

12 AVR. 2018

PREFECTURE

Direction des Collectivités locales

Bureau du contrôle de légalité et des élections

Référence à rappeler :

BCLE/MLP

Affaire suivie par Marie-Line PIGEON

☎ 03.44 06 10 10

fax. 03 44 06 12 56

marie-line.pigeon@oise.gouv.fr

Beauvais, le

Le Préfet de l'Oise

à

Mesdames et Messieurs les maires

*(en communication à Madame et Messieurs  
les sous-préfets des arrondissements de Clermont,  
Compiègne et Senlis).*

**OBJET :** Communes nouvelles

**PJ :** 1

La loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle pour des communes fortes et vivantes a précisé et a donné plus de souplesse et d'adaptabilité au dispositif qui avait été instauré par la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010.

Ce nouveau dispositif législatif a suscité, à ce jour dans l'Oise, l'émergence de 5 communes nouvelles : Saint-Crépin-Ibouwillers, Bornel, La Drenne, Auneuil et Trie-Château.

Depuis 1er janvier 2018, l'Oise compte ainsi 686 communes, soit 7 communes de moins qu'en 2014.

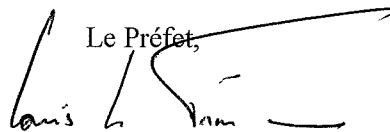
Cette année va certainement connaître l'aboutissement de projets en cours de réflexion, d'autant plus que la loi de finances pour 2018 a très largement élargi les conditions d'accès au bonus financier de 5 % de la dotation forfaitaire et au maintien des dotations de péréquation.

Je voulais également vous alerter sur le fait que, l'année précédant le renouvellement des assemblées municipales, les circonscriptions électorales ne peuvent être modifiées et que, par conséquent, la création de communes en 2019 ne sera juridiquement pas possible.

.../...

Afin de mieux accompagner les réflexions engagées sur les territoires et de susciter de nouveaux projets, il m'a paru utile de vous faire parvenir, à titre de documentation et en complément des informations déjà diffusées, un document répondant aux questions les plus fréquemment posées sur le sujet.

Enfin, les sous-préfets d'arrondissement, ainsi que les services de la Direction des Collectivités Locales et des Élections et de la Direction Départementale des Finances Publiques se tiennent, bien entendu, à votre disposition pour toute précision complémentaire qui vous paraîtrait utile.

Le Préfet,  


Louis LE FRANC

## COMMUNE NOUVELLE : COMMENT LA METTRE EN PLACE ?

Fiche méthodologique à destination des élus

### I / Qu'est-ce qu'une commune nouvelle ?

La commune nouvelle est une forme rénovée de regroupement volontaire de communes contiguës. Elle est issue de la Loi de Réforme des Collectivités Territoriales (RCT) du 16 décembre 2010, complétée par les lois du 16 mars 2015 et du 8 novembre 2016.

Sa création résulte pour l'essentiel d'un consensus exprimé par les conseils municipaux des communes fondatrices, complété éventuellement par une consultation locale.

La commune nouvelle est une collectivité territoriale à part entière, mais dont le fonctionnement et l'organisation sont adaptés pour permettre la prise en considération des communes fondatrices : la mise en place de communes déléguées permet ainsi aux anciennes communes de conserver leur identité, même si la commune nouvelle seule possède la qualité de collectivité territoriale.

Le dispositif des communes nouvelles ne remet pas en cause le statut des élus issus des anciennes communes avec, dans la majorité des cas, le maintien de l'ensemble des anciens conseillers (municipaux et communautaires).

### II / Pourquoi créer une commune nouvelle ?

*Éléments recueillis suite à des retours d'expérience d'élus ayant créé des communes nouvelles\**

Pour préparer l'avenir, en maintenant la capacité d'action des communes.

La commune nouvelle constitue un cadre privilégié de mise en commun des moyens matériels, humains et financiers permettant aux communes de rationaliser leurs dépenses et de dégager des économies d'échelle.

C'est également l'opportunité de bénéficier d'avantages financiers.

Pour retrouver des marges d'action permettant de répondre aux besoins locaux en dégageant une capacité à assurer des projets d'investissement et à offrir des services aux populations.

Pour redistribuer les ressources au service d'un projet commun (*maintien de services publics*) ou à venir (*création d'une crèche, d'une maison de santé...*), en s'appuyant sur des périmètres tels que le bassin de vie, les RPI, les syndicats, etc.

Pour renforcer la position de la commune au sein d'intercommunalités élargies (*en offrant à la commune nouvelle un plus grand nombre de représentants capables de parler d'une même voix*).

La commune nouvelle est une solution au problème de représentation des petites communes au sein des intercommunalités : leur regroupement leur permet de peser sur la scène intercommunale.

\* sources : Rapport d'information de M. Christian MANABLE et Mme Françoise GATEL, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales n° 563 (2015-2016) – 28 avril 2016.

Enquête auprès de 517 communes nouvelles « Communes nouvelles, où en êtes-vous ? » - Territoires conseils (service de la Caisse des Dépôts) et Association des Maires de France et des Présidents d'Intercommunalité.

Pour conforter une identité locale et fédérer élus et citoyens autour de celle-ci.

La commune nouvelle permet de maintenir le lien des habitants avec les communes fondatrices, via les communes déléguées, et l'échelon de proximité en la personne du maire délégué.

Pour répondre à la difficulté croissante de motiver des candidats aux mandats municipaux.

Des communes ont peiné à trouver des candidats aux élections de 2014 et de nombreuses démissions ont affecté depuis les conseils municipaux, notamment des communes rurales : la commune nouvelle favorise l'existence d'un conseil municipal actif et soudé après 2020.

Dans certaines communes très rurales, la création d'une commune nouvelle est même vécue comme la seule condition d'un travail efficace au-delà de 2020

### **III / Modalité de création d'une commune nouvelle**

*art. L.2113-2 et L.2113-3 du Code Général des Collectivités Territoriales*

Une commune nouvelle peut être créée selon quatre procédures distinctes :

1. soit à la demande des conseils municipaux des communes concernées ;
2. soit à la demande des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres d'un même établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP), représentant plus des deux tiers de la population totale de celui-ci ;
3. soit à la demande de l'organe délibérant d'un EPCI-FP, en vue de la création d'une commune nouvelle en lieu et place de toutes ses communes membres ;
4. soit à l'initiative du Préfet.

*Les procédures prévues aux 2° et 3° ne sont applicables qu'à l'hypothèse de création d'une commune nouvelle à partir de l'ensemble des communes d'un même EPCI.*

Si tous les conseils municipaux des communes concernées sont favorables à la création d'une commune nouvelle, qu'ils soient à l'origine du projet (1.), ou que l'initiative ait été prise par un conseil communautaire (3.) ou par le Préfet (4.), aucune consultation électorale n'est obligatoire et la commune nouvelle peut être créée par arrêté préfectoral.

En l'absence d'accord de la totalité des conseils municipaux, et à condition que deux tiers au moins des conseils municipaux des communes concernées représentant plus des deux tiers de la population se soient prononcés en faveur de la création d'une commune nouvelle (2., 3. et 4.), une consultation des personnes inscrites sur les listes électorales de chaque commune concernée est organisée.

La création ne peut être décidée par le Préfet que si la participation au scrutin est supérieure à la moitié des électeurs inscrits, et que si le projet recueille, dans chacune des communes concernées, l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés correspondant au moins au quart des électeurs inscrits.

#### **Cas de communes nouvelles à cheval sur plusieurs départements ou plusieurs régions**

*article L.2113-4 du Code Général des Collectivités Territoriales*

Lorsque les communes concernées par une demande de création d'une commune nouvelle ne sont pas situées dans le même département ou la même région, la décision de création ne peut être prise qu'après modification des limites territoriales des départements ou régions concernés par décret en Conseil d'État, pris après accord des Conseils Départementaux et Conseils Régionaux concernés. À défaut d'accord, les limites territoriales des départements et des régions ne peuvent être modifiées que par la Loi.

## **IV / Les facteurs de réussite de la construction d'un projet de commune nouvelle**

Elle repose sur quelques étapes essentielles, gage de la réussite du projet.

### **1/ Avoir une volonté commune**

Le maire ne peut porter seul le projet et doit être accompagné d'une équipe. La démarche de création d'une commune nouvelle doit s'inscrire dans un véritable projet de territoire, réfléchi et porté par des élus qui partagent une même vision de l'organisation territoriale.

### **2/ S'appuyer sur des périmètres existants**

Le périmètre doit se construire, en dehors de toute logique partisane et politicienne, autour d'un véritable projet de territoire : le projet de commune nouvelle peut ainsi s'appuyer sur les habitudes de travail et les collaborations existantes au sein d'un syndicat ou d'un EPCI à fiscalité propre.

### **3/ Travailler ensemble de l'élaboration du projet**

L'ensemble des conseillers municipaux doit être pleinement associé aux réflexions sur la mise en place de la commune nouvelle, afin de construire un projet susceptible de recueillir la plus large adhésion lorsqu'il sera soumis au vote. Les anciens maires et les équipes municipales des différentes communes seront opportunément associés à la démarche.

L'association du personnel communal permettra de traiter en amont de la nouvelle répartition des tâches et de l'évolution de leur travail. Cette association est d'autant plus importante que les personnels seront les premiers concernés par la création de la commune nouvelle : réponses aux interrogations des habitants, gestion des difficultés administratives, mise en place des nouveaux cadres et des nouveaux outils de travail en commun...

Les élus peuvent s'appuyer sur les différents services de l'État (préfecture, sous-préfecture, DDFIP...) pour disposer de l'information la plus complète sur les procédures, les dispositifs et périmètres envisageables et les conséquences en matière financière et fiscale.

Un projet de charte pourra être établi, afin de préciser les principes fondateurs, les ambitions et l'organisation de la commune nouvelle. Il n'y a pas d'obligation juridique à rédiger cette charte qui n'aura qu'une valeur morale, mais elle constitue un cadre indiscutable, partagé par l'ensemble des élus, et garantit une transparence vis-à-vis de la population. Elle facilite autant l'adhésion que le travail au quotidien des acteurs de la future commune nouvelle.

### **4/ Communiquer sur le projet**

Il est essentiel d'informer la population le plus en amont possible, au travers notamment des bulletins municipaux ou de réunions publiques : la création d'une commune nouvelle peut bouleverser les habitudes et il est important d'y sensibiliser les habitants et de leur expliquer les conséquences d'une telle création.

Une communication à la fois pédagogique et dynamique permet d'éviter que la population ne se désolidarise du projet aux premières difficultés : un dialogue préalable et durant toute la construction du projet se révèle généralement plus efficace qu'une consultation, formelle ou informelle, qui permettra certes au projet de se concrétiser, mais qui ne sera pas nécessairement consensuelle, ni même représentative d'une quelconque adhésion.

## **5/ Associer la population à la création de la commune nouvelle**

La création d'une commune nouvelle peut amener chez certains habitants le sentiment d'une perte d'identité, d'une dilution au sein de la nouvelle entité, voire d'une absorption par une commune voisine, notamment lorsque les communes fondatrices présentent de fortes disparités de population.

Il est essentiel d'associer les habitants à la construction de l'identité de la commune nouvelle :

- de nombreuses communes nouvelles ont associé la population à la détermination du nouveau nom de la commune, que ce soit par un vote des électeurs ou en invitant les enfants des écoles à proposer un nom à la nouvelle commune ;
- les outils, traditionnels ou modernes, seront opportunément utilisés pour faire émerger rapidement cette nouvelle identité : bulletin, lettre d'information, création d'un logo, site internet et courriel reflétant le nouveau nom de la commune

## **IV/ Les conséquences de la création**

### **1/ Le conseil municipal de la commune nouvelle :**

La loi permet un régime dérogatoire : les conseils municipaux des communes fondatrices peuvent décider, par délibérations concordantes et avant la création de la commune nouvelle, que le nouveau conseil municipal sera composé de l'ensemble des conseillers municipaux des communes fondatrices jusqu'aux prochaines élections municipales prévues en 2020.

À défaut d'un tel accord, c'est la composition de droit commun en fonction de la population de la commune nouvelle qui s'applique sans qu'il y ait lieu de procéder à de nouvelles élections.

Les maires et adjoints des anciennes communes font nécessairement partie du nouveau conseil municipal, et, selon les cas, tout ou partie des anciens conseillers municipaux (*leur nombre respectif est alors proportionnel au nombre des électeurs inscrits dans chacune des anciennes communes*).

Dans tous les cas, il conviendra de procéder à l'élection du maire de la commune nouvelle et de ses nouveaux adjoints.

À l'occasion du prochain renouvellement des conseils municipaux, la commune nouvelle, qui constituera alors une circonscription électorale unique, bénéficiera en outre d'un régime dérogatoire qui permettra au conseil municipal de disposer, jusqu'au renouvellement suivant, d'un nombre de membres égal à celui prévu pour une commune appartenant à la strate immédiatement supérieure (*une commune nouvelle comptant entre 1 500 et 2 499 habitants comptera ainsi 23 conseillers municipaux en 2020, et non 19*).

### **2/ Les relations avec l'EPCI-FP :**

*art. L.2113-5 du Code Général des Collectivités Territoriales*

Jusqu'au renouvellement des conseils municipaux, les délégués communautaires, dès lors qu'ils restent conseiller municipal, gardent leur mandat et continuent de siéger au sein du conseil communautaire. À défaut (*ce qui peut intervenir lorsque la composition du conseil municipal de la commune nouvelle est réduite au nombre de sièges de droit commun*), le conseil municipal de la commune nouvelle procède à la désignation de nouveaux délégués.

Deux cas particuliers méritent d'être mentionnés :

- en cas de création d'une commune nouvelle en lieu et place de communes appartenant à des EPCI-FP distincts : le nouveau conseil municipal délibère, dans le mois suivant la création de la commune nouvelle, sur l'EPCI dont il souhaite que la commune soit membre. En cas de désaccord du Préfet, celui-ci peut alors saisir la Commission Départementale de la Coopération Intercommunale d'un projet de rattachement à un autre EPCI-FP (*auquel appartenait nécessairement une des communes dont la commune nouvelle est issue*). La commission peut rejeter cette proposition en faisant sienne, à la majorité des deux tiers de ses membres, la décision de la commune nouvelle, qui devient alors membre de l'EPCI-FP en faveur duquel elle avait délibéré.
- en cas de création d'une commune nouvelle en lieu et place de communes appartenant à un même EPCI-FP : l'arrêté portant création de la commune nouvelle emporte également suppression de l'EPCI dont étaient membres les communes intéressées. L'ensemble des biens, droits et obligations de l'EPCI-FP et de ses communes membres, dont est issue la commune nouvelle, est transféré à cette dernière.

Un arrêté du représentant de l'État prononce obligatoirement le rattachement de la commune nouvelle à un EPCI-FP. Jusqu'à cet arrêté, la commune nouvelle reste membre de tous les EPCI dont étaient membres ses anciennes communes. Le retrait des autres EPCI après la prise de l'arrêté préfectoral s'effectue dans les conditions prévues à l'article L.5211-25-1 du CGCT.

### **3/ La création de communes déléguées**

*articles L. 2113-10 à L.2113-19 du Code Général des Collectivités Territoriales*

Afin de maintenir les liens avec les communes fondatrices dont la commune nouvelle est issue, des communes déléguées reprenant le nom et les limites territoriales de celles-ci peuvent être instituées.

Elles doivent l'être dans un délai de six mois à compter de la création de la commune nouvelle, sauf délibération contraire du conseil municipal. Celui-ci peut à l'inverse décider de la suppression des communes déléguées, dans un délai qu'il détermine.

Si la commune nouvelle a seule la qualité de collectivité territoriale, la création de communes déléguées entraîne de plein droit pour chacune d'entre elles :

- la désignation d'un maire délégué par le conseil municipal de la commune nouvelle, qui est officier d'état civil et officier de police judiciaire et peut être chargé de l'exécution des lois et règlements de police dans la commune déléguée (*il peut dans ce cadre recevoir délégation du maire de la commune nouvelle*) ;
- la création d'une annexe de la mairie au sein des communes déléguées dans laquelle sont établis les actes de l'état civil concernant les habitants de la commune déléguée.

Sur décision du conseil municipal de la commune nouvelle, la commune déléguée peut disposer d'un conseil de la commune déléguée, composé du maire délégué et de conseillers communaux, désignés par le conseil municipal de la commune nouvelle parmi ses membres. Le conseil municipal de la commune nouvelle peut également désigner, parmi les conseillers communaux, un ou plusieurs adjoints au maire délégué.

Les communes déléguées ne constituent en aucun cas un sectionnement électoral, et ne disposent pas d'une section du centre communal d'action sociale de la commune nouvelle.

## **V/ Les principaux avantages financiers liés à la création d'une commune nouvelle**

Les transferts de biens, de droits et d'obligations résultant de la création de la commune nouvelle, quel que soit son périmètre, sont exemptés de tout droit, taxe, salaire ou honoraire.

La loi de finances pour 2018 prévoit en outre un dispositif renforcé d'incitations financières au bénéfice des communes nouvelles créées entre le 2 janvier 2017 et le 1<sup>er</sup> janvier 2019.

### **1/ Une stabilité de la Dotation Globale de Fonctionnement sur trois ans**

Les communes nouvelles créées entre le 2 janvier 2017 et le 1<sup>er</sup> janvier 2019 dont la population compte moins de 150 000 habitants (*10 000 auparavant*) bénéficient pendant 3 exercices :

- d'une dotation forfaitaire au moins égale à la somme des dotations forfaitaires des communes fusionnées l'année précédant leur fusion ;
- d'un bonus de dotation forfaitaire de 5 % (*suppression du seuil plancher de 1 000 habitants pour bénéficier de cette bonification*) ;
- de dotations de péréquation (DSU, DSR, DNP) au moins égales à la somme des dotations des communes fusionnées l'année précédant leur fusion.

En cas d'extension, si une commune nouvelle, créée entre le 2 janvier 2017 et le 1<sup>er</sup> janvier 2019, comprend une ancienne commune nouvelle et que sa population est inférieure ou égale à 150 000 habitants, elle est de nouveau éligible à un pacte de stabilité pour 3 ans. Par ailleurs, si sa population est supérieure à 150 000 habitants mais qu'une ou plusieurs des communes fusionnées compte une population inférieure à 2 000 habitants, son éligibilité au pacte de stabilité redémarre également.

### **2 / Les communes nouvelles rassemblant l'ensemble des communes d'un EPCI**

Si une commune nouvelle est créée en rassemblant l'ensemble des communes d'un ou plusieurs EPCI et que sa population cumulée est inférieure ou égale à 15 000 habitants, elle bénéficie pendant 3 exercices d'une part « compensation » et d'une « dotation de consolidation » correspondant respectivement à la dotation de compensation et à la dotation d'intercommunalité perçues l'année précédente par le ou les EPCI dont la commune nouvelle est issue.

### **3/ Le Fonds de compensation pour la TVA**

Les communes nouvelles bénéficient du même dispositif que les communautés de communes et les communautés d'agglomération à savoir qu'elles bénéficient du FCTVA l'année même de réalisation de la dépense pour les dépenses qu'elles ont pu réaliser après leur création.