

N° 309

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 janvier 2026

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi visant à **faciliter la création et le fonctionnement des communes nouvelles** (procédure accélérée),*

Par M. David MARGUERITTE, Mme Anne-Sophie PATRU et M. Éric KERROUCHE,

Sénateurs et Sénatrice

*Procédure de législation en commission,  
en application de l'article 47 ter du Règlement*

---

(1) Cette commission est composée de : Mme Muriel Jourda, *présidente* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Marie-Pierre de La Gontrie, M. Marc-Philippe Daubresse, Mmes Laurence Harribey, Isabelle Florennes, Patricia Schillinger, Cécile Cukierman, MM. Dany Wattebled, Guy Benarroche, Michel Masset, *vice-présidents* ; Mmes Marie Mercier, Jacqueline Eustache-Brinio, Lauriane Josende, M. Olivier Bitz, *secrétaires* ; M. Jean-Michel Arnaud, Mme Nadine Bellurot, MM. Jean-Baptiste Blanc, François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Sophie Briante Guillemont, M. Ian Brossat, Mme Agnès Canayer, MM. Christophe Chaillou, Mathieu Darnaud, Mmes Catherine Di Folco, Françoise Dumont, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Audrey Linkenheld, MM. Alain Marc, David Margueritte, Hervé Marseille, Thani Mohamed Soilihi, Mme Corinne Narassiguin, M. Paul Toussaint Parigi, Mme Anne-Sophie Patru, M. Hervé Reynaud, Mme Olivia Richard, MM. Teva Rohfritsch, Pierre-Alain Roiron, Mme Elsa Schalck, M. Francis Szpiner, Mmes Lana Tetuanui, Dominique Vérien, M. Louis Vogel, Mme Mélanie Vogel.

Voir les numéros :

Sénat : 251 et 310 (2025-2026)



# SOMMAIRE

## Pages

<b>L'ESSENTIEL.....</b>	<b>5</b>
<b>I. QUINZE ANS APRÈS LE NOUVEAU CADRE LÉGISLATIF DES COMMUNES NOUVELLES, UN BILAN EN DEMI-TEINTE.....</b>	<b>5</b>
A. LES COMMUNES NOUVELLES : UNE RÉPONSE À L'ÉMIETTEMENT COMMUNAL EN FRANCE .....	5
B. UNE DYNAMIQUE GLOBALE QUI S'ESOUFFLE, DANS DES PROPORTIONS INÉGALES À L'ÉCHELLE DU TERRITOIRE NATIONAL.....	6
<b>II. LA PROPOSITION DE LOI ENTEND REDONNER UNE NOUVELLE IMPULSION À LA DYNAMIQUE DES COMMUNES NOUVELLES .....</b>	<b>8</b>
A. SIMPLIFIER ET FACILITER LA CRÉATION DES COMMUNES NOUVELLES .....	8
1. Assurer la cohérence territoriale de la commune nouvelle en simplifiant la redéfinition du périmètre intercommunal, cantonal et régional .....	8
2. Permettre l'inclusion dans un projet de commune nouvelle de communes qui ne parviennent pas à élire un conseil municipal.....	8
B. ACCOMPAGNER LA CRÉATION DES COMMUNES NOUVELLES PAR DES DISPOSITIONS TRANSITOIRES FAVORISANT LEUR « AMORÇAGE » .....	9
1. Un meilleur accompagnement financier des communes nouvelles au cours des premières années de leur existence.....	9
2. Atténuer les effets de seuil causés d'imposition de nouvelles règles ou de la perte d'avantages .....	9
3. Permettre au préfet de s'opposer aux projets de réforme des services publics consécutifs à la création d'une commune nouvelle .....	10
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 .....	11
C. FAVORISER LA CONTINUITÉ AVEC LES COMMUNES HISTORIQUES.....	11
D. FACILITER LA PROCÉDURE DE « DÉFUSION ».....	12
<b>III. LA COMMISSION A VEILLÉ À PRÉSERVER L'OPÉRATIONNALITÉ DE LA PROPOSITION DE LOI ET LA SOUPLESSE DE FONCTIONNEMENT DES COMMUNES NOUVELLES .....</b>	<b>12</b>
A. LA COMMISSION A SALUÉ LES MESURES TRANSITOIRES DÉROGATOIRES VISANT À FACILITER LA MISE EN PLACE DES COMMUNES NOUVELLES .....	12
B. LA COMMISSION A VEILLÉ À GARANTIR L'OPÉRATIONNALITÉ DES DISPOSITIONS AINSI QUE LA SOUPLESSE DE FONCTIONNEMENT DES COMMUNES NOUVELLES .....	13
1. Préserver la liberté des élus dans la définition de leur projet .....	13
2. Veiller à ne pas complexifier le droit applicable en prévoyant des procédures dérogatoires aux effets limités.....	14

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.....	14
---	----

<b>EXAMEN DES ARTICLES .....</b>	<b>17</b>
• <i>Article 1<sup>er</sup></i> Simplification de la procédure de rattachement d'une commune nouvelle à un EPCI à fiscalité propre .....	17
• <i>Article 2</i> Possibilité de créer une commune nouvelle intégrant une commune administrée par une délégation spéciale .....	20
• <i>Article 3</i> Faciliter la création de communes nouvelles sur le territoire de plusieurs départements ou régions et la modification de la carte cantonale.....	24
• <i>Article 4</i> Modification de la garantie d'éligibilité des communes nouvelles à la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) .....	33
• <i>Article 5</i> Modification du calcul de l'évolution de la « dotation de compétences intercommunales » perçue par les communes-communauté .....	36
• <i>Article 6</i> Pouvoir préfectoral de dérogation temporaire à certaines normes législatives pour atténuer les effets de seuils défavorables aux communes nouvelles 40	
• <i>Article 7</i> Saisine obligatoire du préfet pour avis conforme sur les projets de réforme des services de l'État ouverts au public au sein des communes nouvelles récemment créées .....	47
• <i>Article 7 bis</i> Extension aux communes historiques du dispositif expérimental dérogatoire relatif à l'ouverture d'une antenne d'officine de pharmacie.....	51
• <i>Article 8</i> Modalités d'application de la présomption de complétude pour le conseil municipal d'une commune nouvelle .....	52
• <i>Article 9</i> Interdiction du cumul des fonctions de maire délégué de plusieurs communes déléguées .....	55
• <i>Article 10</i> Simplification de la procédure de « défusion » des communes nouvelles .....	58
• <i>Article 11</i> Clarification des règles relatives aux organes délibérants des EPCI à fiscalité propre après une « défusion » de commune nouvelle .....	64
• <i>Article 11 bis</i> Clarification des règles de composition des commissions de contrôle des listes électorales dans les communes nouvelles .....	66
• <i>Article 12</i> Modalités d'entrée en vigueur .....	68
• <i>Article 13</i> Gage financier .....	69
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>71</b>
<b>RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT.....</b>	<b>101</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>103</b>
<b>CONTRIBUTIONS ÉCRITES .....</b>	<b>105</b>
<b>LA LOI EN CONSTRUCTION .....</b>	<b>107</b>

## L'ESSENTIEL

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'entravent 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'ÉMIETTEMENT COMMUNAL EN FRANCE

Si la **loi dite « Marcellin » du 16 juillet 1971** fut la première initiative destinée à atténuer l'émiettement 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<sup>er</sup> 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 positif**<sup>1</sup>.

## ***B. UNE DYNAMIQUE GLOBALE QUI S'ESSOUFFLE, DANS DES PROPORTIONS INÉGALES À L'ÉCHELLE DU TERRITOIRE NATIONAL***

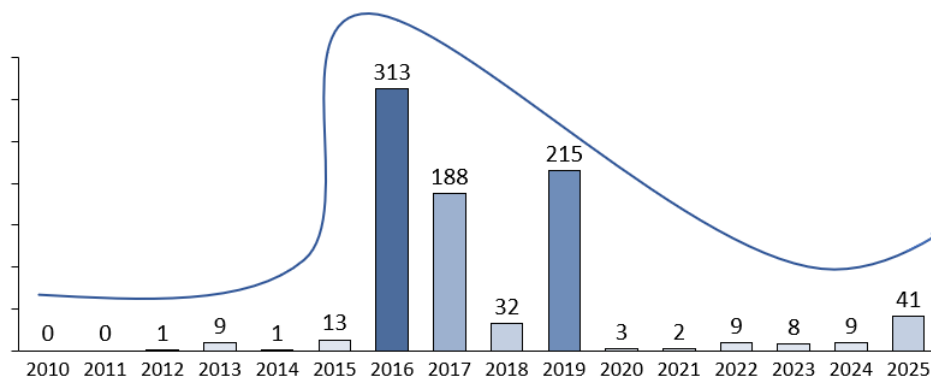


**Nombre de communes  
nouvelles au  
1<sup>er</sup> janvier 2025**

**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.

<sup>1</sup> *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)

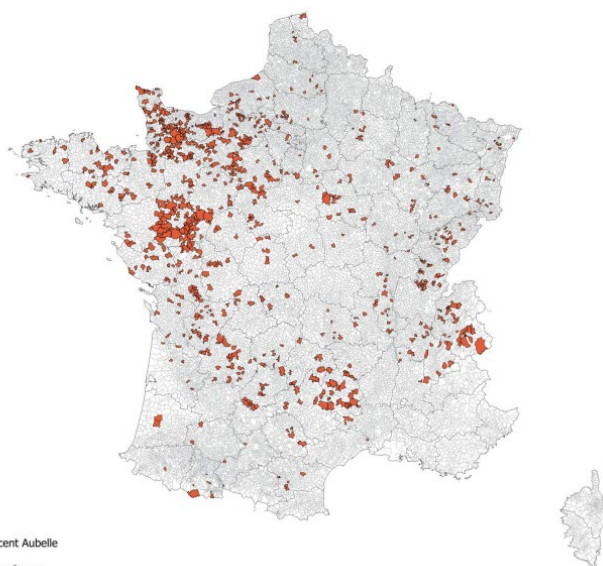


Source : commission des lois à partir des données de la DGCL

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.

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.

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



© Vincent Aubelle  
Source : Insee

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.

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<sup>er</sup> 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 distincts<sup>1</sup>.

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.

---

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

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.

## ***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 réserver 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 cinéraire** ;
- 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 des 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.

**La commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.**



## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

#### **Simplification de la procédure de rattachement d'une commune nouvelle à un EPCI à fiscalité propre**

L'article 1<sup>er</sup> a pour objet d'assouplir la procédure visant à déterminer à quel établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) sera rattachée, à la suite de sa création, une commune nouvelle regroupant des communes appartenant des EPCI-FP distincts. À cet effet, il prévoit de supprimer, aux différents stades de la procédure, l'obligation de consulter les conseils municipaux de l'ensemble des communes membres desdits établissements.

Favorable à l'assouplissement procédural proposé par cet article, la commission l'a adopté sans modification.

#### **1. Une procédure particulière est prévue par la loi afin de déterminer l'EPCI de rattachement de la commune nouvelle**

Lorsque les communes constitutives d'une commune nouvelle appartenaient à des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) distincts, le code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit une **procédure particulière visant à déterminer l'établissement auquel sera rattachée la commune nouvelle**.

Dans cette hypothèse, les communes appelées à former une commune nouvelle doivent en premier lieu indiquer, par délibérations de leurs conseils municipaux, à quel EPCI-FP elles souhaitent que la commune nouvelle soit rattachée<sup>1</sup>. Dans sa version issue de la loi n° 2016-1500 du 8 novembre 2016<sup>2</sup>, le II de l'article L. 2113-5 du CGCT précise les conditions de majorité dans lesquelles les communes constitutives se prononcent sur un tel rattachement.

Aux termes de cet article, « [lorsqu'au] moins la moitié des conseils municipaux des communes incluses dans le périmètre de la commune nouvelle, représentant au moins la moitié de sa population, ont délibéré en faveur de son rattachement à un même » EPCI-FP, le préfet de département saisit pour avis :

- l'organe délibérant de l'EPCI-FP en faveur duquel les communes constitutives ont délibéré ;
- les organes délibérants des autres EPCI-FP dont les communes constitutives sont membres ;

<sup>1</sup> Sixième alinéa de l'article L. 2112-2 du code général des collectivités territoriales.

<sup>2</sup> Loi n° 2016-1500 du 8 novembre 2016 tendant à permettre le maintien des communes associées, sous forme de communes déléguées, en cas de création d'une commune nouvelle.

- les conseils municipaux des communes membres de ces EPCI-FP.

Ces organes délibérants doivent alors se prononcer sur le rattachement envisagé dans un délai d'un mois.

En l'absence de souhait de rattachement formulé par les communes constitutives ou en cas de désaccord du préfet du département avec le souhait qu'elles ont formulé, ce dernier saisit **la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI)** d'une proposition de rattachement à un autre EPCI-FP. Dans ce cas, le préfet sollicite de nouveau l'avis des organes délibérants des collectivités précédemment mentionnés, qui se prononcent dans un délai d'un mois.

La CDCI peut également être saisie par les EPCI-FP concernés par le projet de « fusion » ou leurs communes membres, en cas de désaccord avec le souhait de rattachement formulé par les conseils municipaux des communes constitutives.

Lorsqu'elle est ainsi saisie, la CDCI se prononce dans un délai d'un mois et peut :

- confirmer, à la majorité de deux tiers de ses membres, le souhait de rattachement formulé par les communes constitutives. À défaut, la commune nouvelle devient membre de l'EPCI-FP choisi par le préfet ;

- lorsqu'elle est saisie par les EPCI-FP ou leurs communes membres, se prononcer, à la majorité des deux tiers de ses membres, en faveur d'une proposition de rattachement de la commune nouvelle à un autre EPCI-FP que celui en faveur duquel ont délibéré ses communes constitutives. Dans ce cas, l'avis de l'ensemble des EPCI-FP et de leurs communes membres est de nouveau sollicité sur cette « contre-proposition » de rattachement. Dans cette hypothèse, le rattachement est subordonné à l'approbation de l'EPCI-FP concerné et de la moitié de ses communes membres, représentant au moins la moitié de sa population.

Si aucune proposition n'est adoptée par la CDCI à la majorité des deux tiers de ses membres, ou si la contre-proposition de rattachement n'est pas approuvée par l'EPCI concerné ou la moitié de ses communes membres, le souhait de rattachement initialement formulé par les communes constitutives est validé.

*In fine*, l'arrêté de création de la commune nouvelle doit comporter le nom de l'EPCI-FP dont elle est membre, ce qui entraîne le retrait des leurs propres EPCI-FP des communes constitutives.

Par dérogation (III du même article L. 2113-5 du CGCT), lorsque l'une des communes constitutives était membre d'une **communauté urbaine ou d'une métropole**, le préfet de département prononce le rattachement d'office de la commune nouvelle à cet EPCI-FP.

## **2. Un allègement de la procédure par une suppression de l'obligation de consulter l'ensemble des communes membres des EPCI-FP concernés**

L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi tend à modifier l'article L. 2113-5 du CGCT afin de supprimer l'obligation de consultation, aux différentes étapes de la procédure, de l'ensemble des conseils municipaux des communes membres de chaque EPCI-FP concerné par le projet de rattachement.

Seuls les organes délibérants de ces EPCI-FP seraient ainsi consultés, c'est-à-dire à la fois l'établissement auquel il est envisagé de rattacher la commune nouvelle et celui ou ceux auxquels les communes constitutives appartiennent encore.

Le dispositif aboutirait également, en cas de nouvelle proposition de rattachement soumise par un des EPCI-FP concernés à la CDCI et approuvée par cette dernière à la majorité des deux tiers de ses membres, de s'affranchir de l'obligation de recueillir l'approbation de la moitié des conseils municipaux des communes membres, représentant au moins la moitié de la population de l'EPCI-FP auquel le rattachement est envisagé. Seul ce dernier aurait alors à se prononcer pour valider l'intégration en son sein de la commune nouvelle.

## **3. La commission a approuvé cet assouplissement bienvenu de la procédure de rattachement à un EPCI-FP des communes nouvelles**

Les rapporteurs ont accueilli favorablement cette simplification, qui permettra d'assouplir une procédure relativement lourde, tout en préservant le pouvoir d'initiative des communes constitutives et l'exigence d'approbation du rattachement par l'ensemble des EPCI-FP concernés.

D'après les données fournies aux rapporteurs par la direction générale des collectivités locales (DGCL), sur les 844 communes nouvelles, 67 sont issues de communes appartenant à des EPCI-FP distincts (soit environ 8 % des communes nouvelles).

La suppression de l'obligation de consulter l'ensemble des communes, sans lever à elle seule un obstacle à la création de communes nouvelles, permettra **d'accélérer et d'alléger la procédure**, notamment pour le préfet, qui est bien souvent contraint de solliciter un grand nombre de communes.

<p>La commission a <b>adopté</b> l'article 1<sup>er</sup> <b>sans modification</b>.</p>
---

## Article 2

**Possibilité de créer une commune nouvelle intégrant une commune  
administrée par une délégation spéciale**

L'article 2 tend à introduire une procédure spécifique de création d'une commune nouvelle lorsque, à l'issue de trois scrutins successifs, une commune demeure administrée par une délégation spéciale faute d'avoir pu reconstituer son conseil municipal. La commune nouvelle serait alors créée à l'initiative du préfet, à condition de recueillir, au moyen d'une consultation locale, l'accord des électeurs de la commune.

Parallèlement, cet article inscrit dans la loi la notion de « charte de gouvernance », en prévoyant qu'une telle charte peut être adoptée à la majorité des deux tiers des conseils municipaux des communes souhaitant fusionner, et en renvoyant à un décret le soin d'en fixer les modalités d'adoption, le contenu et la publicité.

La commission a, d'une part, jugé utile d'associer à un projet de création d'une commune nouvelle une commune se trouvant dans l'impossibilité de reconstituer son conseil municipal. En particulier, l'exigence de trois scrutins successifs demeurés infructueux est apparue suffisante pour préserver les communes du risque d'une « fusion contrainte ». La commission a toutefois adopté un amendement de ses rapporteurs pour préciser qu'en tout état de cause, l'accord des autres conseils municipaux sera nécessaire pour faire aboutir le projet.

Toujours à l'initiative de ses rapporteurs, elle a, d'autre part, modifié les dispositions relatives à la charte de gouvernance afin de supprimer toute forme de contrainte quant à ses règles d'adoption et son contenu, préservant ainsi la liberté des élus ayant recours à cet outil.

Elle a adopté l'article 2 ainsi modifié.

**1. Une commune administrée par une délégation spéciale ne peut être associée à un projet de création de communes nouvelles**

*a) Une délégation spéciale est désignée en cas d'impossibilité de reconstituer le conseil municipal*

(1) La délégation spéciale : principes et fonctionnement

En application de l'article L. 2121-35 du code général des collectivités territoriales (CGCT), en « cas de dissolution d'un conseil municipal ou de démission de tous ses membres en exercice, ou en cas d'annulation devenue définitive de l'élection de tous ses membres, ou lorsqu'un conseil municipal ne peut être constitué, une délégation spéciale en remplit les fonctions ».

Le représentant de l'État dispose alors d'un **délai de huit jours** à compter du fait générateur rendant nécessaire la désignation d'une délégation spéciale pour procéder, par arrêté, à sa nomination<sup>1</sup>.

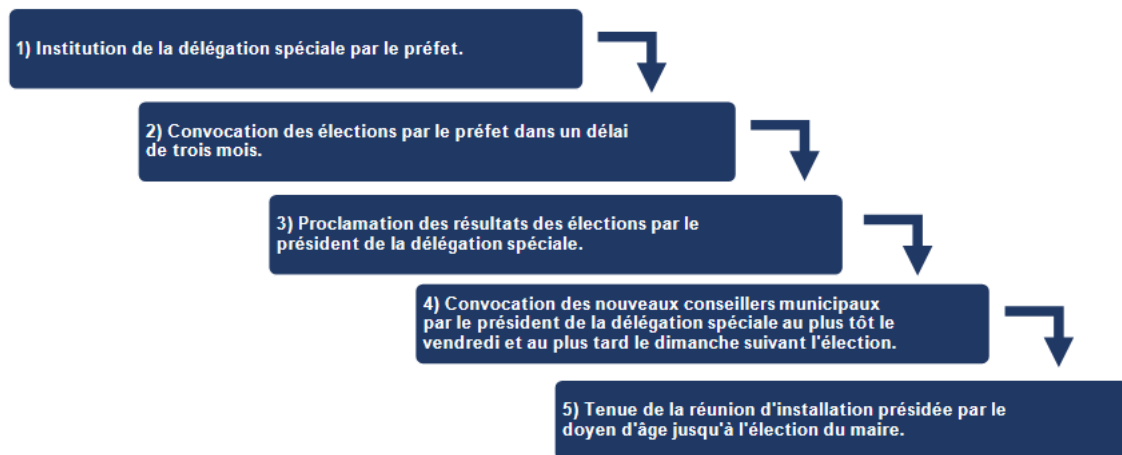
<sup>1</sup> Article L. 2121-36 du code général des collectivités territoriales.

Composée de trois membres dans les communes de moins de 35 000 habitants<sup>1</sup>, la délégation spéciale élit son président, qui est chargé d'exercer temporairement les pouvoirs du maire. **La délégation assure la gestion des « affaires courantes »**, l'article L. 2121-38 du CGCT précisant que ses **pouvoirs « sont limités aux actes de pure administration conservatoire et urgente »**.

Les **fonctions de la délégation spéciale prennent fin « dès que le conseil municipal est reconstitué »** (article L. 2121-39 du CGCT) et les pouvoirs de son président **« dès l'installation du nouveau conseil »** (dernier alinéa de l'article L. 2121-36 du CGCT). Cela suppose donc que des élections municipales aient abouti à l'élection d'un conseil municipal.

En application des articles L. 258 et L. 270 du code électoral, **les élections doivent se tenir dans un délai de trois mois**.

#### Étapes entre l'institution d'une délégation spéciale et la fin de ses fonctions



Source : circulaire du 16 décembre 2025

- (2) La désignation d'une délégation spéciale en cas d'impossibilité de constituer le conseil municipal

L'impossibilité de constituer un conseil municipal est **l'un des motifs** susceptibles de justifier la mise en place d'une délégation spéciale. Elle peut résulter soit de **l'absence de liste présentée aux élections municipales**, soit de **l'absence de dépôt d'au moins une liste respectant les règles** relatives au dépôt et à l'enregistrement des candidatures<sup>2</sup>.

D'après les informations transmises aux rapporteurs par la direction des missions de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur (DMATES), **17 communes n'avaient de candidature déclarée à l'issue du second tour de scrutin des élections municipales de 2020**. Pour ces

<sup>1</sup> Elle peut comporter jusqu'à sept membres dans les communes dépassant le seuil démographique des 35 000 habitants (article L. 2121-37 du code général des collectivités territoriales).

<sup>2</sup> Dans cette hypothèse, le délai de huit jours dans lequel le préfet doit procéder à la désignation de la délégation spéciale court à compter de la fin du mandat du conseil municipal précédent, c'est-à-dire la date du premier tour du renouvellement général.

communes, « les préfets ont systématiquement mis en place une délégation spéciale [...] Parallèlement à l'instauration de ces délégations spéciales les sous-préfets des arrondissements concernés ont rapidement pris des arrêtés de convocation des électeurs pour organiser l'élection des conseils municipaux non pourvus. **Ainsi, les conseils municipaux ont tous été constitués à l'issue des élections partielles.** »

b) L'impossibilité, en l'état du droit, d'intégrer une commune dépourvue de conseil municipal à un projet de création d'une commune nouvelle

Si l'article L. 2113-2 du CGCT, qui régit la procédure de création d'une commune nouvelle, **permet au préfet de département d'en être à l'initiative**, le même article précise que la création d'une commune nouvelle « *est subordonnée à l'accord des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées, représentant plus des deux tiers de la population totale de celles-ci* ».

L'article L. 2113-3 prévoit, lorsque le projet de création d'une commune nouvelle ne recueille pas l'accord unanime des conseils municipaux des communes, l'organisation d'une **consultation locale** sur l'opportunité de la création de la commune nouvelle, à laquelle sont appelées à participer les personnes inscrites sur les listes électorales municipales. Pour que le projet puisse aboutir, il faut que la participation au scrutin soit « *supérieure à la moitié des électeurs inscrits et que le projet recueille [...] l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits.* »

Toutefois, même dans cette hypothèse, les conseils municipaux doivent avoir été consultés *ab initio* : **la loi ne prévoit donc aucune possibilité pour créer une commune nouvelle avec une commune administrée par une délégation spéciale, même lorsque cette situation résulte de l'absence récurrente de candidatures aux élections municipales.**

## **2. Une possibilité encadrée de créer une commune nouvelle intégrant une commune administrée par une délégation spéciale**

L'article 2 tend à créer, au sein d'un nouveau 5° de l'article L. 2113-2 du CGCT, une procédure spéciale régissant la création d'une commune nouvelle intégrant une commune administrée par une délégation spéciale.

Le préfet de département ne pourrait engager le projet de création qu'à condition que le conseil municipal de la commune administrée par la délégation spéciale n'ait, **à l'issue de trois scrutins successifs**, pas pu être reconstitué.

Dans ce cas, la création serait subordonnée au succès d'une **consultation de la population**, qui devrait être organisée dans les conditions prévues à l'article L. 2113-3 précité.

Parallèlement, l'article 2 propose de **consacrer** au sein du même article L. 2113-2 du CGCT, la possibilité pour les communes souhaitant se regrouper d'élaborer et d'adopter une « **charte de gouvernance** ». Il précise

que cette décision devrait être prise à la majorité des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes représentant plus de la moitié de leur population totale. La détermination de la procédure d'adoption, du contenu et de la publicité de la charte est renvoyée à un décret.

### 3. La commission a approuvé cette nouvelle possibilité, qu'elle a tenu à préciser et sécuriser juridiquement

Le dispositif proposé à l'article 2 entend répondre à **une situation très spécifique** : celle d'une commune ne parvenant plus, de façon durable, à reconstituer son conseil municipal. Comme l'ont relevé les rapporteurs, il prévoit des **garanties importantes**, en exigeant, d'une part, que **trois scrutins successifs** aient échoué à permettre l'élection d'un nouveau conseil municipal et, d'autre part, que la **population locale réponde favorablement au projet de création de la commune nouvelle**.

En pratique, la condition des trois scrutins successifs demeurés infructueux pourrait être remplie dans un **délai compris entre trois et neuf mois**. En effet, le code électoral prévoit un délai maximal de trois mois pour l'organisation d'une élection municipale partielle<sup>1</sup> et un délai minimal de six semaines, qui correspond à la durée minimale qui doit séparer la convocation des élections par un arrêté du sous-préfet et leur tenue.

D'après les services de la DMATES, la possibilité de créer une commune nouvelle lorsqu'une délégation spéciale a été désignée permettra **d'éviter que des communes soient administrées par des délégations spéciales pendant plusieurs mois voire plusieurs années**, « *cette difficulté [étant susceptible] de s'accroître à la suite de l'adoption* » de l'extension du scrutin de liste aux communes de moins de 1 000 habitants par loi n° 2025-444 du 21 mai 2025<sup>2</sup>.

La commission a approuvé cette mesure circonscrite, qu'elle a jugée de nature à résoudre d'éventuelles difficultés susceptibles de survenir à l'avenir. Les rapporteurs ont néanmoins tenu à **explicitier les conditions dans lesquelles devront être consultées les autres communes appelées à constituer la commune nouvelle**. À cet effet, ils ont présenté un **amendement COM-23** visant à préciser que **l'accord du conseil municipal des autres communes participant au projet de fusion sera bien requis**.

Par ailleurs, les rapporteurs ont souligné **l'intérêt de reconnaître l'existence des « chartes de gouvernance »** et d'inciter les élus locaux à se doter d'un tel document. Les associations représentant les élus locaux entendues par les rapporteurs ont, en effet, insisté sur l'utilité de cet outil. Elles ont cependant également souligné la nécessité de préserver la « souplesse » qui le caractérise.

<sup>1</sup> Voir les articles L. 258 et L. 270 du code électoral.

<sup>2</sup> Loi n° 2025-444 du 21 mai 2025 visant à harmoniser le mode de scrutin aux élections municipales afin de garantir la vitalité démocratique, la cohésion municipale et la parité

Aussi, conformément à l'objectif de simplification poursuivi par la proposition de loi, la commission a adopté un **amendement (COM-24)** des rapporteurs supprimant les précisions relatives à la majorité requise pour adopter une charte de gouvernance, ainsi que le renvoi à un décret pour en déterminer le contenu, la procédure d'adoption et la publicité.

La commission a **adopté** l'article 2 **ainsi modifié**.

### *Article 3*

#### **Faciliter la création de communes nouvelles sur le territoire de plusieurs départements ou régions et la modification de la carte cantonale**

L'article 3 vise, d'une part, à faciliter la création de communes nouvelles lorsque les communes constitutives sont situées sur le territoire de plusieurs départements ou régions et, d'autre part, à permettre aux communes nouvelles de moins de 4 000 habitants d'obtenir, lorsque les communes constitutives sont réparties sur plusieurs cantons, le rattachement à un canton unique.

Si la commission a approuvé la mesure destinée à assouplir les conditions de création de communes nouvelles « à cheval » sur plusieurs départements ou régions, elle a adopté un amendement de ses rapporteurs visant à exiger, en cas d'opposition d'un conseil départemental, une confirmation à l'unanimité du souhait de rattachement exprimé par les communes.

Elle n'a en revanche pas jugé opportune l'introduction, au profit de certaines communes nouvelles, d'une procédure pérenne et dérogatoire leur permettant d'obtenir le rattachement à un unique canton. La commission l'a donc remplacée, à l'initiative de ses rapporteurs et afin de ne pas complexifier le droit applicable, par une mesure circonstanciée et temporaire favorisant l'intégration dans un seul canton, avant le 1<sup>er</sup> janvier 2027, des communes nouvelles comptant entre 3 500 et 3 999 habitants. Elle a adopté l'article ainsi modifié.

#### **1. Les règles applicables en matière de modification des limites territoriales des régions, des départements et des cantons**

##### *a) Les règles applicables en matière de modification des limites territoriales des départements et des régions*

##### **(1) Les règles générales**

##### **(a) La modification des limites territoriales des régions**

L'article L. 4122-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) pose le principe selon lequel *les « limites territoriales des régions sont modifiées par la loi après consultation des conseils régionaux et des conseils départementaux intéressés »*, une telle modification pouvant intervenir à l'initiative des conseils régionaux et départementaux.

Par exception, lorsqu'une modification des limites territoriales de départements limitrophes (voir *infra*) n'appartenant pas à la même région est opérée par un **décret en Conseil d'État**, ce décret entraîne la modification des limites territoriales de la région, **à condition d'avoir recueilli l'avis favorable des conseils régionaux et départementaux**.

Abrogée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016<sup>1</sup>, une procédure permettait, jusqu'alors, à un département et deux régions contiguës de demander conjointement une modification des limites régionales visant à inclure le département dans le territoire d'une région limitrophe. À certaines conditions, la modification pouvait alors intervenir par décret en Conseil d'État.

(b) La modification des limites territoriales des départements

En application de **l'article L. 3112-1 du CGCT**, les limites territoriales des départements sont en principe modifiées **par la loi**, après **consultation** des conseils départementaux intéressés.

Néanmoins, **en cas d'accord des conseils départementaux** sur les modifications territoriales envisagées, celles-ci peuvent être décidées par **décret en Conseil d'État**.

Un cas particulier de modification des limites territoriales est prévu à l'article L. 4124-1 du CGCT, introduit par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010<sup>2</sup>, qui permet aux départements et à la région de leur ressort de fusionner pour former une collectivité territoriale unique. Initiée dans des conditions de majorité spécifiques par la région et les départements intéressés, **une telle fusion est in fine décidée par la loi**, qui détermine l'organisation et les conditions de l'administration de cette collectivité à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution.

(2) L'hypothèse de création d'une commune nouvelle située sur le territoire de plusieurs départements ou régions

Les lois n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 précitée, dite « RCT », et n° 2015-292 du 16 mars 2015 *relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes* ont prévu une **procédure spécifique en cas de projet de création d'une commune nouvelle regroupant des communes situées sur le territoire de plusieurs départements**.

En application de **l'article L. 2113-4 du CGCT**, la création d'une commune nouvelle issue de communes appartenant à des départements différents et, le cas échéant, des régions différentes, ne peut intervenir **qu'après modifications de leurs limites territoriales par décret en Conseil d'État**. Toutefois, ce décret ne peut intervenir qu'en l'absence de délibérations contraires des conseils départementaux et régionaux.

<sup>1</sup> Article L. 4122-1-1 du code général des collectivités territoriales, abrogé par l'article 3 de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

<sup>2</sup> Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

**Autrement dit, si les conseils départementaux et régionaux ont exprimé leur opposition au projet, la modification des limites territoriales relève de la compétence du législateur.**

**La création d'une commune nouvelle issue de départements différents : les différentes étapes (article L. 2113-4 du CGCT et circulaire du 16 mars 2018<sup>1</sup>)**

1° Les communes concernées par le projet de création de la commune nouvelle choisissent, par délibération, le département auquel elles souhaitent que celle-ci appartienne.

2° Le ministre chargé des collectivités territoriales notifie aux conseils départementaux (et, le cas échéant, aux conseils régionaux) le projet de création de la commune nouvelle et les délibérations des conseils municipaux concernés ainsi que, le cas échéant, le résultat des consultations des électeurs organisées en application de l'article L. 2113-3 du CGCT ;

3° Les conseils départementaux et régionaux disposent alors d'un délai de deux mois pour se prononcer. À défaut de délibération dans ce délai, leur décision est réputée favorable.

En l'absence d'opposition de leur part, la modification des limites territoriales des collectivités concernées peut intervenir par décret en Conseil d'État.

Lors de l'examen, en première lecture au Sénat, de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019, dite « Engagement et Proximité »<sup>2</sup>, la commission des lois soulignait que le fait de confier au législateur la modification des limites territoriales en cas d'opposition d'un seul des conseils départementaux ou régionaux n'est pas satisfaisant.

Les rapporteurs relevaient en effet qu'en raison de cette règle, **des « blocages sur le terrain [persistent] : des communes nouvelles, pourtant nécessaires aux territoires en question et dont la création est parfois décidée à l'unanimité par les conseils municipaux, ne peuvent voir le jour en raison de l'opposition d'un seul des conseils départementaux ou régionaux. S'il revient alors au législateur de trancher la question, il n'est pas toujours prêt à exercer sa compétence [...] Plus fondamentalement, le législateur ne dispose que d'une capacité d'appréciation limitée sur ces cas concrets et il est problématique qu'il lui revienne systématiquement de trancher des cas litigieux pour lesquels il ne dispose pas d'un niveau adéquat d'information. »**<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Circulaire du ministère de l'intérieur en date du 16 mars 2018, « Pour le développement des communes nouvelles en 2018 ».

<sup>2</sup> Article 36 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique

<sup>3</sup> Rapport n° 12 (2019-2020) de Mathieu Darnaud et Françoise Gatel, fait au nom de la commission des lois, 2 octobre 2019.

S'appuyant sur ce constat, la commission avait alors adopté un amendement portant article additionnel<sup>1</sup>, devenu l'article 36 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 précitée, supprimant la dernière phrase de l'article L. 2113-4 aux termes de laquelle « *[l]orsqu'un conseil départemental ou un conseil régional a adopté une délibération motivée s'opposant à cette modification, les limites territoriales des départements ou régions ne peuvent être modifiées que par la loi.* »

Ce faisant, **le législateur avait entendu permettre la suppression du « droit de veto » dont disposent les conseils départementaux ou régionaux** en la matière, afin qu'en pratique une délibération d'un seul de ces organes délibérants ne soit plus à même de bloquer le processus de création d'une commune nouvelle « à cheval » sur plusieurs départements.

**Telle ne semble pas être la façon dont la nouvelle rédaction de cet article a été interprétée**, la direction générale des collectivités locales (DGCL) ayant soutenu, lorsqu'elle a été entendue par les rapporteurs, **que ce « droit de veto » demeurerait en vigueur et faisait encore obstacle à plusieurs projets de création de communes nouvelles.**

#### **Des projets de création de communes nouvelles « bloqués » par un désaccord entre conseils départementaux**

En 2017, les deux communes de Seyssel, l'une en Haute-Savoie, l'autre dans l'Ain, qui sont séparées par le Rhône, avaient demandé à être fusionnées dans le cadre d'une commune nouvelle. Le conseil départemental de l'Ain s'est opposé à la création de cette commune nouvelle, alors que celui de la Haute-Savoie y était favorable. La position du conseil départemental de l'Ain a donc empêché la création de la commune nouvelle

Les communes de La Bazoches-Gouët et Chapelle-Guillaume (Eure-et-Loir) et la commune du Gault-du-Perche (Loir-et-Cher) souhaitent également créer une commune nouvelle. Le refus du conseil départemental du Loir-et-Cher, par délibération du 8 octobre 2018, n'en a pas permis la création.

*Source : direction générale des collectivités locales*

#### *b) Les règles applicables en matière de modification des limites territoriales des cantons*

##### **(1) Les règles générales**

Les modifications des limites territoriales des cantons, aux termes du I de **l'article L. 3113-2 du CGCT**, sont décidées par décret en Conseil d'État après consultation du conseil départemental.

<sup>1</sup> Amendement COM-168 de Loïc Hervé.

Toute **modification des limites cantonales opérée par le pouvoir réglementaire** doit répondre à des critères à la fois démographiques et de continuité territoriale, en respectant **les trois<sup>1</sup> conditions suivantes<sup>2</sup>** :

- le territoire de chaque canton doit être défini sur des bases essentiellement démographiques<sup>3</sup> ;
- le territoire d'un canton doit être continu ;
- **toute commune de moins de 3 500 habitants doit être entièrement comprise dans le même canton.**

Dès lors qu'une commune passe sous le seuil démographique des 3 500 habitants, il **appartient donc au pouvoir réglementaire de procéder aux modifications des limites cantonales propres à assurer la conformité du découpage cantonal à la loi**. Depuis le redécoupage national effectué en 2014, seules sont opérées des modifications des limites cantonales rendues nécessaires pour respecter ces trois critères.

Pour une commune, le rattachement à plusieurs cantons n'a de **conséquence que sur l'organisation du renouvellement des conseils départementaux**. En effet, l'article R. 40 du code électoral<sup>4</sup> impose aux communes dont le territoire est situé sur plusieurs cantons de maintenir des bureaux de vote distincts sur chaque fraction de commune.

## (2) Modification des limites cantonales et communes nouvelles

La création d'une commune nouvelle issue de communes qui n'appartenaient pas au même canton rend nécessaire, lorsque sa population est inférieure au seuil des 3 500 habitants, **un redécoupage des limites cantonales**. La fusion de communes situées sur des cantons différents n'est toutefois pas subordonnée à une rectification préalable des limites cantonales<sup>5</sup> : celle-ci intervient, *a posteriori*, par décret en Conseil d'État.

D'après les informations transmises aux rapporteurs par la direction des missions de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur (DMATES), la commune d'Osmerly (264 habitants), créée le 1<sup>er</sup> janvier 2024 dans

<sup>1</sup> Il n'est apporté à ces règles que des exceptions de portée limitée, spécialement justifiées, au cas par cas, par des considérations géographiques ou par d'autres impératifs d'intérêt général.

<sup>2</sup> Définies par le III de l'article L. 3113-2 du code général des collectivités territoriales.

<sup>3</sup> Le Conseil constitutionnel rattache l'exigence d'un découpage des cantons effectué sur des bases essentiellement démographiques au principe d'égalité devant le suffrage (Cons. const., décision n° 2013-667 DC du 16 mai 2013, Loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, cons. 37).

<sup>4</sup> En application de cet article, l'arrêté fixant le périmètre des bureaux de votes détermine le bureau centralisateur de chaque circonscription ou fraction de circonscription au sein de la commune pour l'élection correspondante.

<sup>5</sup> Réponse du ministère de l'intérieur à la question de Nicole Bonnefoy (Charente - SER) publiée le 22 octobre 2020 (question écrite n°18399 - 15<sup>e</sup> législature).

le département du Cher (18) est, par exemple, actuellement rattachée à plusieurs cantons. Elle fera l'objet d'une modification des limites territoriales de son canton de rattachement par décret en Conseil d'État, qui devra être pris au cours l'année 2026<sup>1</sup>.

En parallèle, rien ne s'oppose, en l'état actuel du droit, à ce qu'une commune nouvelle de plus de 3 500 habitants soit située à cheval sur plusieurs cantons. **La loi ne s'oppose pas non plus à ce qu'une modification des limites cantonales intervienne pour rattacher une commune nouvelle dépassant ce seuil démographique à un canton unique.** Il ne s'agit toutefois pas d'une obligation s'imposant au pouvoir réglementaire.

## **2. Les dispositifs proposés : faciliter la création d'une commune nouvelle à cheval sur deux départements et le rattachement à un seul canton des communes nouvelles**

### *a) Faciliter la modification des limites territoriales départementales en cas de création d'une commune nouvelle dont le territoire est situé sur plusieurs régions ou départements*

Le 1° de l'article 3 tend à modifier l'article L. 2113-4 du CGCT afin de **permettre, en cas de création d'une commune nouvelle « à cheval » sur le territoire de plusieurs départements et, le cas échéant, de plusieurs régions, la modification par voie réglementaire des limites territoriales de ces collectivités, même en cas de « veto » de l'un des conseils départementaux ou régionaux.**

Le dispositif permet, en cas de désaccord d'un département ou d'une région, au ministre chargé des collectivités territoriales de **saisir les communes constitutives afin de solliciter une « confirmation » de leur souhait de rattachement.** Si cette confirmation intervient par délibérations motivées des conseils municipaux, **le projet de création de la commune nouvelle peut se concrétiser et la modification des limites territoriales du département ou de la région est décidée par décret en Conseil d'État.**

Autrement dit, cet article permettrait au pouvoir réglementaire de **passer outre le désaccord d'un département ou d'une région sur un projet de modification de ses limites territoriales.**

### *b) Prévoir le rattachement d'office, à leur demande, des communes nouvelles de 3 500 à 3 999 habitants à un canton unique*

Le 2° de l'article 3 prévoit, par l'introduction d'un nouvel article L. 2113-4-1 au sein du CGCT, **la création d'une procédure dérogatoire de rattachement à un canton unique au bénéfice des communes nouvelles comptant entre 3 500 et 3 999 habitants.**

---

<sup>1</sup> Aucune modification de limite territoriale ne pouvant être réalisée en 2027, année qui précède le renouvellement général des conseils départementaux (article L. 567-1 A du code électoral).

Le dispositif vise en effet les communes « *dont la population est inférieure à 4 000 habitants* ». Or, pour les communes de moins de 3 500 habitants, ce rattachement constitue une obligation légale qui s'impose au pouvoir réglementaire.

L'article **distingue selon que la commune nouvelle est en cours de création ou déjà existante**. Dans le premier cas, les communes constitutives pourraient, lors de la délibération demandant la création de la commune nouvelle, demander leur rattachement d'office au « *canton sur lequel est située la commune la plus peuplée* ». Dans le second, la commune nouvelle dont le territoire est à cheval sur plusieurs cantons pourra « *demander à être intégrée dans le canton sur lequel est située sa partie la peuplée* ».

L'article précise que les modifications des limites cantonales sont ensuite **décidées dans les conditions de droit commun**, c'est-à-dire par décret en Conseil d'État après consultation du conseil départemental<sup>1</sup>.

Dans ces deux cas, **le pouvoir réglementaire serait lié par la demande de la commune nouvelle, dont le rattachement à un seul canton constituerait une obligation légale**.

**3. Si elle a approuvé et précisé la mesure facilitant la création de communes nouvelles « à cheval » sur plusieurs départements, la commission n'a pas jugé indispensable l'introduction d'une procédure dérogatoire de modification des limites cantonales**

*a) La commission a validé, en précisant ses conditions, le dispositif favorisant la création de communes nouvelles situées sur le territoire de plusieurs départements*

L'assouplissement de la procédure de modification des limites territoriales des départements ou régions lorsqu'est envisagée la création d'une commune nouvelle dont le territoire serait « à cheval » sur plusieurs d'entre eux a emporté l'adhésion de la commission.

Comme le soulignait en 2019 le rapport précité d'Agnès Canayer, ce dispositif permettra de **lever un obstacle à la création de communes nouvelles, sans pour autant présenter de risque constitutionnel**, en particulier au regard du principe de libre administration.

---

<sup>1</sup> L'alinéa 10 de l'article 3 réplique en effet les dispositions du I de l'article L. 3113-2 du code général des collectivités territoriales.

En effet, conformément à l'article 34 de la Constitution, **le législateur détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources.** La loi étant, en application de l'article 72, chargée de définir les conditions dans lesquelles les collectivités territoriales s'administrent librement, **rien ne semble faire obstacle à ce que le législateur autorise le pouvoir réglementaire national, dans certaines conditions, à modifier les limites des collectivités territoriales sans l'accord de ces dernières.**

Parallèlement, si le dernier alinéa de l'article 72-1 de la Constitution prévoit que la « *modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi* », **il institue seulement une faculté, non une obligation.** Le législateur peut d'ailleurs confier à une autre autorité le soin de procéder à une modification des limites territoriales d'une collectivité, en prévoyant seulement sa consultation obligatoire, sans pour autant prévoir un mécanisme d'avis conforme. Tel est par exemple le cas de la procédure de modification des limites territoriales des communes prévues aux articles L. 2112-2 à L. 2112-13 du CGCT, qui permet au préfet de département de procéder, par arrêté, à une modification sans accord préalable de l'ensemble des communes, imposant seulement une consultation obligatoire.

De la même façon, **le principe de non-tutelle ne s'oppose pas à ce qu'une collectivité territoriale puisse agir directement sur les limites territoriales d'une autre.** En témoigne la procédure de création d'une commune nouvelle prévue à l'article L. 2113-2 du CGCT, à l'issue de laquelle une commune nouvelle peut être créée sans recueillir l'accord de l'ensemble des conseils municipaux<sup>1</sup>.

Soulignant le caractère dérogatoire de cette mesure, qui autorise le pouvoir réglementaire à modifier les limites territoriales d'une collectivité sans son accord préalable, les rapporteurs ont toutefois souhaité **apporter une garantie supplémentaire** aux départements et aux régions. À cet effet, ils ont proposé à la commission, qui l'a adopté, un **amendement (COM-25)** exigeant que les communes constitutives, en cas d'opposition du conseil départemental ou régional, **confirment leur souhait de rattachement à l'unanimité, par des « délibérations concordantes et motivées ».**

b) *La commission a, en revanche, remplacé la procédure dérogatoire et pérenne de rattachement d'une commune nouvelle à un canton unique par une mesure temporaire et circonstanciée*

Les rapporteurs n'ont toutefois pas jugé indispensable l'introduction d'une procédure dérogatoire pérenne de modification des limites cantonales au bénéfice des seules communes nouvelles de 3 500 à 3 999 habitants.

---

<sup>1</sup> Voir commentaire de l'article 2.

En effet, la mesure n'a vocation à bénéficier qu'à un **très faible nombre de communes**. En effet, d'après les données fournies par l'association Départements de France et la DMATES, au 1<sup>er</sup> janvier 2026, seules trois communes nouvelles répondent à ces caractéristiques : Terres-de-Haute-Charente (3 777 habitants), Saint-Maur (3 537 habitants), Fougerolles-Saint-Valbert (3 764 habitants).

Dans sa rédaction initiale, l'article 3 aurait créé une nouvelle obligation permanente pour le pouvoir réglementaire, lequel aurait été « **lié** » **par la demande de rattachement d'une commune nouvelle et contraint de procéder aux modifications des limites cantonales**, et ce sans aucune marge de manœuvre puisque le dispositif fixait les critères pour déterminer à quel canton devait être intégrée la commune nouvelle.

Or, comme l'ont indiqué aux rapporteurs les services du bureau des élections de la DMATES, « **le redécoupage cantonal est une procédure très complexe et sensible. En effet, elle nécessite un travail minutieux sur les équilibres démographiques et géographiques du territoire à redécouper. Elle altère également les équilibres électoraux au sein des départements et revêt donc un caractère éminemment politique.** » Dans ces conditions, il n'apparaît **pas opportun d'imposer, à la demande d'une seule commune, au pouvoir réglementaire national un redécoupage** sur lequel il ne peut porter qu'une appréciation extrêmement réduite.

La commission a donc adopté, à l'initiative de ses rapporteurs, un **amendement COM-26 rect. bis** remplaçant ces dispositions par une **mesure dérogatoire circonstanciée et limitée dans le temps**, visant à favoriser le rattachement à un canton unique des communes nouvelles dont la population est comprise entre 3 500 et 4 000 habitants à la date de la publication de la présente loi.

Les rapporteurs ont en effet jugé cette **solution préférable à l'instauration d'une dérogation pérenne aux règles relatives aux modifications des limites cantonales**, eu égard notamment à **l'objectif de simplification et d'assouplissement** poursuivi par la proposition de loi.

Aussi, en application de ce nouveau dispositif, les **communes nouvelles répondant aux critères de population susmentionnés pourront, par une délibération de leur conseil municipal prise avant le 1<sup>er</sup> septembre 2026, demander leur intégration dans le canton sur lequel est située la partie de son territoire la plus peuplée.**

Le **pouvoir réglementaire** sera alors « **lié** » par cette demande et **devra publier le décret modifiant les limites cantonales avant le 1<sup>er</sup> janvier 2027**. Au-delà de cette date, en effet, aucune modification de limite territoriale ne pourra intervenir, le code électoral interdisant de procéder à de telles modifications à compter du 1<sup>er</sup> janvier de l'année précédant un renouvellement général des conseils départementaux.

La commission a **adopté l'article 3 ainsi modifié**.

#### *Article 4*

### **Modification de la garantie d'éligibilité des communes nouvelles à la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)**

L'article 4 tend à modifier la garantie d'éligibilité à la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) dont bénéficient certaines communes nouvelles. À cet effet, il prévoit, d'une part, d'en restreindre les conditions, en exigeant que l'ensemble des communes constitutives aient été éligibles à cette dotation l'année précédant la fusion et, d'autre part, d'en allonger la durée à six ans, contre trois ans en l'état du droit.

Souscrivant à l'allongement de la durée de cette garantie, qui permettra de mieux accompagner les communes nouvelles rurales, la commission s'est toutefois opposée au resserrement des conditions exigées pour en bénéficier. Elle a donc adopté un amendement de ses rapporteurs visant à préserver la « garantie DETR » actuelle, tout en prolongeant sa durée de trois à six ans.

#### **1. Le législateur a prévu diverses mesures destinées à atténuer les effets de seuil subis par les communes nouvelles en matière de versement des dotations**

*a) Des dispositifs sont prévus par la loi afin d'accompagner financièrement les communes nouvelles et d'atténuer les effets de seuil*

Les communes nouvelles sont susceptibles de **subir des baisses de dotations liées au franchissement, consécutif à la fusion, de certains seuils**, notamment de population. En effet, d'après une consultation menée en 2023 par la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales, près de 21,5 % des maires affirment avoir constaté une perte de dotation suite à la création de leur commune nouvelle<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> *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.*

Pour répondre à cette situation, le législateur est intervenu à plusieurs reprises afin **d'atténuer et de lisser dans le temps ces effets de seuil**, estimant que la création d'une commune nouvelle ne doit pas conduire à pénaliser les communes qui se sont engagées dans cette voie.

C'est dans cette perspective qu'a été introduite par la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 *de finances pour 2024*<sup>1</sup>, en lieu et place du « pacte de stabilité »<sup>2</sup> préexistant, **une « dotation en faveur des communes nouvelles » spécifique** et financée via un prélèvement sur les recettes de l'État (PSR) distinct de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Rendue applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2024 et réservée aux communes nouvelles de moins de 150 000 habitants, cette dotation comprend deux parts<sup>3</sup> :

- **une part « d'amorçage »**, d'un montant de 15 euros par habitants, versée aux communes nouvelles dans les trois premières années suivant leur création afin de compenser les coûts liés à la fusion ;

- **une part « de garantie »**, qui protège de manière pérenne la commune nouvelle contre toute perte de DGF qui résulterait de la fusion. Cette part correspond à la différence entre la somme des DGF perçues par les communes historiques l'année précédant la fusion (multipliée par le taux d'évolution annuel de la DGF du bloc communal) et la DGF perçue par la commune dans les conditions de droit commun l'année de la répartition.

Dans le même esprit, a été créée, à l'initiative du Sénat, une « **garantie de non-baisse** » **de la dotation particulière élus locaux (DEPL)**<sup>4</sup> au bénéfice des communes nouvelles dont l'arrêté de création a été pris à compter du 2 janvier 2022. Initialement instaurée par la loi de finances 2023<sup>5</sup>, pour une période allant jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux suivant la création de la commune nouvelle, cette garantie a été étendue, par la loi de finances pour 2024<sup>6</sup>, pour une durée allant jusqu'au deuxième renouvellement.

*b) La garantie d'éligibilité à la DETR octroyée à certaines communes nouvelles*

Afin d'accompagner les communes nouvelles dont tout ou partie du territoire est situé en zone rurale, le législateur a instauré une **garantie temporaire d'éligibilité à la DETR**.

<sup>1</sup> Article 134 de la loi n°2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

<sup>2</sup> La loi n°2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle avait introduit un « pacte de stabilité » sur la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes nouvelles, permettant une « non-baisse » de leurs attributions au titre de la dotation forfaitaire afin de les accompagner au cours des premières années de leur existence.

<sup>3</sup> Les critères de répartition de cette dotation sont définis à l'article L. 2113-22-1 du code général des collectivités territoriales, dans sa version issue de l'article 248 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

<sup>4</sup> Article L. 2113-22-2 du code général des collectivités territoriales.

<sup>5</sup> Article 200 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

<sup>6</sup> Article 248 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

Initialement réservé aux communes nouvelles issues de la transformation d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) éligibles à la DETR l'année précédant leur transformation<sup>1</sup>, ce dispositif a été étendu **aux communes nouvelles dont l'une au moins des communes historiques était éligible à cette dotation l'année précédant la fusion**<sup>2</sup>.

Ce faisant, **en application du d du 2° de l'article L. 2334-33 du CGCT**, ces communes nouvelles sont **réputées satisfaire aux critères d'éligibilité à la DETR au cours des trois premiers exercices à compter de leur création**.

## **2. Le dispositif proposé : une restriction du champ de la garantie d'éligibilité, assortie d'un allongement de sa durée**

L'article 4 tend à modifier le 2 de l'article L. 2334-33 du CGCT afin d'y insérer un *b bis* octroyant aux communes nouvelles, pour les six premiers exercices à compter de leur création, une garantie d'éligibilité à la DETR, à condition que l'intégralité des communes historiques aient été elles-mêmes éligibles à cette dotation l'année précédant la fusion. Parallèlement, le d du 2° du même article serait abrogé.

Dès lors, cette disposition **modifie la garantie d'éligibilité actuelle à deux titres** :

- d'une part, **elle en restreint le champ via un resserrement des conditions exigées pour en bénéficier** : il faudrait désormais que l'ensemble des communes constitutives aient été éligibles à la DETR l'année précédant la fusion ;
- d'autre part, **elle en allonge la durée** : la commune nouvelle pourrait bénéficier de cette garantie au cours des **six premiers exercices** à compter de sa création, contre seulement trois années actuellement.

## **3. La commission a approuvé l'allongement de la durée de la « garantie DETR » tout en maintenant les conditions actuelles d'éligibilité à cet accompagnement**

Les rapporteurs ont approuvé **l'allongement de trois à six ans de la durée de la « garantie DETR »** dont peuvent bénéficier certaines communes nouvelles. Cette mesure répond en effet aux recommandations régulièrement formulées par le Sénat<sup>3</sup> en faveur d'un « **lissage** » **des effets de seuils financiers** que peuvent subir les communes nouvelles, en particulier lorsqu'elles sont issues de la fusion de plusieurs communes rurales.

Ils ont toutefois **jugé inopportun le « resserrement » des conditions d'éligibilité au dispositif** : réserver la « garantie DETR » aux seules communes nouvelles dont l'intégralité des communes étaient éligibles à cette dotation avant la fusion risquerait, d'une part, de pénaliser certaines communes nouvelles bénéficiaires de la garantie et, d'autre part, d'avoir un

<sup>1</sup> Article 141 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

<sup>2</sup> Article 111 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

<sup>3</sup> Rapport du groupe de travail du Sénat sur la décentralisation, « Libre administration, simplification, libertés locales : 15 propositions pour rendre aux élus locaux leur pouvoir d'agir », 6 juillet 2023.

**effet « désincitatif »** sur plusieurs projets de fusion autour d'une commune « bourg-centre » ou d'une petite ville non éligible à la DETR.

En effet, dans sa rédaction initiale, l'article 4 aurait, sous couvert d'un recentrage de la « garantie DETR » sur les communes nouvelles issues de communes exclusivement rurales, constitué un véritable recul, en contradiction avec les objectifs poursuivis par la proposition de loi.

La commission a dès lors adopté deux amendements identiques, l'un présenté par ses rapporteurs (COM-27) et l'autre par Corinne Bourcier (COM-15 rect. bis), visant à **maintenir les conditions actuelles d'éligibilité à la « garantie DETR », tout en prolongeant sa durée de trois à six ans.**

La commission a **adopté l'article 4 ainsi modifié.**

#### Article 5

#### **Modification du calcul de l'évolution de la « dotation de compétences intercommunales » perçue par les communes-communauté**

L'article 5 tend à modifier les règles de calcul de l'évolution annuelle de la « dotation de compétences intercommunales » perçue par les « communes-communautés », c'est-à-dire les communes nouvelles regroupant l'ensemble des communes qui appartenaient à un même établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP).

En l'état actuel du droit, la dotation de compétences intercommunales varie chaque année sous l'effet conjugué de l'application, d'une part, du taux d'évolution national de la dotation de compensation et, d'autre part, du taux d'évolution national de la dotation d'intercommunalité. Ce premier taux étant systématiquement négatif, à l'inverse du second, l'article 5 prévoit de supprimer son application à la « dotation de compétences intercommunales », afin de garantir une évolution systématiquement positive de cette dotation.

Conformément à sa position historique en faveur des communes-communauté, la commission a approuvé cette nouvelle incitation financière, tout en soulignant qu'elle ne suffira pas, à elle seule, à convaincre les élus des potentialités offertes par ce statut.

#### **1. Les communes-communautés : un régime administratif, juridique et financier spécifique qui n'a pas encore convaincu**

a) *Les communes-communautés : un statut particulier mis en place en 2019 afin d'encourager la création de communes nouvelles à l'échelle d'un EPCI-FP*

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, dite « RCT », avait prévu l'hypothèse dans laquelle serait créée

une commune nouvelle regroupant l'ensemble des communes membres d'un EPCI-FP, afin notamment d'octroyer à ces communes nouvelles une dotation spécifique<sup>1</sup>.

C'est toutefois la **loi n° 2019-809 du 1<sup>er</sup> août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires** qui a doté ces communes nouvelles, désormais dénommées « **communes-communautés** », d'un **véritable statut particulier**. En effet, elle prévoit au bénéfice de ces communes nouvelles une **dérogation à l'obligation de rattachement à un EPCI-FP**.

En application de l'**article L. 2113-9 du code général des collectivités territoriales (CGCT)**, à la demande de deux tiers des conseils municipaux des communes constitutives, la commune-communauté peut ainsi être **dispensée d'appartenir à un EPCI-FP, tout en disposant des mêmes prérogatives et en étant soumises aux mêmes obligations « que celles que la loi attribue ou assigne directement à un tel établissement »**. Parallèlement, l'article L. 5210-1-2 du CGCT, qui prescrit le rattachement de toute commune à un EPCI-FP, prévoit une exception à cette obligation en faveur des « communes-communautés ».

Lorsqu'une commune nouvelle est issue de la fusion de toutes les communes membres d'un EPCI-FP, sa création emporte la dissolution de cet établissement et la substitution de la commune à ce dernier dans tous ses biens, droits et obligations et dans tous ses actes<sup>2</sup>. La commune-communauté se substitue également aux communes dont elle est issue dans les syndicats dont elles étaient membres, et à l'EPCI-FP au sein des syndicats mixtes auxquels il appartenait<sup>3</sup>.

b) *Les communes-communautés bénéficient de modalités de calcul dérogatoires pour le versement de la DGF*

Outre les dispositifs financiers prévus pour l'ensemble des communes nouvelles<sup>4</sup>, les communes-communautés « isolées »<sup>5</sup> bénéficient, en application de l'article L. 2113-20 du CGCT, de **modalités de calcul spécifiques de leur DGF**, de façon à leur garantir un niveau de ressources suffisant pour exercer l'ensemble leurs compétences (communales et intercommunales).

<sup>1</sup> Voir le deuxième alinéa du III de l'article L. 2113-20 du code général des collectivités territoriales, dans sa version issue de l'article 21 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

<sup>2</sup> Dans les conditions prévues au I de l'article L. 2113-5 du code général des collectivités territoriales.

<sup>3</sup> Article L. 2123-9-1 A du code général des collectivités territoriales.

<sup>4</sup> Voir commentaire de l'article 4.

<sup>5</sup> C'est-à-dire les communes-communautés qui n'appartiennent à aucun établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

En application du second alinéa du IV l'article L. 2113-20 du CGCT, les communes-communautés « isolées »<sup>1</sup> perçoivent, outre la DGF des communes, **une « dotation de compétences intercommunales »** qui correspond à la somme :

- des attributions perçues par l'EPCI-FP au titre de la **dotation de compensation** l'année précédant la création de la commune-communauté ;
- et des attributions perçues par l'EPCI-FP au titre de la **dotation d'intercommunalité** l'année précédant la création de la commune-communauté.

Dès la première année, pour **calculer l'évolution annuelle de la dotation de compétences intercommunales**, il est respectivement appliqué à chacune de ses deux composantes les taux d'évolution nationaux :

- **la composante « dotation de compensation »** subit une minoration dans les conditions de droit commun applicables à la dotation perçue par l'ensemble des EPCI-FP<sup>2</sup> ;

- **la composante « dotation d'intercommunalité »** se voit appliquer le taux national d'évolution du montant total de cette dotation à l'échelle nationale, qui est systématiquement positif<sup>3</sup>.

#### **La dotation de compensation et la dotation d'intercommunalité**

La **dotation de compensation** est une dotation dite « figée », incluant l'ancienne part salaire de la taxe professionnelle (part « CPS ») et la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP). Elle évolue uniquement via le mécanisme de l'écêtement, appliqué uniformément, qui permet notamment de financer, dans les conditions de l'article L. 2334-7-1 du CGCT, la hausse de la péréquation des communes.

La **dotation d'intercommunalité** est, quant à elle, une dotation dont le système de répartition est réalisé au sein d'une enveloppe unique, incluant l'ensemble des catégories d'intercommunalités. Ses conditions de répartition sont déterminées par l'article L. 5211-29 du CGCT. Les sommes mises en répartition sont fléchées pour 30 % vers une dotation de base, et pour 70 % vers une dotation de péréquation. Les attributions au titre de la dotation de base sont réparties en fonction du coefficient d'intégration fiscale (CIF) et de la population des EPCI. Les attributions au titre de la dotation de péréquation sont calculées en fonction de la population, du potentiel fiscal, du revenu et du coefficient d'intégration fiscale (CIF).

*Source : direction générale des collectivités locales*

<sup>1</sup> Lorsqu'elles ont été créées postérieurement au renouvellement général des conseils municipaux intervenu en 2020.

<sup>2</sup> Dans les conditions de droit commun prévues au deuxième alinéa de l'article L. 5211-28-1 du code général des collectivités territoriales.

<sup>3</sup> Voir notamment le second alinéa du II de l'article L. 5211-28-1 du code général des collectivités territoriales.

c) *En dépit de ces règles dérogatoires plus favorables, aucune « commune-communauté » n'a encore été créée à ce jour*

Comme l'ont confirmé aux rapporteurs les associations représentatives du bloc communal et la direction générale des collectivités locales (DGCL), **aucune « commune-communauté » n'a encore été créée à ce jour.**

## **2. Le dispositif proposé : exonérer les communes-communautés de la minoration annuelle de la composante « dotation de compensation » subie par les EPCI-FP de droit commun**

L'article 5 modifie le second alinéa du IV de l'article L. 2113-20 du CGCT afin **d'exonérer les communes-communautés « isolées » de l'application, à la composante « dotation de compensation » de leur « dotation de compétences intercommunales », des minorations appliquées à la dotation de compensation des EPCI-FP à l'échelle nationale.**

Ce dispositif aboutirait, afin de **renforcer l'attractivité du statut des communes-communautés**, à favoriser ces dernières par rapport aux EPCI-FP de droit commun en matière de versement de la dotation de compensation.

L'application à la composante « dotation d'intercommunalité » d'un taux d'évolution positif (identique au taux national) permettrait en effet de **garantir aux communes-communauté une évolution positive, au global, de leur « dotation de compétences intercommunales ».**

Cette **nouvelle incitation financière serait financée via le mécanisme de « l'écrêtement »**, dont le fonctionnement est fixé par l'article L. 2334-7-1 du CGCT. Ce mécanisme est destiné à financer, par des redéploiements internes à « l'enveloppe fermée » que constitue la DGF, des besoins de financement, par exemple en cas de hausse de ses composantes perpétuatrices. Si des communes-communautés venaient à être créées, le dispositif serait donc financé via des minorations internes à la DGF.

## **3. La commission a approuvé cette nouvelle incitation financière au profit des communes-communautés**

S'inscrivant dans la continuité des positions adoptées par la commission en faveur des « communes-communautés », les rapporteurs ont souscrit à l'objectif poursuivi par l'article 5.

En effet, lors de l'examen de la loi n° 2019-809 du 1<sup>er</sup> août 2019 *visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires*, la commission avait souligné l'intérêt de ce statut. Alors rapporteur, Agnès Canayer estimait ainsi que, « *[p]ar nature, une telle commune nouvelle dispose déjà de la taille suffisante pour assumer elle-même les compétences habituellement transférées au niveau intercommunal ; son périmètre est déjà censé être adapté à la carte des bassins de vie et des unités urbaines, cohérent avec les autres échelons de l'action publique et suffisamment large pour garantir la solidarité financière entre des territoires d'inégale richesse.* »

Les rapporteurs relèvent néanmoins que, pour utile qu'elle soit, cette seule mesure d'incitation financière ne suffira pas à convaincre les élus locaux de se saisir de la formule des « communes-communautés ». Comme l'ont souligné les représentants d'Intercommunalités de France, « *[d]avantage que d'éventuelles incitations financières ou institutionnelles, c'est la présentation des potentialités permises par la commune-communauté et la conviction des élus qui apparaissent indispensables pour qu'elle soit retenue dans le cadre d'un projet robuste d'évolution institutionnelle d'ampleur sur un territoire donné.* »

Afin de faciliter la mise en œuvre opérationnelle du dispositif dans l'hypothèse où des communes-communautés seraient créées en 2026, et compte tenu de l'adoption tardive de la loi de finances pour 2026, la commission a adopté, à l'article 12 de la proposition de loi, un amendement des rapporteurs visant à prévoir une entrée en vigueur du dispositif à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2027.

La commission a **adopté** l'article 5 **sans modification**.

#### Article 6

### **Pouvoir préfectoral de dérogation temporaire à certaines normes législatives pour atténuer les effets de seuils défavorables aux communes nouvelles**

L'article 6 vise à octroyer au préfet de département le pouvoir de déroger temporairement, par arrêté, à certaines dispositions législatives afin **d'atténuer les effets de seuil liés à la création d'une commune nouvelle** qui lui sont préjudiciables à celle-ci.

Le **champ des dérogations** serait limité aux **obligations** et **droits** sur lesquels la création d'une commune nouvelle a une incidence directe, comme l'obligation relative à la part minimale de logements sociaux sur le territoire de la commune nouvelle résultant de la loi dite « solidarité et renouvellement urbain » (SRU).

La **demande de dérogation** devrait être adoptée par **délibération du conseil municipal** de la commune nouvelle. Il reviendrait à l'arrêté préfectoral de préciser la **durée de la dérogation** (laquelle ne pourrait excéder la date du troisième renouvellement général des conseils municipaux suivant la création de la commune nouvelle) ainsi que les **mesures transitoires en vue de l'application du droit commun**.

La commission a souscrit à l'objectif de l'article, 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 au développement des communes nouvelles.

La commission a toutefois souligné le caractère inédit d'un tel dispositif, 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 néanmoins considéré qu'il ne portait pas atteinte à la hiérarchie des normes, dans la mesure où les conditions dans lesquelles le pouvoir réglementaire peut déroger à la loi sont prévues par le législateur lui-même ; où 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.

C'est pourquoi la commission a **adopté l'article 6** modifié par **l'amendement rédactionnel COM-28** des rapporteurs.

**1. Le pouvoir préfectoral de dérogation est aujourd'hui limité aux normes réglementaires, tandis que la création d'une commune nouvelle peut impliquer, en raison d'effets de seuil, la soumission à de nouvelles obligations législatives**

Un **pouvoir préfectoral de dérogation aux normes réglementaires** a été instauré dès **2018** à titre expérimental<sup>1</sup>, pour permettre à certains préfets de déroger pendant deux ans à des **normes arrêtées par l'administration de l'État** (décrets du Premier ministre, arrêtés ministériels), dans les **sept domaines** suivants :

- les subventions, concours financiers et dispositifs de soutien en faveur des acteurs économiques, des associations et des collectivités territoriales ;
- l'aménagement du territoire et la politique de la ville ;
- l'environnement, l'agriculture et les forêts ;
- la construction, le logement et l'urbanisme ;
- l'emploi et l'activité économique ;
- la protection et la mise en valeur du patrimoine culturel ;
- les activités sportives, socio-éducatives et associatives.

La dérogation doit par ailleurs respecter les **quatre conditions suivantes** :

- être justifiée par un motif d'intérêt général et des circonstances locales ;

---

<sup>1</sup> Décret n° 2017-1845 du 29 décembre 2017 relatif à l'expérimentation territoriale d'un droit préfectoral de dérogation.

– être compatible avec les engagements européens et internationaux de la France ;

– ne pas porter atteinte aux intérêts de la défense ou à la sécurité des personnes et des biens ;

– viser à alléger les démarches administratives, réduire les délais de procédure ou favoriser l'accès aux aides publiques.

Ce droit de dérogation a été **généralisé** par le **décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet**.

Dans son **rapport d'information « flash » de février 2025<sup>1</sup>**, la **délégation aux collectivités territoriales** du Sénat dresse un bilan mitigé de cet outil, dont l'utilisation apparaît limitée et inégale. En tout état de cause, le champ de cette dérogation est limité aux normes réglementaires.

Par ailleurs, la **création d'une commune nouvelle** peut se traduire par l'**application de nouvelles obligations législatives** ou la **perte d'avantages prévus par la loi**, du fait du passage de seuils clés s'agissant du nombre d'habitants ou de la taille de la commune.

En effet, l'obligation pour les communes de respecter un certain nombre de normes législatives est conditionnée par l'atteinte d'une population donnée, comme l'illustre le tableau ci-dessous.

Disposition normative	Seuil	Fondement législatif
Obligation de disposer d'au moins 25 % de logements sociaux au sein de leur parc de résidences principales	Communes de plus 3 500 habitants appartenant à des agglomérations ou des intercommunalités de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants	Article L. 302-5 du code de l'habitation
Obligation de disposer d'au moins un site cinéraire destiné à l'accueil des cendres des personnes qui ont été incinérées	Communes de plus de 2 000 habitants	Article L. 2223-1 du code général des collectivités territoriales

<sup>1</sup> *Rapport d'information n° 346 (2024-2025) de Rémy Pointereau et Guylène Pantel, « Le pouvoir préfectoral de dérogation, un outil au service des territoires ? », le 13 février 2025.*

Obligation de figurer au schéma départemental relatif aux modalités d'accueil des gens du voyage	Communes de plus de 5 000 habitants	II de l'article 1 <sup>er</sup> de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 <i>relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage</i>
Obligation d'organiser au moins centre médico-social scolaire	Communes de plus de 5 000 habitants	Article L. 541-3 du code de l'éducation

Source : commission des lois

De manière analogue, la loi réserve certains avantages aux communes dont la population est inférieure à des seuils donnés. Il en va ainsi de la possibilité réservée (en application de l'article L. 422 8 du code de l'urbanisme) aux communes de moins de 10 000 habitants de disposer à titre gratuit des services préfectoraux pour l'étude technique de certaines demandes de permis ou de déclarations préalables

Or, la **fusion de communes**, à l'origine de la création de communes nouvelles, entraîne fréquemment le **franchissement** de ces **seuils**<sup>1</sup>, si bien que la commune nouvelle peut, en raison de sa population totale :

- être soumise à des normes législatives auxquelles ses anciennes communes constitutives n'étaient pas soumises ;
- perdre un bénéfice dont profitaient ses anciennes communes constitutives.

Les normes en question étant de nature législative, elles ne rentrent pas dans le champ du pouvoir préfectoral de dérogation instauré par le décret n° 2020-412 du 8 avril 2020.

## 2. L'article 6 vise à instaurer un pouvoir préfectoral de dérogation à certaines normes

Afin d'atténuer les effets de seuil défavorables aux communes nouvelles, l'article 6 vise à permettre au préfet de déroger temporairement à certaines normes législatives.

À cette fin, il tend à créer une nouvelle section au sein du chapitre du code général des collectivités territoriales (CGCT) relatif aux communes nouvelles, qui serait constituée d'un nouvel article L. 2113-24.

<sup>1</sup> La population moyenne d'une commune nouvelle est d'environ 3 400 habitants (source : DGCL, données Insee, recensement de la population).

*a) Principe et finalités du nouveau pouvoir de dérogation préfectoral*

Le préfet pourrait prendre un arrêté pour permettre à une commune nouvelle de déroger à certaines dispositions législatives lorsque la création de la commune nouvelle a fait franchir un seuil en nombre d'habitants ou de taille de la commune qui implique, par rapport aux anciennes communes constitutives, de nouvelles obligations ou la perte d'avantages.

Dans ces cas-là, la dérogation permettrait :

- soit de **limiter l'application de droits et obligations à une seule commune constitutive** : ainsi, une commune constitutive, qui remplissait déjà une obligation au regard de sa taille, continuerait d'être soumise à cette obligation sans qu'elle ne soit étendue à l'ensemble de la commune nouvelle ;

- soit de **mettre en œuvre des mesures transitoires** (déterminées par l'arrêté préfectoral) pour rendre progressive l'application des normes de droit commun à la commune nouvelle ;

- soit d'**étendre à la commune nouvelle le bénéfice** d'un droit acquis par une ancienne commune constitutive.

*b) Champ de la dérogation*

L'article 6 précise que le champ des dérogations serait limité aux *« obligations ou droits sur lesquels la création d'une commune nouvelle a une incidence directe, soit du fait d'une application nouvelle de ces dispositions, soit parce que la création implique de les appliquer à un territoire différent de celui des communes initialement constitutives de la commune nouvelle »*.

Ces **droits et obligations** sont **listés de manière exhaustive**. Il s'agit :

- de l'obligation faite (en application de l'article L. 302-5 du code de l'habitation) aux communes de plus de 3 500 habitants qui appartiennent à des agglomérations ou des intercommunalités de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants de **disposer au moins, au sein de leur parc de résidences principales, de 25 % de logements sociaux** (ou 20 % dans les territoires moins tendus) ;

- de l'obligation faite (en application de l'article L. 2223-1 du CGCT) aux communes de plus de 2 000 habitants de **disposer d'au moins un site cinéraire** destiné à l'accueil des cendres des personnes qui ont été incinérées ;

- de l'obligation faite (en application du II de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage) aux communes de plus de 5 000 habitants de **figurer au schéma départemental qui définit les modalités d'accueil des gens du voyage** ainsi que la nature des actions à caractère social qui leur sont destinées ;

- de l'obligation faite (en application de l'article L. 541-3 du code de l'éducation) aux communes de plus de 5 000 habitants de **mettre en place un ou plusieurs centres médico-sociaux scolaires** ;

– de la possibilité réservée (en application de l’article L. 422 8 du code de l’urbanisme) aux communes de moins de 10 000 habitants de **disposer à titre gratuit de l’aide des services préfectoraux pour l’étude technique de certaines demandes de permis ou de déclarations préalables.**

*c) Procédure*

La demande de dérogation devrait être adoptée par **délibération du conseil municipal de la commune nouvelle.**

Elle ne pourrait porter que sur les droits et obligations mentionnés ci-dessus, et devrait « *présenter un lien direct avec la création de la commune nouvelle* », dans l’objectif de limiter le bénéfice de cette disposition aux seules communes nouvelles dont la création a pour effet le franchissement des seuils de population évoqués. À l’inverse, une commune nouvelle ne pourrait pas bénéficier de ce dispositif si, quelques années après sa création, elle franchissait les seuils de population visés du seul fait de la croissance démographique.

Les arrêtés préfectoraux autorisant la dérogation devraient quant à eux 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 ;
- les mesures transitoires nécessaires permettant, à l’issue de la période de dérogation, l’application du droit commun.

**3. La commission a souscrit au dispositif, dont elle a souligné le caractère à la fois inédit mais suffisamment encadré au regard du principe de hiérarchie des normes**

À l’initiative des rapporteurs, la commission a souscrit à l’objectif de l’article, 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 au développement des communes nouvelles**. À ce titre, l’article 6 s’inscrit dans la **logique générale de la proposition de loi**, qui est de **favoriser la constitution de communes nouvelles**.

De plus, la **liste des dispositions normatives** auxquelles il pourrait être dérogé dans ce nouveau cadre a paru **pertinente**, semblant répondre aux **attentes exprimées par les associations d’élus** à l’occasion des travaux menés par les rapporteurs.

La commission n'en a pas moins souligné le **caractère inédit** d'un tel dispositif, 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**, dans la mesure où :

- 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 ;
- la portée des dérogations (s'agissant de leur finalité et de leur durée) est circonscrite.

De plus, l'atteinte au principe d'égalité qu'implique la dérogation lui est apparue justifiée par le **motif d'intérêt général** que constitue le développement des communes nouvelles.

S'agissant par ailleurs de la **durée maximale retenue** pour ce nouveau régime dérogatoire, la commission souligne que **l'échéance du troisième renouvellement général** des conseils municipaux suivant la création de la commune nouvelle<sup>1</sup> correspond à la durée de l'effectif dérogatoire du conseil municipal d'une commune nouvelle, prévu à l'article L. 2113-8 du CGCT à la suite à l'adoption de la loi n° 2025-444 du 21 mai 2025.

Elle juge adaptée l'unité qui en découle dans le régime des dérogations accordées aux communes nouvelles, tout en rappelant que l'objectif pour ces dernières est bien, *in fine*, l'intégration au droit commun : si les communes nouvelles nécessitent des mesures transitoires du fait des spécificités liées aux circonstances de leur création, elles n'ont pas moins vocation à **devenir des communes de droit commun**.

La commission a adopté **l'amendement rédactionnel COM-28** des rapporteurs et a adopté l'article 6 ainsi modifié.

La commission a <b>adopté</b> l'article 6 <b>ainsi modifié</b> .
--

---

<sup>1</sup> En pratique, cela correspondrait à 2032 pour une commune nouvelle créée avant 2020, et 2038 pour une commune nouvelle créée après 2020.

## Article 7

**Saisine obligatoire du préfet pour avis conforme sur les projets de réforme des services de l'État ouverts au public au sein des communes nouvelles récemment créées**

L'article 7 vise à instaurer une **saisine obligatoire du préfet** sur les projets de réforme des services de l'État ouverts au public (tels que les écoles, les centres de finances publics ou encore les brigades de gendarmerie) qui concerneraient une commune nouvelle. L'avis rendu par le préfet dans ce cadre serait **conforme**, c'est-à-dire qu'il lierait l'administration à l'origine du projet. Cette procédure serait mise en œuvre sur une durée limitée (à savoir, de la création d'une commune nouvelle au premier renouvellement général suivant celle-ci).

L'objectif de l'article – garantir que les projets de réforme des services de l'État soient menés en bonne intelligence avec le maire et le préfet de département – est partagé par la commission.

Pour autant, la **procédure d'avis conforme** lui paraît **très contestable**, tant sur le principe et au regard de l'organisation de l'administration centrale, qu'au plan de l'opérationnalité. En pratique, une telle disposition lui semble privée de toute portée.

C'est pourquoi la commission a jugé préférable, en adoptant **l'amendement COM-29 des rapporteurs** 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.

La commission a adopté l'article 7 ainsi modifié.

**1. En l'état du droit, les prérogatives dont disposent les préfets vis-à-vis des services et établissements publics de l'État qui ne sont pas placés sous son autorité sont limitées**

Si la **loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023** d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur a donné au préfet des pouvoirs exorbitants dans des conditions précisément définies<sup>1</sup>, elle constitue l'exception. **De manière générale, le préfet ne dispose pas de pouvoir de**

---

<sup>1</sup> L'article L. 742-2-1 du code de la sécurité intérieure disposant que : « Lorsque surviennent des événements de nature à entraîner un danger grave et imminent pour la sécurité, l'ordre ou la santé publics, la préservation de l'environnement, l'approvisionnement en biens de première nécessité ou la satisfaction des besoins prioritaires de la population définis à l'article L. 732-1, le représentant de l'État dans le département du siège de la zone de défense et de sécurité peut, si le représentant de l'État dans le département l'estime nécessaire pour assurer le rétablissement de l'ordre public, mettre en œuvre les actions mentionnées au dernier alinéa de l'article L. 742-1 et prévenir et limiter les conséquences de ces événements, autoriser le représentant de l'État dans le département, à ces seules fins, à diriger l'action de l'ensemble des services et des établissements publics de l'État ayant un champ d'action territorial, qui sont alors placés pour emploi sous son autorité ».

**contrainte ni d'injonction sur les services et établissements publics de l'État qui ne sont pas placés sous son autorité.**

Par ailleurs, depuis le **décret n° 2025-723 du 30 juillet 2025**, les **préfets de région et de département** doivent être **consultés sur les projets visant la répartition territoriale de certains services ouverts au public.**

Sont ainsi concernés<sup>1</sup> :

- les projets modifiant la répartition territoriale des services ouverts au public placés sous l'autorité de la direction régionale ou départementale des finances publiques, des services académiques ou départementaux de l'éducation nationales, des agences régionales de santé (ARS) ou de leurs délégations départementales ;

- la carte scolaire du premier degré, dans les conditions prévues par l'article D. 211-9 du code de l'éducation (lequel prévoit, pour plus de souplesse, des délais courts et une procédure d'avis implicite favorable) ;

- le projet régional de santé, ainsi que sur les projets soumis à la décision du directeur général de l'ARS ayant une incidence sur le schéma régional de santé<sup>2</sup> ;

- toute décision de retrait, par le directeur général de l'agence régionale de santé, d'une autorisation d'activité de soins prévue à l'article L. 6122-1 du code de la santé publique ou d'activité en matière médico-sociale prévue à l'article L. 313-3 du code de l'action sociale et des familles.

Conformément au cadre général rappelé ci-dessus, il s'agit d'un **avis simple**. En conséquence, **le chef de service à l'origine de la demande** (qu'il s'agisse du directeur régional des finances publiques, du directeur départemental des finances publiques, du recteur, du directeur académique des services de l'éducation nationale, du directeur général de l'ARS, ou encore du directeur de la délégation départementale de l'ARS) **n'est pas lié par l'avis rendu par le préfet.**

#### **Des prérogatives renforcées du préfet comme délégué territorial de certains opérateurs de l'État**

Le décret n° 2025-723 du 30 juillet 2025 a également renforcé les prérogatives du préfet dans sa qualité de délégué territorial de certains opérateurs de l'État (établissements publics ou groupements d'intérêt public). En particulier :

- il est informé préalablement à la notification ou à la publication de toute décision susceptible d'affecter une politique de l'État dans la région ou le département et revêtant une importance particulière ;

<sup>1</sup> Voir l'article 26 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements dans sa version issue du décret n° 2025-723 du 30 juillet 2025.

<sup>2</sup> Ces projets sont soumis au préfet de région.

- il peut demander le réexamen d'une décision prise par l'établissement ou le groupement ayant une incidence dans sa circonscription territoriale. Dans ce cas, l'établissement ou le groupement suspend l'exécution de cette décision jusqu'au réexamen<sup>1</sup>.

## 2. L'article 7 vise à instaurer une saisine obligatoire du préfet de département pour avis conforme sur les projets de réforme des services de l'État ouverts au public

L'exposé des motifs de la proposition de loi souligne que les communes nouvelles peuvent être confrontées à des fermetures de services publics consécutives à leur création.

Dans l'objectif de « *garantir le maintien des services publics lorsque des communes nouvelles sont créées* »<sup>2</sup>, l'article 7 prévoit **qu'entre la date de création de la commune nouvelle et jusqu'au premier renouvellement général**, le préfet doit être **saisi pour avis conforme**, à la demande de son maire, avant toute réforme des services de l'État ouverts au public.

À cette fin, l'article 7 tend à créer un nouvel article L. 2113-8-4 au sein du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Serait ainsi visée toute réforme (pouvant aller de la **modification des conditions de fonctionnement** à la **fermeture**) des services de l'État ouverts au public tels que les **écoles**, les **centres des finances publiques** et les **brigades de gendarmerie**.

Ne seraient en revanche pas compris dans le champ de l'article les bureaux de la Poste ni les établissements publics de santé (tels que les maternités).

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

Cette disposition serait mise en œuvre sur une durée limitée, à savoir, de la création d'une commune nouvelle au premier renouvellement général suivant celle-ci.

## 3. L'opérationnalité du dispositif est apparue très incertaine à la commission, qui a jugé préférable de prévoir dans la loi la saisine, par le maire, du préfet de département pour avis simple sur tout projet de réforme d'un service de l'État consécutif à la création d'une commune nouvelle

Comme les auteurs de la proposition de loi, les rapporteurs estiment indispensable, de manière générale, que les projets de réforme des services de l'État ouverts au public soient menés en bonne intelligence avec le maire et

<sup>1</sup> Voir l'article 59-3 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004.

<sup>2</sup> Exposé des motifs de la proposition de loi, page 6.

le préfet de département. Ceux-ci sont, par définition, des acteurs institutionnels particulièrement bien placés pour connaître précisément les enjeux et spécificités auxquels sont confrontées les communes de leur ressort.

Ils partagent également l'avis selon lequel les **réformes de 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 de 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 leur paraît très **contestable**, tant sur le principe et au regard de l'organisation de l'administration centrale, qu'au plan de l'opérationnalité.

**Sur le principe**, tout d'abord, la disposition de l'article 7 reviendrait à **placer le préfet dans une position pour le moins singulière**, à la fois hors de l'administration de l'État, dont il est pourtant bel et bien membre, et sur le même plan que des chefs de service ou d'administration centrale relevant d'autres ministères que celui de l'intérieur. Le préfet serait ainsi potentiellement conduit non seulement à contredire une décision prise par une autre administration, ce qui **contreviendrait au principe d'unité de l'État**, mais également à devoir assumer la prise de décision dans un domaine qui ne relève pas nécessairement de sa compétence, en dépit de la connaissance qu'il a du territoire.

Surtout, 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. La **portée de l'avis conforme** ne pourrait donc qu'être **très limitée**.

C'est pourquoi, partageant cette analyse des rapporteurs, 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. Ainsi, l'avis du préfet éclairerait l'autorité compétente sans se substituer à la décision de celle-ci.

Par rapport au droit en vigueur résultant du décret n° 2025-723 du 30 juillet 2025, une telle disposition **placerait le maire au centre de la procédure de saisine**, et lui permettrait de s'appuyer utilement sur l'avis du préfet.

Cette procédure ne pourrait être mise en œuvre que sur une **durée limitée**, identique à celle proposée par les auteurs du texte, de manière à viser précisément les **projets de réforme de services de l'État** qui interviendraient **consécutivement à la création d'une commune nouvelle**.

Ainsi, jusqu'au premier renouvellement général des conseils municipaux suivant la création d'une commune nouvelle, le maire pourrait saisir pour avis le représentant de l'État dans le département de tout projet de réforme des services de l'État ouverts au public.

La commission a adopté **l'amendement COM-29 des rapporteurs** à cette fin et a adopté l'article 7 ainsi modifié.

La commission a **adopté l'article 7 ainsi modifié**.

#### *Article 7 bis*

#### **Extension aux communes historiques du dispositif expérimental dérogatoire relatif à l'ouverture d'une antenne d'officine de pharmacie**

**Adopté à l'initiative de Martine Berthet (amendement COM-5 rect. bis)**, l'article 7 *bis* vise à étendre aux communes historiques d'une commune nouvelle l'expérimentation relative à l'ouverture d'une antenne d'officine de pharmacie prévue à l'article L. 162-31-1 du code de la sécurité sociale.

Parmi les **expérimentations dérogatoires** prévues par **l'article L. 162-31-1 du code de la sécurité sociale**, figure la possibilité, pour le directeur général de l'agence régionale de santé, d'autoriser la création d'une antenne de pharmacie dans une commune lorsque :

- cette commune ne comporte plus sur son territoire de pharmacie ;
- et que l'approvisionnement en médicaments est compromis.

Cette antenne est alors créée par le ou les pharmaciens titulaires d'une officine d'une commune limitrophe ou de l'officine la plus proche. Elle fait partie de cette officine et relève de la même entité juridique. **L'avis du conseil de l'ordre des pharmaciens** territorialement compétent et des syndicats représentatifs de la profession est sollicité<sup>1</sup>.

La durée de l'expérimentation est limitée à **cinq ans**. Le Gouvernement doit présenter chaque année au Parlement un état des lieux de cette expérimentation et remettre un bilan un an après la fin de chaque expérimentation.

<sup>1</sup> Aux termes du n) du II de l'article L. 162-31-1 du code de la sécurité sociale.

En l'état du droit, **seules les communes qui ont le statut de collectivités territoriales** sont éligibles à cette disposition expérimentale.

Dans ce contexte, **l'amendement COM-5 rect. bis** de Martine Berthet vise à étendre à l'ensemble des communes dites « historiques » d'une commune nouvelle le bénéfice de cette expérimentation.

En conséquence, des **antennes d'officine** pourront être **créées dans les communes historiques** dont la dernière officine a fermé et dont l'approvisionnement en médicaments est compromis.

Comme souligné par les rapporteurs, les **fermetures de pharmacies et les difficultés d'accès aux soins** qui en découlent figurent en bonne place parmi les difficultés auxquelles les communes nouvelles sont confrontées.

C'est pourquoi la commission a **adopté l'amendement COM-5 rect. bis** créant un article additionnel après l'article 7.

La commission a **adopté l'article 7 bis ainsi rédigé.**

#### *Article 8*

#### **Modalités d'application de la présomption de complétude pour le conseil municipal d'une commune nouvelle**

L'article 8 vise à préciser les modalités d'application de la règle de « **présomption de complétude** » pour le conseil municipal d'une commune nouvelle. Jusqu'au troisième renouvellement général des conseils municipaux suivant la création de la commune nouvelle, le nombre minimal de membres pour siéger dans un conseil municipal réputé complet d'une commune nouvelle serait ainsi égal au nombre minimal de candidats pour former une « liste réputée complète ».

Jugeant cohérente cette disposition, qui tire les conséquences de la loi n° 2025-444 du 21 mai 2025, la commission a **adopté l'article 8 sans modification.**

- 1. La loi n° 2025-444 du 21 mai 2025 a prévu des dispositions relatives au nombre de membres du conseil municipal des communes nouvelles et a étendu le bénéfice de l'« exception d'incomplétude » aux communes de 500 à 999 habitants**

La loi n° 2025-444 du 21 mai 2025 visant à harmoniser le mode de scrutin aux élections municipales afin de garantir la vitalité démocratique, la cohésion municipale et la parité a **prolongé la période transitoire au cours de laquelle les communes nouvelles bénéficient, à titre dérogatoire, d'un nombre de conseillers municipaux supérieur à l'effectif de droit commun.**

Ainsi, les communes nouvelles conservent, pour leur conseil municipal, un **effectif correspondant à celui d'une commune appartenant à la strate démographique immédiatement supérieure** jusqu'au **troisième renouvellement général**<sup>1</sup> des conseils municipaux suivant la création de la commune nouvelle. En conséquence, le retour au droit commun se fera en **2032** pour une commune nouvelle créée avant 2020, et en **2038** pour une commune nouvelle créée après 2020.

En outre, la **loi n° 2025-444 du 21 mai 2025** 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**<sup>2</sup> ;

- et étendu le bénéfice de « l'exception d'incomplétude » aux communes de 500 à 999 habitants<sup>3</sup>.

En résulte, pour les communes « de droit commun », le régime suivant à compter du renouvellement général de mars 2026 :

Nombre d'habitants dans la commune	Composition complète du conseil municipal	Composition réputée complète du conseil municipal	Liste considérée complète (nombre de candidats)
Moins de 100 hab.	7	5	Entre 5 et 9
De 100 à 499 hab.	11	9	Entre 7 et 13
De 500 à 999 hab.	15	13	Entre 11 et 17

*Source : commission des lois*

Pour leur part, les **communes nouvelles** se voient appliquer, en l'état du droit, le régime suivant pendant la période transitoire où elles bénéficient d'un effectif supérieur à l'effectif de droit commun :

Nombre d'habitants dans la commune nouvelle	Composition complète du conseil municipal <sup>4</sup>	Liste considérée complète (nombre de candidats)
Moins de 100 hab.	11	Entre 9 et 13
De 100 à 499 hab.	15	Entre 13 et 17
De 500 à 999 hab.	19	Entre 17 et 21

*Source : commission des lois*

Toutefois, en l'état du droit, **aucune disposition ne prévoit l'application de la règle de présomption de complétude pour le conseil municipal des communes nouvelles pendant la période transitoire** : ainsi,

<sup>1</sup> Et non plus uniquement jusqu'au deuxième renouvellement général, comme le prévoyait l'article L. 2113-8 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dans sa rédaction issue de la loi n° 2019-809 du 1<sup>er</sup> août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires.

<sup>2</sup> En application de l'article L. 252 du code électoral dans sa version issue de la loi n° 2025-444 du 21 mai 2025, et de l'article L. 260 du code électoral.

<sup>3</sup> En application de l'article L. 2121-2-1 du CGCT dans sa version issue de la loi n° 2025-444 du 21 mai 2025.

<sup>4</sup> En application des articles L. 2113-8 et L. 2121-2 du CGCT.

pour une commune nouvelle comprenant entre 100 et 499 habitants, une liste électorale sera considérée complète dès 13 candidats ; en revanche, le conseil municipal devra comporter 15 membres pour être considéré comme complet.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2026, **252 communes nouvelles** (soit près de 30 % des 844 communes nouvelles existantes), ont une **population municipale inférieure à 1 000 habitants**<sup>1</sup>.

**2. L'article 8 vise 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**

Le **nouvel article L. 2113-8-1 B du code général des collectivités territoriales (CGCT)**, que tend à créer l'article 8, transpose aux communes nouvelles, pendant la période transitoire allant jusqu'au troisième renouvellement général des conseils municipaux après la création de la commune nouvelle, les dispositions prévues par la loi n° 2025-444 du 21 mai 2025 pour les communes « de droit commun » à l'**article L. 2121-2-1** du CGCT.

En résulterait le régime suivant :

<b>Nombre d'habitants dans la commune nouvelle</b>	<b>Composition complète du conseil municipal</b>	<b>Composition réputée complète du conseil municipal</b>	<b>Liste considérée complète (nombre de candidats)</b>
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*

L'article 8 vise ainsi 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 outre, le dernier alinéa du nouvel article L. 2113-8-1 B qui serait créé au sein du CGCT vise à aligner, pour l'application de l'**article L. 284 du code électoral**, le nombre de délégués à désigner pour l'élection des sénateurs sur celui des communes du même seuil d'habitants. Seraient ainsi appliquées aux communes nouvelles les dispositions de l'article L. 2121-2-1 du CGCT et en résulterait le régime décrit ci-dessous.

<sup>1</sup> Source : direction générale des collectivités locales à partir des données de l'INSEE.

**Nombre de délégués des conseils municipaux désignés  
pour l'élection des sénateurs des départements**

	Communes de droit commun			Communes nouvelles		
Nombre d'habitants	Nombre de membres du conseil municipal	Nombre de membres du conseil municipal réputé complet	Nombre de délégués désignés	Nombre de membres du conseil municipal	Nombre de membres du conseil municipal réputé complet	Nombre de délégués désignés
Moins de 100 habitants	7	5	1	11	9	1
De 100 à 499 habitants	11	9	1	15	13	1
De 500 à 999 habitants	13	11	3	19	17	3

*Source : commission des lois*

La commission a jugé pertinentes les mesures de coordination prévues par l'article 8 et a adopté l'article sans modification.

La commission a **adopté** l'article 8 **sans modification**.

*Article 9*

**Interdiction du cumul des fonctions de maire délégué de plusieurs communes déléguées**

L'article 9 vise à interdire le cumul des fonctions de maire délégué de plusieurs communes déléguées.

Si la commission comprend l'objectif de maintenir l'ancrage des maires délégués vis-à-vis des communes dites « historiques », elle considère que l'interdiction que tend à poser l'article 9 constituerait une **nouvelle règle contraignante pour les communes nouvelles**, à rebours de l'esprit général de la proposition de loi, qui est de favoriser le développement des communes nouvelles. Elle souligne, en tout état de cause, qu'il ne ressort pas des travaux menés par les rapporteurs que le cumul des fonctions de maire délégué de plusieurs communes déléguées soulève à ce jour des difficultés concrètes.

Au regard à la fois de la volonté de **préserver la souplesse de fonctionnement des communes nouvelles** et de l'**absence de nécessité à légiférer** sur ce sujet précis, la commission a adopté **les amendements identiques COM-30 des rapporteurs et COM-20 de Nadine Bellurot** visant à **supprimer l'article 9**.

### **1. Le cumul des fonctions de maire délégué de plusieurs communes déléguées est aujourd'hui autorisé dans le silence de la loi**

La création, au sein d'une commune nouvelle, de communes déléguées va de pair avec **l'élection d'un maire délégué**<sup>1</sup>.

Si la règle est celle de **l'élection du maire délégué parmi l'ensemble des membres du conseil municipal**<sup>2</sup>, une **dérogation** est prévue selon laquelle **le maire de l'ancienne commune en fonction au moment de la création de la commune nouvelle devient de droit maire délégué** jusqu'au prochain renouvellement du conseil municipal<sup>3</sup>.

En l'état du droit, les fonctions de **maire de la commune nouvelle** et de **maire délégué** sont compatibles<sup>4</sup>. Par ailleurs, le maire délégué exerce de plein droit les fonctions d'**adjoint au maire de la commune nouvelle**<sup>5</sup>.

En revanche, **aucune incompatibilité n'est actuellement prévue s'agissant des fonctions de maire délégué de plusieurs communes déléguées**.

### **Les règles relatives au cumul des indemnités en cas de cumul de fonctions dans les communes nouvelles**

Le code général des collectivités territoriales prévoit :

- l'interdiction du cumul des indemnités en cas de cumul de fonctions de maire de commune nouvelle et de maire délégué (article L. 2113-12-12 du CGCT) ;
- ainsi que l'interdiction du cumul de l'indemnité d'adjoint au maire de la commune nouvelle et de l'indemnité de maire délégué (article L. 2113-19 du CGCT).

Si aucune disposition ne prévoit l'interdiction du cumul des indemnités de maire délégué en cas de cumul de plusieurs fonctions de maire délégué, la **règle de l'écêtement**, telle qu'elle est posée à l'article L. 2123-20 du CGCT, s'applique à ce cas<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Aux termes des deux premiers alinéas de l'article L. 2113-11 du code général des collectivités territoriales (CGCT) : « La création au sein d'une commune nouvelle de communes déléguées entraîne de plein droit pour chacune d'entre elles : 1° L'institution d'un maire délégué ».

<sup>2</sup> En application du premier alinéa de l'article L. 2113-12-2 du CGCT.

<sup>3</sup> En application du deuxième alinéa de l'article L. 2113-12-2 du CGCT.

<sup>4</sup> En application du troisième alinéa de l'article L. 2113-12-2 du CGCT.

<sup>5</sup> En application du second alinéa de l'article L. 2113-13 du CGCT.

<sup>6</sup> L'article L. 2113-19 prévoit en effet à son premier alinéa que « les dispositions du chapitre III du titre II du livre I<sup>er</sup> de la présente partie relatives au maire et à ses adjoints sont également applicables respectivement aux maires délégués et à leurs adjoints ».

## 2. L'article 9 vise à prévoir l'interdiction du cumul des fonctions de maire délégué de plusieurs communes déléguées

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, qui est de « *maintenir un ancrage local dans les communes nouvelles* »<sup>1</sup>, l'article 9 vise à inscrire, à l'article L. 2113-12-2 du CGCT, l'interdiction du cumul des fonctions de maire délégué de plusieurs communes déléguées.

Il **autorise** toutefois **ce cumul à titre dérogatoire**, lorsqu'une fonction de maire délégué est vacante, le temps de procéder à l'élection d'un nouveau maire délégué.

## 3. Considérant que cette interdiction de cumul risquerait de rigidifier le fonctionnement des communes nouvelles, la commission a supprimé l'article 9

La commission ne conteste pas que l'institution des **mairies déléguées** a pour finalité première d'**assurer une représentation effective de chaque commune historique**. Elle comprend ainsi l'objectif de l'article 9 de **garantir la représentation des communes déléguées** au moyen de l'interdiction du cumul des fonctions de maire délégué.

Pour autant, la nécessité d'une telle disposition, qui reviendrait à soumettre les communes nouvelles à une nouvelle contrainte, ne lui apparaît pas établie.

D'une part, il ne ressort pas des travaux des rapporteurs que le cumul des fonctions de maires délégués de plusieurs communes déléguées soit à l'origine de difficultés particulières dans les communes nouvelles. Ni la direction générale des collectivités locales, ni les associations d'élus entendues n'ont d'ailleurs pu faire part aux rapporteurs d'éléments sur le nombre de situations observées de cumul de fonctions de maire délégué de plusieurs communes déléguées.

D'autre part, sur le **plan pratique**, l'interdiction du cumul de fonctions de maire délégué de plusieurs communes déléguées pourrait soulever des **difficultés en cas de vacances répétées** aux fonctions de maire délégué (soit faute de candidat, soit après une démission), et *in fine* un **risque de blocage**, d'autant plus élevé si la commune nouvelle comporte de nombreuses communes déléguées<sup>2</sup>. Il n'est pas assuré que la dérogation permise par l'article suffise à garantir la continuité de l'exercice des fonctions de maire délégué.

<sup>1</sup> Exposé des motifs de la proposition de loi, page 7.

<sup>2</sup> Si chaque commune nouvelle résulte en moyenne de la fusion de 3,2 communes, 10 communes nouvelles sont issues, à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2026, de la fusion de 14 ou plus communes constitutives (source : DGCL, Données Insee, recensement de la population).

Jugeant à la fois prioritaire et conforme à l'esprit général de la proposition de loi de **préserver la souplesse de fonctionnement des communes nouvelles**, la commission a adopté les **amendements COM-30 des rapporteurs et COM-20 de Nadine Bellurot tendant à la suppression de l'article.**

Partisans de cette suppression, les rapporteurs n'en considèrent pas moins **nécessaire** de mener, à moyen terme, une **réflexion générale sur le rôle et le statut des maires délégués**. Pourraient notamment être abordées, dans ce cadre, les modalités d'une nouvelle procédure permettant au maire d'une commune nouvelle de démettre de ses fonctions un maire délégué.

La commission a **supprimé** l'article 9.

#### *Article 10*

#### **Simplification de la procédure de « défusion » des communes nouvelles**

L'article 10 vise à créer une **nouvelle section relative aux « procédures de modification aux limites territoriales des communes nouvelles »** au sein du chapitre du code général des collectivités territoriales dédié à la création d'une commune nouvelle. Cette nouvelle section permettrait de **régir les modalités des procédures de « défusion » des communes nouvelles**, c'est-à-dire la séparation d'une ou de plusieurs communes formant une commune nouvelle.

Les procédures de « défusion » impliquent l'organisation d'une enquête publique afin de recueillir l'avis des habitants de la commune nouvelle. Cette enquête publique est prescrite par le préfet du département, lorsqu'il a été saisi d'une demande à cet effet par le conseil municipal ou par le tiers des électeurs inscrits de la commune nouvelle. Cette demande doit néanmoins être confirmée à l'issue d'un délai, que l'article 10 propose de réduire d'un an à six mois, pour être recevable.

En outre, il serait précisé au sein de la nouvelle section que le coût de la « défusion » soit évalué par l'initiateur de la demande et que l'enquête publique soit prise en charge financièrement selon des modalités fixées par un arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales.

Toutefois, à rebours de la volonté de simplification de cette procédure, l'article 10 prolonge la durée laissée au conseil départemental pour rendre son avis sur le projet de « défusion ».

Suivant l'avis de ses rapporteurs, qui ont estimé qu'il était préférable de faciliter l'ensemble de la procédure de « défusion » dans un souci d'efficacité, et ainsi de réduire le délai laissé au conseil départemental pour rendre son avis sur le projet de « défusion » pour le rendre conforme au délai de droit commun, **la commission a adopté cet article ainsi modifié.**

**1. L'état du droit : l'éventuelle « défusion » d'une commune nouvelle est régie par la procédure de droit commun portant modification des limites territoriales des communes**

*a) La procédure de « défusion » s'exécute dans les conditions de droit commun fixées par le code général des collectivités territoriales*

Certaines communes nouvelles peuvent faire face à des **difficultés importantes** : manque de clarté sur la gouvernance entre la commune nouvelle et les communes déléguées, volonté des anciennes communes de préserver leur identité propre, difficultés financières liées aux dépenses nouvelles entraînées par la fusion, *etc.* Lorsque ces difficultés deviennent insurmontables, la « défusion » peut être perçue comme la moins pire des solutions.

Il n'existe toutefois **pas de procédure de « défusion » spécifique pour les communes nouvelles** : lorsqu'une ou plusieurs communes souhaitent être détachées de la commune nouvelle à laquelle elles appartenaient jusqu'alors, elles doivent se conformer à la **procédure de droit commun prévue, pour toute commune souhaitant modifier ses limites territoriales, aux articles L. 2112-2 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT).**

En premier lieu, le **conseil municipal<sup>1</sup>** ou le **tiers des électeurs inscrits** de la commune nouvelle peuvent **saisir le préfet de département afin de lui demander la prescription d'une enquête publique**. Le préfet peut aussi ordonner cette enquête publique d'office. Si celle-ci n'est pas obligatoire en cas de fusion de communes – donc de création ou d'élargissement d'une commune nouvelle –, il est nécessaire d'y recourir avant tout détachement d'une section de commune.

La demande doit toutefois être **confirmée par ses auteurs à l'issue d'un délai d'une année pour être recevable**. Le cas échéant, le préfet est **libre de prescrire l'enquête publique** dans les conditions définies au chapitre IV du titre III du livre 1<sup>er</sup> du code des relations entre le public et l'administration (CRPA)<sup>2</sup> **ou de ne pas le faire**, si un motif d'intérêt général s'y oppose<sup>3</sup>.

En cas de prescription de l'enquête publique, il doit également instituer par arrêté une **commission préparatoire, donnant son avis sur le projet de « défusion »**.

---

<sup>1</sup> La demande de « défusion » émanant du conseil municipal d'une commune nouvelle peut être le fruit de dissensions persistantes entre une ou plusieurs communes déléguées avec le conseil municipal « central ».

<sup>2</sup> L'arrêté d'enquête publique précise l'objet de l'enquête, la désignation du commissaire enquêteur, la date d'ouverture de l'enquête et sa durée (minimum quinze jours), ainsi que les heures et le lieu où le public pourra prendre connaissance du dossier (voir les articles R. 134-3 à R. 134-32 du CRPA).

<sup>3</sup> Initialement, le préfet n'était pas tenu de le faire s'il ne jugeait pas la procédure opportune (cour administrative d'appel de Lyon, arrêt « Commune de Landry » du 1<sup>er</sup> mars 2001). L'arrêt « Consorts A. » de la cour administrative d'appel de Versailles, le 4 juin 2010, nuance cette possibilité en la réservant au cas mentionné ici.

L'article L. 2112-3 du CGCT précise que les membres de ladite commission, dont le nombre est fixé par arrêté, sont choisis parmi les personnes éligibles au conseil municipal de la commune concernée, et élus au scrutin proportionnel, de liste et paritaire<sup>1</sup>. À ce stade de la procédure, **le préfet n'est tenu par aucun délai pour prescrire l'enquête publique**<sup>2</sup> ; il ne peut toutefois « *utilement invoquer [...] des difficultés techniques* » pour ne pas l'organiser<sup>3</sup>.

En cas d'irrégularités dans l'institution ou les modalités de constitution de la commission, le préfet peut procéder à l'institution d'une nouvelle commission<sup>4</sup>.

En deuxième lieu, les **conseils municipaux** intéressés donnent obligatoirement leur **avis**<sup>5</sup>, de même que le **conseil départemental**, **qui bénéficie d'un délai de six semaines à compter de sa saisine pour se prononcer**, sans quoi son avis est réputé favorable au projet de modification des limites territoriales<sup>6</sup>. Une fois les avis rendus, **le préfet peut décider de la « défusion » s'il juge le projet conforme à l'intérêt des communes préalablement unies**. Ainsi, le préfet a la possibilité de refuser la demande s'il estime qu'il existe des solutions alternatives à la scission pour répondre aux attentes des habitants<sup>7</sup>, qu'il n'y a pas de majorité claire en faveur du projet ou encore que la scission pourrait avoir pour conséquence d'entraîner les communes dans une situation financière structurellement déficitaire<sup>8</sup>.

Toutefois, la décision du préfet est **susceptible de recours pour erreur manifeste d'appréciation** : le cas échéant, le juge administratif peut enjoindre le préfet de statuer à nouveau<sup>9</sup>.

En troisième et dernier lieu, le **préfet décide de la scission de plusieurs communes par arrêté**<sup>10</sup>. Il peut également prendre **toutes les dispositions transitoires pour assurer la continuité des services publics** jusqu'à l'installation des nouvelles assemblées municipales<sup>11</sup>.

---

<sup>1</sup> Pour les communes de moins de 1 000 habitants, cette disposition sera appliquée à partir des élections municipales de 2026, conformément à la date d'entrée en vigueur de la loi n° 2025-444 du 21 mai 2025 visant à harmoniser le mode de scrutin aux élections municipales afin de garantir la vitalité démocratique, la cohésion municipale et la parité.

<sup>2</sup> Cour administrative d'appel de Lyon, arrêt n° 12LY00921 du 27 juin 2013.

<sup>3</sup> Cour administrative de Lyon, arrêt n° 12LY00556 du 27 novembre 2012.

<sup>4</sup> Conseil d'État, décision n° 356145 du 15 février 2013.

<sup>5</sup> Article L. 2112-4 du CGCT.

<sup>6</sup> Article L. 2112-6 du CGCT.

<sup>7</sup> Cour administrative d'appel de Marseille, arrêt n° 10MA01313 du 2 février 2012.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Cour administrative d'appel de Nantes, arrêt n° 01NT01135 du 27 juin 2003.

<sup>10</sup> À l'exception du cas où ladite scission porterait atteinte aux limites cantonales – conformément à l'article L. 2112-5 du CGCT, un décret en Conseil d'État est alors requis.

<sup>11</sup> L'arrêté préfectoral portant scission peut également être contesté devant le juge, notamment en cas de méconnaissance de certaines obligations qui peuvent constituer une irrégularité susceptible d'entacher la légalité de l'acte administratif (tribunal administratif de la Réunion, arrêt n° 1700424 du 7 décembre 2017), bien que la jurisprudence ne soit pas univoque à ce sujet (tribunal administratif

La commune érigée en commune distincte devient membre de plein droit des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) auxquels appartenait la commune nouvelle, sauf en cas de désignation d'autres établissements dans l'arrêté préfectoral. En cas de « défusion », le conseil municipal de la commune est dissous de plein droit et de nouvelles élections ont lieu immédiatement, sauf si ladite « défusion » a lieu moins de trois mois avant le renouvellement général des conseils municipaux, dans un souci d'opérationnalité. Ces élections ont lieu dans la commune nouvelle subsistante et dans les communes qui s'en sont « séparées ». Dans l'intervalle entre la dissolution du conseil et les nouvelles élections, sont instaurées des **délégations spéciales** conformément à l'article L. 2121-35 du CGCT.

#### L'instauration des délégations spéciales

La délégation spéciale est désignée par le préfet de département dans un délai de huit jours à compter de la dissolution. Le président de la délégation spéciale, élue par celle-ci, remplit les fonctions de maire.

Le nombre de membres est compris entre trois – dans les communes de moins de 35 000 habitants – et sept.

La délégation dispose de pouvoirs restreints : ainsi, elle ne peut engager les finances municipales au-delà des ressources disponibles de l'exercice courant, ni modifier le personnel. Ses fonctions, limitées aux actes d'administration conservatoire, prennent fin dès que le conseil municipal est reconstitué.

*b) La complexité de la procédure de « défusion » se traduit par un nombre limité de communes effectivement détachées d'une commune nouvelle*

La procédure de « défusion » est perçue par les élus locaux comme **complexe**, ce qui tend à **désinciter certaines communes à demander une scission**, malgré des difficultés avérées vécues au sein d'une commune nouvelle. **L'échec de la loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, dite « Loi Marcellin »**, peut d'ailleurs être illustré par le nombre relativement important de « défusions » dans les années qui ont suivi (151 cas entre 1971 et 1995)<sup>1</sup>, eu égard à la faible quantité de fusions de communes entre 1971 et 1977 (2 000 communes ont fusionné en 800 « communes nouvelles », soit une réduction de seulement 4 % du nombre total de communes<sup>2</sup>).

---

*de Nantes, ordonnance n° 2316322 du 27 novembre 2023 : l'absence de saisine du comité sociale territorial préalablement à la décision préfectorale, en méconnaissance de l'article R. 235-5 du code général de la fonction publique, n'a pas été retenu comme un moyen propre à créer un doute sérieux sur la légalité de l'acte).*

<sup>1</sup> Le nombre de « défusions » atteint un pic en 1983, avec un total de 32 séparations de communes fusionnées.

<sup>2</sup> Inspection générale de l'administration, rapport n° 22014-R : « Les communes nouvelles : un bilan décevant, des perspectives incertaines » du 21 septembre 2022

Depuis l'instauration du régime des communes nouvelles par la **loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales**, **seules trois communes nouvelles ont été concernées par une défusion** : Essarts-en-Bocage (6 851 habitants) et Les Hauts-Talicans (543 habitants) le 1<sup>er</sup> janvier 2024, ainsi que Neussargues-en-Pinatelle (1 577 habitants) le 1<sup>er</sup> janvier 2025.

## **2. Le dispositif proposé : une simplification de la procédure de « défusion » des communes nouvelles via un allègement des délais et une clarification des règles, s'agissant de l'enquête publique**

L'article 10 de la proposition de loi tend à créer une **nouvelle section relative aux « procédures de modification aux limites territoriales des communes nouvelles »** au sein du chapitre du CGCT dédié à la « création d'une commune nouvelle ».

**Cette section retranscrit le dispositif de droit commun décrit ci-dessus, à trois exceptions près.**

D'abord, le **délai de confirmation de la demande de « défusion »** par son initiateur, à l'issue duquel le préfet de département prescrit une enquête publique, **serait réduit de moitié**. Il passerait **d'un an à six mois**. À cet égard, la direction générale des collectivités locales (DGCL) rappelle que *« cette durée a parfois été critiquée au niveau local, le délai d'un an étant jugé trop long pour confirmer la demande et engager la procédure de défusion. Une telle attente peut en effet freiner les dynamiques locales et retarder la mise en œuvre de projets territoriaux »*.

Ensuite, **les modalités de prise en charge financière de l'enquête publique seraient définies par un arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales**. Selon l'exposé des motifs, *« l'État pourra alors décider de prendre à sa charge le coût de l'enquête, ou à l'inverse décider que cette prise en charge incombera aux initiateurs de la demande de « défusion », lorsque celle-ci émane d'associations locales par exemple »*.

### **Le financement de la procédure d'enquête publique**

L'article R. 134-18 du CRPA prévoit que le *« commissaire enquêteur et les membres de la commission d'enquête ont droit à une indemnité, à la charge du maître d'ouvrage, qui comprend des vacations et le remboursement des frais qu'ils engagent pour l'accomplissement de leur mission »*. Le préfet fixe le montant de cette indemnité par arrêté, qu'il notifie au maître d'ouvrage. Celui-ci doit verser *« sans délai au commissaire enquêteur [...] le montant de l'indemnité »* (R. 134-20 du CRPA).

Toutefois, le législateur n'a pas entendu préciser **l'identité du maître d'ouvrage** en cas de « défusion » d'une commune nouvelle. D'après les informations de la DGCL, ce sont actuellement les **préfectures** elles-mêmes qui prennent majoritairement en charge ce financement.

Enfin, l'initiateur de la demande faite au préfet de prescrire une enquête publique devrait élaborer un **document estimant les conséquences financières et matérielles de l'opération de « défusion » sur la commune nouvelle** et sur **l'EPCI à fiscalité propre** dont celle-ci est membre.

Les autres dispositions liées aux procédures de modification des limites territoriales communales sont transposées au sein de la nouvelle section, bien que l'article 10 **prévoit que le délai laissé au conseil départemental pour rendre son avis serait désormais de trois mois au lieu de six semaines.**

**3. La position de la commission : la simplification de la procédure de « défusion » est opportune et doit être poursuivie, sans toutefois créer de nouvelles contraintes.**

S'inscrivant dans la volonté de simplification de l'ensemble des procédures relatives aux communes nouvelles, les rapporteurs souscrivent au dispositif prévu par l'article 10. En effet, les difficultés locales liées à la procédure de « défusion » ont été mises en lumière lors des auditions qu'ils ont menées.

C'est pourquoi la **réduction à six mois du délai de confirmation de la demande par son initiateur est une mesure opportune, qui paraît constituer un compromis équilibré**, permettant à la fois de préserver la rigueur du processus et de répondre aux attentes de célérité exprimées par certaines communes nouvelles.

De surcroît, le fait **de prévoir que les modalités de prise en charge financière soient précisées répond au flou juridique existant, s'agissant de l'identité du maître d'ouvrage chargé** du financement de la procédure d'enquête publique, en cas de modification des limites territoriales d'une commune.

Les rapporteurs adhèrent à l'idée d'établir un **cadre plus clair et mieux adapté aux cas de « défusions »** des communes nouvelles, ce qui permet aussi de renforcer la sécurité juridique des arrêtés de modification des limites territoriales pris, le cas échéant, par le préfet de département.

Néanmoins, la commission, partageant l'analyse des rapporteurs, a estimé que le choix de prolonger le délai laissé au conseil départemental pour rendre son avis à trois mois **était peu pertinent**, puisqu'il allait à l'encontre de la volonté de faciliter la procédure globale de « défusion ».

Elle a donc adopté l'**amendement COM-32 des rapporteurs visant à rétablir le délai de droit commun de six semaines, dans un souci d'efficacité et de simplification.**

Elle a également adopté leurs **amendements COM-31 et COM-33.**

La commission a **adopté l'article 10 ainsi modifié.**

#### *Article 11*

### **Clarification des règles relatives aux organes délibérants des EPCI à fiscalité propre après une « défusion » de commune nouvelle**

L'article 11 vise à **préciser les règles applicables à la composition des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP), après la « défusion » d'une commune nouvelle.**

Lors d'une « défusion », le conseil municipal de la commune nouvelle est dissous et de nouvelles élections ont lieu, afin de composer les conseils municipaux des communes issues de la « défusion ». Le droit commun prévoit que les conseillers communautaires soient élus en même temps que les conseillers municipaux, selon le mécanisme du « fléchage ».

L'article 11 explicite, au sein du code général des collectivités territoriales (CGCT), la procédure à suivre dans ce cas pour les communes de 1 000 habitants et plus.

**La commission a adopté cet article sans modification,** convaincue par l'opportunité de cette clarification.

Aujourd'hui, lorsqu'une commune nouvelle est dissoute, son **conseil municipal l'est également de plein droit**<sup>1</sup>. Sont alors convoquées de **nouvelles élections municipales**, à moins que la modification n'intervienne dans les trois mois précédant le renouvellement général des conseils municipaux<sup>2</sup>.

En outre, en cas de « défusion », les communes qui s'en sont séparées deviennent **membres de plein droit des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)** auxquels appartenait la commune nouvelle. Leur participation auxdits EPCI se fait selon les dispositions prévues par le CGCT<sup>3</sup>. Il est procédé à l'élection de nouveaux **conseillers**

<sup>1</sup> Voir l'article L. 2112-12 du code général des collectivités territoriales.

<sup>2</sup> Entre la date de la dissolution et la date d'installation des nouvelles assemblées municipales, les intérêts de chaque commune sont gérés par une **délégation spéciale** désignée par le préfet de département - voir le commentaire de l'article 10 de la proposition de loi.

<sup>3</sup> Voir l'article L. 2112-5-1 du code général des collectivités territoriales.

**communautaires, selon des modalités différenciées, en fonction de la taille desdites communes.**

Dans les **communes de moins de 1 000 habitants**, les conseillers communautaires, amenés à siéger au sein de l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre, sont désignés en application du chapitre III du titre V du livre I<sup>er</sup> du code électoral : ce sont les **membres du conseil municipal, désignés dans l'ordre du tableau**<sup>1</sup>.

Dans les **communes de 1 000 habitants et plus**, ils sont élus en même temps que les **conseillers municipaux** et figurent sur la **liste des candidats** au conseil municipal, mais de manière distincte, selon le **mécanisme du « fléchage »**<sup>2</sup> établi par la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 *relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral*.

En outre, **les règles de procédure mentionnées ci-dessus ne sont pas explicitées dans le cas d'une fusion**<sup>3</sup> ou d'une « défusion » d'une commune nouvelle de 1 000 habitants et plus.

À cet égard, **l'article L. 5211-6-2 du CGCT**, dans sa rédaction issue de la loi n° 2025-444 du 21 mai 2025<sup>4</sup>, tend à présenter les modalités relatives au nombre et à la répartition des sièges de conseiller communautaire dans plusieurs cas, mais ne prévoit pas celui d'une dissolution du conseil municipal de la commune nouvelle après une « défusion ».

Dès lors, **l'article 11** vise à clarifier les règles relatives à la composition des organes délibérants des EPCI-FP, en **modifiant l'article L. 5211-6-2 précité** afin de prévoir explicitement les conditions des élections communautaires dans les communes de 1 000 habitants et plus qui font l'objet d'une « défusion ».

Il précise ainsi que, le cas échéant, les **conseillers communautaires sont élus simultanément aux conseillers municipaux selon le mécanisme du « fléchage », conformément au droit commun.**

---

<sup>1</sup> Le tableau du conseil municipal est la liste officielle de tous les membres du conseil municipal d'une commune, classés hiérarchiquement selon des modalités définies à l'article L. 2121-1 du code général des collectivités territoriales.

<sup>2</sup> Voir les articles L. 273-6 et L. 273-9 du code électoral.

<sup>3</sup> Dans le cas où le préfet de département ne décide pas le maintien en fonction des conseils municipaux, selon l'article L. 2112-11 du CGCT.

<sup>4</sup> Dont la date d'entrée en vigueur est fixée au 15 mars 2026, en cohérence avec la date des prochaines élections municipales.

Suivant l'avis des rapporteurs et convaincue par l'opportunité de cette clarification, **la commission a adopté sans modification cet article.**

La commission a **adopté** l'article 11 **sans modification.**

#### *Article 11 bis*

### **Clarification des règles de composition des commissions de contrôle des listes électorales dans les communes nouvelles**

**Adopté à l'initiative des rapporteurs (amendement COM-34),** l'article 11 *bis* vise à préciser les règles de composition des commissions de contrôle des listes électorales dans les communes nouvelles.

#### **1. La loi n° 2025-444 du 21 mai 2025 a modifié la composition des commissions de contrôle des listes électorales prévues dans chaque commune**

Instituées dans chaque commune par **l'article L. 19 du code électoral**, les commissions de contrôle des listes électorales (CCLE) ont pour rôle de **statuer sur les recours administratifs préalables** prévus au III de l'article L. 18 du code électoral et de **veiller à la régularité des listes électorales**. Elles se réunissent au moins une fois par an, et en tout état de cause entre le vingt-quatrième et le vingt-et-unième jour précédant chaque scrutin.

La **composition** des commissions de contrôle des listes électorales (CCLE) est régie par **l'article L. 19 du code électoral** qui prévoit les dispositions suivantes, à compter de l'entrée en vigueur de la loi n° 2025-444 du 21 mai 2025 *visant à harmoniser le mode de scrutin aux élections municipales afin de garantir la vitalité démocratique, la cohésion municipale et la parité*<sup>1</sup> :

– **dans les communes où trois listes au moins ont obtenu des sièges**, la CCLE comprend trois conseillers municipaux de la liste majoritaire et un conseiller municipal des deuxième et troisième listes en nombre de voix<sup>2</sup> ;

– **dans les communes où deux listes ont obtenu des sièges**, la CCLE comprend trois conseillers municipaux de la liste majoritaire et deux conseillers municipaux de la liste d'opposition<sup>3</sup> ;

<sup>1</sup> C'est-à-dire à compter du 15 mars 2026.

<sup>2</sup> En application du V. de l'article L. 19 dans sa version issue de la loi n° 2025-444 du 21 mai 2025.

<sup>3</sup> En application du VI. de l'article L. 19 dans sa version issue de la loi n° 2025-444 du 21 mai 2025.

– dans les communes où une seule liste a obtenu des sièges ou dans lesquelles il est impossible de constituer une liste complète en application des règles prévues aux cas précédents, la CCLE comprend un conseiller municipal, un délégué de l'administration désigné par le préfet et un délégué désigné par le président du tribunal judiciaire<sup>1</sup>.

Ainsi, les commissions de contrôle des listes électorales sont composées sur la base des **résultats du dernier renouvellement général du conseil municipal de la commune**.

## **2. L'article 11 bis vise à sécuriser juridiquement la composition des commissions de contrôle des listes électorales dans les communes nouvelles**

Les dispositions issues de loi n° 2025-444 du 21 mai 2025 ne précisent pas les règles permettant de composer une commission de contrôle des listes électorales en cas de création d'une commune nouvelle intervenue entre deux renouvellements généraux. En particulier, aucune disposition ne régit la situation dans laquelle les listes ayant obtenu le plus grand nombre de sièges dans chaque commune fusionnée ont obtenu un nombre de siège égal.

C'est pourquoi **l'amendement COM-29 des rapporteurs** vise à préciser les règles permettant de **hiérarchiser les listes des communes composant la commune nouvelle**, en reprenant la logique posée par **l'article L. 2113-8-2 du code général des collectivités territoriales**, qui régit l'ordre du tableau des conseillers municipaux après la fusion des communes. Il est ainsi proposé ainsi de retenir comme **critère d'ordre des listes** « *le rapport entre le nombre de voix obtenu par chacune d'entre elles et le nombre de suffrages exprimés lors du dernier renouvellement du conseil municipal de leur ancienne commune* ».

Ainsi, quel que soit le nombre de communes fusionnant :

- si au moins trois listes se retrouvent dans la commune nouvelle (soit que trois communes à une liste fusionnent, soit que deux communes - dont au moins une commune à deux listes - fusionnent), alors la liste qui aura obtenu le rapport le plus élevé de nombre de voix rapporté au nombre de suffrages exprimés lors du dernier renouvellement obtiendra trois sièges à la commission de contrôle des listes électorale. Les deuxième et troisième listes ayant obtenu le rapport le plus élevé obtiendront chacune un siège au sein de la commission de contrôle des listes électorales ;

- si deux listes se retrouvent dans la commune nouvelle (par la fusion de deux communes à une liste), la liste ayant obtenu le rapport le plus élevé entre le nombre de voix et le nombre de suffrage exprimés lors du dernier

---

<sup>1</sup> En application du VII. de l'article L. 19 dans sa version issue de la loi n° 2025-444 du 21 mai 2025.

renouvellement général du conseil municipal obtiendra trois sièges au sein de la CCLE et la deuxième liste en obtiendra deux ;

– s'il n'y a qu'une seule liste (création d'une commune nouvelle à la suite d'une commune n'ayant eu aucune liste candidate), il est fait application du VII du L. 19 (un conseiller municipal, un délégué du préfet, un délégué du tribunal judiciaire).

**En cas d'égalité**, l'ordre de priorité entre les listes serait déterminé par la **moyenne d'âge la plus élevée** des conseillers municipaux élus de chaque liste.

Souscrivant à l'objectif de sécuriser juridiquement la composition des commissions de contrôle des listes électorales dans les communes nouvelles et jugeant pertinent le dispositif proposé, la commission a **adopté l'amendement COM-34 des rapporteurs portant création d'un article additionnel après l'article 11.**

La commission a **adopté** l'article 11 *bis* **ainsi rédigé.**

## Article 12

### Modalités d'entrée en vigueur

L'article 12 précise les modalités d'entrée en vigueur des articles de la proposition de loi. Il prévoit, par dérogation à l'entrée en vigueur au lendemain de la publication au *Journal officiel*, une application différée pour les articles 8, 9 et 11.

La commission a **adopté** cet article **avec modifications**, afin de permettre la bonne entrée en vigueur des différents dispositifs qu'elle juge opportuns.

L'article 12 vise à **définir les différentes modalités d'entrée en vigueur des articles** de la proposition de loi. Les **articles 8 et 11**, qui prennent acte de modifications issues de la loi n° 2025-444 du 21 mai 2025 *visant à harmoniser le mode de scrutin aux élections municipales afin de garantir la vitalité démocratique, la cohésion municipale et la parité*, ne **s'appliqueraient qu'à compter du premier renouvellement général des conseils municipaux** suivant la publication de la loi.

Le choix de prévoir une entrée en vigueur différée pour ces articles se **justifie par l'hypothèse où la présente proposition de loi serait adoptée et promulguée avant le renouvellement général des conseils municipaux de**

**mars 2026**, dès lors que la loi du 21 mai 2025 précitée entrera en vigueur à cette échéance. Dans le cas inverse, **cette disposition serait déjà satisfaite**.

En outre, l'article 12 prévoit une entrée en vigueur de **l'article 9**, relatif à l'interdiction du cumul des fonctions de maire délégué, **au premier jour du quatrième mois** suivant la publication de la loi. Cette mesure apparaîtrait justifiée afin de laisser un temps d'adaptation aux communes nouvelles dans lesquelles un tel cumul aurait cours, et de permettre aux élus du conseil municipal de se réunir pour procéder, le cas échéant, à l'élection d'un nouveau maire délégué en temps utile.

Enfin, l'article précise que **les articles 1<sup>er</sup> et 10 s'appliquent aux demandes introduites après la publication de la loi**. De cette manière, les demandes de rattachement à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, comme celles relatives au lancement d'une procédure de « défusion », pourront bénéficier des nouvelles dispositions législatives, une fois celles-ci entrées en vigueur.

En cohérence, **la commission a adopté l'amendement COM-35** des rapporteurs, visant à assurer la coordination des articles de la proposition de loi et la bonne application des dispositions, **supprimant ainsi celles relatives aux articles 8, 9 et 11**. L'amendement permet également de prévoir une **entrée en vigueur du dispositif prévu à l'article 5**, relatif aux communes-communautés, **à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2027**. De cette manière, la mise en œuvre opérationnelle du dispositif sera facilitée, dans l'hypothèse où des communes-communautés seraient créées dès 2026, et compte tenu de l'adoption tardive de la loi de finances pour 2026.

La commission a **adopté l'article 12 ainsi modifié**.

### *Article 13* **Gage financier**

L'article 13 vise à assurer la recevabilité financière de la proposition de loi par une majoration, à due concurrence, de la dotation globale de fonctionnement et une compensation, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs.

**Le gouvernement ayant levé le gage financier, l'article 13 a été supprimé.**



## EXAMEN EN COMMISSION

**Mme Muriel Jourda, présidente.** – Nous examinons ce matin, selon la procédure de législation en commission (LEC) définie aux articles 47 *ter* et suivants de notre Règlement, la proposition de loi visant à faciliter la création et le fonctionnement des communes nouvelles, présentée par Sonia de La Provôté et plusieurs de ses collègues.

**Mme Sonia de La Provôté, auteure de la proposition de loi.** – Madame la présidente, Madame la ministre, Madame et Messieurs les rapporteurs, mes chers collègues, la proposition de loi que nous examinons aujourd'hui est issue d'un travail transpartisan, mené avec mes collègues cosignataires dans le cadre d'un groupe de travail consacré aux communes nouvelles conduit par le Gouvernement. Le Sénat travaille depuis de nombreuses années sur ce sujet – ce n'est pas Madame la ministre, que je salue, qui dira le contraire.

Ce travail s'est appuyé sur des retours de terrain partagés quelles que soient nos appartenances politiques, et je salue ici l'implication de notre collègue Bernard Delcros, président de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales, dont les travaux ont largement nourri cette proposition de loi.

Le département du Calvados, dans lequel je suis élue, comprend un très grand nombre de communes nouvelles, et je suis régulièrement interpellée par les élus locaux sur les nombreuses difficultés juridiques, financières, administratives et organisationnelles qu'ils rencontrent depuis la création de la nouvelle commune. À l'approche des prochaines échéances municipales, il nous a paru nécessaire de proposer plusieurs mesures visant à simplifier le fonctionnement de ces communes.

En effet, les communes nouvelles ne peuvent être un outil pertinent et efficace qu'à la condition que leur cadre juridique soit lisible, stable et opérationnel. Tel est l'objet de cette proposition de loi, que je qualifierais de « loi-balai » après la loi fondatrice de 2010 et qui vise à apporter des réponses à des problèmes récurrents.

Le texte qui vous est soumis est volontairement ciblé. Il comporte douze articles, outre celui comportant un gage financier.

Sans revenir sur chacune des dispositions, je rappellerai que la création de communes nouvelles, qui a toujours été à l'initiative des élus, a permis de conforter des services à la population et de renforcer la capacité d'action locale, en particulier dans les territoires ruraux. La question n'est pas de savoir s'il y a trop de communes en France, mais de permettre à celles qui le souhaitent de se regrouper pour de bonnes raisons – être plus efficaces auprès des habitants et développer leurs capacités d'action – et de simplifier le cadre applicable.

Ainsi, les premiers articles visent à lever les freins identifiés à ces regroupements, notamment en simplifiant leur rattachement à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Ils prévoient également la possibilité pour les communes constitutives d'adopter une charte de gouvernance, un outil absolument nécessaire pour bien faire fonctionner la commune nouvelle dans les années qui suivent son installation. D'autres dispositions visent à faciliter la création de communes nouvelles situées sur plusieurs départements ou régions. Plusieurs mesures financières sont proposées pour garantir notamment le maintien de l'éligibilité à la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), à titre transitoire.

Le texte s'attache également à limiter les effets de seuil défavorables, notamment en ce qui concerne la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU). Ces effets de seuil sont parfois disproportionnés, notamment dans des territoires très étendus, caractérisés par l'absence de continuité urbaine et une faible densité de population.

Enfin, plusieurs articles visent à sécuriser le fonctionnement institutionnel des communes nouvelles.

Je ne développerai pas plus longuement les dispositions du texte, car les rapporteurs vont vous les exposer. Cette proposition de loi ne modifie pas le cadre général des communes nouvelles ; elle vise à en corriger les rigidités, à sécuriser les modalités de sa mise en œuvre, à en renforcer l'efficacité au service des élus et des habitants des territoires. Elle s'inscrit pleinement dans le droit fil des prérogatives du Sénat, en tant que chambre des collectivités territoriales. Je forme le vœu que nos travaux en commission des lois permettent d'enrichir ce texte dans le même esprit de pragmatisme et de bon sens qui a présidé à sa rédaction.

**M. Éric Kerrouche, rapporteur.** – Nous sommes réunis ce matin pour examiner la proposition de loi visant à faciliter la création et le fonctionnement des communes nouvelles, déposée le mois dernier par notre collègue Sonia de la Provôté.

Ce texte est issu d'un groupe de travail mené sous la conduite du Gouvernement et qui a associé un certain nombre de parlementaires de différents groupes, dans le prolongement, du reste, de travaux d'information conduits par le Parlement, notamment par la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales.

Le cadre juridique des communes nouvelles, créé par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, dite « RCT », est apparu perfectible au fur et à mesure du temps ; les différents cas de figure et les difficultés concrètes rencontrés depuis par les communes nouvelles ont imposé ces modifications.

Le texte se propose d'apporter des ajustements au régime des communes nouvelles dans l'objectif d'en favoriser le développement et d'en faciliter le fonctionnement. Il entend apporter efficacement des réponses à des

problèmes certes circonscrits, mais bien identifiés – étant entendu, comme nous aurons l’occasion de le redire, qu’il ne s’agit pas de trancher dès aujourd’hui des questions nettement plus structurelles, telles que la gouvernance des communes nouvelles ou le statut des communes et des maires délégués. Vous conviendrez aisément que ces questions, déterminantes, doivent faire l’objet d’un texte distinct.

Je commencerai par présenter le contexte dans lequel intervient cette proposition de loi, en rappelant les dernières évolutions législatives ainsi que les grandes lignes du bilan actuel des communes nouvelles.

À l’origine de la création des communes nouvelles se trouve une singularité française bien connue : le nombre élevé de communes et la forte proportion de petites communes – la moitié des communes françaises compte moins de 500 habitants –, conduisant certains à parler d’« émiettement communal » ou d’« atomisation communale ». Près de quarante ans après la loi « Marcellin » de 1971, la loi « RCT » visait à atténuer ce phénomène par la création de communes nouvelles. Depuis lors, le législateur s’est efforcé, à deux reprises déjà, d’apporter davantage de souplesse, notamment par la loi du 16 mars 2015, dite « loi Pélissard », et celle du 1<sup>er</sup> août 2019.

Aujourd’hui, la création d’une commune nouvelle repose sur le volontariat, et intervient en pratique à l’initiative des conseils municipaux de communes souhaitant se regrouper ou d’un EPCI.

En dépit des assouplissements apportés au cadre initial, le développement des communes nouvelles semble s’essouffler.

Depuis 2010, 844 communes nouvelles ont été créées, correspondant au regroupement de 2 724 communes. Ce faisant, le nombre total de communes a diminué de 5 % sur cette période, la France comptant 34 875 communes au 1<sup>er</sup> janvier 2025.

Toutefois, ces chiffres masquent des contrastes importants, à la fois selon les années et selon les régions : après les pics constatés entre 2016 et 2019, avec notamment 313 communes nouvelles créées en 2016 et 215 en 2019, la dynamique s’est nettement ralentie depuis 2020 : seules 72 communes nouvelles ont été créées depuis, dont 41 en 2025 – ces derniers chiffres ne sont probablement pas dénués de lien avec la perspective du renouvellement général de 2026.

La répartition des communes nouvelles sur le territoire est elle aussi loin d’être homogène, avec 40 % des communes nouvelles qui se situent dans le quart nord-ouest, contre 13 % dans le quart sud-est.

L’essoufflement de la dynamique des communes nouvelles est probablement multifactoriel, et les causes exogènes, telles que la crise sanitaire de 2020, ne sauraient être ignorées. Les communes nouvelles n’en sont pas moins confrontées à un certain nombre d’obstacles et de difficultés dans leur organisation et leur fonctionnement, qui peuvent constituer de véritables

freins à leur développement. Il s'agit là d'éléments dont vous avez tous eu connaissance au travers de votre expérience locale, et qui ont été évoqués lors des auditions que nous avons faites ces dernières semaines. Citons ainsi les effets de seuil dans l'application de nouvelles obligations légales, les surcoûts initiaux ou encore les réorganisations de certains services publics.

**Mme Anne-Sophie Patru, rapporteure.** – Dans ce contexte, la proposition de loi de notre collègue Sonia de la Provôté entend donner un nouvel élan à la dynamique des communes nouvelles. À cette fin, elle a quatre principaux objectifs : simplifier et faciliter la création des communes nouvelles ; accompagner la création des communes nouvelles par des dispositions transitoires favorisant leur « amorçage » ; favoriser la continuité avec les communes historiques ; et, enfin, faciliter la procédure de « défusion ».

Sur le premier axe, le texte contient trois dispositions destinées à faciliter et à simplifier la création de communes nouvelles.

L'article 1<sup>er</sup> prévoit, tout d'abord, d'alléger la procédure visant à déterminer à quel EPCI à fiscalité propre sera rattachée une commune nouvelle regroupant des communes appartenant à des EPCI distincts. L'obligation actuelle de consulter les conseils municipaux de l'ensemble des communes membres serait ainsi supprimée.

Le cas de figure des communes nouvelles dont le territoire se trouve « à cheval » sur plusieurs départements peut également constituer un obstacle. C'est pourquoi l'article 3 permettrait aux communes d'outrepasser le « veto » opposé par le conseil départemental au projet de fusion, tout en introduisant une règle dérogatoire qui permettrait aux communes nouvelles comptant entre 3 500 et 4 000 habitants d'être rattachées à un canton unique.

Enfin, l'article 2 prévoit une procédure spéciale de création d'une commune nouvelle pour intégrer au projet une commune nouvelle qui serait, à l'issue de trois scrutins d'affilée, toujours dépourvue de conseil municipal. Les habitants seraient alors appelés à se prononcer sur un projet de fusion, à l'initiative du préfet.

Sur le deuxième axe, qui vise à favoriser l'« amorçage » des communes nouvelles par des dispositions transitoires, la proposition de loi prévoit, en premier lieu, d'améliorer l'accompagnement financier au cours des premières années de leur existence. L'article 4 prévoit ainsi de porter la garantie d'éligibilité à la DETR à six ans, tout en la réservant aux communes nouvelles dont toutes les communes historiques y étaient éligibles. Quant à l'article 5, il permet d'inciter à la création de « communes-communautés » par des conditions de versement de la dotation globale de fonctionnement (DGF) « intercommunalité » plus favorables.

En deuxième lieu, le texte se saisit du sujet des effets de seuil, susceptibles, comme l'a rappelé mon collègue Éric Kerrouche, d'entraver le bon fonctionnement d'une commune nouvelle.

L'article 6 permet au préfet de déroger temporairement à certaines normes législatives, relatives notamment aux logements sociaux ou à l'accueil des gens du voyage. La durée de cette dérogation ne pourrait toutefois excéder la date du troisième renouvellement général des conseils municipaux suivant la création de la commune nouvelle.

En complément, l'article 7 permet au préfet, saisi pour avis conforme, de s'opposer à tout projet de réforme des services de l'État ouverts au public, à l'instar des écoles ou des brigades de gendarmerie.

Enfin, dans l'objectif de s'aligner sur les modalités de la loi du 21 mai 2025, l'article 8 permet au conseil municipal des communes nouvelles de moins de 1 000 habitants de bénéficier de la présomption de complétude : le conseil serait « réputé complet », dès lors qu'il compte deux membres de moins que l'effectif légal.

Afin de préserver l'ancrage local spécifique au sein d'une commune nouvelle, incarné par l'entité « commune déléguée », l'article 9 interdit tout cumul des fonctions de maire délégué de plusieurs communes déléguées.

Le dernier axe de la proposition de loi, au travers des articles 10 et 11, consiste à faciliter la procédure de « défusion », c'est-à-dire la séparation des communes formant la commune nouvelle. Il est notamment proposé, à cet effet, de ramener à six mois, contre un an aujourd'hui, le délai de confirmation de la demande de défusion, à l'issue duquel le préfet de département est tenu de prescrire une enquête publique ; ou encore de prévoir l'élaboration d'une étude d'impact sur les conséquences de la « séparation » sur la commune nouvelle et son EPCI.

Je laisse à présent mon collègue David Margueritte vous présenter les principes qui ont guidé nos travaux et les principales évolutions que nous vous proposerons à l'issue de nos débats.

**M. David Margueritte, rapporteur.** – Comme vous l'aurez compris, nous sommes favorables à l'esprit de ce texte et aux objectifs poursuivis par son auteur.

En notre qualité de rapporteurs, nous avons eu à cœur de veiller au respect de ce que nous semble être sa philosophie initiale : apporter de la souplesse, alléger les procédures et, surtout, préserver la liberté des élus locaux dans la définition d'un véritable projet de territoire.

Nous partageons tous les trois une conviction forte : une commune nouvelle ne peut être un succès qu'à condition d'être le fruit d'un véritable projet de territoire. Elle ne saurait être créée pour des raisons purement « défensives », au risque que la fragilité de l'union qui en résulterait ne finisse pas déboucher sur une rupture. Nous connaissons les uns et les autres dans nos territoires respectifs des exemples de communes nouvelles créées pour des effets d'opportunité.

Sur la base de ces principes, nous proposons d'apporter au texte des modifications répondant aux deux principales préoccupations des élus.

Pour répondre à la première préoccupation, qui est, selon nous, au cœur de ce texte, nous proposons de renforcer les dispositifs transitoires qui visent à faciliter « l'installation » des communes nouvelles au cours des premières années de leur existence.

Nous partageons entièrement l'avis des auteurs du texte selon lequel les conséquences induites par le franchissement de seuils légaux du fait de la création d'une commune nouvelle peuvent constituer des freins au développement de celles-ci. De ce fait, certaines communes ne sont plus éligibles à certaines dotations financières. Les auteurs du texte apportent des réponses très précises à ce problème.

Le pouvoir préfectoral de dérogation à certaines normes législatives, prévu par l'article 6, est assurément inédit sur le plan juridique. Il est conforme à la hiérarchie des normes, car très encadré, et il nous semble en adéquation avec les attentes exprimées par les élus sur le terrain. Nous proposons d'y apporter quelques ajustements techniques.

Nous vous proposons, parallèlement, une modification substantielle de l'article 7, relatif au maintien des services publics dans les communes nouvelles. La fermeture d'un service public à la suite directe de la création d'une commune nouvelle pourrait envoyer un mauvais signal à toutes les communes pourtant désireuses de se lancer dans un tel projet. Néanmoins, les modalités de la procédure permettant au maire de saisir le préfet en cas de projet de réforme affectant sa commune nous semble devoir être modulées.

L'avis rendu par le préfet ne saurait, selon nous, être « conforme », c'est-à-dire lier l'administration compétente à l'origine du projet de réforme, car cela serait de nature à placer le préfet dans une position pour le moins singulière, pouvant le conduire à contredire une décision prise par une autre administration. De plus, en pratique, la portée de l'avis conforme serait très limitée. Ainsi, le préfet n'aurait ni l'autorité ni les moyens budgétaires de s'opposer, par exemple, à la fermeture d'une école.

Pour ces raisons, nous vous proposons de retenir une procédure d'avis simple, pour rester en cohérence avec les attributions et les moyens respectifs de l'administration déconcentrée et de l'administration centrale.

Par ailleurs, afin d'améliorer l'accompagnement financier des communes nouvelles, nous vous proposerons d'ajuster la « garantie DETR » prévue par l'article 4. Si nous ne pouvons que souscrire à l'allongement de trois à six ans de ce dispositif, le réserver aux seules communes dont l'intégralité des communes historiques étaient éligibles à la DETR nous semble restrictif. Nous souhaitons octroyer la garantie à l'ensemble des communes nouvelles, dès lors qu'au moins une de leurs communes historiques était éligible à cette dotation.

Pour répondre à la seconde préoccupation, à savoir assouplir les contraintes auxquelles sont confrontées les communes nouvelles et ne pas introduire davantage de complexité, nous avons veillé à préserver la liberté des élus dans la définition de leurs projets. En ce sens, nous proposons de ne pas assortir de contraintes lourdes la « charte de gouvernance », car celles-ci contreviendraient à l'esprit même du texte. Je pense en particulier au renvoi de la définition de son contenu et de sa procédure d'adoption à un décret en Conseil d'État.

Par ailleurs, nous proposons de ne pas approuver, à l'article 9, l'interdiction du cumul des fonctions de maire délégué de plusieurs communes déléguées. Si nous comprenons que l'ancrage local soit essentiel, nous estimons que la question du maire délégué pourrait faire l'objet d'un texte spécifique, en traitant la question du retrait des délégations, le cas échéant, et celle de leurs indemnités. Il ne nous semble pas opportun d'ajouter des contraintes, parfois en cours de mandat, dans un texte visant au contraire à faciliter la vie des élus.

À l'article 3, nous vous proposerons une solution alternative pour permettre à certaines communes nouvelles d'obtenir le rattachement à un canton unique. Le dispositif que nous présentons ne revient pas sur le seuil de droit commun de 3 500 habitants, eu égard au caractère extrêmement sensible du découpage cantonal. Les communes qui, à la date de la publication de la présente loi, comptent entre 3 500 et 4 000 habitants pourront ainsi régulariser leur situation d'ici au 1<sup>er</sup> janvier 2027.

Enfin, nous vous présenterons des ajustements utiles au droit applicable aux communes nouvelles ou permettant de combler des « vides juridiques ». Tel est, par exemple, le cas de l'amendement visant à préciser les règles régissant la composition des commissions de contrôle des listes électorales (CCLE) en cas de création d'une commune nouvelle.

Les débats que nous aurons ce matin permettront de nourrir nos réflexions et d'enrichir encore ce texte. Cette proposition de loi n'est pas le « grand soir » des communes nouvelles, mais elle permettra de régler des problèmes très concrets, même s'il nous faudra revenir sur certains enjeux plus structurels, telle la question de la personnalité juridique des communes nouvelles et, partant, celle du statut des maires délégués.

Pour l'ensemble de ces raisons, nous vous proposons, sous réserve de l'adoption des amendements qui vous seront présentés, d'adopter cette proposition de loi.

**Mme Françoise Gatel, ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation.** – Madame la présidente, Madame et Messieurs les rapporteurs, Mesdames et Messieurs les sénateurs, si la France est bien une République une et indivisible, elle est aussi une République de communes, avec la particularité de représenter près de la moitié des communes européennes.

Le nombre de communes n'est pas un problème en soi, c'est une réalité culturelle. C'est précisément parce que la commune est au cœur de la République que le président de l'association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) de l'époque, Jacques Pélissard, a inventé la commune nouvelle pour que les communes soient fortes et vivantes, considérant qu'elles étaient irremplaçables en termes de proximité mais que leur existence ne pourrait perdurer que si elles s'inscrivaient dans le champ de l'efficacité.

Au nom de la libre administration des collectivités territoriales, la commune nouvelle procède du libre choix de toutes les communes qui y adhèrent ; la création de toute commune nouvelle est à la main des élus locaux. La loi « Marcellin » de 1971, très contraignante, n'a pas vraiment favorisé la création de communes nouvelles. Après avoir procédé à une évaluation approfondie du dispositif, il s'agit aujourd'hui de le simplifier, de procéder à des ajustements pour avancer, en veillant à maintenir la libre volonté d'adhérer à ce projet.

La taille moyenne des communes nouvelles est de 1 600 habitants. La plus petite commune, issue de la fusion des deux communes les plus petites du département de l'Ariège, comprend 20 habitants. La commune nouvelle n'étant pas un modèle uniforme, il importe d'avoir un cadre souple, adaptable selon, notamment, la taille des communes, tout en s'inscrivant dans le respect d'un principe cher au Sénat, à savoir la différenciation territoriale dans toutes ses déclinaisons.

Vous l'avez dit, ce mouvement de fusion a connu des fluctuations. Je le répète, la création d'une commune nouvelle émane du libre choix des élus ; le Gouvernement n'a aucun objectif quantitatif.

Cette proposition de loi vise également à sécuriser le dispositif au travers d'un projet de territoire et d'un point de vue financier. Il ne saurait être question que la création d'une commune nouvelle conduise une commune constitutive à subir des pertes budgétaires, alors même qu'elle vise à apporter davantage de services aux habitants du territoire.

Par ailleurs, le lissage dans le temps des effets de seuil permet d'apporter une réponse transitoire.

J'aurai quelques questions sur vos amendements, mais j'y reviendrai lors de l'examen des articles.

Je remercie le Sénat, par l'engagement de Sonia de la Provôté et de nombre d'entre vous, au-delà de vos appartenances politiques, de s'être saisi de ce sujet. Parfois, les textes dits simples et sans grande ambition sont nécessaires. Il n'y a là aucune vision idéologique ni logique de rationalisation. Cette proposition de loi permet de faciliter la liberté des communes de composer une commune nouvelle. À l'instar d'une famille recomposée, chaque commune conserve son identité et la commune nouvelle se constitue

une identité nouvelle. Pour ce faire, il faut du temps, de la bonne volonté et de la solidarité.

**Mme Cécile Cukierman.** – Je veux tout d'abord saluer le travail des rapporteurs. Permettez-moi de souligner l'importance de ce texte, qui pourrait à première vue apparaître comme une petite proposition de loi. Issue des constats de terrain et des retours d'expérience, elle vise à la fois à évaluer, à corriger et à pallier les oublis des textes successifs que nous avons adoptés, afin d'adapter le mieux possible le dispositif à la réalité. Il est préférable de procéder ainsi plutôt que de faire passer au forceps des dispositions relatives aux communes nouvelles dans un texte qui n'a rien à voir, ou dans un projet de loi de finances, comme nous avons pu le connaître par le passé.

En l'état, nous voterons cette proposition de loi, et nous espérons qu'elle pourra être examinée rapidement par l'Assemblée nationale, car elle permettra de lever certains freins après les élections municipales qui se dérouleront dans quelques semaines.

**M. Pierre-Alain Roiron.** – Cette proposition de loi répond à l'objectif louable de relancer la dynamique des communes nouvelles après un ralentissement depuis 2020, comme l'ont indiqué les rapporteurs. Sur ce constat, nous partageons naturellement l'analyse des rapporteurs.

Certaines propositions et dispositions vont dans le bon sens, telles que l'allègement des procédures de rattachement aux EPCI ou encore l'application aux communes nouvelles du mécanisme de « réputé complet ».

Ce texte est aussi soutenu par le Gouvernement, qui a engagé la procédure accélérée afin qu'il puisse être adopté avant les élections municipales. Toutefois, nous légiférons ici pour des situations qui nous apparaissent assez marginales.

Le rôle du préfet peut soulever un certain nombre de questions. Les communes nouvelles méritent mieux qu'un régime dérogatoire géré au cas par cas par le préfet. Elles ont besoin de règles claires, stables et d'un retour progressif au droit commun. C'est pourquoi nous proposons de ramener de dix-huit ans à douze ans le délai de dérogation.

Nous proposons également d'aligner le statut des maires délégués sur celui des adjoints. Concrètement, lorsque le maire retire sa délégation à un maire délégué, le conseil municipal devrait pouvoir se prononcer sur son maintien en fonction. Il s'agit tout simplement d'une question de collégialité démocratique. Les maires délégués représentent les communes historiques ; leur sort ne saurait dépendre d'une décision unilatérale. Le conseil municipal doit avoir son mot à dire. Cette disposition serait de nature à renforcer la stabilité et la légitimité démocratique des communes nouvelles.

Nous voterons en faveur de cette proposition de loi.

**Mme Béatrice Gosselin.** – Je me réjouis de la nature de ce texte, car il était important d'adapter le dispositif, notamment en ce qui concerne les

seuils, certaines communes étant très inquiètes quant au montant des dotations.

En revanche, je m'interroge sur le nombre de représentants des délégués communautaires dans les communes nouvelles : chaque fois que l'on crée une commune nouvelle, le nombre de conseillers communautaires est moindre que l'ensemble des conseillers des communes historiques, ce qui pose un véritable problème de représentativité au sein des EPCI. Qu'en est-il ? Pouvez-vous m'en dire un peu plus sur ce sujet ?

**Mme Agnès Canayer.** – Ce texte, qui est le fruit d'une réflexion transpartisane menée par un groupe de travail piloté par Madame la ministre avec des maires issus de ces communes nouvelles et des parlementaires sensibles à cette question, est bienvenu parce qu'il est attendu. Il est donc utile de le voter.

En 2019 déjà, une loi d'initiative sénatoriale avait amélioré le fonctionnement des communes nouvelles. On le voit bien, l'intérêt est d'évoluer pour gommer certains irritants qui existent encore dans le fonctionnement des communes nouvelles et qui freinent les initiatives, tout en préservant la philosophie qui préside à leur création, c'est-à-dire la volonté des élus locaux qui s'engagent dans cette démarche.

Je rejoins les propos de notre collègue Béatrice Gosselin quant à la diminution du nombre de conseillers communautaires et, partant, du nombre de délégués composant le collège électoral sénatorial.

**M. Michel Masset.** – Personnellement, je ne suis pas favorable à la création de communes nouvelles – cela n'a pas fonctionné dans mon département –, mais mon groupe ne s'opposera pas à cette proposition de loi.

Je m'interroge sur l'examen de ce texte à quelques semaines des élections municipales. Je tiens à souligner que la fusion doit naître de la volonté des communes et qu'il est important d'avoir au préalable établi un projet de territoire au bénéfice des habitants.

Je rappelle que, dans les communes rurales, le maire délégué a un véritable rôle de proximité, qu'il convient de renforcer.

**Mme Corinne Bourcier.** – Je connais bien le sujet des communes nouvelles – le Maine-et-Loire en compte de nombreuses, et j'ai moi-même été maire déléguée. Le maire délégué a effectivement un rôle de proximité.

Cette proposition de loi répond à un objectif clair : simplifier pour avancer. Sur ce point, nous partageons pleinement l'avis des rapporteurs. Il s'agit d'un texte d'ajustement et, comme ils l'ont indiqué, des sujets de fond devront encore être travaillés.

Je tiens à remercier les rapporteurs pour leur travail ; nous voterons cette proposition de loi.

**Mme Patricia Schillinger.** – Le groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants (RDPI) partage les propos des rapporteurs. La place des conseillers communautaires est importante parce qu'ils ont un rôle dans la vie de la commune et de l'intercommunalité.

La question des dotations est effectivement posée, certaines communes nouvelles ayant alerté sur la perte de dotations financières qui peut résulter de la fusion. Au reste, il est vrai que, parfois, il semblerait bénéfique d'inciter les élus de petites communes limitrophes, allant jusqu'à partager leur église, à fusionner. Les préfets et les présidents des associations des maires pourront promouvoir la création de communes nouvelles après les élections municipales.

Quoi qu'il en soit, cette proposition de loi est bienvenue et le groupe RDPI la votera naturellement.

**Mme Nathalie Goulet.** – Ce texte est particulièrement intéressant. Dans l'Orne, nous sommes passés de 505 communes à 381. Les communes historiques ont gardé leur identité, malgré la création de la commune nouvelle. Le dispositif fonctionne plutôt bien. Cette proposition de loi apporte beaucoup d'avantages et permettra de régler un certain nombre de problèmes. Avec mon collègue Olivier Bitz, nous avons déposé plusieurs amendements, dont un relatif aux contentieux susceptibles de naître à propos du rattachement d'une commune nouvelle à un EPCI à fiscalité propre.

Nous voterons cette proposition de loi.

**Mme Marie Mercier.** – Les communes nouvelles avaient suscité beaucoup d'espoir, mais elles ont fait naître quelquefois des déceptions. Je salue le travail de nos collègues visant à traiter les dysfonctionnements qui sont apparus.

Madame la ministre, comment expliquez-vous l'engouement pour les communes nouvelles dans l'ouest de notre territoire ?

**Mme Catherine Belrhiti.** – Ce texte est extrêmement intéressant, notamment pour ce qui concerne le franchissement des seuils légaux.

Pour ma part, je suis élue d'une région où la création de communes nouvelles ne fonctionne absolument pas. D'ailleurs, les quelques communes nouvelles qui ont été créées ont défusionné par la suite.

La proposition de loi vise à faciliter et à consolider la possibilité de créer des communes nouvelles. Comment garantissez-vous que cette dynamique ne se fera pas au détriment de la proximité démocratique, eu égard à la représentation des communes déléguées et à l'implication des habitants dans les décisions locales ?

Les retours d'expérience montrent des situations très contrastées entre les territoires ruraux, périurbains et urbains. Comment votre proposition de loi prend-elle en compte cette diversité afin que les modèles des communes

nouvelles restent un choix adapté aux réalités locales et non une solution uniforme ?

Par ailleurs, avant d'aller plus loin dans l'évolution du cadre juridique des communes nouvelles, quels enseignements tirez-vous des évaluations menées sur celles qui sont déjà créées, notamment en matière de qualité des services publics et de cohésion territoriale ?

Vous proposez d'allonger à six ans la garantie DETR, mais que se passera-t-il ensuite ? Dans ma région, les communes nouvelles qui ont défusionné l'ont fait pour des raisons financières.

**M. David Margueritte, rapporteur.** – Je partage en tous points les remarques de nos collègues normandes sur la question de la représentation des communes au sein des EPCI. D'ailleurs, cela constitue parfois un véritable sujet de blocage. Je suis aussi issu d'un département qui compte de nombreuses communes nouvelles. J'entends l'argument selon lequel la commune nouvelle a une voix qui peut être plus forte, mais la baisse du nombre de conseillers est extrêmement significative – elle est parfois divisée par trois –, ce qui peut entraîner une dilution de la proximité dans ces grandes intercommunalités. D'ailleurs, la jurisprudence « Commune de Salbris » du Conseil constitutionnel de 2014 n'a pas permis de régler ce problème. Au-delà, se pose la question de savoir si la commune nouvelle constitue une entité juridique à part entière, et pourrait faire l'objet d'un traitement différent en termes de représentation. De très nombreuses communes de mon département souhaitent arrêter tout mécanisme de fusion ou de rapprochement à cause de ce problème, qui constitue le principal frein.

D'autres sujets méritent aussi que l'on s'y penche ultérieurement ; une question sensible pour les élus du littoral concerne la taxe d'habitation sur les résidences secondaires. La liste des communes qui peuvent l'instaurer est aujourd'hui définie par décret ; elles en perdront le bénéfice en cas de regroupement.

En effet, les communes nouvelles sont nombreuses dans l'ouest du pays, contrairement au sud-est. C'est une vraie interrogation. Cette question mérite une vraie réflexion. Je rejoins les propos de Madame la ministre : l'émiettement communal n'est pas un problème en soi. La commune nouvelle ne peut pas être un moyen susceptible de répondre à un problème qui n'en est pas un. Vouloir absolument réduire le nombre de communes en France serait une mauvaise manière d'inciter à la création de communes nouvelles. La demande de création d'une commune nouvelle doit émaner d'un projet de territoire, et cette proposition de loi a précisément pour objet de faciliter ce rapprochement.

**M. Éric Kerrouche, rapporteur.** – Concernant l'engouement de certains départements, je vous renvoie aux travaux de géographie électorale d'André Siegfried, qui montrent que les territoires français ne fonctionnent

pas de manière identique en raison des solidarités qui se sont dessinées au fil des années.

Madame Belrhiti, dans le cadre de l'enquête que nous avons menée avec la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales, on constate que, globalement et de manière assez forte, les communes nouvelles sont un succès dans le temps, dans la mesure où elles permettent de mettre en œuvre des projets que les communes n'auraient pu entreprendre seules et de bénéficier de ressources supplémentaires au travers de la mutualisation. De mémoire, 80 % ou 85 % des communes nouvelles indiquent qu'elles referaient cette fusion. Certes, des défusions sont possibles, mais il importe de faire œuvre de pédagogie.

La question des communes françaises n'est pas uniquement celle de leur émiettement ; il s'agit surtout d'une question de taille. Aussi, il importe que la clause générale de compétence ne soit pas que nominale. C'est pourquoi cette proposition de loi permettra de remédier aux dysfonctionnements qui demeurent.

**Mme Anne-Sophie Patru, rapporteure.** – Cette proposition de loi émane des remontées de terrain des uns et des autres, qu'elles fassent état de réussites comme de difficultés. Nous voulons apporter de la souplesse au dispositif, et il nous tient à cœur de faire œuvre de différenciation parce que tous les territoires ont leurs spécificités.

Certains d'entre vous l'ont dit, la création d'une commune nouvelle ne doit pas être défensive, elle doit être fondée sur l'identité et sur un projet. L'article qui vise à faciliter la défusion est de nature à rassurer les communes, qui auront la possibilité de sortir de la commune nouvelle.

**M. Jean-Baptiste Blanc.** – Madame la ministre, le Gouvernement entend-il promouvoir le modèle de la commune nouvelle dans le sud-est, qui est morcelé ?

**Mme Lana Tetuanui.** – Je serais presque tentée d'inviter les membres de la commission des lois à venir en Polynésie française pour voir comment y fonctionnent les communes, notamment celles qui ont des maires délégués à trois heures de trajet maritime de la commune centrale...

Nous soutiendrons cette proposition de loi, mais je vais regarder attentivement, Madame la ministre, les nouvelles prérogatives qui seront accordées aux maires délégués en métropole. Cela nous donnera peut-être des idées pour nos territoires.

**Mme Françoise Gatel, ministre.** – Nous vous adresserons un petit document de synthèse sur les communes nouvelles, qui répond à un certain nombre de questions. Un diagramme circulaire y montre que le nord-ouest comprend 355 communes nouvelles, contre 183 pour le sud-ouest, 192 pour le nord-est et 114 pour le sud-est. Les causes de cette appropriation inégale par les régions sont multiples et variées. Je le redis, les élus sont libres de

demander la création d'une commune nouvelle. Toutefois, deux phénomènes doivent être pris en compte. L'ouest de la France a une culture de la coopération : les premières communes nouvelles y sont nées, tout comme les premières intercommunalités. De plus, dans certains départements, peut-être plus en Normandie, certains préfets ont vivement invité les communes à optimiser leurs capacités, ce qui a conduit à une réduction importante du nombre de communes.

Concernant la représentation des communes nouvelles au sein de l'intercommunalité, la jurisprudence « Commune de Salbris » de 2014 a mis fin à l'accord local d'organisation des intercommunalités. Les élus pouvaient alors décider de désigner deux conseillers communautaires même pour la plus petite commune. Dorénavant, les élus doivent tenir compte de la proportionnalité démographique en veillant à ce que toutes les communes aient au moins un conseiller. La question se pose donc de manière générale pour toutes les communes. À l'inverse, certaines communes nouvelles se sont constituées pour avoir un poids plus important dans l'intercommunalité.

Concernant les défusions, je rappellerai que, depuis 2010, seules trois défusions ont été enregistrées. Certes, le divorce est douloureux, mais cette très faible proportion me laisse à penser que les élus des communes historiques ont élaboré un véritable projet de territoire en faisant un mariage d'amour, mais aussi de raison. Et force est de constater que cela fonctionne !

**Mme Muriel Jourda, présidente.** – En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, il nous appartient d'arrêter le périmètre indicatif de la proposition de loi.

Nous proposons de considérer que le périmètre de la proposition de loi comprend les dispositions relatives à l'assouplissement des règles encadrant la création d'une commune nouvelle ; aux modifications, rendues nécessaires par la création d'une commune nouvelle, du périmètre des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et des limites territoriales des régions, départements et cantons ; aux dispositifs spécifiques et temporaires prévus en faveur des communes nouvelles afin de lisser les effets de seuil financiers auxquels elles sont susceptibles d'être confrontées ; à l'octroi au préfet de la faculté de déroger, au profit des communes nouvelles, à certaines normes de nature législative, de façon temporaire et pour une période limitée ; à l'obligation de saisir le préfet pour avis conforme avant toute réforme des services de l'État ouverts au public ; à l'élection, à la composition et au fonctionnement du conseil municipal d'une commune nouvelle ; aux modalités de cumul des fonctions de maire délégué de plusieurs communes déléguées ; à la procédure de « défusion » d'une commune nouvelle ; et aux règles applicables en matière de composition des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre suite à une « défusion ».

*Il en est ainsi décidé.*

#### EXAMEN DES ARTICLES SELON LA PROCÉDURE DE LÉGISLATION EN COMMISSION

##### *Article 1<sup>er</sup>*

**Mme Nathalie Goulet.** – L'amendement COM-4 rectifié prévoit que les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> ne s'appliquent pas en cas de contentieux. Le rattachement d'une commune nouvelle aura des conséquences sur l'EPCI à fiscalité propre. Évitions tout détournement possible de procédure.

**M. Éric Kerrouche, rapporteur.** – Nous comprenons la préoccupation de nos collègues d'éviter que la procédure ne soit détournée au service d'un autre objectif ou qu'une commune nouvelle ne soit créée de façon défensive. Mais, d'après nos investigations, l'article 1<sup>er</sup> n'aura pas les effets que vous soulignez.

Tout d'abord, l'article 1<sup>er</sup> ne modifie en rien la procédure de retrait d'un EPCI à fiscalité propre, il se contente d'alléger la procédure de rattachement d'une commune nouvelle à un tel établissement, lorsque les communes constitutives appartenaient à des EPCI à fiscalité propre distincts.

Ensuite, il ne change rien au cas où un EPCI à fiscalité propre susceptible de « perdre » une commune saisirait la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) pour s'y opposer. Certes, celle-ci pourrait adopter, à la majorité des deux tiers, une « contre-proposition » de l'EPCI à fiscalité propre qui n'a pas été choisi par les communes, mais l'EPCI à fiscalité propre auquel le rattachement est proposé devrait approuver ce choix – *a priori*, il ne le ferait pas.

Par ailleurs, l'amendement prévoit d'instaurer une consultation obligatoire des communes. Or l'avis de ces communes n'aurait qu'une valeur consultative, qui n'obligerait pas la CDCI, le préfet ou l'EPCI à fiscalité propre de rattachement à en tenir compte.

Enfin, il complexifierait le travail des services de l'État pour mener à bien la procédure de création d'une commune nouvelle, ce qui va à l'encontre de l'objectif de simplification du texte.

Pour toutes ces raisons, nous demandons le retrait de cet amendement.

**Mme Françoise Gatel, ministre.** – Je remercie le rapporteur pour la qualité et la précision de son argumentation, que je partage. Certes, je comprends qu'une situation particulière fasse aujourd'hui l'objet d'un contentieux, mais j'émet un avis défavorable à cet amendement.

**Mme Nathalie Goulet.** – Je maintiens mon amendement.

*L'amendement COM-4 rectifié n'est pas adopté.*

*L'article 1<sup>er</sup> est adopté sans modification.*

***Après l'article 1<sup>er</sup>***

*L'amendement COM-6 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.*

**Mme Nathalie Goulet.** – Par l'amendement COM-1 rectifié *bis*, nous proposons de doter le préfet d'une compétence d'adaptation supplémentaire en lui permettant de déroger à la règle de la contiguïté territoriale.

**M. Éric Kerrouche, rapporteur.** – En vertu du droit en vigueur, les communes doivent être contiguës pour pouvoir fusionner. La dérogation que vous proposez à ce titre permettrait de passer outre un désaccord local pour constituer ou étendre une commune nouvelle. Or, dans le cas des EPCI, la continuité territoriale s'est progressivement imposée comme une nécessité, pour éviter ce que l'on a pu appeler les « intercommunalités *donuts* ».

De même, dans le cas des communes nouvelles, la continuité territoriale apparaît comme un enjeu essentiel. L'enjeu, au-delà, est celui de la continuité des politiques publiques menées et des investissements déployés, par exemple au titre de la voirie.

Une telle solution, totalement dérogatoire, appelle de notre part un avis défavorable.

**Mme Françoise Gatel, ministre.** – La continuité territoriale est un principe constant du droit applicable aux collectivités et aux intercommunalités. La loi l'a confirmé au sujet de la métropole de Rennes. À titre exceptionnel, une commune a pu faire partie de cette intercommunalité, malgré sa situation de non-continuité territoriale. Mais ensuite, en vertu de la loi, elle a dû faire en sorte d'être reliée territorialement à la métropole, faute de quoi elle n'aurait pu en rester membre. Le Gouvernement émet lui aussi un avis défavorable.

*L'amendement COM-1 rectifié bis n'est pas adopté.*

***Article 2***

**M. Éric Kerrouche, rapporteur.** – L'article 2 permet de créer une commune nouvelle incluant une commune administrée par une délégation spéciale, faute d'avoir pu reconstituer son conseil municipal lors de trois scrutins consécutifs. Dans ce cas, la population de la commune est consultée quant au projet de création d'une commune nouvelle avec une ou plusieurs communes voisines.

Par l'amendement COM-23, nous précisons que les conseils municipaux des autres communes que celle qui est administrée par une délégation spéciale doivent donner leur accord au projet de création de commune nouvelle.

**Mme Françoise Gatel, ministre.** – Il s’agit là d’une précision très judicieuse, traitant de situations constatées dans les faits. Aujourd’hui, le préfet a un peu plus de pouvoir qu’il ne nous semble nécessaire : il peut hâter la constitution d’une commune nouvelle en imposant l’entrée de telle ou telle commune. Le Gouvernement émet un avis favorable.

*L’amendement COM-23 est adopté.*

**Mme Corinne Bourcier.** – De leur propre initiative, la plupart des élus rédigent déjà une charte de gouvernance. La valeur de ce texte est avant tout morale et interprétative. Il ne nous semble pas nécessaire d’enfermer les collectivités territoriales dans un cadre contraignant. Par souci de simplification, nous proposons, par l’amendement COM-13 rectifié, de supprimer l’inscription de cette charte dans la loi.

**M. Éric Kerrouche, rapporteur.** – L’article 2 précise dans quelles conditions les communes doivent adopter la charte de gouvernance, en renvoyant à un décret pour en fixer tant la procédure d’élaboration que le contenu.

La charte de gouvernance est effectivement un outil à la main des élus locaux ; il faut préserver cet espace de liberté. L’objectif n’est en aucun cas d’ajouter des contraintes et des normes aux dépens de la souplesse. Au lieu de supprimer l’alinéa 7 purement et simplement, nous suggérons, avec l’amendement COM-24, de consacrer cette charte dans la loi en retirant toute forme de contrainte. Aussi, la commission est défavorable à l’amendement COM-13 rectifié.

**Mme Françoise Gatel, ministre.** – La charte de gouvernance, traduction du projet de territoire, permet de rassurer et de mobiliser l’ensemble des acteurs. Cela étant, elle ne saurait devenir excessivement contraignante. Le Gouvernement émet un avis défavorable à l’amendement COM-13 rectifié au profit de l’amendement COM-24.

**Mme Cécile Cukierman.** – Soit on opte pour une véritable simplification, ce qui suppose de supprimer l’alinéa 7 dans une logique de libre administration des collectivités territoriales, d’autant que ses dispositions semblent essentiellement réglementaires ; soit il faut maintenir cet alinéa dans sa version initiale, car les précisions qu’il contient peuvent être utiles – je pense en particulier à la mention de la majorité des deux tiers. Le risque de contentieux est minime au regard du nombre de communes concernées, mais on ne saurait pour autant l’occulter.

*L’amendement COM-24 est adopté. En conséquence, l’amendement COM-13 rectifié devient sans objet.*

*L’article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### *Article 3*

**M. Éric Kerrouche, rapporteur.** – L'amendement COM-25 tend à préciser et à sécuriser la possibilité de créer une commune « à cheval » sur plusieurs départements, même en cas d'opposition d'un des conseils départementaux ou régionaux concernés.

Déjà adoptées en 2019, ces dispositions faciliteront la création de communes nouvelles tout en consacrant la liberté locale des communes. En cas d'opposition de la part d'un des conseils départementaux, les communes devront, si notre amendement est adopté, confirmer à l'unanimité leur souhait de rattachement pour que les limites territoriales des départements puissent être modifiées par un décret en Conseil d'État.

**Mme Françoise Gatel, ministre.** – Ces dispositions sont assez inattendues, mais je salue la créativité des rapporteurs. De tels cas de figure ne se sont pas présentés à ce jour et resteront sans doute marginaux à l'avenir ; mais il semble pertinent de les envisager et il est toujours préférable que les avis soient motivés.

Nous avons proposé de supprimer tout veto de la part des départements ou des régions, considérant que le principe de libre administration des collectivités territoriales devait primer. En outre, si la situation devait se présenter, il faut savoir que seul un décret en Conseil d'État peut modifier la carte départementale.

Il s'agit là d'un travail considérable, à placer en regard de l'enjeu auquel ne seront sans doute confrontées que quelques communes. Le Gouvernement s'en remet dès lors à la sagesse du Sénat.

**Mme Sonia de La Provôté.** – Je salue à mon tour la créativité avec laquelle nos rapporteurs cherchent à traiter des situations somme toute rarissimes, dont je ne néglige en rien la complexité.

D'une part, la reconnaissance des particularités est nécessaire. De l'autre, de telles fusions ne sont pas neutres pour les départements ou les régions, mais leurs effets restent très faibles. Nous sommes donc avant tout face à une question de principe ; en ce sens, une justification supplémentaire est bienvenue, étant entendu que les communes doivent rester maîtresses de leur destin.

*L'amendement COM-25 est adopté.*

**M. Éric Kerrouche, rapporteur.** – L'amendement COM-26 rectifié *bis* tend à remplacer la procédure dérogatoire, prévue à l'article 3, par laquelle certaines communes nouvelles auraient pu obtenir leur rattachement à un seul et même canton par une disposition temporaire et encadrée visant à résoudre divers problèmes pendants.

Dans le droit commun, les communes de moins de 3 500 habitants doivent obligatoirement être comprises dans un seul canton ; cette règle

s'applique aussi aux communes nouvelles. Or, certaines communes nouvelles dépassant légèrement ce seuil souhaitent ne relever que d'un canton.

Dans sa rédaction initiale, l'article 3 codifie dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) une procédure dérogatoire pérenne afin de régler un faible nombre de cas individuels. Pour notre part, nous proposons un dispositif temporaire pour procéder à une régularisation d'ici au 1<sup>er</sup> janvier 2027 sans complexifier les règles de modification des limites cantonales – la ministre Françoise Gatel a précisé, à juste titre, qu'il s'agissait d'un sujet sensible.

Ainsi, les communes nouvelles comptant 3 500 à 3 999 habitants pourraient demander leur rattachement à un seul canton, en prenant une délibération en ce sens avant le 1<sup>er</sup> septembre 2026. Le pouvoir réglementaire serait alors lié par cette demande et devrait publier le décret modifiant les limites cantonales avant le 1<sup>er</sup> janvier 2027. Je précise que nous ne parlons dans les faits que de trois cas.

**Mme Françoise Gatel, ministre.** – Votre créativité est, à ce titre, très astucieuse.

Pour rester robustes, un certain nombre de communes peuvent vouloir s'unir à d'autres communes de leur bassin de vie, lequel ne correspond pas forcément aux frontières administratives. Je songe au cas d'une intercommunalité, dans l'ouest du pays, qui se trouvaient « à cheval » sur trois départements et deux régions. Il s'agit tout simplement des limites du bassin de vie. Cette entité a ensuite été rattachée à un seul département.

Pour notre part, nous avons retenu un seuil de 4 000 habitants, eu égard aux conséquences pour les départements. Nous parlons, en l'occurrence, de communes extrêmement rurales. Dans ces territoires, les « nouveaux » cantons, issus de la refonte de la carte cantonale de 2014, peinent déjà à s'imposer auprès de nos concitoyens : il faut en tenir compte.

Les dispositions que vous proposez permettent de répondre à trois cas concrets ; mais que fera-t-on face aux situations comparables susceptibles de se présenter, sachant que le Conseil d'État n'aura aucune assise législative pour intervenir en la matière ? Dans l'attente d'une solution plus aboutie, le Gouvernement émet un avis défavorable.

**Mme Cécile Cukierman.** – Le faible nombre de cas visés ne saurait avoir valeur d'argument : un certain nombre de dispositions de ce texte ne concernent *de facto* que quelques communes. En outre, je confirme que, dans nos départements, les anciens cantons sont encore régulièrement invoqués.

Comme précédemment, soit on supprime cette possibilité pour tous, soit on tient compte de la spécificité des territoires ruraux. En l'état, le sujet n'est pas mûr. Je ne voterai pas cet amendement.

**Mme Nathalie Goulet.** – Le dernier découpage cantonal a laissé des traces : il s'est souvent mal passé dans nos départements, les périmètres

retenus étant éloignés des bassins de vie. Or les maires et nos concitoyens cherchent précisément à prendre pour base ces bassins de vie lors de la création des communes nouvelles, lesquelles tendent à prendre la suite des anciens cantons. C'est un sujet sur lequel il faut continuer à travailler.

**M. Éric Kerrouche, rapporteur.** – Les nouveaux cantons ont été définis sur une base démographique, afin de remédier aux déséquilibres constatés précédemment ; je rappelle que la population des anciens cantons pouvait varier d'un facteur allant de un à cinq, ce qui posait des problèmes majeurs.

La limite de 4 000 habitants, proposée par le Gouvernement, permet de traiter les cas actuels, mais elle risque de créer de nouveaux effets de seuil. C'est pourquoi nous proposons de conserver le cadre général, bien connu, assorti d'une solution particulière pour traiter les cas identifiés.

**Mme Françoise Gatel, ministre.** – Je salue de nouveau votre volonté de trouver une solution. Mais la manière dont le redécoupage cantonal a été vécu est indépendante de la question des communes nouvelles.

De plus, nous ne proposons pas une dérogation, mais le relèvement du seuil considéré de 3 500 à 4 000 habitants pour les communes nouvelles. Cette solution nous paraît raisonnable et équilibrée, sachant que les effets de seuil s'observent, quelle que soit la formule retenue.

*L'amendement COM-26 rectifié bis est adopté.*

*L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

#### **Article 4**

**M. Éric Kerrouche, rapporteur.** – Les communes nouvelles bénéficient aujourd'hui d'une garantie de trois ans au titre de la DETR, dès lors qu'une de ses communes fondatrices percevait cette dotation. Afin d'encourager la création des communes nouvelles, nous proposons, par l'amendement COM-27, de porter cette durée à six ans.

**Mme Corinne Bourcier.** – L'amendement identique COM-15 rectifié bis est défendu.

**Mme Françoise Gatel, ministre.** – Si l'on prend pour base l'état des lieux au 1<sup>er</sup> janvier 2025 – c'est le dernier dont nous disposons –, une seule des quarante-six communes nouvelles concernées aurait été affectée par le dispositif proposé à ce titre. En d'autres termes, 98 % d'entre elles sont composées d'anciennes communes qui sont toutes éligibles à la DETR.

En vertu des principes retenus, il n'est pas possible d'ajouter de nouveaux bénéficiaires à la DETR. Le Gouvernement émet un avis défavorable.

**M. Éric Kerrouche, rapporteur.** – La création d'une commune nouvelle comprenant une commune qui n'était pas éligible à la DETR ne doit

pas priver les autres communes de cette ressource. Les dispositions que nous proposons traduisent une volonté de sécurisation et d'extension.

*Les amendements identiques COM-27 et COM-15 rectifié bis sont adoptés.*

*L'article 4 est ainsi rédigé.*

#### **Article 5**

*L'article 5 est adopté sans modification.*

#### **Article 6**

**M. Éric Kerrouche, rapporteur.** – L'amendement COM-28 est rédactionnel.

**M. Guy Benarroche.** – L'amendement COM-9 vise à supprimer la faculté, pour le préfet, d'autoriser une commune nouvelle à déroger à diverses obligations, en particulier au titre du logement social, de l'aménagement d'aires d'accueil des gens du voyage et de la création de centres médico-sociaux scolaires.

Une telle faculté de dérogation, dont nous ne contestons pas le principe, ne doit pas entraîner un affaiblissement et un recul de notre législation sociale, laquelle n'est d'ailleurs que partiellement respectée. L'objectif de faciliter la création de communes nouvelles ne saurait conduire à renoncer à un certain nombre d'obligations légales en la matière.

**Mme Martine Berthet.** – L'amendement COM-19 rectifié vise à préciser que les communes nouvelles constituées avant la publication du présent texte doivent aussi bénéficier d'assouplissements au titre de la loi SRU, notamment en matière de logement social, dès lors qu'elles ne disposent que d'un vrai bourg-centre et que chacune des communes déléguées compte moins de 3 500 habitants.

**Mme Anne-Sophie Patru, rapporteure.** – L'amendement COM-9 aboutirait à réduire considérablement la portée du pouvoir de dérogation prévu, donc à vider l'article 6 de sa substance. Il s'agit des trois difficultés sur lesquelles ont le plus insisté les représentants des communes auditionnés. Aussi, l'avis est défavorable, l'objectif étant de relancer la dynamique de constitution de communes nouvelles.

Quant à l'amendement COM-19 rectifié, il nous paraît satisfait. Nous en demandons le retrait.

**Mme Françoise Gatel, ministre.** – Le Gouvernement est favorable à l'amendement COM-28 et demande le retrait de l'amendement COM-19 rectifié, qui paraît bel et bien satisfait.

Monsieur Benarroche, vous ne pouvez pas supposer que des élus entreprennent de créer une commune nouvelle afin d'échapper à telle ou telle obligation.

En outre, prenons le cas d'une commune nouvelle constituée au 1<sup>er</sup> janvier 2027 et qui doit soudainement respecter, du fait du nombre de ses habitants, telle ou telle norme, par exemple au titre des logements sociaux : les délais que tend à imposer votre amendement sont intenable.

Enfin, si le Sénat a créé les contrats de mixité sociale, c'est pour offrir diverses adaptations aux communes appartenant à des intercommunalités soumises à la loi SRU. Ces collectivités territoriales ont besoin de l'argent et du temps nécessaires. En revanche, les communes nouvelles n'ont jamais été exonérées de leurs obligations en matière de logement social. Le Gouvernement est défavorable à l'amendement COM-9.

**Mme Martine Berthet.** – Je fais confiance à Monsieur le rapporteur et à Madame la ministre ; je retire donc mon amendement.

*L'amendement COM-19 rectifié est retiré.*

**Mme Sonia de La Provôté.** – Le contrat de mixité sociale constitue une véritable avancée. Il permet en particulier de faire face aux effets de seuil déplorés. Reste que les communes nouvelles connaissent des problématiques spécifiques en matière de logement social, faute de continuité urbaine. Elles peuvent être composées de vingt communes historiques extrêmement rurales. La construction de logements sociaux doit être organisée à une échelle plus large.

*L'amendement COM-28 est adopté. En conséquence, l'amendement COM-9 devient sans objet.*

**M. Pierre-Alain Roiron.** – L'amendement COM-7 tend à réduire de dix-huit à douze ans la durée des dérogations accordées aux communes nouvelles.

**Mme Anne-Sophie Patru, rapporteure.** – Ces dispositifs dérogatoires ne peuvent être que temporaires – nous rejoignons en ce sens les auteurs de cet amendement –, mais le délai retenu semble justifié.

S'agissant de la durée maximale des dispositions transitoires, mieux vaut s'en tenir à une règle unique, par nature plus lisible, et, en l'occurrence, à la date du troisième renouvellement général suivant la création d'une commune nouvelle. La commission demande le retrait de cet amendement ; à défaut, elle émettra un avis défavorable.

**Mme Françoise Gatel, ministre.** – La mention du troisième renouvellement n'implique pas nécessairement une durée de dix-huit ans, beaucoup de communes nouvelles étant créées en fin de mandat. Pour les raisons indiquées par Madame la rapporteure, je sollicite à mon tour le retrait de cet amendement.

**M. Pierre-Alain Roiron.** – Une durée de douze ans semblait raisonnable, mais nous retirons cet amendement.

*L'amendement COM-7 est retiré.*

**Mme Corinne Bourcier.** – L'article 6 fixe un régime dérogatoire qui peut sembler particulièrement généreux – je pense notamment à la durée de la dérogation.

Cette mesure est nécessaire et répond à une demande de terrain. Mais, pour qu'elle ne soit pas perçue comme une possibilité donnée aux communes nouvelles de se soustraire aux obligations nationales, l'amendement COM-12 rectifié tend à imposer au représentant de l'État de motiver sa décision sur la base d'éléments d'appréciation objectifs, relevant par exemple de la réalité sociale ou géographique de la commune nouvelle.

**Mme Anne-Sophie Patru, rapporteure.** – Ce dispositif dérogatoire est déjà encadré par son objet, dans le temps et géographiquement. De surcroît, le franchissement de seuil provoqué par l'augmentation du nombre d'habitants ou de la taille de la commune est un élément objectif. Aussi, la commission demande le retrait de cet amendement. À défaut, elle émettra un avis défavorable.

**Mme Françoise Gatel, ministre.** – Le Gouvernement entend renforcer la déconcentration à l'échelle départementale et le pouvoir de dérogation normative accordé au préfet. Nous en reparlerons lors de l'examen du projet de loi de déconcentration.

Tout avis pouvant faire l'objet de recours, le préfet doit motiver ses décisions au regard de la situation locale. Cela étant, les précisions que cet amendement tend à introduire seraient sans doute source de contentieux. Le Gouvernement sollicite également le retrait de cet amendement.

*L'amendement COM-12 rectifié est retiré.*

*L'article 6 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### **Article 7**

**Mme Anne-Sophie Patru, rapporteure.** – L'article 7 dans sa rédaction initiale nous paraissant difficile à mettre en œuvre, l'amendement COM-29 tend à remplacer la procédure d'avis conforme demandée au préfet par une saisine pour avis simple.

**Mme Françoise Gatel, ministre.** – Il s'agit là d'un sujet de fond. Pour notre part, nous entendons faire du préfet de département le chef d'orchestre de tous les services et de toutes les agences de l'État.

Pour des raisons d'efficacité et de cohérence de l'action publique, le préfet réunira l'ensemble des acteurs concernés par le projet de commune nouvelle ; et, avec les services et les agences de l'État impliqués, il sera appelé à traiter la question. La décision devant être prise collectivement, l'avis conforme ne sera plus nécessaire. Aussi, le Gouvernement émet un avis défavorable.

*L'amendement COM-29 est adopté.*

*L'article 7 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

***Après l'article 7***

**Mme Martine Berthet.** – L'amendement COM-5 rectifié *bis* vise à étendre l'expérimentation des antennes de pharmacie aux communes constitutives d'une commune nouvelle, lorsque la pharmacie a cessé son activité.

**Mme Anne-Sophie Patru, rapporteure.** – Cette expérimentation pertinente doit en effet être étendue à l'ensemble des communes « historiques » des communes nouvelles du territoire. L'amendement ayant été rectifié en ce sens, la commission émet un avis favorable.

**Mme Françoise Gatel, ministre.** – Le Gouvernement émet également un avis favorable.

*L'amendement COM-5 rectifié est adopté et devient article additionnel.*

***Article 8***

*L'article 8 est adopté sans modification.*

***Article 9***

**M. David Margueritte, rapporteur.** – Comme je l'ai indiqué lors de la présentation liminaire, les dispositions de l'article 9 contreviennent aux objectifs du présent texte. En outre, l'autorisation du cumul des fonctions de maire délégué de plusieurs communes déléguées n'a pas semblé poser difficulté pour les communes concernées au cours de nos auditions. Par conséquent notre amendement COM-30 propose la suppression de l'article 9.

**Mme Nadine Bellurot.** – L'amendement identique COM-20 est défendu.

**Mme Françoise Gatel, ministre.** – Le statut des maires délégués est un sujet en soi. Dans certains cas, le maire délégué représente la commune historique, mais pas toujours ; il arrive d'ailleurs que l'intéressé déménage dans une autre commune. Le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

*Les amendements identiques COM-30 et COM-20 sont adoptés.*

*L'article 9 est supprimé.*

***Après l'article 9***

**M. Pierre-Alain Roiron.** – L'amendement COM-8 tend à permettre au conseil municipal de se prononcer quant au maintien d'un maire délégué après le retrait de ses délégations par le maire. À partir du second mandat et du renouvellement du conseil municipal, si le maire retire ses délégations à

un maire délégué, le conseil municipal doit voter pour déterminer s'il reste maire délégué ou non, comme c'est le cas pour les adjoints.

**Mme Corinne Bourcier.** – L'amendement identique COM-16 rectifié tend à faciliter la gouvernance des communes nouvelles et, ce faisant, à conforter le conseil municipal en place.

**M. David Margueritte, rapporteur.** – Il s'agit là d'un vrai sujet : en l'état actuel du droit, il n'est pas possible de retirer sa délégation à un maire délégué. Cela étant, la présente proposition de loi n'est pas adaptée pour avoir cette discussion, d'autant qu'un tel sujet devrait être débattu en séance publique. Aussi, la commission demande le retrait de cet amendement. À défaut, elle émettra un avis défavorable.

**Mme Françoise Gatel, ministre.** – Les maires délégués facilitent ce que j'appelle la « recomposition de la famille », travail réellement nécessaire ; mais, dans certains cas, ils ne connaissent pas totalement la nature de leurs fonctions. Ils peuvent aussi entraver l'action du maire, notamment par excès de bonne volonté.

Beaucoup de communes ont réglé la question en confiant au maire délégué un rôle d'adjoint bénéficiant de délégations exécutives, le rendant de ce fait compétent sur l'ensemble du territoire de la commune nouvelle. Reste un problème juridique de taille : le maire délégué est élu sur son nom, tandis que l'adjoint est élu sur une liste.

Il faut poursuivre la réflexion sur ce sujet en veillant à ne pas se montrer trop coercitif, la commune nouvelle procédant d'autant d'histoires différentes qu'elle compte de communes. Aussi, je sollicite à mon tour le retrait de cet amendement. À défaut, j'émettrai un avis défavorable.

**M. Pierre-Alain Roiron.** – Peut-être faut-il poursuivre la réflexion, mais je maintiens mon amendement. Ces dispositions me semblent répondre à la volonté de beaucoup de maires délégués placés dans cette situation.

*L'amendement COM-16 rectifié est retiré.*

*L'amendement COM-8 n'est pas adopté.*

**M. Éric Kerrouche, rapporteur.** – Pour les raisons indiquées précédemment, la commission demande le retrait de l'amendement COM-17. À défaut, elle émettra un avis défavorable.

**Mme Françoise Gatel, ministre.** – Défavorable.

*L'amendement COM-17 n'est pas adopté.*

### **Article 10**

**M. David Margueritte, rapporteur.** – L'amendement COM-31 est rédactionnel.

**Mme Françoise Gatel, ministre.** – Favorable.

*L'amendement COM-31 est adopté.*

**Mme Nathalie Goulet.** – L'amendement COM-2 rectifié *bis* tend à garantir que les communes soient pleinement informées des modifications entraînées par la constitution de la commune nouvelle, en particulier en matière financière et fiscale.

**M. David Margueritte, rapporteur.** – Le débat, prévu pendant une période de six mois, permet aux uns et aux autres d'être éclairés avant l'étude d'impact. Si l'on commençait par cette dernière, la procédure de défusion s'en trouverait largement complexifiée, alors même qu'elle doit être allégée. La commission émet un avis défavorable.

**Mme Françoise Gatel, ministre.** – Même avis défavorable.

*L'amendement COM-2 rectifié bis n'est pas adopté.*

**M. David Margueritte, rapporteur.** – L'amendement COM-32 tend à réduire le délai laissé au conseil départemental pour se prononcer sur une procédure de défusion en l'alignant sur le délai de droit commun de six semaines.

**Mme Françoise Gatel, ministre.** – Favorable.

*L'amendement COM-32 est adopté.*

**M. David Margueritte, rapporteur.** – L'amendement COM-33 tend à corriger une erreur de renvoi au code général des collectivités territoriales.

**Mme Françoise Gatel, ministre.** – Favorable.

*L'amendement COM-33 est adopté.*

*L'article 10 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### ***Article 11***

*L'article 11 est adopté sans modification.*

### ***Après l'article 11***

**M. David Margueritte, rapporteur.** – L'amendement COM-34 tend à combler un vide juridique quant à la composition des commissions de contrôle des listes électorales dans les communes nouvelles ; nous proposons une hiérarchie de représentation des listes en fonction de leurs résultats aux élections.

**Mme Françoise Gatel, ministre.** – Il s'agit d'une excellente initiative : le Gouvernement émet un avis favorable.

*L'amendement COM-34 est adopté et devient article additionnel.*

*L'amendement COM-3 rectifié est retiré.*

### ***Article 12***

**M. David Margueritte, rapporteur.** – L'amendement COM-35 vise à modifier les conditions d'entrée en vigueur du présent texte, du fait notamment de la suppression de l'interdiction du cumul des fonctions de maire délégué de plusieurs communes déléguées.

**Mme Françoise Gatel, ministre.** – Je ne conteste pas l'intérêt d'une telle disposition. Cela étant, vous connaissez comme moi le calendrier parlementaire : nous ferons le maximum pour que le présent texte soit rapidement transmis à l'Assemblée nationale, mais vos collègues députés ne l'examineront probablement pas avant les élections municipales. Sous cette réserve, le Gouvernement émet un avis favorable.

*L'amendement COM-35 est adopté.*

*L'article 12 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### **Article 13**

**Mme Françoise Gatel, ministre.** – Le Gouvernement lève le gage sur cet article.

*L'article 13 est rejeté.*

**Mme Sonia de La Provôté.** – Je tiens à remercier à la fois nos rapporteurs et tous ceux qui ont travaillé sur ce texte : les maires des communes nouvelles attendent que nous leur simplifions la tâche. Enfin, je remercie Madame la ministre de ses conseils éclairants.

**Mme Anne-Sophie Patru, rapporteure.** – À mon tour, je remercie l'auteur de la proposition de loi et mes collègues rapporteurs.

**Mme Françoise Gatel, ministre.** – Je tiens à remercier Sonia de La Provôté, à l'instar des rapporteurs et de l'ensemble des participants à ce débat. Ce n'est certes pas le « grand soir », mais les grands soirs sont souvent suivis de petits matins blêmes : concentrons-nous sur ce qui fonctionne.

Avec cette proposition de loi, qui a fait l'objet d'une vaste concertation et d'une évaluation très précise, à laquelle les premiers intéressés ont été associés, vous ferez à coup sûr œuvre utile.

*La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**Mme Muriel Jourda, présidente.** – Nous venons d'adopter cette proposition de loi dans le cadre de la procédure de législation en commission, prévue par l'article 47 *ter* de notre Règlement.

Ce texte sera discuté en séance publique le jeudi 5 février prochain, sauf retour à la procédure normale, demandée dans les conditions du paragraphe 12 du même article. Je vous rappelle que seront seuls recevables en séance publique les amendements tendant à remédier à une inconstitutionnalité, à corriger une erreur matérielle ou à assurer une coordination avec un texte en discussion.

*Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 1<sup>er</sup></b>			
Mme Nathalie GOULET	4 rect.	Obligation, en cas de contentieux en cours, de consulter les communes membres des EPCI concernés par le rattachement d'une commune nouvelle	<b>Rejeté</b>
M. ANGLARS	6	Instauration facultative d'un reversement de fiscalité au sein des EPCI à fiscalité additionnelle	<b>Déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution</b>
Mme Nathalie GOULET	1 rect. <i>bis</i>	Pouvoir préfectoral de dérogation à l'obligation de contiguïté territoriale	<b>Rejeté</b>
<b>Article 2</b>			
<b>M. MARGUERITTE, rapporteur</b>	23	Accord des conseils municipaux intégrés au projet de création d'une commune nouvelle incluant une commune administrée par une délégation spéciale	<b>Adopté</b>
Mme BOURCIER	13 rect.	Suppression de la mention de la charte de gouvernance dans la loi	<b>Rejeté</b>
<b>M. MARGUERITTE, rapporteur</b>	24	Suppression des précisions relatives aux conditions d'adoption de la charte de gouvernance et du renvoi à un décret pour en définir le contenu	<b>Adopté</b>
<b>Article 3</b>			
<b>M. MARGUERITTE, rapporteur</b>	25	Exigence de délibérations concordantes des communes constitutives pour passer outre le veto d'un département en cas de création d'une commune nouvelle à cheval sur deux départements	<b>Adopté</b>
<b>M. MARGUERITTE, rapporteur</b>	26 rect. <i>bis</i>	Faculté temporaire de rattachement de certaines communes nouvelles à un canton unique	<b>Adopté</b>
<b>Article 4</b>			
<b>M. MARGUERITTE, rapporteur</b>	27	Allongement à six ans de la durée de la garantie DETR à maintien des conditions d'éligibilité actuelles	<b>Adopté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme BOURCIER	15 rect. <i>bis</i>	Allongement à six ans de la durée de la garantie DETR à maintien des conditions d'éligibilité actuelles	<b>Adopté</b>
<b>Article 6</b>			
<b>M. MARGUERITTE, rapporteur</b>	28	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
M. BENARROCHE	9	Suppression, du champ autorisé des dérogations prévues à l'article, des obligations légales relatives au logement social, à l'accueil des gens du voyage et aux centres médico-sociaux scolaires	<b>Rejeté</b>
Mme BERTHET	19 rect.	Modalités d'application de la dérogation à la loi « SRU »	<b>Retiré</b>
M. ROIRON	7	Limitation à la date du 2e renouvellement général de la durée maximale des dérogations prévues à l'article 6	<b>Retiré</b>
Mme BOURCIER	12 rect.	Obligation de motiver les arrêtés dérogatoires préfectoraux par des éléments d'appréciation objectifs	<b>Retiré</b>
<b>Article 7</b>			
<b>M. MARGUERITTE, rapporteur</b>	29	Remplacement de la procédure d'avis conforme par une saisine pour avis simple du préfet par le maire	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 7</b>			
Mme BERTHET	5 rect. <i>bis</i>	Extension aux communes historiques du dispositif expérimental dérogatoire relatif à l'ouverture d'une antenne d'officine de pharmacie	<b>Adopté</b>
<b>Article 9</b>			
<b>M. MARGUERITTE, rapporteur</b>	30	Suppression de l'article 9	<b>Adopté</b>
Mme BELLUROT	20	Suppression de l'article 9	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 9</b>			
M. ROIRON	8	Modalités de retrait au maire délégué de ses délégations comme adjoint au maire de la commune nouvelle	<b>Rejeté</b>
Mme BOURCIER	16 rect.	Modalités de retrait au maire délégué de ses délégations comme adjoint au maire de la commune nouvelle	<b>Retiré</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Grégory BLANC	17	Modalités de fin des fonctions du maire délégué	Rejeté
<b>Article 10</b>			
<b>M. MARGUERITTE, rapporteur</b>	31	Amendement rédactionnel	Adopté
Mme Nathalie GOULET	2 rect. <i>bis</i>	Inversion de l'ordre des étapes de la procédure entre la réaffirmation de la demande de « défusion » et l'élaboration de l'étude d'impact sur la commune nouvelle et l'EPCI à fiscalité propre dont elle est membre	Rejeté
<b>M. MARGUERITTE, rapporteur</b>	32	Réduction du délai laissé au conseil département pour rendre son avis sur une procédure de « défusion »	Adopté
<b>M. MARGUERITTE, rapporteur</b>	33	Correction d'une erreur de renvoi	Adopté
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 11</b>			
<b>M. MARGUERITTE, rapporteur</b>	34	Composition des commissions de contrôle des listes électorales en cas de création d'une commune nouvelle	Adopté
Mme Nathalie GOULET	3 rect.	Interdiction de modification du périmètre des communes nouvelles ou des EPCI à fiscalité propre dans les trois ans précédant les élections sénatoriales	Retiré
<b>Article 12</b>			
<b>M. MARGUERITTE, rapporteur</b>	35	Modification des conditions d'entrée en vigueur de certains articles	Adopté

## RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »<sup>1</sup>.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie<sup>2</sup>.

Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte<sup>3</sup>. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial<sup>4</sup>.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

---

<sup>1</sup> Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

<sup>2</sup> Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

<sup>3</sup> Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

<sup>4</sup> Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des lois a **arrêté**, lors de sa réunion du mercredi 28 janvier 2026, le **périmètre indicatif de la proposition de loi n° 251 (2025-2026) visant à faciliter la création et le fonctionnement des communes nouvelles**.

Elle a considéré que **ce périmètre incluait** des dispositions relatives :

- à l'assouplissement des règles encadrant la création d'une commune nouvelle ;
- aux modifications, rendues nécessaires par la création d'une commune nouvelle, du périmètre des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et des limites territoriales des régions, départements et cantons ;
- aux dispositifs spécifiques et temporaires prévus en faveur des communes nouvelles afin de lisser les effets de seuil financiers auxquels elles sont susceptibles d'être confrontées ;
- à l'octroi au préfet de la faculté de déroger, au profit des communes nouvelles à certaines normes de nature législative, de façon temporaire et pour une période limitée ;
- à l'obligation de saisir le préfet pour avis conforme avant toute réforme des services de l'État ouverts au public ;
- à l'élection, à la composition et au fonctionnement du conseil municipal d'une commune nouvelle ;
- aux modalités de cumul des fonctions de maire délégué de plusieurs communes déléguées ;
- à la procédure de « défusion » d'une commune nouvelle ;
- aux règles applicables en matière de composition des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre suite à une « défusion ».

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

**Mme Sonia de La Provôté, sénatrice du Calvados, auteure de la proposition de loi**

### **Ministère de l'intérieur**

*Direction des missions de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur* (DMATES)

*Service des élections, de la lutte contre la fraude et de l'innovation numérique*

**Mme Juliette Destarac**, adjointe au chef du bureau des élections politiques

**M. Alexandre Schulz**, adjoint au chef du bureau des élections politiques

*Sous-direction de l'administration territoriale de l'État*

**M. David Cochu**, sous-directeur

**Mme Nadège Tronel**, adjointe à la cheffe du bureau de l'organisation et des missions de l'administration territoriale de l'État

*Direction générale des collectivités locales* (DGCL)

**M. Éric Ferri**, sous-directeur des compétences et des institutions locales

**M. Adrien Brunel**, chef du bureau des structures territoriales

**M. Thomas Meglet**, rédacteur au bureau des structures territoriales

### **Association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'intérieur (ACPHFMI)**

**M. Éric Freysselinard**, vice-président délégué, préfet de Vendée

### **Services de la préfecture de Vendée**

**M. Nicolas Regny**, secrétaire général

**M. Éric Laffargue**, secrétaire général adjoint

**M. Cyrille Gardan**, directeur de la citoyenneté et de la légalité

### **Associations d'élus locaux**

*Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité*  
(AMF)

**Mme Marie-Cécile Georges**, responsable du département  
« intercommunalités et organisation territoriale »

**M. Philippe Chalopin**, président du groupe de travail « communes nouvelles », maire de Baugé-en-Anjou

**Mme Victoria Fougérol**, conseillère technique en charge des communes nouvelles

**M. Jean-Marc Vasse**, maire référent des communes nouvelles, maire de Terre-de-Caux

**Mme Charlotte de Fontaines**, responsable des relations avec le Parlement

*Association des maires ruraux de France* (AMRF)

**M. Gilles Noël**, vice-président, président de l'association des maires ruraux de la Nièvre (Amr58)

*Intercommunalités de France*

**M. Didier Huchon**, co-président de la commission « Institutions », président de Mauges communauté

**M. Simon Mauroux**, responsable du pôle « Institutions, droit et administration »

**Mme Montaine Blonsard**, responsable des relations avec le Parlement

*Association France urbaine*

**Mme Katy Bontinck**, première adjointe au maire de Saint-Denis, vice-présidente de Plaine Commune, conseillère métropolitaine

**M. Arnaud Sorge**, délégué général

**Mme Sarah Bou Sader**, conseillère relations parlementaires

### **Table ronde de maires de communes nouvelles**

**Mme Christelle Brosselier**, maire de Mesnil-Roch (Ille-et-Vilaine)

**M. Guy Cholot**, maire honoraire de Port-Bail-sur-Mer (Manche)

**M. Mickaël Grandin**, maire de Torigny-les-Villes (Manche)

**M. Dominique Hauchecorne**, maire de Vicq-sur-Mer (Manche)

**M. David Lebouvier**, maire de Rives-de-Couesnon (Ille-et-Vilaine)

**M. Denis Lefer**, maire de Bricquebec-en-Cotentin (Manche)

## **CONTRIBUTIONS ÉCRITES**

Association des départements de France (ADF)

Régions de France



## LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl25-251.html>