'un de ces EPCI est une communauté urbaine (CU) ou une métropole, le conseil municipal ne dispose pas d'une faculté de choisir et la commune nouvelle est obligatoirement rattachée à la CU ou à la métropole.

En cas de désaccord du préfet sur le choix du conseil municipal, une procédure d'arbitrage est mise en œuvre avec la CDCI qui doit se prononcer à la majorité des 2/3 de ses membres pour retenir un choix de rattachement à un EPCI différent de celui du préfet.

## Représentation de la commune nouvelle dans les syndicats

En cas de création d'une commune nouvelle en lieu et place de plusieurs communes membres d'un même syndicat et jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux, la commune nouvelle se voit attribuer un nombre de sièges au sein du comité syndical égal à la somme des sièges détenus précédemment par chacune des anciennes communes, sauf si le règlement du syndicat exclut l'application de cette règle.

En revanche, le législateur n'a pas prévu de règles pérennes particulières de représentation d'une commune nouvelle au sein de l'organe délibérant des syndicats dont les communes qui ont fusionné étaient membres.

Ce sont donc les règles de droit commun de représentation de l'ensemble des communes au sein des syndicats intercommunaux et des syndicats mixtes qu'il conviendra d'appliquer.

Par ailleurs, en application de l'article L. 5212-7, les communes déléguées sont le cas échéant représentées au sein du comité syndical, avec voix consultative et non délibérative, par le maire délégué ou, le cas échéant, par un représentant qu'il désigne au sein du conseil de la commune déléguée.



*Liberté • Égalité • Fraternité*

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET D'ILLE-ET-VILAINE

## **4. Aspects financiers et fiscaux de la commune nouvelle**



PRÉFET D'ILLE-ET-VILAINE

## Pacte de stabilité de DGF

Les communes nouvelles éligibles sont les communes nouvelles dont l'arrêté de création aura été pris au plus tard entre le 2 janvier 2017 et le 1er janvier 2019.

Elle doivent également regrouper moins de 150 000 hab. *ou l'ensemble des communes d'une communauté dont la population est inférieure ou égale à 15 000 habitants.*

Elles bénéficient d'un Pacte de stabilité de DGF pendant 3 ans sur la période 2019-2021 avec une dotation forfaitaire bonifiée de 5% (sur la dotation calculée la première année.)

Ce pacte garantit :

- un montant de dotation forfaitaire au moins égal à la somme des montants perçue par les communes fondatrices en 2017 ;
- un montant de dotations de péréquation (DSR, DNP, DSU) au moins égal à la somme des montants perçue par les communes fondatrices en 2017.

*Lorsqu'elle se substitue à une communauté, la commune nouvelle perçoit pendant 3 ans le montant de DGF que la communauté a perçu en 2017.*

Elles sont exonérées :

- des contributions pour le redressement des finances publiques qui seront appliquées en 2016 et 2017 ;
- de l'écrêtement de la dotation forfaitaire (puisque la dotation forfaitaire est garantie sur cette période).





PRÉFET D'ILLE-ET-VILAINE

## DGF de la commune nouvelle après le Pacte de stabilité

La commune nouvelle perçoit une dotation forfaitaire calculée dans les conditions de droit commun, c'est à dire :

- une dotation forfaitaire composée d'une part figée égale à ce que la commune nouvelle a perçu en 2021, et d'une part supplémentaire en fonction de l'évolution de sa population DGF ;
- un écrêtement au titre de la dotation forfaitaire (alors qu'elle en a été exonérée pendant 3 ans) mais plafonné à 3 % de la dotation forfaitaire perçue l'année précédente, et qui est fonction de sa population DGF et de son potentiel fiscal par habitant.

Exonérée de la « *baisse des dotations* » sur la période 2018-2021, la commune nouvelle ne subit pas d'« *effet de rattrapage* » et percevra donc en 2021 une dotation forfaitaire proche du montant perçu en 2018.

Les dotations de péréquations DNP et DSU seront calculées dans les conditions de droit commun. La commune nouvelle pourrait ne plus y être éligible.

La commune nouvelle est garantie de percevoir – dès sa création et quelle que soit sa taille – une attribution au titre de la DSR au moins égale à la somme perçue au titre de la DSR par les anciennes communes l'année précédant sa création.

Cette attribution évolue selon un taux fixé chaque année par le Parlement.

## La fiscalité de la commune nouvelle

La fiscalité de la commune nouvelle n'est pas différente de celle des autres communes.

Elle bénéficie, sous réserve du régime fiscal de la communauté à laquelle elle appartient :

- de la taxe foncière sur les propriétés bâties,
- de la taxe foncière sur les propriétés non bâties,
- de la taxe d'habitation,

(sous réserve du régime de fiscalité de la communauté)

- 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,
- etc.

La commune nouvelle est également soumise aux règles de liens entre les taux de fiscalité votés.

## Taux de fiscalité de la commune nouvelle la 1<sup>ère</sup> année

Les taux de 1<sup>ère</sup> année de chacune de ces quatre taxes sont fixés à partir du calcul des taux moyens pondérés par leurs bases de l'année précédente :

TMP = Somme des produits fiscaux perçue par les communes de la taxe / somme des bases nettes communale de la taxe.

Les décisions des anciennes communes en termes de fiscalité n'ont pas vocation à être reprises par la commune nouvelle mais peuvent être harmonisées.

**L'arrêté de création de la commune nouvelle pris par le Préfet ne produit ses effets au plan fiscal à compter du premier exercice qu'à la condition qu'il intervienne avant le 1<sup>er</sup> octobre de l'année précédant la création.**

Dans le cas contraire, la création de la commune nouvelle ne produira d'effet sur le plan fiscal qu'à partir de sa 2<sup>ème</sup> année d'existence (n+1) : des taux fixés par le conseil municipal de la commune nouvelle différents s'appliqueront sur les anciennes communes.

*Le conseil municipal de la commune nouvelle reconduit les taux des anciennes communes.*



PRÉFET D'ILLE-ET-VILAINE

## Lissage progressif des taux de fiscalité

La création de la commune nouvelle naît du regroupement de communes sur lesquelles étaient appliqués des taux différents.

C'est pourquoi, il est possible – *si les écarts sont importants (supérieurs à 20 %)* – d'unifier progressivement les taux appliqués sur le territoire des anciennes communes.

*Cette procédure n'est possible que si le taux de la commune la moins imposée est inférieur ou égal à 80 % du taux de la commune la plus imposée.*

Cette unification peut être appliquée au maximum pendant 12 ans (LFR 2014) après 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<sup>er</sup> octobre pour une application dès l'année suivante.*

*La durée de la période de réduction des écarts de taux d'imposition ne peut être modifiée ultérieurement. Si la délibération de lissage des taux ne précise pas la durée (2 à 12 ans), la période d'harmonisation sera fixée à 12 années.*

Le lissage devra être précédé d'une homogénéisation des abattements appliqués pour le calcul de la taxe d'habitation.

## Autres avantages financiers liés à la création d'une commune nouvelle

- 1) Les transferts de biens, droits et obligations résultant de la création de la commune nouvelle, quel que soit son périmètre, sont exemptés de tout droit, taxe, salaire ou honoraire.
- 2) Les communes nouvelles bénéficient d'un versement au titre du FCTVA l'année même des dépenses (n+1 ou n+2 en droit commun).
- 3) Une priorisation de la DETR vers les communes nouvelles pourra être mise en œuvre.