



Faciliter la création et le fonctionnement des communes nouvelles

Quinze ans après l'adoption de la loi de réforme des collectivités territoriales (dite « RCT ») de 2010, qui a réformé en profondeur le régime de la « **fusion** » de communes, le bilan des communes nouvelles est souvent qualifié de « **demi-succès** ».

Alors que **844 communes nouvelles** ont vu le jour depuis l'entrée en vigueur de cette réforme, les acteurs locaux doivent encore faire face à **différents obstacles** qui, lorsqu'ils n'entraînent pas les projets locaux de création d'une commune nouvelle, peuvent être à l'origine d'importantes difficultés dans son fonctionnement quotidien. En effet, si les cas extrêmes de « **défusion** » demeurent rares, les témoignages d'élus regrettant l'existence **d'effets de seuil** (tant en matière d'obligations légales que de dotations financières) sont nombreux.

Déposée le 26 décembre 2025 au Sénat par Sonia de La Provôté et plusieurs de ses collègues et composée de 13 articles, la proposition de loi *visant à faciliter la création et le fonctionnement des communes nouvelles, examinée dans le cadre de la procédure de législation en commission*, entend précisément répondre à ces enjeux.

Souscrivant pleinement aux objectifs de ses auteurs, la **commission a adopté la proposition de loi, modifiée par 16 amendements dont 13 proposés par ses rapporteurs**, David Margueritte, Anne-Sophie Patru et Éric Kerrouche. Elle s'est en particulier attachée, d'une part, à **garantir l'opérationnalité juridique et pratique des différents dispositifs proposés** et, d'autre part, à assurer le **respect de l'objectif initial du texte, à savoir la simplification des procédures et l'assouplissement des contraintes** pesant sur les élus et le fonctionnement des communes nouvelles.



I. Quinze ans après le nouveau cadre législatif des communes nouvelles, un bilan en demi-teinte

A. Les communes nouvelles : une réponse à l'émettement communal en France

Si la loi dite « Marcellin » du 16 juillet 1971 fut la première initiative destinée à atténuer l'émettement communal français, son échec relatif a conduit le législateur à concevoir un nouveau cadre avec la loi dite « RCT » de 2010 : celui des communes nouvelles.

Initialement modeste, la dynamique de création des communes nouvelles s'est considérablement accélérée grâce à la loi du 16 mars 2015, qui a garanti, dans un contexte de forte contrainte pesant sur les finances locales, une stabilité des dotations perçues par les communes nouvelles au cours de leurs premières années d'existence et revalorisé le rôle des conseillers municipaux des communes historiques dans la gouvernance de la commune nouvelle.

Enfin, la loi du 1^{er} août 2019 a apporté davantage de souplesse dans l'organisation et le fonctionnement des communes nouvelles, en permettant notamment au conseil municipal de la commune nouvelle de supprimer une partie ou la totalité des communes déléguées. Cette loi a également introduit le statut de « commune-communauté ».

Aujourd'hui, la création d'une commune nouvelle repose sur le volontariat, et peut intervenir à l'initiative soit des conseils municipaux de communes souhaitant se regrouper, soit d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), soit du préfet de département. Dans certains cas, le projet de fusion est soumis à l'approbation des habitants au moyen d'une consultation locale. Les anciennes communes qui composent la commune nouvelle subsistent sous la forme de « communes déléguées » – dans 93 % des cas –, bénéficiant d'un maire délégué qui a aussi la qualité d'adjoint au maire de la commune nouvelle.

La pertinence de ce dispositif se mesure avant tout à l'aune de l'efficacité de l'action publique locale : à cet égard, le regard porté par les maires de communes nouvelles sur leur collectivité est très largement positif¹.

B. Une dynamique globale qui s'essouffle, dans des proportions inégales à l'échelle du territoire national

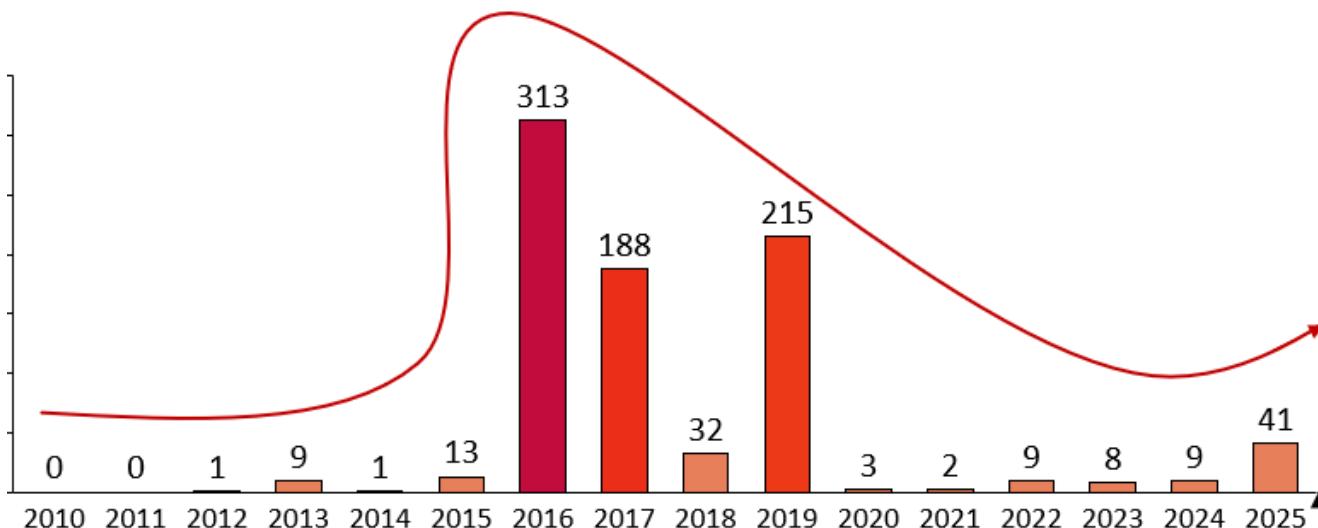


Nombre de communes nouvelles au 1^{er} janvier 2025

Depuis 2010, 844 communes nouvelles ont été créées, correspondant au regroupement de 2 724 communes, soit une diminution de 5 % du nombre total de communes en quinze ans.

¹ [Rapport d'information n° 798](#) (2022-2023) de Françoise Gatel et Éric Kerrouche, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, « Commune nouvelle : Soutenir le projet d'un destin commun », 28 juin 2023.

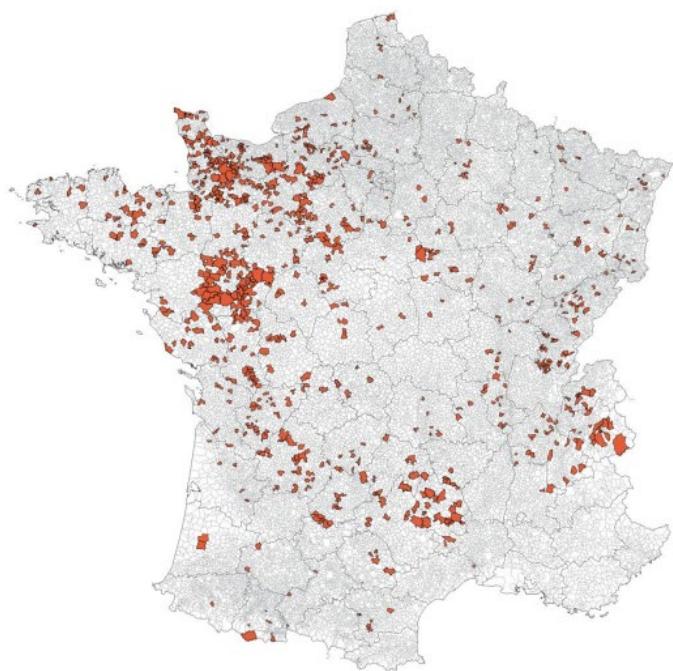
Évolution du nombre de communes nouvelles créées chaque année (2010-2025)



Source : commission des lois à partir des données de la DGCL

Le bilan des communes nouvelles apparaît toutefois **contrasté**, eu égard au **ralentissement de la dynamique de création depuis 2020** : seules 31 communes nouvelles supplémentaires ont vu le jour en cinq ans. Plusieurs facteurs exogènes expliquent néanmoins cet **essoufflement**, à commencer par la crise sanitaire de 2020 et la multiplication d'événements climatiques extrêmes, qui font passer au « second rang » des priorités locales les projets de long terme que constituent les regroupements de communes.

Communes nouvelles existantes à la date du 1er janvier 2023 - France métropolitaine



© Vincent Aubelle

Source : Insee

Le dispositif s'est par ailleurs diffusé dans des **zones géographiques très ciblées**, 40 % des communes nouvelles se situant dans le quart Nord-Ouest de la France.

Comme l'ont indiqué aux rapporteurs les maires entendus au cours des travaux, les communes nouvelles peuvent être confrontées à **d'importantes difficultés**. Elles subissent en particulier **des effets de seuil liés aux obligations légales qui pèsent sur les communes en fonction de leur taille, notamment en matière de logement social ou encore d'accueil des gens du voyage**. Certaines communes nouvelles **perdent en outre**

des avantages dont bénéficiaient les communes historiques, par exemple en termes de dotations financières, tandis que les dépenses nouvelles entraînées par la fusion ne sont pas compensées à court terme.

« L'organisation et la mutualisation prennent du temps. On n'en perçoit les fruits qu'après cinq ou six ans, et aucune économie n'est réalisée au début pour renforcer les services publics des communes déléguées », Christelle Brossellier, maire de Mesnil-Roc'h

Enfin, peuvent émerger des difficultés en matière de **lisibilité dans la gouvernance**, notamment sur l'articulation des rôles entre la commune nouvelle et les communes déléguées, celles-ci demeurant très attachées à leur identité propre. Ces facteurs compromettent parfois la capacité des communes nouvelles à inscrire leur action dans un véritable projet de territoire.

II. La proposition de loi entend redonner une nouvelle impulsion à la dynamique des communes nouvelles

A. Simplifier et faciliter la création des communes nouvelles

1. Assurer la cohérence territoriale de la commune nouvelle en simplifiant la redéfinition du périmètre intercommunal, cantonal et régional

L'article 1^{er} prévoit **d'alléger la procédure visant à déterminer à quel établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre sera rattachée une commune nouvelle regroupant des communes appartenant à des EPCI distincts¹**.

À cet effet, il supprime l'obligation de consulter les conseils municipaux de l'ensemble des communes membres.

Afin de « débloquer » les situations dans lesquelles le territoire d'une **commune nouvelle** serait « **à cheval** » sur plusieurs départements, l'article 3 permet d'outrepasser le « **veto** » opposé par l'un des conseils départementaux au projet de fusion. Il permettrait ainsi au pouvoir réglementaire de rattacher la commune nouvelle au département désigné par les communes constitutives, sous réserve qu'elles confirment formellement leur souhait en cas d'opposition du département.

Cet article introduit parallèlement une règle dérogatoire permettant aux communes nouvelles comptant entre 3 500 et 4 000 habitants d'obliger le pouvoir réglementaire à les rattacher à **un canton unique**.

2. Permettre l'inclusion dans un projet de commune nouvelle de communes qui ne parviennent pas à élire un conseil municipal

Lorsque, à l'issue d'une élection, une commune n'est pas parvenue à élire un conseil municipal, elle est temporairement administrée par **une « délégation spéciale »**, qui assure la gestion des « affaires courantes » et doit organiser de nouvelles élections.

Dans l'hypothèse où, **après trois scrutins demeurés infructueux**, la commune n'est toujours pas dotée d'un conseil municipal, l'article 2 propose une **procédure spéciale de création d'une commune nouvelle**. À l'initiative du préfet, les habitants de la commune pourraient ainsi être appelés à se prononcer sur un projet de création d'une commune nouvelle avec une ou plusieurs communes voisines.

¹ 67 communes nouvelles sont issues de communes qui n'appartenaient pas au même EPCI (soit 8 % du total).

B. Accompagner la création des communes nouvelles par des dispositions transitoires favorisant leur « amorçage »

1. Un meilleur accompagnement financier des communes nouvelles au cours des premières années de leur existence

Afin d'accompagner les communes nouvelles dans leur phase « d'amorçage » et de les protéger contre des baisses de dotations liées à la fusion, le législateur a déjà prévu plusieurs mécanismes de « garantie », notamment en ce qui concerne leur dotation globale de fonctionnement (DGF).

Les communes nouvelles « rurales » bénéficient notamment d'une **garantie d'éligibilité à la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)** d'une durée de trois ans, dès lors que l'une des communes historiques bénéficiait de cette dotation avant la fusion. **L'article 4** propose de porter à **six ans** la durée la garantie, mais de la réservier aux communes nouvelles **exclusivement composées de communes qui étaient auparavant éligibles à la DETR**.

L'article 5, quant à lui, entend octroyer aux « **communes-communautés** », au cours des trois premières années de leur existence, des **conditions de versement plus favorables de la DGF « intercommunalité »**. Il s'agit **d'encourager les élus du bloc communal à opter pour cette formule novatrice**, qui permet à l'ensemble des communes membres d'un EPCI de se transformer en une commune nouvelle exerçant à la fois les compétences communales et intercommunales.

2. Atténuer les effets de seuil causes d'imposition de nouvelles règles ou de la perte d'avantages

La création d'une commune nouvelle se traduit souvent, en raison du **franchissement de seuils clés** s'agissant du **nombre d'habitants** ou de la **taille de la commune**, par **l'application de nouvelles obligations législatives**, auxquelles les communes historiques n'étaient pas soumises, et par la **perte d'avantages**.

Afin d'atténuer ces effets de seuil défavorables, **l'article 6** permet au préfet de **déroger temporairement à certaines normes législatives**, précisément **énumérées**. Sont ainsi visées :

- l'obligation de disposer d'au moins 25 % de **logements sociaux** dans le parc de résidences principales de la commune ;
- l'obligation d'aménager au moins un **site cinétaire** ;
- l'obligation de figurer au **schéma départemental** qui définit les modalités d'**accueil des gens du voyage** ;
- l'obligation de mettre en place au moins un **centre médico-social scolaire** ;
- le droit de bénéficier à titre gratuit de **l'aide des services préfectoraux** pour l'étude technique de certaines demandes de permis ou de déclarations préalables.

La demande de dérogation devrait être adoptée par délibération du conseil municipal de la commune nouvelle, tandis qu'il reviendrait à l'arrêté préfectoral de préciser : les dispositions législatives auxquelles il serait dérogé ; la **durée de cette dérogation**, sachant que celle-ci ne pourrait excéder la date du troisième renouvellement général des conseils municipaux suivant la création de la commune nouvelle ; et les mesures transitoires nécessaires permettant, à l'issue de la période de dérogation, l'application du droit commun.

3. Permettre au préfet de s'opposer aux projets de réforme des services publics consécutifs à la création d'une commune nouvelle

Afin de garantir le maintien des services publics lorsque des communes nouvelles sont créées, l'**article 7** prévoit qu'entre la date de création de la commune nouvelle et jusqu'au premier renouvellement général de son conseil municipal, le préfet doit être **saisi pour avis conforme**, à la demande du maire de la commune nouvelle, **avant toute réforme des services de l'État ouverts au public**. Seraient ainsi visées aussi bien la modification des conditions de fonctionnement que la fermeture des écoles (ou de certaines classes), des centres des finances publiques ou encore des brigades de gendarmerie.

Cette procédure d'avis conforme reviendrait à **confier au préfet un pouvoir de veto**, dans le cas où il s'oppose au projet de réforme en question : il pourrait ainsi en particulier faire obstacle à la fermeture d'un service public.

4. Faire bénéficier le conseil municipal de la présomption de complétude prévue pour les conseils municipaux des communes de droit commun à compter du renouvellement de mars 2026

La loi n° 2025-444 du 21 mai 2025, en généralisant le scrutin de liste, a prévu la possibilité, pour les communes de moins de 1 000 habitants, de déposer des listes incomplètes jusqu'à deux candidats de moins que l'effectif légal, et étendu le bénéfice de « l'exception d'incomplétude » aux communes de 500 à 999 habitants.

Elle n'a en revanche prévu aucune disposition s'agissant de l'application de la règle de présomption de complétude pour le conseil municipal des communes nouvelles pendant la **période transitoire** allant jusqu'au **troisième renouvellement général des conseils municipaux suivant la création de la commune nouvelle**. Aussi l'**article 8** vise-t-il à aligner le nombre minimal de candidats pour former une « liste réputée complète » et le nombre minimal de membres pour siéger dans un « conseil municipal réputé complet » d'une commune nouvelle. En résulterait le régime présenté ci-dessous :

Nombre d'habitants dans la commune nouvelle	Composition complète du conseil municipal	Composition réputée complète du conseil municipal	Liste considérée complète (nombre de candidats)
Moins 100 hab.	11	9	Entre 9 et 13
De 100 à 499 hab.	15	13	Entre 13 et 17
De 500 à 999 hab.	19	17	Entre 17 et 21

Source : commission des lois

C. Favoriser la continuité avec les communes historiques

Considérant que le cumul par un même élu de plusieurs mandats de maire délégué va à l'encontre de la finalité à laquelle répond l'institution des mairies déléguées, à savoir maintenir un ancrage local dans les communes nouvelles, **l'article 9 vise à interdire le cumul des fonctions de maire délégué de plusieurs communes déléguées.**

Ce cumul serait toutefois autorisé à titre dérogatoire, lorsqu'une fonction de maire délégué est vacante, le temps de procéder à l'élection d'un nouveau maire délégué.

D. Faciliter la procédure de « défusion »

La procédure de « défusion » des communes nouvelles répond aujourd'hui aux conditions de droit commun applicables à toute modification des limites territoriales d'une commune.

Afin de simplifier et de clarifier les règles en vigueur, **l'article 10 propose de réduire de moitié le délai de confirmation de la demande par son initiateur, à l'issue duquel le préfet de département est tenu de prescrire l'enquête publique, en le faisant passer d'un an à six mois.** En outre, il prévoit que les **modalités de prise en charge financière de cette enquête soient précisées par arrêté ministériel**, afin de remédier aux difficultés actuelles liées à l'identification du maître d'ouvrage chargé du financement. Enfin, toute demande faite au préfet en vue d'enclencher la procédure de « défusion » devrait être accompagnée de l'élaboration d'une **étude d'impact** sur la commune nouvelle et son EPCI.

Dans un même souci de clarté, **l'article 11 précise qu'en cas de défusion**, dans les communes de plus de 1 000 habitants, l'élection communautaire aurait bien lieu simultanément à celle des conseillers municipaux, selon le **mécanisme du « fléchage »**.

III. La commission a veillé à préserver l'opérationnalité de la proposition de loi et la souplesse de fonctionnement des communes nouvelles

A. La commission a salué les mesures transitoires dérogatoires visant à faciliter la mise en place des communes nouvelles

Les spécificités de l'histoire des communes nouvelles justifient des mesures dérogatoires transitoires. À l'initiative de ses rapporteurs, la commission a en particulier souscrit à l'objectif de **l'article 6**, en estimant que les **effets de seuil** auxquels pouvaient être soumises les communes nouvelles à leur création – soit dans l'application de nouvelles obligations, soit dans la perte d'un droit dont bénéficiaient les communes dites historiques – pouvaient constituer des **freins à leur développement**. La liste des dispositions normatives auxquelles il pourrait être dérogé par arrêté préfectoral lui a paru pertinente et en adéquation avec les attentes exprimées par les associations d'élus à l'occasion des travaux menés par les rapporteurs.

Tout en soulignant le **caractère inédit** du dispositif prévu à l'article 6, qui irait bien plus loin que le pouvoir actuel de dérogation dont disposent les préfets dans le seul domaine réglementaire en application du décret n° 2020-412 du 8 avril 2020, elle a toutefois considéré que ce nouveau pouvoir préfectoral de dérogation ne porterait pas atteinte à la hiérarchie des normes. En effet, les conditions dans lesquelles le pouvoir réglementaire peut déroger à la loi sont prévues par le législateur lui-même ; le champ matériel des règles susceptibles de faire l'objet d'une dérogation est limitativement défini ; et la portée des dérogations (s'agissant de leur finalité et de leur durée) est circonscrite.

Parallèlement, la commission a approuvé l'**allongement de trois à six ans de la durée de la « garantie DETR », prévu par l'article 4**. À l'initiative de ses rapporteurs, elle a toutefois rétabli les conditions actuelles pour en bénéficier : **toute commune nouvelle dont l'une au moins des communes historiques était éligible à la DETR pourra continuer à en bénéficier pendant six ans**.

B. La commission a veillé à garantir l'opérationnalité des dispositions ainsi que la souplesse de fonctionnement des communes nouvelles

1. Préserver la liberté des élus dans la définition de leur projet

Soucieuse de respecter l'objectif de simplification poursuivi par le texte, la commission a **veillé à ce que l'adoption d'une charte de gouvernance** (prévue par **l'article 2**) **demeure un espace de liberté pour les élus locaux**. La commission a ainsi supprimé les précisions relatives au contenu ou à la procédure d'élaboration de la charte, dans un double objectif de préservation de la liberté des élus et de lutte contre la complexification du droit.

Elle a également précisé, par l'adoption d'un amendement au même article, qu'en cas de création d'une commune nouvelle incluant une commune dépourvue de conseil municipal, **la consultation de la population de celle-ci devait s'accompagner de l'accord du conseil municipal des autres communes** faisant partie du projet.

Dans le même esprit, la commission n'a pas souhaité soumettre les communes nouvelles à de nouvelles contraintes, en imposant une interdiction de cumul des fonctions de maires délégué. Aussi, eu égard aux difficultés susceptibles d'émerger en cas de vacances répétées aux fonctions de maire délégué (soit faute de candidat, soit après une démission) et, *in fine* du risque de blocage, **la commission a supprimé l'article 9**.

2. Veiller à ne pas complexifier le droit applicable en prévoyant des procédures dérogatoires aux effets limités

La commission n'a pas jugé indispensable l'introduction d'une procédure distincte dérogatoire pour le rattachement des communes à un unique canton. En l'état du droit, les communes nouvelles comptant entre 3 500 et 4 000 habitants peuvent déjà, à l'initiative du pouvoir réglementaire, obtenir leur rattachement à un canton unique. Afin de **ne pas complexifier les règles** relatives à la modification des limites cantonales, la commission a adopté, à l'article 3, un **amendement de ses rapporteurs** supprimant ces dispositions.

Parallèlement, la commission a pleinement souscrit à la **simplification de la procédure de « défusion »** permise par les **articles 10 et 11**. Elle s'est toutefois opposée à l'allongement du délai laissé au conseil départemental pour rendre son avis, qui aurait divergé du délai de droit commun et alourdi de façon injustifiée la procédure.

3. Prévoir la consultation du préfet par le maire afin que les projets de réforme des services publics soient menés en bonne intelligence, mais ne pas donner pour autant un droit de veto au préfet

La commission partage l'avis des auteurs du texte selon lequel les **réformes des services de l'État intervenant consécutivement à la création d'une commune nouvelle** sont, dans l'ensemble, **préjudiciables au développement de celles-ci** : la fermeture d'une classe immédiatement après la création d'une commune nouvelle peut en effet contribuer à l'impression selon laquelle la création d'une commune nouvelle se traduit par la baisse du nombre du services publics sur le territoire de celle-ci, et dissuader *in fine* d'autres communes de fusionner – sans parler des possibles réticences exprimées par la population.

Pour autant, la procédure d'avis conforme que tend à instaurer **l'article 7** lui paraît très contestable, à un double titre au moins. **Sur le principe**, elle reviendrait à placer le préfet dans une position pour le moins singulière, le conduisant potentiellement à contredire une décision prise par une autre administration. Une telle situation **contreviendrait assurément au principe d'unité de l'État**. De surcroît, l'octroi au préfet d'un pouvoir de contrainte sur des services et établissements de l'État qui ne sont pourtant pas placés sous son autorité serait **peu opérationnel** : en pratique, s'il s'opposait par exemple à la fermeture d'une classe voire d'une école, le préfet ne pourrait mobiliser ni budget ni moyens spécifiques pour maintenir temporairement ouverte la structure concernée. C'est pourquoi la commission a jugé préférable de prévoir dans la loi une **procédure d'avis simple**, qui serait davantage cohérente avec les attributions et moyens respectifs de l'administration déconcentrée et de l'administration centrale et préserverait le principe selon lequel l'État ne parle que d'une voix.

*
* *

Si cette proposition de loi peut contribuer à encourager la création de communes nouvelles et à faciliter leur fonctionnement, elle ne dispense pas d'une **réflexion de plus grande ampleur sur le statut des communes nouvelles**. Les rapporteurs invitent ainsi le Gouvernement à déposer un projet de loi portant l'acte II de la réforme des communes nouvelles, qui devra notamment trancher les questions fondamentales telles que l'avenir des communes « historiques » et des mairies déléguées et l'inscription des communes nouvelles dans le droit commun.

Réunie le mercredi 28 janvier 2026, **la commission a adopté**, selon la procédure de législation en commission prévue par l'article 47 ter du règlement, **la proposition de loi ainsi modifiée**.

En conséquence, seuls seront recevables en séance les amendements visant à :

- assurer le respect de la Constitution ;
- opérer une coordination avec une autre disposition du texte en discussion, avec d'autres textes en cours d'examen ou avec les textes en vigueur ;
- procéder à la correction d'une erreur matérielle.

Ce texte sera examiné par le Sénat en séance publique le jeudi 5 février 2026.

POUR EN SAVOIR PLUS

- **Rapport n° 665** (2024-2025) fait par Nadine Bellurot au nom de la commission des lois sur la proposition de loi visant à renforcer et sécuriser le pouvoir préfectoral de dérogation, mai 2025
- **Rapport d'information n°798** (2022-2023) fait par Françoise Gatel et Éric Kerrouche au nom de la délégation aux collectivités territoriales sur les communes nouvelles, juin 2023
- **Rapport n° 683** (2018-2019) fait par Agnès Canayer au nom de la commission des lois sur la proposition de loi visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires, juillet 2019

Consulter [le dossier législatif](#)



Muriel JOURDA
Présidente
Morbihan
Les Républicains



David MARGUERITTE
Rapporteur
Manche
Les Républicains



Anne-Sophie PATRU
Rapporteure
Ille-et-Vilaine
Union Centriste



Éric KERROUCHE
Rapporteur
Landes
Socialiste, Écologiste et
Républicain

secretaires.lois@senat.fr

01.42.34.23.37

www.senat.fr