



N° 2530

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 25 février 2026.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES,
DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE
DE LA RÉPUBLIQUE, SUR LA PROPOSITION DE LOI ADOPTÉE PAR LE SÉNAT,
APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE,

*visant à faciliter la création et le fonctionnement
des communes nouvelles,*

PAR M. GUILLAUME GOUFFIER VALENTE

Député

Voir les numéros :

Sénat : 251, 309, 310 et T.A. 52 (2025-2026)

Assemblée nationale : 2454

SOMMAIRE

PAGES

AVANT-PROPOS	5
COMMENTAIRE DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI	11
<i>Article 1^{er}</i> (art. L. 2113-5 du code général des collectivités territoriales) : Simplification de la procédure de rattachement d'une commune nouvelle à un EPCI-FP	11
<i>Article 2</i> (art. L. 2113-2, L. 2113-5 et L. 2113-7 du code général des collectivités territoriales) : Possibilité de créer une commune nouvelle intégrant une commune administrée par une délégation spéciale	16
<i>Article 3</i> (art. L. 2113-4 et L. 2113-4-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Faciliter la création de communes nouvelles sur le territoire de plusieurs départements ou régions ainsi que la modification de la carte cantonale.....	22
<i>Article 4</i> (art. L. 2334-33 du code général des collectivités territoriales) : Modification de la garantie d'éligibilité des communes nouvelles à la dotation d'équipement des territoires ruraux.....	31
<i>Article 5</i> (art. L. 2113-20 du code général des collectivités territoriales) : Modification du calcul de l'évolution de la dotation de compétences intercommunales perçue par les communes-communautés	34
<i>Article 6 (supprimé)</i> (section 4 [nouvelle] du chapitre III du titre I ^{er} du livre I ^{er} de la deuxième partie et art. L. 2571-2 du code général des collectivités territoriales) : Pouvoir préfectoral de dérogation temporaire à certaines normes législatives pour atténuer les effets de seuils défavorables aux communes nouvelles	37
<i>Article 7</i> (art. L. 2113-8-4 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Avis simple du préfet avant réforme des services de l'État sur le territoire de la commune nouvelle	45
<i>Article 7 bis</i> (art. L. 162-31-1 du code de la sécurité sociale) : Dispositif expérimental permettant l'ouverture d'une antenne d'officine de pharmacie dans les anciennes communes constitutives de la commune nouvelle	46
<i>Article 8</i> (art. L. 2113-8-1 B [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Introduction d'une exception d'incomplétude pour les communes nouvelles de moins de 1 000 habitants	47

<i>Article 8 bis (nouveau)</i> (art. L. 2113-8 et L. 2121-2 du code général des collectivités territoriales) : Représentation des communes déléguées au sein du conseil municipal des communes nouvelles	51
<i>Article 8 ter (nouveau)</i> (art. L. 2113-8-2 et L. 2121-1 du code général des collectivités territoriales) : Clarification du rang des maires délégués dans l'ordre du tableau au sein des communes nouvelles	53
<i>Article 9 (suppression maintenue)</i> (art. L. 2113-12-2 du code général des collectivités territoriales) : Interdiction de cumul des fonctions de maire délégué dans plusieurs communes	54
<i>Article 9 bis (nouveau)</i> (art. L. 2113-13 du code général des collectivités territoriales) : Consultation du conseil municipal en cas de retrait, par le maire, des délégations confiées à un maire délégué.....	56
<i>Article 10</i> (art. L. 2113-25, L. 2113-26, L. 2113-27, L. 2113-28, L. 2113-29, L. 2113-30, L. 2113-31 et L. 2115-1) : Procédure de « défusion » des communes nouvelles	57
<i>Article 11</i> (art. L. 5211-6-2 du code général des collectivités territoriales) : Élection des membres de l'organe délibérant des EPCI dans les communes détachées ayant constitué une commune nouvelle.....	61
<i>Article 11 bis</i> (art. L. 19 du code électoral) : Clarification de la composition des commissions de contrôle des listes électorales en cas de création d'une commune nouvelle	64
<i>Article 12</i> : Entrée en vigueur des dispositions de la proposition de loi	65
<i>Article 13</i> : (suppression maintenue) Gage financier.....	66
COMPTE RENDU DES DÉBATS	67
PERSONNES ENTENDUES	103

MESDAMES, MESSIEURS,

Depuis plusieurs décennies, la question de l'organisation territoriale de la France fait l'objet de débats récurrents. Les communes y occupent naturellement une place centrale tant elles sont perçues comme la strate la plus pertinente de l'action publique locale. Ce sentiment se traduit par la très grande popularité des maires, qui bénéficient de la confiance de 66 % de nos concitoyens, selon une enquête d'opinion récente ⁽¹⁾.

Toutefois, les 34 875 communes qui composaient le territoire français au 1^{er} janvier 2025 font figure d'exception en Europe. La France dispose ainsi de 40 % des communes de l'Union européenne alors qu'elle n'en représente que 15 % de la population.

Comme le rappelle un rapport de l'Inspection générale de l'administration (IGA) de juillet 2022 ⁽²⁾, la réduction du nombre de communes n'est pas une fin en soi. Elle s'articule autour d'un projet de territoire partagé, et doit être un moyen pour les territoires les moins peuplés de fournir à la population des services publics de qualité et de mutualiser leurs équipements pour permettre le développement économique de la commune.

À ce titre, la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (dite « RCT ») a créé le statut de la commune nouvelle afin de simplifier le processus de fusion des communes. Depuis cette réforme, 844 communes nouvelles ont été formées par 2 724 communes, représentant près de 3 millions d'habitants.

Le modèle de la commune nouvelle s'étend mais demeure encore marginal. C'est la raison pour laquelle le législateur a entendu rendre le recours à la commune nouvelle financièrement plus attractif par la création d'un pacte financier accordant à ces communes le maintien des dotations de l'État pendant trois ans, dès la loi du 16 mars 2015, dite « *Pélissard* ». Ultérieurement, la loi du 1^{er} août 2019, défendue par Françoise Gatel, a eu pour objectif d'assouplir le développement des communes nouvelles et de reconnaître la « *commune-communauté* ».

Ces dispositifs sont toutefois imparfaits et nécessitent des aménagements. Le rapport précité décrit un modèle de la commune nouvelle « *atone* » depuis 2019 pour des raisons conjoncturelles, liées à la crise sanitaire, mais aussi structurelles, liées à la perte d'attractivité de la fusion de communes aux yeux des élus locaux. Ces dynamiques sont aussi territorialement hétérogènes : le quart Nord-Ouest de notre pays – principalement porté par la Manche et le Maine-et-Loire – compte plus de trois fois plus de communes nouvelles que le quart Sud-Est.

(1) *Ipsos, Municipales 2026 : le maire, dernier rempart de la confiance politique, février 2026.*

(2) *Inspection générale de l'administration, Les communes nouvelles : un bilan décevant, des perspectives incertaines, juillet 2022.*

Il appartient donc au législateur d'aller plus loin pour faciliter la création de communes nouvelles. La proposition de loi visant à faciliter la création et le fonctionnement des communes nouvelles, débattue et enrichie au Sénat à l'occasion de son examen en janvier et février 2026, s'inscrit pleinement dans cet objectif.

I. PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE DE LA PROPOSITION DE LOI

La proposition de loi, adoptée par le Sénat le 5 février 2026, visant à faciliter la création et le fonctionnement des communes nouvelles comportait, à son dépôt, 13 articles.

L'**article 1^{er}** simplifie le rattachement d'une commune nouvelle à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) lorsque les communes fusionnées ne relèvent pas du même EPCI-FP, en supprimant les obligations de consultation des conseils municipaux des communes appartenant à d'autres EPCI-FP que celui auquel la commune nouvelle sera rattachée.

L'**article 2** permet la création d'une commune nouvelle à l'initiative du préfet de département en cas d'impossibilité de reconstituer un conseil municipal après trois scrutins successifs. Il ouvre également aux communes souhaitant fusionner la possibilité de mettre en place une charte de gouvernance.

L'**article 3** supprime la faculté, pour les départements et les régions, de s'opposer à la création d'une commune nouvelle, lorsque les communes constitutives sont situées sur le territoire de plusieurs départements ou régions. Il permet également aux communes nouvelles de moins de 4 000 habitants situées sur le territoire de plusieurs cantons d'être rattachées au canton sur lequel est située la partie de son territoire la plus peuplée.

L'**article 4** modifie la garantie d'éligibilité à la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) dont bénéficient certaines communes nouvelles en allongeant sa durée à six ans, contre trois ans actuellement, tout en restreignant son bénéfice aux communes nouvelles dont toutes les communes constitutives étaient éligibles à cette dotation l'année précédant la fusion.

L'**article 5** supprime l'application du taux d'évolution national de la dotation de compensation à la dotation de compétences intercommunales perçue par les « *communes-communautés* », c'est-à-dire les communes nouvelles formées à l'échelle d'un EPCI à fiscalité propre.

L'**article 6** permet au préfet de département, sur demande du conseil municipal d'une commune nouvelle, d'accorder à cette commune une dérogation à certains droits et obligations prévus par la loi dès lors que ces droits et obligations évoluent du fait de l'augmentation du nombre d'habitants ou de la taille de la commune nouvellement constituée.

L'**article 7** permet aux maires de communes nouvelles, jusqu'au premier renouvellement général après leur création, de demander un avis conforme du préfet avant toute réforme des services de l'État ouverts au public sur le territoire de la commune nouvelle.

L'**article 8** détermine un effectif dérogatoire des membres du conseil municipal d'une commune nouvelle de moins de 1 000 habitants, jusqu'au troisième renouvellement général, afin de lui permettre de bénéficier de l'« *exception d'incomplétude* » dont bénéficient les communes appartenant à ces mêmes strates démographiques.

L'**article 9** interdit l'exercice simultané des fonctions de maire délégué dans plusieurs communes déléguées. Il introduit néanmoins une dérogation en cas de vacance des fonctions d'un maire délégué, le temps de procéder à l'élection ou à la désignation de son successeur.

L'**article 10** introduit dans le CGCT une nouvelle section consacrée à la procédure de « *défusion* » des communes nouvelles, fondée notamment sur la réalisation d'une enquête publique dont les modalités de financement sont précisées par le préfet.

L'**article 11** dispose qu'en cas de détachement au sein d'une commune nouvelle, les membres de l'organe délibérant de l'EPCI des communes « *défusionnées* » sont élus en même temps que les membres du nouveau conseil municipal.

L'**article 12** fixe les modalités d'entrée en vigueur des dispositions de la proposition de loi.

L'**article 13** prévoit le gage financier de la proposition de loi.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Lors de l'examen du texte en commission, puis en séance publique suivant la procédure de législation en commission, le Sénat a supprimé une disposition et a ajouté deux nouveaux articles à la proposition de loi initiale.

Introduit lors de l'examen du texte en commission, 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.

En commission, le Sénat a supprimé l'**article 9** visant à interdire le cumul des fonctions de maire délégué de plusieurs communes déléguées, afin de préserver la souplesse de fonctionnement des communes nouvelles.

Les rapporteurs ont déposé un amendement, adopté par la commission, créant un **article 11 bis** qui vise à préciser les règles de composition des commissions de contrôle des listes électorales dans les communes nouvelles.

Le Gouvernement a également levé le gage financier visant à assurer la recevabilité financière de la proposition de loi figurant à l'**article 13**.

Le Sénat a, par ailleurs, modifié certains articles.

À l'**article 2**, la commission a subordonné la procédure de création d'une commune nouvelle à l'issue de trois scrutins successifs infructueux à l'accord des conseils municipaux des autres communes concernées, plutôt qu'à l'approbation des électeurs de ces communes. À l'initiative des rapporteurs, la commission a adopté un amendement supprimant les contraintes de majorité permettant d'initier l'élaboration de la charte de gouvernance et supprimant le renvoi à un décret pour en préciser les modalités.

À l'**article 3**, le Sénat a adopté, en commission, un amendement des rapporteurs dont l'objet est de conditionner la possibilité d'outrepasser le désaccord d'un département ou d'une région à l'adoption de délibérations concordantes par l'ensemble des communes constitutives. Il a également supprimé, à l'initiative de ses rapporteurs, l'introduction d'une procédure dérogatoire pérenne permettant à certaines communes nouvelles d'obtenir leur rattachement à un unique canton, au profit d'une mesure temporaire permettant le rattachement à un canton de l'ensemble du territoire des communes nouvelles dont la population est située entre 3 500 et 3 999 habitants, avant le 1^{er} janvier 2027.

À l'**article 4**, la commission a rétabli les conditions actuelles de garantie d'éligibilité d'une commune nouvelle à la DETR, tout en prolongeant sa durée de trois à six ans.

À l'**article 6**, le Sénat a adopté, en commission, un amendement rédactionnel proposé par les rapporteurs.

À l'**article 7**, à la demande des rapporteurs, la commission a remplacé l'avis conforme du préfet par un avis simple en ce qui concerne les projets de réforme des services de l'État ouverts au public au sein des communes nouvelles récemment créées.

À l'**article 10**, puisque l'objet de l'article est de simplifier la procédure de « *défusion* » des communes nouvelles, la commission a entendu, sur proposition de ses rapporteurs, réduire le délai laissé au conseil départemental pour rendre son avis sur ce projet, afin de l'aligner sur le délai de droit commun de six semaines.

Enfin, à l'**article 12**, à l'invitation de ses rapporteurs, la commission a souhaité supprimer plusieurs dispositions d'application différée dans le temps. Elle a néanmoins fixé l'entrée en vigueur du dispositif prévu à l'article 5 au 1^{er} janvier 2027.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES LOIS

Au cours de sa première réunion du mercredi 25 février 2025, la commission des Lois a adopté la proposition de loi.

Elle a introduit trois nouveaux articles *8 bis*, *8 ter* et *9 bis*.

L'**article 8 bis** instaure, à compter du troisième renouvellement général suivant la création d'une commune nouvelle, un mécanisme garantissant la représentation de l'ensemble des communes déléguées au sein du conseil municipal

L'**article 8 ter** clarifie la place des maires délégués dans l'ordre du tableau au sein des communes nouvelles. Il prévoit qu'à compter du premier renouvellement, les maires délégués prennent rang, dans l'ordre de leur élection, immédiatement après les adjoints au maire.

L'**article 9 bis** prévoit qu'à compter du deuxième renouvellement général suivant la création d'une commune nouvelle, le retrait par le maire des délégations accordées à un maire délégué nécessite que le conseil municipal se prononce sur le maintien du maire délégué concerné dans ses fonctions.

Elle a également **supprimé l'article 6** de la proposition de loi. Votre rapporteur estimait que si son objectif, qui visait à instaurer des dérogations évitant des effets de seuil pouvant être préjudiciables aux communes nouvelles au moment de leur création, était louable, la rédaction de l'article 6 adoptée par le Sénat **soulevait des inquiétudes** quant au respect de la hiérarchie des normes et **quant à sa constitutionnalité**, notamment au regard du risque d'incompétence négative du législateur.

La commission des Lois a, par ailleurs, modifié certains articles.

À l'initiative de son rapporteur, la commission des Lois a rétabli, à l'**article 2**, la possibilité ouverte aux deux tiers des conseils municipaux des communes constitutives d'une commune nouvelle, représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, de demander l'élaboration et l'adoption d'une charte de gouvernance.

À l'**article 3**, la commission des Lois a rétabli, à l'initiative de votre rapporteur, une procédure pérenne de rattachement à un canton unique des communes dont la population est comprise entre 3 500 et 3 999 habitants, en complément de la procédure temporaire adoptée par le Sénat pour les communes nouvelles existantes. Elle a par ailleurs adopté un amendement de M. Hervé Saulignac visant à rendre obligatoire la consultation des électeurs des communes concernées par un projet de commune nouvelle en cas de désaccord d'un département ou d'une région dont les limites territoriales seraient modifiées par cette création.

Elle a également, à l'initiative de votre rapporteur, rétabli, dans une rédaction légèrement différente sur la forme, la version initiale de l'**article 4**.

À l'**article 7**, la Commission des Lois a rétabli la rédaction initiale du Sénat, prévoyant un avis conforme du préfet avant la fermeture de tout service ouvert au public sur le territoire de la commune nouvelle.

Elle a également adopté les **articles 1^{er}, 5, 10 et 12**, modifiés par plusieurs amendements rédactionnels de votre rapporteur.

Enfin, la commission a maintenu la suppression de l'**article 9**, et adopté sans modification les **articles 7 bis, 8, 11 et 11 bis**.

COMMENTAIRE DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

(art. L. 2113-5 du code général des collectivités territoriales)

Simplification de la procédure de rattachement d'une commune nouvelle à un EPCI-FP

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 1^{er} de la proposition de loi initiale supprime, aux différents stades de la procédure visant à déterminer à quel établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) est rattachée une commune nouvelle regroupant des communes appartenant des EPCI-FP distincts, l'obligation de consulter les conseils municipaux de l'ensemble des communes concernées.

Il supprime également 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.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a adopté l'article 1^{er} sans lui apporter de modification.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 72 de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain a modifié la procédure de rattachement des communes nouvelles à un EPCI-FP, lorsque celle-ci résulte de la fusion de communes appartenant à des EPCI-FP différents, afin de tirer les conséquences de la censure, par la décision du Conseil constitutionnel n° 2016-588 QPC du 21 octobre 2016, des dispositions du II de l'article L. 2113-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

➤ **Position de la Commission**

La commission a adopté l'article 1^{er} sans lui apporter d'autres modifications que celles résultant d'un amendement rédactionnel.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Le II de l'article L. 2113-5 du CGCT définit la **procédure de rattachement de certaines communes nouvelles** ⁽¹⁾ **à un EPCI-FP lorsque ses « communes constitutives », c'est-à-dire les anciennes communes dont elle est issue, appartenaient à des EPCI-FP différents.** Cette procédure résulte de l'article 72 de la loi de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, laquelle a intégralement réécrit le II de l'article L. 2113-5 du CGCT pour remédier à la censure prononcée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2016-588 QPC du 21 octobre 2016.

L'ancienne procédure de rattachement d'une commune nouvelle à un EPCI-FP censurée par le Conseil constitutionnel

Dans sa décision n° 2016-588 QPC du 21 octobre 2016, le Conseil constitutionnel a jugé **contraire au principe de libre administration des communes l'ancienne procédure de rattachement d'une commune nouvelle à un EPCI-FP** dans le cas où les communes dont elle est issue étaient membres d'EPCI-FP distinct.

Dans sa décision, le Conseil constitutionnel a tout d'abord estimé que la faculté dont disposait le préfet d'imposer à une commune nouvelle un autre rattachement que celui souhaité **« [affectait] la libre administration des communes concernées »**, mais qu'elle **poursuivait un but d'intérêt général.**

Le Conseil a néanmoins considéré **« que le rattachement à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre [avait] nécessairement des conséquences pour la commune nouvelle, pour les communes membres des établissements publics concernés et pour ces établissements publics eux-mêmes ».**

Il a ensuite **jugé que cette procédure portait une atteinte manifestement disproportionnée au principe de libre administration des communes**, car elle ne prévoyait :

- « ni la consultation de l'organe délibérant de l'[EPCI-FP] auquel le rattachement est envisagé ;
- « ni celle des organes délibérants des [EPCI-FP] dont la commune nouvelle est susceptible de se retirer » ;
- ni « la consultation des conseils municipaux des communes membres de ces établissements publics » ;
- ni la possibilité pour ces établissements publics et ces communes, en cas de désaccord avec le projet de rattachement, **« de provoquer la saisine de la commission départementale de coopération intercommunale »**, faculté dont dispose en revanche la commune nouvelle.

Source : décision du Conseil constitutionnel n° 2016-588 QPC du 21 octobre 2016.

(1) Par dérogation au II de l'article L. 2113-5, le III du même article prévoit que cette procédure n'est pas applicable aux communes nouvelles dont au moins une commune constitutive est membre d'une communauté urbaine ou d'une métropole. Dans ce cas, un arrêté du préfet de département prononce le rattachement de la commune nouvelle à cette communauté urbaine ou à cette métropole.

Désormais, lorsque les communes constitutives d'une commune nouvelle sont membres d'EPCI-FP distincts et que la moitié de leurs conseils municipaux, représentant au moins la moitié de la population de la commune nouvelle, délibèrent en faveur du rattachement à un même EPCI-FP, le préfet de département doit saisir 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 sont membres les communes constitutives ;

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

Ceux-ci disposent alors d'un délai d'un mois pour se prononcer sur le rattachement envisagé.

Si les communes constitutives n'ont pas délibéré en faveur du rattachement à un même EPCI, **ou si le préfet est en désaccord** avec le souhait de rattachement de ces communes, **celui-ci saisit la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI)** d'une proposition de rattachement de la commune nouvelle à un autre EPCI-FP. Cette proposition est alors à nouveau soumise pour avis par le préfet de département aux organes précédemment consultés, qui disposent d'un délai d'un mois pour se prononcer.

Ces mêmes organes, en cas de désaccord avec le souhait de rattachement formulé par les communes constitutives, peuvent, à leur tour, saisir la CDCI.

En cas de saisine, la CDCI dispose d'un délai d'un mois pour se prononcer. Deux situations sont alors à distinguer :

– **si le préfet a effectué une saisine, la CDCI peut confirmer le choix des communes constitutives à la majorité des deux tiers** de ses membres. En l'absence d'une telle majorité, la commune nouvelle devient membre de l'EPCI-FP proposé par le préfet ;

– en revanche, **lorsque la saisine émane des autres organes consultés, la CDCI peut adopter, à la majorité des deux tiers de ses membres, une proposition de rattachement de la commune nouvelle à un autre EPCI-FP** que celui auquel les communes constitutives souhaitent être rattachées. L'ensemble des EPCI-FP concernés ainsi que leurs communes membres doivent alors se prononcer à nouveau dans un délai d'un mois – le silence gardé sur cette proposition de rattachement formulée par la CDCI valant avis favorable. **Le rattachement proposé par la CDCI ne devient alors effectif que si l'EPCI-FP concerné et au moins la moitié de ses communes membres, représentant la moitié de sa population, délibèrent en faveur** de ce rattachement. En revanche, si la CDCI n'adopte aucune proposition à la majorité des deux tiers de ses membres ou en cas

de refus de l'EPCI-FP concerné ou de la moitié de ses communes membres, le rattachement initialement souhaité par les communes constitutives est validé.

À la suite de cette procédure, l'arrêté de création de la commune nouvelle mentionne l'EPCI-FP auquel la commune nouvelle est rattachée, entraînant alors le retrait des communes constitutives des autres EPCI-FP dont elles étaient auparavant membres.

*
* *

Selon les données fournies à votre rapporteur par la Direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'Intérieur, **67 communes nouvelles sont issues de communes appartenant à des EPCI-FP distincts** (soit environ 8 % des 844 communes nouvelles existantes).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT

A. LA DISPOSITION INITIALE

1. La suppression de la consultation des communes membres de chaque EPCI-FP concerné par le projet

L'article 1^{er} de la proposition de loi initiale **supprime, aux différents stades de la procédure** visant à déterminer à quel EPCI-FP est rattachée une commune nouvelle dont les communes constitutives appartiennent à des EPCI-FP distincts, **l'obligation de consulter les conseils municipaux de l'ensemble des communes membres de chaque EPCI-FP concerné par le projet de rattachement** – qu'il s'agisse de l'EPCI de rattachement ou des EPCI que sont susceptibles de quitter les communes. Cette consultation serait ainsi supprimée dans plusieurs hypothèses où elle peut être regardée comme superflète :

– lorsque les communes constitutives délibèrent en faveur du rattachement à un même EPCI-FP ;

– lorsque le préfet saisit la CDCI d'une proposition de rattachement à un EPCI-FP différent ;

– lorsque la CDCI formule une proposition de rattachement différente de celle délibérée par les communes constitutives.

Resteraient consultés l'ensemble des EPCI-FP dont sont membres les communes constitutives – qu'il s'agisse de l'établissement auquel il est envisagé de rattacher la commune nouvelle ou de ceux auxquels les communes constitutives appartiennent encore.

L'article 1^{er} supprime également la faculté, pour les communes membres de l'ensemble des EPCI-FP concernés, de saisir la CDCI – outre le préfet, cette faculté serait réservée aux conseils municipaux des communes constitutives de la commune nouvelle ainsi qu'aux EPCI-FP dont sont membres les communes constitutives.

*

* *

Si l'article 1^{er} supprime certaines des garanties que le Conseil constitutionnel avait cumulativement jugées manquantes dans sa décision QPC du 21 octobre 2016 précitée, il **aboutit toutefois à conserver la majorité d'entre elles**, à savoir :

– la **consultation** de l'organe délibérant de l'**EPCI-FP auquel le rattachement est envisagé** ;

– la **consultation** des organes délibérants des **EPCI-FP dont la commune nouvelle est susceptible de se retirer** ;

– la **possibilité, pour ces EPCI-FP, en cas de désaccord avec le projet de rattachement, de saisir la commission** départementale de coopération intercommunale.

Une telle procédure permettrait, aux yeux de votre rapporteur, de **conserver des garanties de consultation et de saisine suffisantes pour ne pas porter une atteinte disproportionnée au principe de libre administration des communes** – lesquelles bénéficieraient, en tout état de cause, de la possibilité indirecte, par l'intermédiaire des EPCI-FP dont elles sont membres, de s'exprimer sur le projet de rattachement ou de saisir la CDPI.

2. La suppression de l'approbation de la proposition de la CDCI par les conseils municipaux des communes membres de l'EPCI de rattachement

Enfin, dans le cas où la CDCI formule une proposition de rattachement approuvée par les deux tiers de ses membres, **l'article 1^{er} supprime 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. Seule l'approbation de l'EPCI-FP de rattachement serait alors nécessaire à l'intégration, en son sein, de la commune nouvelle.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat, qui a examiné l'ensemble de la proposition de loi selon la procédure de législation en commission, a adopté l'article 1^{er} sans lui apporter de modification.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

La commission des Lois a adopté l'article 1^{er} sans autre modification que celle résultant d'un amendement réactionnel CL11 de votre rapporteur.

*

* *

Article 2

(art. L. 2113-2, L. 2113-5 et L. 2113-7 du code général des collectivités territoriales)

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

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 2 de la proposition de loi crée une procédure spécifique de création d'une commune nouvelle lorsque, après l'organisation 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 de département, à l'issue d'une consultation locale visant à recueillir l'accord des électeurs de la future commune nouvelle.

Parallèlement, cet article prévoit qu'une « charte de gouvernance » peut être adoptée sur la demande des deux tiers des conseils municipaux des communes souhaitant fusionner représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci. Un décret précisera les modalités d'adoption et de publicité ainsi que le contenu de la charte.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

La commission des Lois du Sénat a subordonné la procédure de création d'une commune nouvelle à l'issue de trois scrutins successifs infructueux à l'accord des conseils municipaux des autres communes concernées, plutôt qu'à l'approbation des électeurs de ces communes.

Elle a par ailleurs supprimé les contraintes de majorité permettant d'initier l'adoption d'une charte de gouvernance ainsi que le décret chargé de préciser le contenu, la procédure d'adoption et la publicité de la charte.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article L. 2113-2 du CGCT a été modifié en 2029 par :

– l'article 5 de la loi n° 2019-809 du 1^{er} août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires, lequel a prévu d'assortir la délibération portant création d'une commune nouvelle d'un rapport présentant les taux d'imposition ainsi que la structure et l'évolution des dépenses, de la dette et des effectifs de l'ensemble des communes constitutives ;

– l'article 73 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, dite loi « Engagement et proximité », lequel a inscrit dans la loi la jurisprudence administrative selon laquelle les délibérations des conseils municipaux et, le cas échéant, des organes délibérants des EPCI relatives à la création d'une commune nouvelle font l'objet d'une consultation préalable obligatoire des comités techniques.

➤ **Position de la Commission**

À l'initiative de son rapporteur, la commission des Lois a rétabli la possibilité ouverte aux deux tiers des conseils municipaux des communes constitutives d'une commune nouvelle, représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, de demander l'élaboration et l'adoption d'une charte de gouvernance.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. UNE PROCÉDURE DE CRÉATION D'UNE COMMUNE NOUVELLE QUI PEUT ÊTRE INITIÉE, SOUS CERTAINES CONDITIONS, PAR LE PRÉFET

Aux termes de l'article L. 2113-2 du CGCT, l'initiative de la création d'une commune nouvelle appartient soit :

- à l'ensemble des conseils municipaux concernés ;
- aux **deux tiers des conseils municipaux** des communes membres d'un même EPCI-FP représentant plus des deux tiers de sa population ;
- à l'organe délibérant d'un **EPCI-FP** ;
- au **préfet**.

Le pouvoir d'initiative du préfet est toutefois subordonné 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, lesquels doivent se prononcer dans un délai de trois mois – délai au-delà duquel leur avis est réputé favorable.

Dans l'hypothèse où le projet de créer une commune nouvelle n'emporte pas la conviction unanime des conseils municipaux des communes concernées, notamment lorsque la demande émane du préfet, l'article L. 2113-3 du CGCT prévoit la **consultation des électeurs** de ces communes.

La création de la commune nouvelle est, dans ce cas, conditionnée à la participation d'une majorité absolue des électeurs inscrits et à **l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés, correspondant donc à un nombre de voix au moins égal à un quart des électeurs inscrits**.

B. L'IMPOSSIBILITÉ DE CRÉER UNE COMMUNE NOUVELLE LORSQU'UNE COMMUNE CONSTITUTIVE EST ADMINISTRÉE PAR UNE DÉLÉGATION SPÉCIALE

1. Le régime juridique de la délégation spéciale

L'article L. 2121-35 du CGCT dispose qu'« *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* ». L'article L. 2121-36 précise que cette délégation est nommée par le préfet de département dans un délai de huit jours à compter de la constatation des situations précitées.

La délégation spéciale est composée de **trois membres** dans les communes de moins de 35 000 habitants, dont un président et, le cas échéant, un vice-président. Son président assure les fonctions de maire. L'effectif de la délégation peut être porté jusqu'à sept membres dans les communes d'une taille supérieure.

Les pouvoirs de la délégation spéciale sont alors, en application de l'article L. 2121-38, **limités** aux « *actes de pure administration conservatoire et urgente* », ainsi celle-ci ne peut « *ni préparer le budget communal, [...] ni modifier le personnel ou le régime de l'enseignement public* ».

La délégation spéciale a également un caractère **temporaire**, puisqu'aux termes de l'article 2121-39, « *les fonctions de la délégation spéciale [...] expirent de plein droit dès que le conseil municipal est reconstitué* ». La reconstitution du conseil municipal suppose l'intervention d'élections municipales partielles, dont le délai de convocation est de **trois mois** ⁽¹⁾.

(1) Articles L. 258 et L. 270 du code électoral.

2. Une délégation spéciale en cas d'impossibilité de constituer le conseil municipal

L'impossibilité de constituer le conseil municipal est, en application de l'article L. 2121-35 du CGCT, l'un des cas de recours à la délégation spéciale. Elle peut résulter :

– soit de l'absence de liste déposée en vue du premier tour des élections municipales ;

– soit de l'invalidité de la seule liste déposée.

La nomination d'une délégation spéciale du fait de l'impossibilité de constituer le conseil municipal, un cas rare mais en potentielle expansion

Au second tour des élections municipales de 2020, **17 communes n'avaient pas de candidature déclarée au second tour des élections municipales de 2020**. Une délégation spéciale a systématiquement été mise en place et l'ensemble des conseils municipaux ont été constitués à la suite de la tenue d'élections municipales partielles.

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 ayant instauré un scrutin de liste pour les élections municipales dans les communes de moins de 1 000 habitants, il n'est **pas impossible que le nombre de communes dans l'impossibilité de constituer leur conseil municipal augmente à l'issue des élections municipales de mars 2026**. Cette augmentation pourrait être accentuée par l'impossibilité, résultant de la loi du 21 mai 2025 précitée, de se porter candidat au seul second tour du scrutin, ce qui était auparavant possible dans les communes de moins de 1 000 habitants.

Source : direction des missions de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur.

3. L'impossibilité de créer une commune nouvelle lorsque l'une des communes constitutives est administrée par une délégation spéciale

Ainsi qu'il a été évoqué *supra*, l'unanimité des communes constitutives d'une commune nouvelle n'est pas requise pour que le préfet puisse constituer une commune nouvelle, sous réserve :

– d'une part, de **l'accord des deux tiers au moins des conseils municipaux** des communes intéressées, représentant plus des deux tiers de leur population totale ;

– d'autre part, de **l'organisation d'une consultation directe des électeurs** des communes concernées, dans les conditions exposées *supra*.

Le déroulement de cette procédure est ainsi **subordonné à la consultation de chacun des conseils municipaux, ce qui n'est matériellement pas possible lorsque le conseil municipal de l'une des communes concernées ne parvient pas à être constitué**.

Il est par conséquent **légalement impossible de constituer une commune nouvelle lorsque l'une des communes constitutives est administrée par une délégation spéciale**, faute pour celle-ci de disposer d'un conseil municipal capable d'exprimer un avis sur le projet d'initiative préfectorale – une telle compétence n'entrant pas dans le champ de celles dont dispose la délégation spéciale qui administre la commune.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT

A. LA DISPOSITION INITIALE

1. La possibilité donnée au préfet de proposer la création d'une commune nouvelle après trois scrutins successifs infructueux

L'article 2 de la proposition de loi initiale vise à remédier à cette situation de blocage qui rend impossible la création d'une commune nouvelle lorsque l'une des communes constitutives est administrée par une délégation spéciale.

À cette fin, le 1° de l'article 2 introduit une cinquième possibilité de création d'une commune nouvelle, **à l'initiative du préfet, lorsqu'au moins un conseil municipal ne peut pas être reconstitué à l'issue de trois élections municipales successives** et qu'une délégation spéciale a été mise en place.

Le même 1° **subordonne la création d'une commune nouvelle à l'initiative du préfet à la consultation des électeurs dans le périmètre de celle-ci**, selon les modalités prévues à l'article L. 2113-3 du CGCT – participation d'une majorité absolue des électeurs inscrits et à vote favorable de la majorité absolue des suffrages exprimés. Disparaît ainsi la procédure de consultation de chacun des conseils municipaux des communes constitutives – y compris pour celles n'étant pas administrées par une délégation spéciale.

Enfin, le 2° de l'article 2 de la proposition de loi tire les conséquences de cette nouvelle procédure à l'article L. 2113-7 du CGCT, afin d'y préciser que **le conseil municipal d'une commune nouvelle ainsi constituée est composé** – dans l'attente de l'élection municipale suivante – **de l'ensemble des membres des conseils municipaux des communes constitutives**, sans que n'y soient représentées, faute de disposer d'un conseil municipal, les communes administrées par délégation spéciale au moment de la création de la commune nouvelle.

2. La création d'une « charte de gouvernance » facultative organisant la politique de la commune nouvelle

Le *b* du 1° de l'article 2 inscrit dans la loi la possibilité, pour les deux tiers des communes constitutives représentant plus de la moitié de leur population totale, de demander l'élaboration et l'adoption d'une « **charte de gouvernance** » dont l'objet serait de déterminer les grandes orientations de la commune nouvelle en

matière de gouvernance et de gestion des services publics locaux. Cette charte ne pourrait toutefois pas être mise en place dans le cas où l'une des communes constitutives est administrée par une délégation spéciale.

Un décret devra préciser le contenu de la charte, sa procédure d'adoption et sa publicité.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

1. En commission

a. S'agissant des communes subissant trois renouvellements infructueux de leurs conseils municipaux

La commission des Lois a adopté un amendement COM-23 de ses rapporteurs, lequel :

– **précise que la consultation des électeurs n'est prévue** que pour les électeurs inscrits sur les listes électorales de la **commune administrée par une délégation spéciale** ;

– **subordonne la création** d'une commune nouvelle incluant au moins une commune administrée par une délégation spéciale **à l'accord de l'ensemble des conseils municipaux des autres communes concernées**.

b. S'agissant de la « charte de gouvernance »

La commission des Lois a adopté un amendement COM-24 de ses rapporteurs, lequel :

– **supprime l'initiative de l'adoption** de la charte par les deux tiers des communes constitutives tout en lui conservant son caractère facultatif ;

– **supprime le renvoi à un décret** pour déterminer le contenu, la procédure d'adoption ainsi que la publicité de la charte.

2. En séance publique

Le Sénat, qui a examiné l'ensemble de la proposition de loi selon la procédure de législation en commission, a adopté l'article 2 modifié par ces deux amendements.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

Outre deux amendements rédactionnels et un amendement de coordination de votre rapporteur, la commission des Lois a adopté un amendement CL13 de

votre rapporteur, lequel rétablit la possibilité ouverte aux deux tiers des conseils municipaux des communes constitutives d'une commune nouvelle, représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, de demander l'élaboration et l'adoption d'une charte de gouvernance.

*

* *

Article 3

(art. L. 2113-4 et L. 2113-4-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Faciliter la création de communes nouvelles sur le territoire de plusieurs départements ou régions ainsi que la modification de la carte cantonale

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 3 de la proposition de loi initiale 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, en permettant au pouvoir réglementaire de passer outre le désaccord d'un département ou d'une région sur un projet de modification de ses limites territoriales ;

– 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.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

La commission des Lois du Sénat a conditionné la possibilité d'outrepasser le désaccord d'un département ou d'une région à l'adoption de délibérations concordantes par l'ensemble des communes constitutives.

Elle a par ailleurs substitué à la procédure de rattachement à un canton unique une procédure temporaire de rattachement, avant le 1^{er} janvier 2027, pour les communes nouvelles comptant entre 3 500 et 3 999 habitants.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 36 de la loi « Engagement et proximité » de 2019 a supprimé la dernière phrase de l'article L. 2113-4 du CGCT, qui prévoyait qu'en cas d'opposition d'un département ou d'une région, par une délibération motivée, au rattachement d'une commune nouvelle à un autre département ou région, les limites territoriales des départements ou régions ne pouvaient être modifiées que par la loi.

➤ Position de la Commission

À l'initiative de son rapporteur, la commission des Lois a :

– rappelé que la décision de modification des limites territoriales des départements et des régions relève *in fine* du Gouvernement, par décret en Conseil d'État ;

– rétabli une procédure pérenne de rattachement à un canton unique des communes dont la population est comprise entre 3 500 et 3 999 habitants, en complément de la procédure temporaire adoptée par le Sénat pour les communes nouvelles existantes.

Elle a également adopté un amendement de M. Hervé Saulignac visant à rendre obligatoire la consultation des électeurs dans les communes concernées par un projet de commune nouvelle en cas de désaccord d'un département ou d'une région dont les limites territoriales seraient modifiées par cette création.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LA MODIFICATION DES LIMITES TERRITORIALES DES DÉPARTEMENTS ET DES RÉGIONS

1. Un principe de modification par la loi, sauf en cas d'accord des collectivités concernées...

En application respective des articles L. 3112-1 et L. 4122-1 du CGCT, les **limites territoriales des départements et des régions sont modifiées par la loi**, après consultation des conseils départementaux ou des conseils régionaux et régionaux intéressés. Toutefois :

– dans le cadre de modifications de limites territoriales **départementales**, **lorsque les conseils départementaux sont d'accord** sur les modifications envisagées, ces limites peuvent être modifiées par **décret en Conseil d'État** ;

– lorsqu'un décret en Conseil d'État modifie les **limites de plusieurs départements n'appartenant pas à la même région et lorsque les conseils départementaux et régionaux sont d'accord** sur les modifications envisagées, les limites territoriales des régions peuvent être modifiées par ce même **décret en Conseil d'État**.

2. ... qui s'applique également dans le cadre de la création d'une commune nouvelle située sur le territoire de plusieurs départements ou régions

L'article L. 2113-4 du CGCT interdit, par principe, la création d'une commune nouvelle située sur le territoire de plusieurs départements ou régions.

Dans une telle situation, la décision de création n'est possible **qu'après modification des limites territoriales des départements ou des régions concernés par décret en Conseil d'État**, qui ne peut être pris **qu'en l'absence de délibérations contraires et motivées des conseils départementaux et des conseils régionaux** concernés. Ceux-ci disposent d'un délai de deux mois pour se prononcer – leur avis étant réputé favorable une fois ce délai écoulé.

Les départements et les régions disposent ainsi, de fait, d'un « droit de veto » sur la création d'une commune nouvelle située sur le territoire de plusieurs départements ou régions, sauf modification par voie législative.

L'article 36 de la loi dite « Engagement et proximité » a supprimé la dernière phrase de l'article L. 2113-4 du CGCT, laquelle prévoyait qu'en cas d'opposition d'un département ou d'une région au rattachement d'une commune nouvelle à un autre département ou région, les limites territoriales des départements ou régions ne pouvaient être modifiées que par la loi.

Pour autant, **cette suppression n'a pas produit les effets escomptés par le législateur**, puisque l'article L. 2113-4 du CGCT prévoit toujours une procédure d'avis conforme des régions et des départements sur la modification par décret en Conseil d'État de leurs limites territoriales aux fins de création d'une commune nouvelle. De fait, **outrepasser l'avis négatif d'un département ou d'une région ne demeure possible que par voie législative** : les articles L. 3112-1 et L. 4122-1 du CGCT ne permettent pas de modifier autrement que par la loi les limites territoriales des départements et des régions, sauf accord des départements et régions intéressés.

*

* *

Au cours de son audition par votre rapporteur, la DGCL du ministère de l'Intérieur a précisé que **sur quatre projets de création d'une commune nouvelle située sur le territoire de plusieurs départements ou de plusieurs régions, deux avaient échoué faute d'accord d'un département concerné** :

– le projet de création, en 2017, d'une commune nouvelle réunissant les deux communes de Seyssel, l'une en Haute-Savoie, l'autre dans l'Ain, faute d'accord du conseil départemental de l'Ain au rattachement de la commune nouvelle à la Haute-Savoie ;

– le projet de création, en 2018, d'une commune nouvelle constituée des communes de La Bazoches-Gouët et Chapelle-Guillaume, en Eure-et-Loir, ainsi que de la commune du Gault-du-Perche, en Loir-et-Cher, le conseil départemental de ce dernier département ayant refusé la modification de ses limites territoriales.

B. LA MODIFICATION DES LIMITES TERRITORIALES DES CANTONS

1. Un principe de rattachement à un seul canton pour les communes de moins de 3 500 habitants

En application du I de l'article L. 3113-2 du CGCT, les **modifications des limites territoriales des cantons sont décidées par décret en Conseil d'État** après consultation du conseil départemental qui se prononce dans un délai de six semaines à compter de sa saisine – délai au-delà duquel son avis est réputé favorable.

Le III du même article L. 3113-2 pose trois conditions cumulatives pour encadrer la modification des limites territoriales des cantons :

– le territoire de chaque canton est défini sur des **bases essentiellement démographiques** – condition résultant de la jurisprudence du Conseil constitutionnel ⁽¹⁾ ;

– le territoire de chaque canton est continu ;

– **toute commune de moins de 3 500 habitants doit entièrement être comprise dans le même canton.**

Les exceptions à ces règles doivent être de portée limitée, spécialement justifiées, au cas par cas, soit par des considérations géographiques, soit par d'autres impératifs d'intérêt général.

Le rattachement à plusieurs cantons d'une commune de plus de 3 500 habitants emporte des **conséquences pratiques sur l'organisation des élections départementales**, puisqu'en application de l'article R. 40 du code électoral, les communes dont le territoire est situé sur plusieurs cantons doivent maintenir des bureaux de vote distincts sur chaque fraction de commune.

2. Le rattachement à un canton des communes nouvelles

Lorsqu'une commune nouvelle est créée et que les communes constitutives appartiennent toutes au même canton, la commune nouvelle est de fait rattachée à ce canton, sans qu'aucun acte réglementaire ne soit nécessaire.

(1) *Conseil constitutionnel, 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* : « il ressort [*des articles 1er, 24 et 72 de la Constitution*] que l'organe délibérant d'un département doit être élu sur des bases essentiellement démographiques selon une répartition des sièges et une délimitation des circonscriptions respectant au mieux l'égalité devant le suffrage ; [...] s'il ne s'ensuit pas que la répartition des sièges doive être nécessairement proportionnelle à la population de chaque département ni qu'il ne puisse être tenu compte d'autres impératifs d'intérêt général, ces considérations ne peuvent toutefois intervenir que dans une mesure limitée ».

En revanche, lorsque les communes constitutives relèvent de plusieurs cantons, deux situations sont à distinguer :

– **lorsque la commune nouvelle compte moins de 3 500 habitants, il doit être** procédé, postérieurement à sa création ⁽¹⁾, à un redécoupage cantonal par décret en Conseil d’État, afin de respecter le critère prévu au c du III de l’article L. 3113-2 du CGCT selon lequel toute commune de moins de 3 500 habitants doit entièrement être comprise dans le même canton ;

– **lorsque la commune nouvelle compte 3 500 habitants ou plus, la loi n’oblige pas le rattachement à un canton unique** d’une commune nouvelle située sur plusieurs cantons. Le **pouvoir réglementaire peut**, à l’occasion d’un redécoupage électoral effectué en application du même article L. 3113-2, procéder ou non au rattachement de cette commune nouvelle à un canton unique, dans le respect des critères fixé à cet article L. 3113-2.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT

A. LA DISPOSITION INITIALE

L’article 3 de la proposition de loi initiale poursuit deux objectifs :

– d’une part, **faciliter la création de communes nouvelles lorsque les communes constitutives sont situées sur le territoire de plusieurs départements ou régions**, en permettant au pouvoir réglementaire de passer outre le désaccord d’un département ou d’une région sur un projet de modification de ses limites territoriales ;

– d’autre part, **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.**

1. Faciliter la modification des limites territoriales d’un département ou d’une région en cas de création d’une commune nouvelle

Le b du 1^o de l’article 3 vise à **supprimer le veto dont dispose le département ou la région** qui s’opposerait à la modification de ses limites territoriales par décret en Conseil d’État en vue de la création d’une commune nouvelle.

À cette fin, il modifie l’article L. 2113-4 du CGCT pour prévoir, en cas de désaccord d’un départ ou d’une région, une saisine des communes constitutives par le ministre chargé des collectivités territoriales. **Ces communes devront alors**

(1) *Si ce redécoupage est en pratique effectué rapidement, il ne peut, en application de l’article L. 567-1 A du code électoral, être effectué « dans l’année qui précède le premier tour d’un scrutin », en l’espèce pour le renouvellement général des conseils départementaux.*

confirmer, par des délibérations motivées, leur projet de création d'une commune nouvelle en précisant les motifs qui justifient le rattachement à un département ou à une région. Les limites territoriales du département ou de la région **pourront ensuite être modifiées par décret en Conseil d'État – il ne s'agit là que d'une faculté**, le législateur autorisant le pouvoir réglementaire à procéder à ces modifications territoriales.

À cet égard, **votre rapporteur tient à souligner** que le *a* du même 1° de l'article 3 opère une modification rédactionnelle qui rappelle que juridiquement, **les délibérations prises par les départements, qu'elles soient favorables ou non au projet de commune nouvelle, ne sont que des avis, et non des décisions : le Gouvernement ne saurait voir sa compétence liée par l'avis des départements ou des régions pour décider des modifications de leurs limites territoriales** ⁽¹⁾.

*

* *

Votre rapporteur tient à souligner qu'aucun principe constitutionnel n'impose que la modification des limites territoriales d'une collectivité intervienne exclusivement par voie législative, en cas de désaccord des collectivités concernées :

– à titre d'exemple, la **modification des limites territoriales des communes est prononcée**, en application de l'article L. 2112-5 du CGCT, **par arrêté du préfet de département** – l'avis des conseils municipaux formulé en application de l'article L. 2112-4 n'étant que consultatif ;

– par ailleurs, le principe de libre administration des collectivités territoriales, qui figure à l'article 72 de la Constitution, s'exerce « *dans les conditions prévues par la loi* ». Si, comme évoqué au commentaire de l'article 1^{er} de la présente proposition de loi, les « *règles relatives au rattachement de communes à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre affectent la libre administration de ces communes* » ⁽²⁾, ce principe ne garantit aux collectivités territoriales « **aucune compétence en ce qui concerne leur organisation, qui relève du pouvoir législatif** ⁽³⁾, **dans sa définition, ou du pouvoir exécutif, dans sa mise en œuvre** ⁽⁴⁾ » ⁽⁵⁾ ; il « *n'existe en effet aucun principe d'auto-organisation des collectivités* » ⁽⁶⁾, l'organisation incluant « les

(1) Il en va d'ailleurs de même pour le changement de nom d'une commune nouvelle en application de l'article L. 2113-6 du CGCT,

(2) Décision du Conseil constitutionnel n° 2015-521/528 QPC du 19 février 2016.

(3) La loi détermine, en application de l'article 34 de la Constitution, les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales et de leurs compétences.

(4) Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2010-95 QPC du 28 janvier 2011, a jugé que « la fixation des modalités de mise en œuvre de ces principes a le caractère réglementaire en application de l'article 37 de la Constitution ».

(5) Commentaire de la décision du Conseil constitutionnel n° 2010-12 QPC du 2 juillet 2010.

(6) Ibid.

dispositions relatives au nom et au territoire de la collectivité, à la composition, au fonctionnement et aux attributions de ses organes, ainsi qu'au régime juridique de leurs actes » ⁽¹⁾ ;

– enfin, par une lecture *a contrario* du dernier alinéa de l'article 72-1 de la Constitution, selon lequel « *la modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi* » ⁽²⁾, le **Conseil constitutionnel a estimé qu'il n'existait pas de principe de consultation obligatoire des collectivités elles-mêmes sur la modification de leurs limites territoriales** – ce qui, en tout état de cause, paraît exclure qu'elles disposent constitutionnellement d'un droit de veto en la matière.

2. Prévoir le rattachement, à leur demande, des communes nouvelles de moins de 4 000 habitants à un canton unique

Le 2° de l'article 3 de la proposition de loi initiale introduit un nouvel article L. 2113-4-1 au sein du CGCT afin de créer une **procédure dérogatoire, pérenne et facultative de rattachement à un canton unique des communes nouvelles de moins de 4 000 habitants**.

En pratique, cette procédure dérogatoire **ne concerne que les communes nouvelles comptant entre 3 500 et 3 999 habitants**, puisque le c du III de l'article L. 3113-2 prévoit déjà le rattachement à un canton unique des communes de moins de 3 500 habitants.

Selon les données transmises par la direction des missions de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur (DMATES) du ministère de l'Intérieur, au 1^{er} janvier 2026, **trois communes nouvelles comptaient entre 3 500 et 3 999 habitants** : Terres-de-Haute-Charente (3 777 habitants), Saint-Maur (3 537 habitants) et Fougerolles-Saint-Valbert (3 764 habitants).

Cette procédure facultative pourrait être mise en œuvre :

– **soit avant la création de la commune nouvelle**, par la délibération des communes constitutives instituant la commune nouvelle, laquelle pourrait demander le rattachement d'office au canton sur lequel est située la commune constitutive la plus peuplée ;

– **soit après la création de la commune nouvelle**, par délibération de celle-ci demandant à être rattachée au canton sur lequel est située sa partie de territoire la plus peuplée à la date de la demande.

(1) Ibid.

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 2014-709 DC du 15 janvier 2015, Loi relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

Les modifications des limites cantonales seraient ensuite décidées dans les conditions de droit commun, c'est-à-dire par décret en Conseil d'État après consultation du conseil départemental.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

1. En commission

a. S'agissant des communes nouvelles situées sur plusieurs départements ou régions

La commission des Lois du Sénat a adopté un amendement COM-25 de ses rapporteurs, lequel précise qu'en cas d'opposition d'un conseil départemental ou régional, avant toute modification des limites territoriales des départements ou des régions concernés par décret en Conseil d'État, **les communes devront confirmer unanimement leur souhait de rattachement, par des délibérations « motivées et concordantes »** – au contraire de la rédaction initiale, qui ne prévoyait pas de conditions de majorité pour confirmer ce souhait.

b. S'agissant des communes nouvelles situées à cheval sur plusieurs cantons

La commission des Lois du Sénat, en adoptant un amendement COM-26 rect. *bis* de ses rapporteurs, a préféré **substituer à la procédure pérenne de rattachement à un canton unique une procédure temporaire**, applicable aux seules communes nouvelles dont la population est comprise entre 3 500 et 3 999 habitants à la date de publication de loi.

Ces communes nouvelles seraient intégrées, à leur demande par une **délibération du conseil municipal prise avant le 1^{er} septembre 2026**, dans le canton sur lequel est située la partie de leur territoire la plus peuplée. Cette délibération entraînerait alors une modification des limites cantonales d'ici la fin de l'année 2026, dans les conditions de droit commun.

Si le texte initial prévoyait que la commune nouvelle formulait une « demande » d'intégration à un canton unique, la formulation retenue par la commission des Lois du Sénat prévoit que la commune nouvelle « est intégrée » à sa demande à un canton unique. Selon l'intention de ses rapporteurs, le **« pouvoir réglementaire sera alors "lié" par cette demande et devra publier le décret modifiant les limites cantonales avant le 1^{er} janvier 2027 »**.

2. En séance publique

Le Sénat, qui a examiné l'ensemble de la proposition de loi selon la procédure de législation en commission, a adopté l'article 3 modifié par ces deux amendements.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

Outre un amendement rédactionnel, la commission des Lois a adopté deux amendements de votre rapporteur et un amendement de M. Hervé Saulignac.

A. S'AGISSANT DES COMMUNES NOUVELLES SITUÉES SUR PLUSIEURS DÉPARTEMENTS OU RÉGIONS

La commission des Lois a adopté un amendement CL16 de votre rapporteur rappelant que les communes constitutives formulent un souhait de rattachement et que **la décision de modification des limites territoriales des départements et des régions relève *in fine* du Gouvernement**, par décret en Conseil d'État.

Elle a également adopté un amendement CL36 de M. Hervé Saulignac qui **rend obligatoire la consultation des électeurs des communes concernées par un projet de commune nouvelle uniquement en cas de désaccord d'un département ou d'une région** dont les limites territoriales seraient modifiées par cette création. Le projet devra alors recueillir l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits, avant qu'un décret en Conseil d'État ne puisse modifier les limites territoriales des départements ou des régions concernés.

B. S'AGISSANT DES COMMUNES NOUVELLES SITUÉES À CHEVAL SUR PLUSIEURS CANTONS

La commission des Lois a adopté un amendement CL18 de votre rapporteur qui rétablit partiellement la rédaction initiale de la proposition de loi sénatoriale, en prévoyant **une procédure pérenne de rattachement à un canton unique des communes dont la population est comprise entre 3 500 et 3 999 habitants**. Cette procédure permettra aux **communes constitutives d'une commune nouvelle ainsi qu'aux communes nouvellement créées, dans un délai de six mois suivant leur création, de demander leur rattachement à un canton unique**. À la suite de cette demande, ce rattachement devra ensuite être décidé par décret en Conseil d'État, dans les conditions de droit commun prévues au I de l'article L. 3113-2 du CGCT.

Cet amendement conserve également la faculté, pour les trois communes nouvelles dont la population est actuellement comprise entre 3 500 et 3 999 habitants de demander, avant le 1^{er} septembre 2026, leur rattachement à un canton unique. La modification sera alors décidée dans les conditions de droit commun prévues au I de l'article L. 3113-2 du CGCT, dans le respect de l'article L. 567-1 A du code électoral, lequel interdit tout redécoupage cantonal dans l'année qui précède le premier tour des élections départementales. **Ce renvoi au code électoral se substitue ainsi à l'injonction, résultant du texte du Sénat, d'effectuer les modifications des limites des cantons avant le 1^{er} janvier 2027** – ce qui, de fait, imposait un délai préfix d'adoption du décret en Conseil

d'État opérant ces modifications. **Une telle mesure présentait, aux yeux de votre rapporteur, un risque d'inconstitutionnalité**, dans la mesure où le Conseil constitutionnel a plusieurs fois jugé – par exemple dans sa décision n° 2018-772 DC du 15 novembre 2018 –, qu'en « *prévoyant que le pouvoir réglementaire est tenu de prendre dans un délai préfix un décret [...], le législateur [avait] méconnu le principe de la séparation des pouvoirs et les dispositions de l'article 21 de la Constitution* ».

*

* *

Article 4

(art. L. 2334-33 du code général des collectivités territoriales)

Modification de la garantie d'éligibilité des communes nouvelles à la dotation d'équipement des territoires ruraux

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 4 modifie la garantie d'éligibilité à la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) dont bénéficient certaines communes nouvelles en allongeant sa durée à six ans, contre trois actuellement, tout en exigeant que l'ensemble des communes constitutives aient été éligibles à cette dotation l'année précédant la fusion, alors qu'en l'état actuel du droit, l'éligibilité d'une seule commune constitutive permettait à la commune nouvelle d'en bénéficier.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

La commission des Lois du Sénat a rétabli les conditions actuelles de garantie d'éligibilité d'une commune nouvelle à la DETR, tout en prolongeant sa durée de trois à six ans, comme le prévoyait le texte initial.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 111 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 a élargi le champ des collectivités éligibles à la DETR en permettant aux communes nouvelles formées à partir de communes dont l'une d'entre elles était éligible à la DETR l'année précédente, de solliciter la DETR.

➤ **Position de la Commission**

La commission des Lois est revenue, à l'initiative de votre rapporteur et dans une rédaction légèrement différente sur la forme, à la version initiale de l'article 4.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. DES DISPOSITIFS VISANT À SÉCURISER LES DOTATIONS PERÇUES PAR LES COMMUNES CONSTITUTIVES D'UNE COMMUNE NOUVELLE

Au moment de leur création, les communes nouvelles sont susceptibles de franchir un certain nombre de seuils, en particulier de population, pouvant entraîner la baisse de certaines de leur dotation.

Estimant que la création d'une commune nouvelle ne devait pas les pénaliser et afin de leur laisser le temps de s'adapter, l'article 134 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 a introduit **une « dotation en faveur des communes nouvelles » spécifique**, laquelle est financée via un prélèvement sur les recettes de l'État (PSR) distinct de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Cette dotation, qui est réservée à l'ensemble des **communes nouvelles de moins de 150 000 habitants**, est régie par l'article L. 2113-22-1 du CGCT. Elle comprend deux parts :

– **une part dite « d'amorçage » temporaire**, d'un montant de **15 euros annuel par habitant, attribuée à l'ensemble des communes nouvelles éligibles dans les trois premières années** suivant leur création, afin de compenser les coûts liés à la fusion ;

– **une part pérenne dite « de garantie »**, qui protège les communes nouvelles contre les éventuelles pertes de DGF qui résulteraient de la fusion. Cette part correspond à la différence – si elle est positive – entre la somme des DGF perçues par les communes historiques l'année précédant la fusion ⁽¹⁾ et la DGF perçue par la commune dans les conditions de droit commun l'année de la répartition.

Par ailleurs, jusqu'au deuxième renouvellement général des conseils municipaux suivant la création d'une commune nouvelle créée à compter du 2 janvier 2022, celle-ci bénéficie, en application de l'article L. 2113-22-2 du CGCT, **d'une garantie de maintien de la dotation particulière élus locaux (DEPL)**, par rapport aux attributions perçues par les anciennes communes l'année précédant la création de la commune nouvelle.

(1) Cette somme est multipliée par le taux d'évolution annuel de la DGF du bloc communal.

B. UNE GARANTIE D'ÉLIGIBILITÉ DE CERTAINES COMMUNES NOUVELLES À LA DETR

En application du *d* du 2° de l'article L. 2334-33 du CGCT, les communes nouvelles peuvent **continuer à bénéficier, de façon dérogatoire durant les trois premiers exercices à compter de leur création, de la dotation d'équipement des territoires ruraux** si ces communes nouvelles sont issues :

– de la transformation d'EPCI éligibles à la DETR l'année précédant leur transformation ;

– de la fusion de communes **dont l'une d'entre elles était éligible** à cette dotation l'année précédant la fusion.

C. LA DISPOSITION INITIALE

L'article 4 de la proposition de loi initiale modifie le 2° de l'article L. 2334-33 du CGCT afin de substituer à son *d* un *b* bis garantissant aux communes nouvelles issues de la fusion de communes une **éligibilité à la DETR durant les six premiers exercices à compter de leur création**, actuellement limitée aux trois premiers exercices, **si l'ensemble des communes constitutives étaient éligibles** à cette dotation l'année précédant la fusion.

D. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

La commission des Lois du Sénat a adopté deux amendements identiques COM-27 de ses rapporteurs et COM-15 rect. *bis* de Mme Corinne Bourcier, lesquels :

– **conservent l'allongement**, prévu par la proposition de loi initiale, à **six ans** de la garantie d'éligibilité à la DETR ;

– **suppriment la condition d'éligibilité à la DETR de l'ensemble des communes constitutives** dans l'année précédant la fusion, pour rétablir la condition d'éligibilité d'au moins l'une d'entre elles.

La commission a, à cette fin, rétabli le *d* du 2° de l'article L. 2334-33 et supprimé le *b* bis qu'introduisait le texte initial.

Le Sénat, qui a examiné l'ensemble de la proposition de loi selon la procédure de législation en commission, a ensuite adopté l'article 4 modifié par ces deux amendements identiques.

II. LA POSITION DE LA COMMISSION

La commission des Lois a adopté un amendement CL19 de votre rapporteur, lequel revient, dans une rédaction légèrement différente sur la forme, à la version initiale de l'article 4. Cet amendement conserve ainsi l'allongement de la garantie d'éligibilité à la DETR de 3 à 6 ans, tout en **limitant son bénéfice aux communes nouvelles dont toutes les communes constitutives étaient éligibles à la DETR**, afin d'éviter de potentiels effets d'aubaine.

*

* *

Article 5

(art. L. 2113-20 du code général des collectivités territoriales)

Modification du calcul de l'évolution de la dotation de compétences intercommunales perçue par les communes-communautés

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 5 supprime l'application du taux d'évolution national de la dotation de compensation à la dotation de compétences intercommunales perçue par les « communes-communautés », c'est-à-dire des communes nouvelles formées à l'échelle d'un EPCI à fiscalité propre, afin d'assurer une évolution systématiquement à la hausse de cette dotation.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a adopté l'article 5 sans lui apporter de modification.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 240 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 a modifié le IV de l'article L. 2113-20 du CGCT afin d'instituer un mécanisme d'évolution annuelle des deux composantes de la dotation de compétences intercommunales perçue par les communes-communautés :

– une application à dotation de compensation du taux d'évolution de cette dotation, systématiquement négatif ;

– une application à la dotation d'intercommunalité du taux d'évolution de cette dotation, qui est quant à lui systématiquement positif.

➤ Position de la Commission

La commission a adopté l'article 5 sans lui apporter d'autres modifications que celles résultant d'un amendement rédactionnel.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LE RÉGIME DES COMMUNES-COMMUNAUTÉS

L'article L. 2213-9 du CGCT, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2019-809 du 1^{er} août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires, a doté les communes nouvelles regroupant **l'ensemble des communes membres d'un ou de plusieurs EPCI-FP d'un statut spécifique**. Ces communes nouvelles, qualifiées de « communes-communautés », peuvent demander à **déroger à l'obligation d'être rattachées à un EPCI-FP**.

Une telle demande doit être formulée par les deux tiers des conseils municipaux des communes membres du ou des mêmes EPCI-FP, représentant plus des deux tiers de la population totale. Dans ce cas, ces communes-communautés :

– **exercent directement les compétences** que la loi attribue à cet EPCI-FP, en disposant des mêmes prérogatives ;

– **sont soumises aux mêmes obligations** que cet EPCI-FP.

Dans ce cas, en application de l'article L. 2113-5, l'arrêté portant création de la commune nouvelle emporte également dissolution de l'EPCI-FP dont étaient membres les communes constitutives.

En application de l'article L. 2113-9-1 A, la commune-communauté se substitue également à l'EPCI-FP au sein des syndicats mixtes auxquels il appartenait.

B. UN CALCUL DÉROGATOIRE DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT DES COMMUNES-COMMUNAUTÉS

En plus des dispositifs financiers applicables aux communes nouvelles ⁽¹⁾, dont bénéficient également les communes-communautés, ces dernières, lorsqu'elles ne sont pas rattachées à un EPCI-FP, bénéficient d'un mode de calcul spécifique de leur dotation globale de fonctionnement (DGF), régi par l'article L. 2113-20 du CGCT, afin de tenir compte de l'exercice, par ces dernières, de compétences tant communales qu'intercommunales.

En application du IV de cet article L. 2113-20, depuis les élections municipales de 2020, ces communes communautés bénéficient, à compter de la

(1) Ces dispositifs sont présentés au commentaire de l'article 4 de la présente proposition de loi.

première année suivant leur création et en complément de la DGF des communes, **d'une dotation de compétences intercommunales**. Cette dotation est égale à la somme des attributions perçues par le ou les EPCI-FP l'année précédant la création de la commune-communauté au titre :

– de la **dotation de compensation** prévue à l'article L. 5211-28-1 ⁽¹⁾ ;

– de la **dotation d'intercommunalité** prévue à l'article L. 5211-28 ⁽²⁾.

Chaque année dès la première année, le dernier alinéa du IV de l'article L. 2113-20 prévoit que sont respectivement appliqués à chacune de ces deux composantes :

– **les diminutions successives appliquées à la dotation de compensation**, prévues par le deuxième alinéa de l'article L. 5211-28-1 ;

– le **taux d'évolution du montant total de la dotation d'intercommunalité**, qui est quant à lui systématiquement positif ⁽³⁾.

*

* *

Ainsi que l'a confirmé la DGCL du ministère de l'Intérieur à votre rapporteur, aucune commune-communauté n'a cependant été créée à ce jour, en dépit de règles de calcul de la DGF visant à inciter à leur création.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT

A. LA DISPOSITION INITIALE

L'article 5 de la proposition de loi initiale **supprime la diminution annuelle de la composante « dotation de compensation » de la dotation de compétences intercommunales perçue par les communes-communautés**.

(1) Depuis 2004, les EPCI-FP perçoivent une dotation de compensation, laquelle correspond aux montants antérieurement perçus, hors DGF, au titre de la compensation de la suppression de la « part salaires » de la taxe professionnelle (CPS) et des baisses de dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) intervenues entre 1998 et 2001. Il s'agit d'une dotation dite « figée », liée à d'anciennes données, qui n'évolue pas selon les critères propres à l'EPCI.

(2) Refondue par la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, la dotation d'intercommunalité est une dotation dont le système de répartition est réalisé au sein d'une enveloppe unique pour l'ensemble des catégories d'intercommunalités. Les sommes mises en répartition sont fléchées pour 30 % vers une dotation de base, laquelle dépend de la population et du coefficient d'intégration fiscale, et pour 70 % vers une dotation de péréquation, calculée en fonction de la population, du potentiel fiscal, du revenu et du coefficient d'intégration fiscale.

(3) Le II de l'article L. 5211-28 prévoit ainsi qu'à compter de 2024, « le montant total de la dotation d'intercommunalité réparti chaque année est égal au montant total perçu par les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre l'année précédente, augmenté de 90 millions d'euros ».

N'est ainsi conservée que l'augmentation annuelle de la composante « dotation d'intercommunalité », ce qui **assure une évolution systématiquement à la hausse** de la dotation de compétences intercommunales des communes-communautés.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat, qui a examiné l'ensemble de la proposition de loi selon la procédure de législation en commission, a adopté l'article 5 sans lui apporter de modification.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

La commission des Lois a adopté l'article 5 sans autre modification que celle résultant d'un amendement réactionnel CL10 de votre rapporteur.

*

* *

Article 6 (supprimé)

(section 4 [nouvelle] du chapitre III du titre I^{er} du livre I^{er} de la deuxième partie et art. L. 2571-2 du code général des collectivités territoriales)

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

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 6 de la proposition de loi initiale permet au préfet de département, sur demande du conseil municipal d'une commune nouvelle, d'accorder à cette commune une dérogation à certains droits et obligations prévus par la loi dès lors que ces droits et obligations évoluent du fait de l'augmentation du nombre d'habitants ou de la taille de la commune nouvellement constituée.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Hormis un amendement essentiellement rédactionnel des rapporteurs, le Sénat a adopté l'article 6 sans y apporter de modification.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 9 de la loi n° 2019-809 du 1^{er} août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires a exclu de l'application de certaines obligations légales les communes nouvelles franchissant des seuils de population du fait de leur création, pendant une période de trois ans à compter de leur création.

➤ **Position de la Commission**

La commission des Lois a rejeté l'article 6, conduisant à sa suppression.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. UN POUVOIR DE DÉROGATION PRÉFECTORAL ESSENTIELLEMENT LIMITÉ AUX NORMES RÉGLEMENTAIRES

1. Une expérimentation d'un pouvoir de dérogation des préfets généralisée en 2020

À la suite d'une expérimentation prévue par le décret n° 2017-1845 du 29 décembre 2017 relatif à l'expérimentation territoriale d'un droit préfectoral de dérogation, un pouvoir préfectoral de dérogation aux normes réglementaires a été institué par le décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet.

En application de ses articles 1^{er} et 3, le préfet de région ou de département peut, par arrêté motivé, déroger à des normes arrêtées par l'administration – décrets du Premier ministre ou arrêtés ministériels – pour prendre **des décisions non réglementaires relevant de sa compétence** dans les domaines suivants :

– **subventions, concours financiers et dispositifs de soutien** en faveur des acteurs économiques, des associations et **des collectivités territoriales** ;

– aménagement du territoire et politique de la ville ;

– environnement, agriculture et forêts ;

– construction, logement et urbanisme ;

– emploi et activité économique ;

– protection et mise en valeur du patrimoine culturel ;

– activités sportives, socio-éducatives et associatives.

Ces dérogations doivent toutefois :

– être **justifiées par un motif d'intérêt général et l'existence de circonstances locales** ;

– avoir pour **effet d'alléger les démarches administratives, de réduire les délais de procédure ou de favoriser l'accès aux aides publiques** ;

– être compatibles 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, ni une atteinte disproportionnée aux objectifs poursuivis par les dispositions auxquelles il est dérogé.

2. Des possibilités très limitées de dérogation préfectorale à des normes législatives

Conformément à la hiérarchie des normes, le **décret du 8 avril 2020 précité n'autorise pas le préfet à déroger à des normes de nature législative.**

Dans un nombre de cas limités, **le législateur a toutefois autorisé le préfet à adapter certaines normes législatives à des situations locales.** Tel est par exemple le cas :

– en **matière de logements sociaux** ⁽¹⁾ : le préfet peut accorder à certaines communes une dérogation à l'obligation de construction d'au moins 25 % de logements sociaux dans le cadre de la construction d'immeubles collectifs de plus de douze logements ou de plus de 800 m² de surface de plancher, afin de tenir compte de la typologie des logements situés à proximité de l'opération ;

– en **matière de participation financière minimale d'une collectivité ou d'un groupement à une opération d'investissement** dont la collectivité ou le groupement assure la maîtrise d'ouvrage ⁽²⁾ : le préfet peut accorder des dérogations à la participation minimale du maître d'ouvrage de 20 % du montant total des financements apportés par des personnes publiques. Ces dérogations sont toutefois limitées à certains domaines d'investissement (rénovation des monuments protégés, réparation des dégâts causés par des calamités publiques, restauration de la biodiversité au sein de sites Natura 2000 exclusivement terrestres, *etc.*) et encadrées par le législateur quant à leur finalité ;

– en **matière de dérogation aux règles de repos dominical** ⁽³⁾ : le préfet peut ainsi déroger, pour une durée maximale de trois ans, aux règles légales lorsque le repos simultané, le dimanche, de tous les salariés d'un établissement serait préjudiciable au public ou compromettrait le fonctionnement normal de cet établissement. La dérogation est prise après avis des collectivités concernées, au vu d'un accord collectif ou d'une décision unilatérale de l'employeur approuvée par référendum, accompagné des accords écrits des salariés volontaires.

(1) Article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation.

(2) Article L. 1111-10 du CGCT.

(3) Article L. 3132-20 du code du travail.

B. DES EFFETS DE SEUIL POTENTIELLEMENT DÉFAVORABLES AUX COMMUNES NOUVELLES

1. Des seuils assujettissant les communes nouvelles à de nouvelles obligations ou leur faisant perdre le bénéfice de certains droits

La création d'une commune nouvelle est susceptible, du fait de l'augmentation de la population résultant de la fusion de plusieurs communes, d'assujettir celle-ci à de nouvelles obligations législatives. Tel est par exemple le cas :

– de l'obligation de **disposer d'au moins 25 % de logements sociaux au sein du parc de résidences principales**, prévue à l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation, qui s'applique aux communes de plus de 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 ;

– de l'obligation d'**avoir au moins un site cinéraire** destiné à l'accueil des cendres des défunts, prévue à l'article L. 2223-1 du CGCT, qui s'applique aux communes de plus de 2 000 habitants ;

– de l'obligation de **figurer au schéma départemental relatif aux modalités d'accueil des gens du voyage**, prévue au II de l'article 1^{er} de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, qui s'applique aux communes de plus de 5 000 habitants ;

– de l'obligation d'**avoir au moins un centre médico-social scolaire**, prévue à l'article L. 541-3 du CGCT, qui s'applique aux communes de plus de 5 000 habitants ;

– de l'obligation d'établir un bilan de leurs émissions de gaz à effet de serre, prévue à l'article L. 229-25 du code de l'environnement, qui s'applique aux communes de plus de 50 000 habitants.

À l'inverse, la **création d'une commune nouvelle est susceptible de lui faire perdre le bénéfice de certains droits** aujourd'hui restreints aux collectivités dont le nombre d'habitants est inférieur à un certain seuil. Outre la DETR – objet de l'article 4 de la présente proposition de loi –, tel est le cas de la possibilité, prévue à l'article L. 422 8 du code de l'urbanisme pour les communes de moins de 10 000 habitants, de bénéficier de la mise à disposition à titre gratuit des services préfectoraux pour l'étude technique de certaines demandes de permis de construire ou de déclarations préalables.

2. Une adaptation des obligations applicables aux communes nouvelles prévue par le législateur dans les années qui suivent leur création

De tels effets de seuil pouvant entraver la volonté des élus locaux de constituer une commune nouvelle, le législateur a, en 2019 ⁽¹⁾, **exclu de l'application de telles obligations certaines communes nouvelles pendant une période de trois ans** à compter de leur création.

Ainsi, durant cette période, les communes nouvelles dont aucune des communes constitutives n'était auparavant assujettie aux obligations ci-après sont exclues :

- de l'obligation d'avoir au moins un centre médico-social scolaire ;
- de l'obligation d'avoir au moins un site cinéraire ;
- de l'obligation d'établir un bilan de leurs émissions de gaz à effet de serre.

En outre, **lorsque seules certaines communes constitutives étaient assujetties à l'une des obligations ci-dessus, alors celle-ci n'est applicable, durant les trois années suivant la création de la commune nouvelle, que sur le territoire des communes constitutives auparavant concernées.**

Par ailleurs, en matière de construction de logements sociaux, certaines communes nouvelles entrent dans le champ des dérogations prévues par le code de la construction et de l'habitation :

– le VIII de l'article L. 302-8 du code de la construction et de l'habitation prévoit un rythme progressif d'assujettissement aux obligations de construction de logements sociaux pour **les communes nouvellement soumises à cette obligation** – que ce soit du fait de l'augmentation de leur population ou de la fusion de plusieurs communes au sein d'une commune nouvelle ;

– le III de l'article L. 302-5 **exclut de l'objectif de construction de logements sociaux certaines communes**, sur proposition de leur EPCI de rattachement et après avis du préfet de département, du préfet de région ainsi que de la commission nationale dite « SRU » ⁽²⁾ ; peuvent notamment bénéficier de cette exclusion les communes nouvelles *« qui ne sont pas situées dans une agglomération de plus de 30 000 habitants et dont l'isolement ou les difficultés d'accès aux bassins de vie et d'emplois environnants les rendent faiblement attractives »*.

(1) Article 9 de la loi n° 2019-809 du 1er août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires.

(2) Nom donné à la commission résultant de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite « loi SRU ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT

A. LA DISPOSITION INITIALE

L'article 6 du projet de loi initial introduit dans le CGCT un nouvel article L. 2113-24, lequel permet au préfet de département d'autoriser, par dérogation, **une commune nouvelle dont les droits et obligations évoluent au regard de ceux des communes constitutives**, notamment du fait de l'évolution du nombre d'habitants ou de la taille de la commune nouvellement constituée, à :

– **appliquer ces droits et obligations uniquement sur une partie du territoire** correspondant à ses anciennes communes constitutives ;

– **mettre en œuvre des dispositions transitoires**, que le préfet détermine, afin de rendre progressive l'application de ces droits et obligations à la commune nouvelle ;

– **étendre à l'ensemble de la commune nouvelle le bénéfice d'un droit** dont bénéficiait auparavant au moins une commune constitutive.

La demande de dérogation doit être **adoptée par délibération du conseil municipal de la commune nouvelle**. Elle doit présenter un **lien direct avec la création de la commune nouvelle** et ne peut concerner que les droits et obligations limitativement énumérés par le texte, à savoir :

– ceux prévus à l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation **en matière de logement sociaux**, lorsque la commune nouvelle compte plus de 3 500 habitants ou qu'au moins une commune constitutive est déjà soumise à cette obligation ;

– ceux résultant de l'article L. 2223-1 du CGCT **en matière de site cinéraire**, lorsque la commune nouvelle compte plus de 2 000 habitants ou qu'au moins une commune constitutive est déjà soumise à cette obligation ;

– ceux résultant du II de l'article 1^{er} de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage **en matière de schéma départemental d'accueil des gens du voyage**, ainsi que ceux résultant de l'article L. 541-3 du code de l'éducation **en matière de centre médico-social scolaire**, lorsque la commune nouvelle compte plus de 5 000 habitants ou qu'au moins une commune constitutive est déjà soumise à cette obligation ;

– ceux résultant de l'article L. 422-8 du code de l'urbanisme **en matière de mise à disposition des services préfectoraux** pour le traitement des permis et déclarations préalables, lorsque la commune nouvelle compte plus de 10 000 habitants ou qu'au moins une commune constitutive bénéficie de ce droit.

Les dérogations accordées ne peuvent concerner que les 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.

Dans ce cas, les arrêtés autorisant la dérogation, d'une durée qui ne peut excéder la date du troisième renouvellement général des conseils municipaux suivant la création de la commune nouvelle – soit potentiellement jusqu'à dix-huit ans –, devront préciser :

- les **dispositions législatives** auxquelles il est dérogé ;
- la **durée** de cette dérogation ;
- les **mesures transitoires** nécessaires pour rendre applicables les mesures à l'issue de la dérogation.

Un décret en Conseil d'État devra préciser les modalités d'application du dispositif de dérogation.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

La commission des Lois du Sénat a adopté un amendement COM-28 de ses rapporteurs, lequel opère plusieurs corrections rédactionnelles et intègre les communes nouvelles situées dans l'unité urbaine de Paris dans la disposition permettant potentiellement de déroger aux obligations en matière de logement social.

*

* *

Votre rapporteur **souscrit à l'objectif de l'article 6, qui vise à instaurer des dérogations évitant des effets de seuil** pouvant être préjudiciables aux communes nouvelles au moment de leur création, ce qui est de nature à freiner leur développement.

Votre rapporteur estime, comme ses homologues du Sénat, que ce dispositif **a un caractère inédit**, « *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* ». Contrairement aux rapporteurs du Sénat, il considère cependant que **cette rédaction interroge quant au respect de la hiérarchie des normes et soulève des inquiétudes quant à sa constitutionnalité**, notamment au regard du risque d'incompétence négative du législateur.

En effet, hormis les cas d'adaptation de la loi dans les territoires ultramarins, la Constitution ne permet au législateur de déléguer sa compétence d'édicter des mesures législatives que dans deux cas :

– **en la déléguant temporairement au Gouvernement**, par une loi d'habilitation prise sur le fondement de **l'article 38** de la Constitution ;

– **en permettant aux collectivités territoriales**, dans les conditions fixées par une loi organique, **de déroger à des dispositions législatives** régissant l'exercice de leurs compétences, **à titre expérimental et pour un objet et une durée limités**, en application de **l'article 72** de la Constitution.

Les quelques cas évoqués *supra* de dérogations préfectorales prévues par la loi – pour lesquels le moyen de l'incompétence négative du législateur ne semble jamais avoir été soulevé devant le Conseil constitutionnel –, s'apparentent davantage, par leur objet très restreint, à une adaptation territoriale de la norme législative qu'à un pouvoir de dérogation. À l'inverse, le **dispositif prévu à l'article 6 permettrait au préfet** :

– de **choisir les communes nouvelles pouvant ou non bénéficier de dérogations**, à partir du moment où leurs droits et obligations évoluent du fait de l'évolution de leur taille ou de leur nombre d'habitants, sans autre critère ;

– **d'écarter l'application d'une obligation légale sur une partie du territoire d'une commune nouvelle**, pour une durée pouvant aller jusqu'à **dix-huit ans, sans encadrement des motifs** pouvant justifier ces dérogations ;

– **de mettre en œuvre des mesures transitoires** pendant une période pouvant là aussi atteindre **dix-huit ans**, sans encadrement de la nature ou de la progressivité de celles-ci pour chacune des obligations concernées.

Pour ces raisons, votre rapporteur **ne peut totalement écarter le risque qu'en adoptant ces dispositions, le législateur ne méconnaisse l'étendue de la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution** pour déterminer les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources et que cette incompétence négative puisse notamment affecter le principe d'égalité entre les collectivités territoriales.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

La commission des Lois n'étant pas parvenue à trouver un compromis permettant de lever les craintes que la rédaction de l'article 6 suscitait chez plusieurs de ses membres, **elle a rejeté l'article 6, conduisant à sa suppression.**

*

* *

Article 7

(art. L. 2113-8-4 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Avis simple du préfet avant réforme des services de l'État sur le territoire de la commune nouvelle

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Dans sa rédaction initiale, l'article 7 permet aux maires de communes nouvelles, jusqu'au premier renouvellement général après leur création, de **demandeur un avis conforme du préfet avant toute réforme des services de l'État ouverts au public** sur le territoire de la commune nouvelle. Il introduit à cette fin un nouvel article L. 2113-8-4 au sein du code général des collectivités territoriales (CGCT). Cette disposition s'inscrit ainsi dans la volonté de l'État de réaffirmer l'autorité des préfètes et des préfets dans les départements.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

En commission des Lois, le Sénat a réécrit le dispositif par un amendement COM-29 des rapporteurs, afin de substituer à l'avis conforme du préfet **un avis simple**. Il dispose désormais que, « *jusqu'au premier renouvellement général des conseils municipaux suivant la création d'une commune nouvelle, le maire peut saisir pour avis le représentant de l'État dans le département de tout projet de réforme des services de l'État ouverts au public.* »

Les rapporteurs ont en effet souhaité éviter qu'un avis conforme ne place le préfet dans une position institutionnellement difficile, pouvant le conduire à **contredire d'autres administrations**, sans tenir compte de l'absence de moyens et de contrainte réels du préfet sur des services ou établissements de l'État qui ne sont pas placés sous son autorité, à l'instar des services de l'éducation nationale ou des impôts.

Le Sénat, qui a examiné l'ensemble de la proposition de loi selon la procédure de législation en commission, a adopté l'article ainsi modifié par la Commission.

➤ **Position de la Commission**

Par deux amendements CL20 et CL45 de votre rapporteur et de M. Jean-Claude Raux, la Commission a souhaité rétablir la rédaction initiale de la proposition de loi afin de prévoir un avis conforme du préfet.

Votre rapporteur estime en effet que cette disposition est de nature à rassurer les élus locaux et les habitants des communes nouvelles. Il relève par ailleurs que la disposition est limitée dans le temps puisqu'elle n'a vocation à s'appliquer qu'à

compter de la création de la commune nouvelle et jusqu'au premier renouvellement général, ce qui la rend proportionnée à l'objectif poursuivi.

*

* *

Article 7 bis

(art. L. 162-31-1 du code de la sécurité sociale)

Dispositif expérimental permettant l'ouverture d'une antenne d'officine de pharmacie dans les anciennes communes constitutives de la commune nouvelle

Adopté par la Commission sans modification
--

➤ **Le dispositif introduit par le Sénat**

L'article 7 bis, introduit par un amendement en commission, élargit aux anciennes communes constitutives de la commune nouvelle le bénéfice d'une expérimentation permettant aux pharmaciens titulaires de la commune nouvelle d'installer une officine dans l'une de ses anciennes communes, dès lors que la dernière pharmacie y a cessé son activité et que l'approvisionnement en médicaments sur le territoire de l'ancienne commune est compromis.

➤ **Position de la Commission**

La Commission a adopté cet article sans modification.

I. L'ÉTAT DU DROIT

L'article L. 162-31-1 du code de la sécurité sociale permet la mise en œuvre d'**expérimentations dérogatoires, à l'échelle nationale**, pour une durée maximale de cinq ans.

Parmi les expérimentations autorisées par cet article, figure la possibilité de déroger à plusieurs dispositions du code de la santé publique dès lors que la dernière officine de pharmacie d'une commune a cessé définitivement son activité et que l'approvisionnement en médicaments est compromis sur le territoire de la commune.

Si ces deux conditions sont réunies, le *n* du 2° du II de l'article L. 162-31-1 du code de la sécurité sociale dispose que le directeur général de l'agence régionale de santé peut **autoriser l'installation d'une antenne**, tenue par le pharmacien titulaire d'une officine dans une commune limitrophe ou dans une commune proche. L'antenne est alors considérée comme faisant partie de cette officine et relève ainsi de la même entité juridique.

L'article L. 162-31-1 du code de la sécurité sociale dispose en outre que, lorsque le directeur général de l'ARS engage cette expérimentation, l'avis du Conseil de l'ordre des pharmaciens territorialement compétent et des syndicats représentatifs de la profession est sollicité.

Enfin, le Gouvernement doit – comme pour l'ensemble des expérimentations dérogatoires prévues par cet article – présenter chaque année au Parlement un état des lieux de l'expérimentation, et remettre un bilan un an après la fin de chaque expérimentation.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT

L'expérimentation prévue au *n* du 2^o du II de l'article L. 162-31-1 du code de la sécurité sociale est ouverte aux seules **communes** ne disposant plus d'une officine de pharmacie. Dès lors, **une ancienne commune, constitutive d'une commune nouvelle, ne pourrait pas en bénéficier**, quand bien même remplirait-elle les conditions requises, à savoir la fermeture de la dernière officine sur le territoire de l'ancienne commune et l'approvisionnement en médicament de ses habitants est compromis.

L'article 7 *bis*, introduit par un amendement COM-5 rect. *bis* de Mme Martine Berthet en commission des Lois, a pour objet d'élargir le bénéfice de cette expérimentation afin d'en faire bénéficier l'ensemble des communes historiques, constitutives d'une commune nouvelle.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

La commission des Lois a adopté cet article sans modification.

*

* *

Article 8

(art. L. 2113-8-1 B [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Introduction d'une exception d'incomplétude pour les communes nouvelles de moins de 1 000 habitants

Adopté par la Commission sans modification
--

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 8 détermine un effectif dérogatoire des membres du conseil municipal d'une commune nouvelle de moins de 1 000 habitants, jusqu'au troisième renouvellement général, afin de lui permettre de bénéficier de l'« exception d'incomplétude » dont bénéficient les communes de droit commun appartenant à ces mêmes strates démographiques.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Cet article n'a fait l'objet d'aucune modification au Sénat.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Depuis l'entrée en vigueur de la loi 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, l'effectif du conseil municipal des communes nouvelles correspond à la strate démographique immédiatement supérieure jusqu'au troisième renouvellement général. Cette même loi a étendu l'« exception d'incomplétude » aux communes de 500 à 999 habitants.

➤ **Position de la Commission**

La Commission a adopté cet article sans modification.

I. L'ÉTAT DU DROIT

1. L'effectif des conseils municipaux des communes nouvelles est fixé selon une règle dérogatoire au droit commun

L'article L. 2113-8 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que « *le conseil municipal [d'une commune nouvelle] comporte un nombre de membres égal au nombre prévu à l'article L. 2121-2 pour une commune appartenant à la strate démographique immédiatement supérieure* ».

EFFECTIFS DES CONSEILS MUNICIPAUX TELS QUE DÉTERMINÉS PAR L'ARTICLE L. 2121-2 DU CGCT ⁽¹⁾

Nombre d'habitants dans la commune	Nombre de membres du conseil municipal
Moins de 100 habitants	7
100 à 499	11
500 à 1 499	15
1 500 à 2 499	19
2 500 à 3 499	23
3 500 à 4 999	27
5 000 à 9 999	29
10 000 à 19 999	33
20 000 à 29 999	35
30 000 à 39 999	39
40 000 à 49 999	43
50 000 à 59 999	45
60 000 à 79 999	49
80 000 à 99 999	53

(1) Ces dispositions ne s'appliquent pas aux villes de Paris, Lyon et Marseille, l'article L. 2512-1 du CGCT disposant que le Conseil de Paris est composé de 163 membres, tandis que l'article L. 2513-1 du même code fixe les effectifs des conseils municipaux de Marseille et de Lyon respectivement à 111 et 73 membres.

100 000 à 149 999	55
150 000 à 199 999	59
200 000 à 249 999	61
250 000 à 299 999	65
Plus de 300 000	69

Depuis 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, l'effectif des conseils municipaux des communes nouvelles correspond à la strate démographique immédiatement supérieure **jusqu'au troisième renouvellement général suivant la création de la commune nouvelle** ⁽¹⁾.

2. Le droit actuel ne prend pas en compte l'effectif dérogatoire du conseil municipal des communes nouvelles pour appliquer l'exception d'incomplétude des communes de moins de 1 000 habitants

Si l'article L. 260 du code électoral impose que les listes de candidats aux élections municipales comportent au moins autant de candidats que de sièges à pourvoir, le droit électoral ménage **une « exception d'incomplétude » pour les petites communes**.

Ainsi, l'article L. 252 du code électoral, dans sa version résultant de la loi du 21 mai 2025 précitée – en vigueur à compter du 15 mars 2026 – dispose que, *« dans les communes de moins de 1 000 habitants (...) la liste est réputée complète si elle compte jusqu'à deux candidats de moins que l'effectif prévu à l'article L. 2121-2 du code général des collectivités territoriales. »*

L'article L. 2121-2-1 du CGCT fixe le nombre de membres du conseil municipal des villes de moins de 1 000 habitants pour que celui-ci soit réputé complet.

EFFECTIFS MINIMUM ET NOMBRE MINIMAL DE CANDIDATS AUX CONSEILS MUNICIPAUX DES COMMUNES DE DROIT COMMUN DE MOINS DE 1 000 HABITANTS

Nombre d'habitants dans la commune	Effectif du conseil municipal (art. L. 2121-2)	Effectif minimal du conseil municipal une fois prise en compte l' « exception d'incomplétude » (art. L. 2121-2-1)
Moins de 100 habitants	7	5
100 à 499	11	9
500 à 999	15	13

Ces dispositions ne prennent toutefois pas en compte la situation transitoire des communes nouvelles. **Ainsi, si l'« exception d'incomplétude » permet théoriquement aux communes nouvelles de moins de 1 000 habitants de**

(1) Auparavant, l'effectif du conseil municipal était celui de la strate démographique immédiatement supérieure, mais uniquement jusqu'au deuxième renouvellement général suivant la création de la commune nouvelle.

présenter des listes incomplètes, l'article L. 2121-2-1 ne prévoit pas un effectif dérogatoire du conseil municipal des communes nouvelles jusqu'au troisième renouvellement général.

**EFFECTIFS MINIMUM ET NOMBRE MINIMAL DE CANDIDATS AUX CONSEILS MUNICIPAUX
DES COMMUNES NOUVELLES DE MOINS DE 1 000 HABITANTS**

Nombre d'habitants dans la commune	Effectif du conseil municipal de la commune (art. L. 2121-2)	Nombre minimal de candidats sur les listes municipales (art. L. 2121-2-1)
Moins de 100 habitants	11	9
100 à 499	15	13
500 à 999	19	17

Ainsi, les listes de candidats au conseil municipal d'une commune nouvelle de 600 habitants créée en 2024 seraient présumées complètes avec 17 candidats. Toutefois, en l'absence de dérogation légale, l'effectif du conseil municipal ne saurait, dans cette commune nouvelle, être inférieur à 19 conseillers municipaux. **Cette situation rend de fait inapplicable l'« exception d'incomplétude » dans les communes nouvelles.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT

A. LA DISPOSITION INITIALE

L'article 8 insère dans le CGCT un nouvel article L. 2113-8-1 B afin de **prendre en compte l'« exception d'incomplétude » dans la détermination des effectifs des conseils municipaux des communes nouvelles de moins de 1 000 habitants.**

Cet article dispose ainsi que, jusqu'au troisième renouvellement général suivant la création de la commune nouvelle, le conseil municipal de la commune nouvelle est réputé complet dès lors qu'il compte le nombre minimal de membres ci-après :

Commune	Nombre minimal de membres du conseil municipal	Composition complète du conseil municipal
Moins de 100 habitants	9	11
100 à 499	13	15
500 à 999	17	19

Le dernier alinéa de l'article 8 précise – sans modifier le régime de droit commun figurant à l'article L. 284 du code électoral – que les communes de moins de 500 habitants désignent un délégué pour l'élection des sénateurs et les communes de 500 à 999 habitants en élisent trois.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat, qui a examiné l'ensemble de la proposition de loi selon la procédure de législation en commission, a adopté l'article sans lui apporter de modification.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

La commission des Lois a adopté cet article sans modification.

*

* *

Article 8 bis (nouveau)

(art. L. 2113-8 et L. 2121-2 du code général des collectivités territoriales)

Représentation des communes déléguées au sein du conseil municipal des communes nouvelles

Introduit par la Commission

➤ Résumé du dispositif et effets principaux

L'article 8 *bis* complète les dispositions relatives à la composition du conseil municipal d'une commune nouvelle, en prévoyant deux mécanismes visant à assurer la représentation des communes déléguées au sein du conseil municipal.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Les effectifs des conseils municipaux des communes « de droit commun » sont régis par l'article L. 2121-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Des dispositions spécifiques aux communes de moins de 100 habitants et de 100 à 499 habitants sont prévues à l'article L. 2121-2-1 du même code.

Aux termes de l'article L. 2113-8 du CGCT, dans sa rédaction issue de la loi n° 2025-444 du 21 mai 2025, **une commune nouvelle dispose**, à l'issue du premier renouvellement de son conseil municipal et jusqu'au troisième renouvellement général, **d'un nombre de membres du conseil municipal égal à celui de la strate démographique immédiatement supérieure** (voir *supra*).

La même disposition encadre le nombre de membres du conseil municipal : ainsi, ce nombre ne saurait être inférieur au tiers du total des conseillers élus dans chacune des anciennes communes lors des élections municipales précédentes. Inversement, l'effectif total du conseil municipal ne peut excéder 69 sièges.

Au-delà du troisième renouvellement général des conseils municipaux suivant la création d'une commune nouvelle, **leurs effectifs s'alignent sur ceux de droit commun** prévus à l'article L. 2121-2 du CGCT.

Toutefois, **aucune disposition ne régit les modalités de représentation des communes déléguées** au sein du conseil municipal d'une commune nouvelle à l'occasion de son premier renouvellement. Par conséquent, une commune déléguée peut, en l'état du droit, ne pas disposer de représentant au sein de l'assemblée délibérante de la commune nouvelle.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Introduit par un amendement CL9 déposé par Mme Stella Dupont, l'article 8 *bis* complète l'article L. 2113-8 du CGCT afin d'**assurer une représentation minimale des communes déléguées au sein de l'organe délibérant de la commune nouvelle**, y compris au-delà de la période transitoire allant jusqu'au troisième renouvellement général.

D'une part, pour ce qui concerne la **composition du conseil municipal à l'issue du premier renouvellement** suivant la création de la commune nouvelle, l'article 8 *bis* prévoit l'ajout d'**un siège supplémentaire par commune déléguée**. Cet effectif est par ailleurs augmenté d'une unité lorsqu'il est pair, afin d'éviter toute situation de blocage au sein du conseil municipal.

D'autre part, l'article 8 *bis* instaure **un mécanisme pérenne de représentation des communes déléguées à compter du troisième renouvellement général** : le conseil municipal comprend alors le nombre de membres correspondant à la strate démographique de droit commun, auquel s'ajoute, le cas échéant, un siège par commune déléguée, l'effectif étant là encore rendu impair si nécessaire. L'article plafonne le nombre d'élus siégeant au conseil : il empêche le dépassement de l'effectif correspondant à la strate démographique supérieure et limite à 69 le nombre maximal de conseillers municipaux.

*

* *

Article 8 ter (nouveau)

(art. L. 2113-8-2 et L. 2121-1 du code général des collectivités territoriales)

Clarification du rang des maires délégués dans l'ordre du tableau au sein des communes nouvelles

Introduit par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 8 *ter* clarifie la place des maires délégués dans l'ordre du tableau au sein des communes nouvelles. Il prévoit que, à compter du premier renouvellement, les maires délégués prennent rang, dans l'ordre de leur élection, immédiatement après les adjoints au maire.

I. L'ÉTAT DU DROIT

L'ordre du tableau du conseil municipal, fixé par le II de l'article L. 2121-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), détermine **la préséance des élus municipaux, notamment pour l'exercice de certaines fonctions et remplacements**. Dans les communes de moins de 1 000 habitants, cet ordre du tableau revêt une importance particulière, puisqu'il conditionne également la désignation des conseillers communautaires ⁽¹⁾.

Ainsi qu'en dispose le II de l'article L. 2121-1 du CGCT, l'ordre du tableau est le suivant : d'abord le maire, puis les adjoints – dans l'ordre de leur élection et, entre adjoints élus sur une même liste, selon l'ordre de présentation sur la liste – puis les conseillers municipaux.

S'agissant des communes nouvelles, l'article L. 2113-8-2 du CGCT prévoit des règles particulières d'établissement de l'ordre du tableau pendant la période transitoire qui suit la création de la commune nouvelle, notamment pour déterminer l'ordre des conseillers municipaux issus des anciennes communes et la place des maires délégués. En revanche, **à compter du premier renouvellement général suivant la création, la loi ne précise pas la place des maires délégués dans l'ordre du tableau**, alors même que ces derniers conservent des attributions propres au titre de la commune déléguée.

Cette absence de règle explicite après le premier renouvellement est source d'incertitudes, par exemple pour ce qui concerne les règles de préséance au sein du conseil municipal, les modalités d'articulation avec le statut d'adjoint en cas de cumul avec la fonction de maire délégué, ainsi que les conséquences en matière intercommunale pour les communes de moins de 1 000 habitants.

(1) Article L. 273-11 du code électoral.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Introduit par deux amendements identiques CL54 de votre rapporteur et CL52 du Gouvernement, l'article 8 *ter* réécrit l'article L. 2113-8-2 du CGCT afin d'y **préciser la place des maires délégués dans l'ordre du tableau** au sein des communes nouvelles, après le premier renouvellement du conseil municipal suivant leur création.

D'une part, la réécriture conserve le principe figurant à l'actuel article L. 2113-8-2 selon lequel, jusqu'au premier renouvellement, l'ordre des conseillers municipaux est établi selon le rapport entre les voix obtenues et les suffrages exprimés lors du dernier renouvellement dans l'ancienne commune. Elle précise que **les maires délégués prennent rang immédiatement après le maire**, le cas échéant classés selon la population de leur ancienne commune à la date de création de la commune nouvelle.

D'autre part, l'article 8 *ter* précise qu'à compter du premier renouvellement, **les maires délégués prennent rang, dans l'ordre de leur élection, immédiatement après les adjoints au maire**, et donc avant les conseillers municipaux.

En outre, l'article 8 *ter* dispose qu'en cas de cumul des fonctions de maire délégué et d'adjoint au maire, l'élu concerné prend rang parmi les adjoints. Enfin, le texte procède à une coordination au troisième alinéa du II de l'article L. 2121-1.

*

* *

Article 9 (suppression maintenue)

(art. L. 2113-12-2 du code général des collectivités territoriales)

Interdiction de cumul des fonctions de maire délégué dans plusieurs communes

Suppression maintenue par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 9 interdit l'exercice simultané des fonctions de maire délégué dans plusieurs communes déléguées. Il introduit néanmoins une dérogation en cas de vacance des fonctions d'un maire délégué, le temps de procéder à l'élection ou à la désignation de son successeur.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Cet article a été supprimé par deux amendements COM-30 des rapporteurs et COM-20 de Mme Nadine Bellurot.

➤ **Position de la Commission**

La Commission a maintenu la suppression de cet article.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Lors de la création d'une commune nouvelle, des **communes déléguées, reprenant le nom et les limites territoriales de chacune des anciennes communes**, sont instituées au sein de la commune nouvelle, sauf si des délibérations concordantes des conseils municipaux en excluent la création ⁽¹⁾.

L'instauration d'une commune déléguée implique l'élection d'un **maire délégué** et la création d'une annexe de la mairie dans la commune déléguée ⁽²⁾. Le maire délégué est élu par le conseil municipal de la commune nouvelle ⁽³⁾.

Les fonctions du maire délégué

Dans le ressort de la commune déléguée, le maire délégué remplit les fonctions d'officier d'état civil et d'officier de police judiciaire, et peut être chargé de l'exécution des lois et règlements de police. Il exerce également les fonctions d'adjoint au maire de la commune nouvelle.

Le maire délégué peut également se voir confier, par le maire de la commune nouvelle, des délégations de fonctions ou de signature sur le territoire de la commune déléguée, notamment en matière de police municipale ou d'autorisations d'occupation et d'utilisation du sol, dans les conditions prévues par le CGCT pour les délégations du maire. Certaines attributions en matière électorale peuvent aussi lui être déléguées dans le périmètre de la commune déléguée.

Le maire délégué dispose de prérogatives consultatives et d'un droit à l'information sur les projets intéressant la commune déléguée : il émet un avis sur certaines décisions – notamment en matière d'autorisation d'utilisation du sol et de voirie – et est informé des déclarations d'intention d'aliéner et des conditions générales de réalisation des projets d'équipement sur son ressort.

Les fonctions de maire de la commune nouvelle et de maire délégué sont compatibles ⁽⁴⁾. En revanche, **aucune incompatibilité n'est prévue s'agissant des fonctions de maire délégué exercées dans plusieurs communes déléguées.**

(1) Article L. 2113-10 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

(2) Article L. 2113-11 du CGCT.

(3) Par dérogation, 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.

(4) Article L. 2113-12-2 du CGCT.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT

A. LA DISPOSITION INITIALE

Dans sa rédaction initiale, l'article 9 interdisait le cumul des fonctions de maire délégué dans plusieurs communes déléguées. Il ménageait toutefois une exception, en cas de vacance des fonctions de maire délégué, pour la durée strictement nécessaire à l'élection ou à la désignation d'un nouveau maire délégué.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Par deux amendements COM-30 des rapporteurs et COM-20 de Mme Nadine Bellurot, le Sénat a, en commission des Lois, supprimé l'article 9.

Les rapporteurs ont en effet estimé que le cumul actuel ne faisait l'objet d'aucune difficulté particulière. Par ailleurs, ils ont considéré que « *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* ».

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

La commission des Lois a maintenu la suppression de cet article.

*

* *

Article 9 bis (nouveau)

(art. L. 2113-13 du code général des collectivités territoriales)

Consultation du conseil municipal en cas de retrait, par le maire, des délégations confiées à un maire délégué

Introduit par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 9 bis prévoit qu'à compter du deuxième renouvellement général suivant la création d'une commune nouvelle, le retrait par le maire des délégations accordées à un maire délégué nécessite que le conseil municipal se prononce sur le maintien du maire délégué concerné dans ses fonctions.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Le dernier alinéa de l'article L. 2122-18 du CGCT dispose que, « *lorsque le maire a retiré les délégations qu'il avait données à un adjoint, le conseil municipal doit se prononcer sur le maintien de celui-ci dans ses fonctions.* »

En revanche, aucune disposition n'organise explicitement un mécanisme analogue en cas de retrait des délégations que le maire de la commune nouvelle aurait confiées aux maires délégués.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Introduit par deux amendements identiques CL7 de Mme Stella Dupont et CL34 de M. Philippe Gosselin, l'article 9 *bis* complète l'article L. 2113-13 du CGCT afin de préciser la procédure applicable lorsqu'un maire délégué se voit retirer ses délégations par le maire de la commune nouvelle.

Il prévoit qu'à compter du deuxième renouvellement général du conseil municipal suivant la création de la commune nouvelle, lorsque le maire a retiré les délégations qu'il avait données à un maire délégué, le dernier alinéa de l'article L. 2122-18 du CGCT s'applique.

Ainsi, le retrait des délégations d'un maire délégué nécessite que le conseil municipal se prononce sur le maintien du maire délégué dans ses fonctions.

*

* *

Article 10

(art. L. 2113-25, L. 2113-26, L. 2113-27, L. 2113-28, L. 2113-29, L. 2113-30, L. 2113-31 et L. 2115-1)

Procédure de « défusion » des communes nouvelles

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 10 introduit dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) une nouvelle section consacrée à la procédure de détachement des communes nouvelles, fondée notamment sur la réalisation d'une enquête publique dont les modalités de financement sont précisées par le préfet. L'article prévoit que la demande de détachement est confirmée au bout de six mois – au lieu d'un an actuellement – et est accompagnée d'un document type évaluant les incidences de

l'opération de « défusion ». Le conseil municipal, l'organe délibérant de l'EPCI et le département rendent un avis dans les trois mois.

L'article 10 prévoit les conséquences institutionnelles de la procédure de détachement : la commune issue d'un détachement devient en principe membre de plein droit de l'EPCI de la commune d'origine ; les règles de composition du conseil municipal sont adaptées pendant la procédure de détachement ; la dissolution du conseil municipal et de nouvelles élections doivent avoir lieu lorsqu'une portion de commune est érigée en commune distincte.

➤ Modifications apportées par le Sénat

Outre deux corrections de nature rédactionnelle, le Sénat a, par un amendement COM-32 des rapporteurs adopté en commission des Lois, réduit de trois mois à six semaines le délai dans lequel le département peut rendre un avis sur la procédure de détachement d'une commune nouvelle.

➤ Position de la Commission

La Commission a adopté cet article, modifié par dix amendements rédactionnels de votre rapporteur.

I. L'ÉTAT DU DROIT

• **Le droit actuel ne prévoit aucune procédure de « défusion » des communes nouvelles**, c'est-à-dire de détachement d'une ou de plusieurs des anciennes communes constitutives de cette commune nouvelle.

Les élus souhaitant procéder à ce détachement doivent donc suivre **la procédure de droit commun de modification des frontières territoriales de la commune**, fixée aux articles L. 2112-2 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT).

L'article L. 2112-2 du CGCT dispose ainsi que « *les modifications aux limites territoriales des communes et le transfert de leurs chefs-lieux sont décidés après **enquête publique** (...) dans les communes intéressées sur le projet lui-même et sur ses conditions.* » Cette enquête est **prescrite par le préfet**, d'office ou après qu'il a été saisi d'une demande du conseil municipal de l'une des communes ou émanant d'un tiers des électeurs inscrits de la commune ou de la portion de territoire en question. Le même article dispose en outre que « *si la demande concerne le détachement d'une section de commune ou d'une portion du territoire d'une commune pour l'ériger en commune séparée, elle doit, pour être recevable, être confirmée à l'expiration d'un délai d'une année.* »

La procédure nécessite la création, par arrêté préfectoral, d'**une commission préparatoire, chargée de donner son avis sur le projet de modification des frontières territoriales**. Les membres de cette commission –

dont le nombre est défini par l'arrêté préfectoral – sont élus au scrutin proportionnel, paritaire et de liste, parmi les électeurs de la commune ⁽¹⁾.

Les **conseils municipaux** donnent ensuite obligatoirement leur avis ⁽²⁾. Le **conseil départemental** doit lui aussi rendre un avis dans un délai de six semaines à compter de sa saisine, faute de quoi son avis est réputé rendu ⁽³⁾.

Enfin, un arrêté du préfet peut prononcer la décision de scission. Toutefois, en cas de modification des limites cantonales, un décret en Conseil d'État, sur la proposition du ministre de l'intérieur, est requis ⁽⁴⁾. De plus, **le préfet peut s'opposer à la scission s'il estime qu'elle ne satisfait pas l'intérêt général**. Tel peut être le cas si la scission ne fait l'objet d'aucun consensus ou si elle occasionnerait des difficultés financières aux collectivités territoriales concernées ⁽⁵⁾. La décision du préfet est discrétionnaire mais elle est **susceptible de recours** pour erreur manifeste d'appréciation ⁽⁶⁾.

Enfin, l'arrêté du préfet prononçant la scission peut prendre toute disposition transitoire jusqu'à l'installation du nouveau conseil municipal ⁽⁷⁾, l'ancien conseil étant dissous de plein droit et de nouvelles élections étant organisées immédiatement, sauf si le renouvellement général est prévu dans moins de trois mois ⁽⁸⁾. Les nouvelles communes créées par la scission deviennent **membres de plein droit des établissements publics de coopération intercommunale** auxquels appartenait la commune dont elle a été détachée, sauf en cas de désignation d'autres établissements dans l'arrêté préfectoral ⁽⁹⁾.

● Selon les représentants de l'AMF, auditionnés par votre rapporteur, sur les 844 communes nouvelles constituées depuis l'entrée en vigueur de ce dispositif, **seules trois procédures de modification des frontières territoriales d'une commune nouvelle ont été enclenchées et ont abouti** ⁽¹⁰⁾. Sans libéraliser complètement la procédure de « défusion », qui doit demeurer exceptionnelle, votre rapporteur estime ainsi nécessaire d'y apporter davantage de flexibilité.

(1) Article L. 2112-3 du CGCT.

(2) Article L. 2112-4 du CGCT.

(3) Article L. 2112-6 du CGCT.

(4) Article L. 2112-5 du CGCT.

(5) Voir par exemple Cour administrative d'appel de Marseille, arrêt n° 10MA01313 du 2 février 2012.

(6) Voir par exemple Cour administrative d'appel de Nantes, arrêt n° 01NT01135 du 27 juin 2003.

(7) Article L. 2112-10 du CGCT.

(8) Article L. 2112-12 du CGCT.

(9) Article L. 2115-5-2 du CGCT.

(10) Essarts-en-Bocage (6 851 habitants) et Les Hauts-Talicans (543 habitants) le 1er janvier 2024, ainsi que Neussargues-en-Pinatelle (1 577 habitants) le 1er janvier 2025.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT

A. LA DISPOSITION INITIALE

L'article 10 de la proposition de loi propose une clarification du droit existant relatif à la « défusion » des communes nouvelles. Pour ce faire, il crée **une nouvelle section** relative aux « procédures de modification aux limites territoriales des communes nouvelles » au sein du chapitre du CGCT consacré à la création des communes nouvelles, **reprenant pour l'essentiel le droit existant**.

Afin de simplifier cette procédure, l'article propose également **trois modifications du droit actuel** :

– d'une part, le **délai de confirmation** à l'issue duquel la demande de détachement doit être renouvelée est **ramené à six mois** au lieu d'un an ;

– d'autre part, une fois la demande confirmée, l'initiateur de cette demande doit élaborer un document présentant **une estimation des incidences de l'opération** sur les ressources et les charges, sur le personnel et le patrimoine de la commune nouvelle mais aussi de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la commune nouvelle est membre ;

– enfin, les modalités de **prise en charge financière de la procédure d'enquête publique** sont fixées par arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales. Cette précision a pour objet, selon les auteurs de la proposition de loi, de permettre à l'État de décider d'une prise en charge du coût de l'enquête.

En outre, la rédaction initiale allongeait le délai dans lequel le **département rend un avis** sur le projet de modification des limites territoriales d'une commune nouvelle, porté à **trois mois au lieu de six semaines**.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

La commission des Lois du Sénat a adopté un amendement COM-32 des rapporteurs **supprimant l'allongement du délai dans lequel le département rend son avis sur la procédure de « défusion »**. La nouvelle section créée par l'article 10 prévoit ainsi le maintien du délai de six semaines de droit commun.

La Commission a par ailleurs adopté deux amendements COM-31 et COM-33 de nature rédactionnelle.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

La commission des Lois a adopté cet article, modifié par dix amendements rédactionnels CL21, CL22, CL23, CL24, CL25, CL26, CL27, CL28, CL29 et CL30 de votre rapporteur.

*

* *

Article 11

(art. L. 5211-6-2 du code général des collectivités territoriales)

Élection des membres de l'organe délibérant des EPCI dans les communes détachées ayant constitué une commune nouvelle

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 11 dispose qu'en cas de détachement au sein d'une commune nouvelle, les membres de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) des communes « défusionnées » sont élus en même temps que les membres du nouveau conseil municipal.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Cet article n'a fait l'objet d'aucune modification au Sénat.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article L. 5211-6-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) a été modifié par les articles 6 et 11 de la loi n° 2016-1500 du 8 novembre 2016 pour permettre aux communes ayant fusionné au sein d'une commune nouvelle d'être transitoirement représentées au sein de l'assemblée délibérante de l'EPCI-FP jusqu'au prochain renouvellement. Plus récemment, l'article 3 de la loi n° 2025-444 du 21 mai 2025 a effectué des ajustements de coordination relatifs à la désignation des conseillers communautaires dans les communes de moins de 1 000 habitants.

➤ **Position de la Commission**

La Commission a adopté cet article sans modification.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Les membres de l'organe délibérant de l'EPCI-FP, également appelés **conseillers communautaires**, sont élus à l'occasion d'élections liées à celles des conseils municipaux. Leur élection diffère toutefois selon la taille de la commune.

L'élection des conseillers communautaires

– Dans les communes de moins de 1 000 habitants, les conseillers communautaires ou métropolitains sont désignés automatiquement et sans élection spécifique, dans l'« *ordre du tableau* » établi après l'élection du maire et des adjoints, dans les modalités déterminées au II de l'article L. 2121-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT). À ce titre, le « *tableau* » est établi dans un ordre hiérarchique décroissant, en commençant par le maire, les adjoints dans leur ordre d'élection et se clôt par les derniers conseillers municipaux.

– Dans les communes de 1 000 habitants et plus, les conseillers communautaires sont élus en même temps que les conseillers municipaux et sont issus de la liste des candidats au conseil municipal. Ainsi, les candidats au conseil communautaire doivent figurer dans le même ordre de présentation que la liste des candidats au conseil municipal. Ce mécanisme, dit du « *fléchage* », a été introduit 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.

Dans ces communes, si l'élection municipale est acquise dès le premier tour, la liste ayant recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés obtient la moitié des sièges communautaires à pourvoir et l'autre moitié est répartie entre toutes les listes à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, pourvu que les autres listes dépassent 5 % des suffrages exprimés.

Si un second tour est nécessaire, la liste arrivée en tête à cette occasion obtient la moitié des sièges communautaires à pourvoir et l'autre moitié est répartie dans des modalités identiques au cas précédent.

Au cours de leur audition, les représentants d'Intercommunalités de France entendus par vos rapporteurs ont regretté la persistance de ces deux modes de désignation distincts, et rappelé leur attachement au système de fléchage, qui pourrait être étendu aux communes de moins de 1 000 habitants.

Lorsqu'une commune nouvelle connaît une « *défusion* » au profit d'anciennes communes constitutives, l'article L. 2112-12 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que **son conseil municipal est dissous de plein droit** et que les conseils municipaux des communes détachées sont formés à l'issue d'élections municipales partielles se tenant « *immédiatement* », sous réserve que le renouvellement général des conseils municipaux n'intervienne pas dans les trois mois suivants.

Une fois détachées, les communes intègrent l'EPCI-FP dont la commune nouvelle faisait partie et procèdent à l'élection de leurs conseillers communautaires dans les modalités précitées. Toutefois, si les règles de procédure de l'élection des conseils municipaux en cas de « *défusion* » sont définies par l'article L. 2112-12 du CGCT, **elles demeurent implicites en ce qui concerne l'élection des conseillers communautaires.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT

A. LA DISPOSITION INITIALE

L'article 11 de la proposition de loi entend modifier l'article L. 5211-6-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) afin de **poser explicitement les modalités de tenue des élections communautaires dans les communes de 1 000 habitants et plus ayant fait l'objet d'une procédure de « défusion »**. Il en va de même pour les communes dont une portion du territoire est rattachée à une autre commune, lorsque le préfet décide que les conseils municipaux ne sont pas maintenus en fonction.

Plus précisément, le 1° de l'article 11 extrait les communes détachées de 1 000 habitants et plus du régime applicable aux autres communes en cas de modification de la composition territoriale d'un EPCI-FP (et notamment de modification des limites territoriales d'une commune membre).

Ainsi, son 2° précise que les conseillers communautaires sont **élus en même temps que les conseillers municipaux suivant le mécanisme dit du « fléchage »**, dans les mêmes modalités que celles prévues par le droit commun.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat, qui a examiné l'ensemble de la proposition de loi selon la procédure de législation en commission, a adopté l'article sans lui apporter de modification.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

La commission des Lois a adopté cet article sans modification.

*

* *

Article 11 bis

(art. L. 19 du code électoral)

Clarification de la composition des commissions de contrôle des listes électorales en cas de création d'une commune nouvelle

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Le dispositif introduit par le Sénat**

L'article 11 *bis*, introduit en commission des Lois du Sénat par un amendement des rapporteurs, a pour objet de clarifier la composition des commissions de contrôle des listes électorales (CCLE) dans les communes nouvelles, le code électoral ne prévoyant aucune disposition applicable à ces collectivités.

➤ **Position de la Commission**

La Commission a adopté cet article sans modification.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Instituées dans chaque commune par l'article L. 19 du code électoral, les CCLE ont pour mission de **statuer sur les recours administratifs préalables** relatifs à l'inscription sur les listes électorales 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 24^{ème} et le 21^{ème} jour précédant chaque scrutin.

Dans sa rédaction issue de la loi du 21 mai 2025, l'article L. 19 du code électoral prévoit, s'agissant des villes de plus de 1 000 habitants, une **composition différente en fonction des résultats électoraux locaux** :

– lorsque trois listes au moins ont obtenu des sièges, la CCLE comprend trois conseillers municipaux issus de la liste majoritaire et un conseiller municipal des deuxième et troisième listes (V de l'article) ;

– lorsque 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 (VI de l'article) ;

– lorsqu'une seule liste a obtenu des sièges, ou lorsqu'il est impossible de constituer la commission selon les règles précédentes, 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 (VII de l'article).

Ainsi, la CCLE est composée par référence aux résultats du dernier renouvellement général du conseil municipal de la commune.

En cas de création d'une **commune nouvelle** intervenue entre deux renouvellements généraux, le droit en vigueur ne précise pas comment hiérarchiser les listes issues des anciennes communes, notamment lorsque les listes arrivées en tête dans les communes fusionnées ont obtenu un nombre de sièges identique.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE SÉNAT

Introduit en commission des Lois du Sénat par l'amendement COM-34 des rapporteurs, l'article 11 *bis* complète l'article L. 19 du code électoral par un VIII disposant que, pour les communes nouvelles, l'ordre des listes est établi selon le rapport entre le nombre de voix obtenu par chaque liste, et le nombre de suffrages exprimés lors du dernier renouvellement du conseil municipal de son ancienne commune.

L'article précise qu'« *en cas d'égalité, l'ordre de priorité entre les listes est déterminé par la moyenne d'âge la plus élevée des conseillers municipaux élus de chaque liste.* »

Cette rédaction reprend la formule figurant d'ores et déjà à l'article L. 2113-8-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) pour déterminer l'ordre du tableau des conseillers municipaux d'une commune nouvelle.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

La commission des Lois a adopté cet article sans modification.

*
* *

Article 12

Entrée en vigueur des dispositions de la proposition de loi

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 12 fixe les modalités d'entrée en vigueur des dispositions de la proposition de loi.

Dans sa rédaction initiale, l'article prévoyait **deux entrées en vigueur différées** :

– les articles 8 (exception d'incomplétude pour les communes nouvelles de moins de 1 000 habitants) et 11 (élection des membres des organes délibérants des EPCI

dans les communes « défusionnées ») entraînent en vigueur à compter du premier renouvellement général des conseils municipaux suivant la publication de la loi ;

– l'article 9 (interdiction du cumul des fonctions de maire délégué dans plusieurs communes) entraine en vigueur le premier jour du quatrième mois suivant la publication de la loi.

En outre, l'article 12 disposait que les articles 1^{er} (simplification du rattachement d'une commune nouvelle à un EPCI à fiscalité propre) et 10 (procédure de « défusion ») s'appliquent aux demandes introduites postérieurement à la publication de la loi.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

En commission, **le Sénat a supprimé les entrées en vigueur différées des articles 8, 11 et 9** – ce dernier ayant été supprimé. Il a remplacé ces dispositions par un nouvel alinéa prévoyant **l'entrée en vigueur différée de l'article 5** (suppression de l'application du taux d'évolution national de la dotation de compensation à la dotation de compétences intercommunales perçue par les « communes-communautés »), à compter du 1^{er} janvier 2027, afin de prendre en compte l'adoption tardive du projet de loi de finances pour 2026.

➤ **Position de la Commission**

La Commission a adopté cet article, modifié par un unique amendement rédactionnel CL32 de votre rapporteur.

*
* *

Article 13 (suppression maintenue)
Gage financier

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 13 comporte le gage financier de la proposition de loi pour les collectivités territoriales et pour l'État.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Gouvernement a levé le gage au cours de la discussion parlementaire en commission des Lois. L'article 13 a donc été supprimé.

➤ **Position de la Commission**

La Commission a maintenu la suppression de l'article 13.

COMPTE RENDU DES DÉBATS

Lors de sa première réunion du mercredi 25 février 2026, la Commission examine, selon la procédure de législation en commission, la proposition de loi, adoptée par le Sénat, visant à faciliter la création et le fonctionnement des communes nouvelles (n° 2454) (M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur).

Lien vidéo : <https://assnat.fr/wOGuMs>

M. le président Florent Boudié. Ce texte, que le Gouvernement a choisi d'inscrire à l'ordre du jour de notre assemblée le 30 mars prochain, a été déposé par la sénatrice Sonia de la Provôté et plusieurs de ses collègues le 26 décembre 2025, et adopté par le Sénat le 5 février 2026. Il fait l'objet d'une procédure de législation en commission.

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. Depuis plusieurs décennies, la question de l'organisation territoriale de notre pays revient régulièrement dans le débat public. Au cœur de cette réflexion se trouve naturellement la commune, qui demeure, pour nos concitoyennes et concitoyens comme pour les élus, l'échelon le plus concret et le plus proche de la vie quotidienne. Cette place centrale se traduit d'ailleurs par la confiance dont bénéficient les maires. Ce lien de proximité, de responsabilité et de réactivité explique leur forte popularité, qui ne se dément pas, y compris à l'approche des élections municipales dont le premier tour aura lieu dans moins de trois semaines.

L'organisation communale française présente toutefois une singularité : au 1^{er} janvier 2025, la France comptait 34 875 communes, soit 40 % des communes de l'Union européenne pour seulement 15 % de sa population. Cette singularité n'appelle pas en elle-même une remise en cause de la commune, mais elle invite à poursuivre notre réflexion sur les outils permettant aux territoires, notamment les moins peuplés – mais pas seulement, comme l'illustre l'exemple de la commune nouvelle de Saint-Denis-Pierrefitte –, de se rassembler autour d'un projet commun afin de maintenir des services publics de qualité, de mutualiser des équipements et de renforcer leurs capacités d'action et de maîtrise des budgets. C'est dans cet esprit que s'inscrit le dispositif de la commune nouvelle.

Comme le rappelle un récent rapport de l'Inspection générale de l'administration, la réduction du nombre de communes n'est pas une fin en soi. Elle doit s'inscrire dans un projet de territoire partagé. La commune nouvelle n'a de sens que si elle permet de mieux répondre aux besoins de la population et organiser l'action publique locale. C'est précisément l'objet des réformes engagées depuis plusieurs années, en particulier depuis la loi du 16 décembre 2010, qui a créé le statut de commune nouvelle afin de simplifier les fusions de communes. Depuis

lors, 844 communes nouvelles ont été créées, à partir de 2 724 communes, ce qui concerne près de 3 millions de nos concitoyens.

Ce développement est certes important, mais il reste limité au regard de l'ensemble du territoire national. Le législateur a d'ailleurs cherché à plusieurs reprises à renforcer l'attractivité de cet outil, en particulier sur le plan financier, avec le pacte financier instauré en 2015, puis avec les assouplissements introduits en 2019. Cependant, les dispositifs existants montrent aujourd'hui leurs limites. Le modèle de la commune nouvelle apparaît atone depuis 2019, pour des raisons à la fois conjoncturelles – liées notamment à la crise sanitaire du covid – et structurelles – liées à une moindre attractivité aux yeux des élus locaux. S'y ajoutent des disparités territoriales marquées, certaines zones, notamment dans le quart Nord-Ouest, ayant beaucoup plus recouru que d'autres à ces outils.

C'est dans ce contexte qu'intervient cette proposition de loi d'origine sénatoriale, issue de travaux transpartisans entre des sénateurs et des députés de différents groupes et menés en étroite collaboration avec la ministre Françoise Gatel, visant à faciliter la création et le fonctionnement des communes nouvelles. Ce texte, qui a été examiné et enrichi par le Sénat, qui l'a adopté le 5 février 2026, poursuit un objectif clair : lever certains freins à l'institution de communes nouvelles et mieux accompagner leur fonctionnement dans la durée.

Elle comportait à l'origine treize articles et s'articule autour de plusieurs axes.

Le premier est de faciliter la création de communes nouvelles en simplifiant certaines procédures, notamment en matière de rattachement à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, lorsque toutes les communes fusionnées ne relèvent pas du même établissement. Tel est l'objet de l'article 1^{er}, qui simplifie cette procédure tout en conservant la plupart des garanties que le Conseil constitutionnel, par une décision QPC du 21 octobre 2016, avait jugées manquantes dans une version antérieure du dispositif. Tel est également le cas de l'article 3, qui concerne le rattachement à un département ou à une région d'une commune nouvelle située sur le territoire de plusieurs départements ou régions.

Deux remarques à cet égard. Tout d'abord, le droit de veto actuel des départements ou des régions s'apparente de fait à une forme de tutelle de ces collectivités sur les communes qui souhaiteraient fusionner, ce qui paraît contraire à l'article 72 de la Constitution – nous aurons l'occasion d'en rediscuter à propos de plusieurs amendements. Ensuite, si les communes nouvelles formulent un souhait de rattachement, c'est bien le Gouvernement qui prendra *in fine* la décision par décret en Conseil d'État. L'État reste donc le garant de la cohérence et de l'organisation territoriales.

Second axe du texte : mieux prendre en compte les conséquences institutionnelles de la fusion, qu'il s'agisse des questions de périmètre, de

représentation des anciennes communes, d'organisation du conseil municipal ou des effets liés au franchissement de seuils démographiques. Le texte cherche ici à éviter que la création d'une commune nouvelle ne se traduise dès sa naissance par une accumulation de contraintes pour nos élus locaux.

La proposition de loi comprend également un volet important de soutien au fonctionnement et à l'investissement, notamment avec l'évolution de certains dispositifs financiers, ainsi qu'un ensemble de dispositions visant à mieux sécuriser les relations entre l'État et les communes nouvellement créées.

Enfin, elle aborde la question de la « défusion », ou séparation, en introduisant une procédure inspirée du droit existant pour les modifications territoriales des communes. Accompagner les communes nouvelles, c'est aussi, en effet, prévoir des règles claires pour les situations où des difficultés apparaissent et où la défusion est souhaitée par les électeurs et par les élus.

Le Sénat a apporté plusieurs modifications notables au texte. Il a d'abord ajouté deux articles : l'article 7 *bis*, relatif à l'extension d'une expérimentation concernant les antennes d'officines de pharmacie aux communes historiques d'une commune nouvelle, et l'article 11 *bis* destiné à préciser la composition des commissions de contrôle des listes électorales dans les communes nouvelles.

Le Sénat a également supprimé l'article 9, qui interdisait le cumul des fonctions de maire délégué dans plusieurs communes déléguées, afin de laisser davantage de souplesse dans la constitution des équilibres locaux.

Plusieurs autres articles ont été modifiés sans changer en profondeur l'équilibre du texte initial.

À l'issue des nombreuses auditions que nous avons menées, je formulerai ce matin plusieurs propositions de modification visant à conforter les dispositions du texte initial dans le respect de la volonté, que je sais largement partagée, de faciliter la vie des communes qui font le choix de construire une commune nouvelle.

Je pense en particulier à l'article 6, qui vise à instaurer des dérogations évitant des effets de seuil potentiellement préjudiciables aux communes nouvelles au moment de leur création. J'en partage l'esprit, mais la solution adoptée me paraît présenter des risques constitutionnels car elle n'encadre pas suffisamment, y compris dans la durée, le pouvoir de dérogation octroyé au préfet. Certains amendements déposés sur cet article démontrent qu'il est nécessaire d'échanger à ce propos. Je vous proposerai deux amendements, visant, d'une part, à restreindre le champ des dérogations et à mieux encadrer les modalités d'exercice par le préfet de son pouvoir de dérogation, et, d'autre part, à ramener de trois à deux mandats la durée des dérogations, qui dureront donc au maximum six à douze ans en fonction de la date de la création de la commune nouvelle. Je sais que nous aurons le débat sur ces quelques points.

Alors que les Françaises et les Français vont bientôt élire leurs conseillers municipaux, je forme le vœu que nous puissions proposer aux futurs élus un dispositif plus opérant, plus attractif et plus juste, dont ils pourront s'emparer demain.

Je précise que les propos que je viens de tenir en tant que rapporteur expriment également la position du groupe Ensemble pour la République.

M. le président Florent Boudié. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

Mme Sophie Blanc (RN). La proposition de loi que nous examinons aujourd'hui se présente comme un texte très technique qui ajuste un dispositif existant, celui des communes nouvelles. Mais derrière cette apparente technicité, la question est profondément politique : quelle place voulons-nous accorder à la commune dans notre République ? La commune n'est pas une structure administrative parmi d'autres : elle est le premier niveau d'expression démocratique, le lieu du lien direct entre l'élus et l'habitant. Or, depuis plus de vingt ans, l'intercommunalité a pris de l'ampleur.

Ce texte du Sénat poursuit trois objectifs clairs : simplifier les procédures, sécuriser financièrement les regroupements et neutraliser certains effets de seuil qui pénalisent les communes qui fusionnent. De nombreux élus demandent de la visibilité et nous leur devons une réponse. Une fusion ne doit pas entraîner mécaniquement des obligations disproportionnées, en matière de logement social par exemple ou d'autres contraintes liées à un seuil de population. La stabilité financière est également indispensable.

Cependant, nous devons regarder ce texte avec lucidité. L'article 1^{er}, notamment, modifie la procédure de rattachement d'une commune nouvelle à un EPCI en supprimant la consultation des conseils municipaux des communes membres concernées. Cela restreint l'expression directe des communes au profit des seuls organes intercommunaux. Or, lorsqu'il s'agit de modifier des équilibres territoriaux ou des appartenances intercommunales, la voix des conseils municipaux ne peut être marginalisée sans que cela pose une question démocratique de principe. Une commune nouvelle doit être le fruit d'un projet partagé et non le produit d'une pression financière ou d'un arbitrage éloigné du terrain.

Nous ne sommes pas hostiles par principe à ce texte, qui apporte des réponses concrètes à des situations réelles, mais nous ne sommes pas non plus les promoteurs systématiques du dispositif des communes nouvelles, qui n'ont de légitimité que lorsqu'elles répondent à un besoin territorial clairement identifié et qu'elles sont décidées et maîtrisées localement.

Nous examinerons donc ce texte avec un esprit de responsabilité. Nous soutiendrons les dispositions qui sécurisent réellement les maires et protègent les

territoires ruraux mais nous resterons attentifs chaque fois que l'équilibre penchera vers un affaiblissement de la voix des communes.

Mme Élisabeth Martin (LFI-NFP). Travailler sur les conditions légales pour constituer une commune nouvelle n'est pas une affaire anodine. D'abord, nous ne savons pas quel espace a été consacré à cette question dans les discussions avec l'AMF, l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités, qui semble être l'interlocuteur le plus évident à ce propos. En outre, il ne semble pas que les maires revendiquent particulièrement cette mesure ; enfin, le premier mouvement de constitution de communes nouvelles s'est considérablement ralenti et essoufflé. La première question est donc de savoir où est le dialogue.

Ensuite, il faut rappeler la force de la commune en tant que telle, à laquelle les citoyens sont attachés – et pas seulement parce qu'elle est un héritage de la Révolution française, mais parce qu'elle est un échelon de proximité qui permet d'engager le dialogue entre les citoyens et les élus. Elle traite de sujets cruciaux, dont l'écologie. La très urgente bifurcation écologique se joue en effet à tous les niveaux, y compris à l'échelle communale. Je pense en particulier à la question déterminante de la gestion publique de l'eau et de son utilisation sobre, avec une tarification solidaire et permettant à chacun de bénéficier de la gratuité des premiers mètres cubes indispensables. Cela peut certes se faire à l'échelle intercommunale, mais il n'en est pas moins intéressant de traiter le sujet et de le mettre en discussion avec les citoyens.

Un autre problème, qui nous semble indépassable, tient aux exceptions qui exonèrent les communes, pour une durée pouvant aller jusqu'à douze années, de leurs obligations en matière de logement social. Le secteur a été considérablement étranglé par la « Macronie » au fil des années, mais cela demeure une nécessité absolue.

Nous ne voulons pas d'une organisation territoriale à marche forcée, comme on en a connu avec les intercommunalités, et en particulier avec les métropoles, qui n'ont fait qu'éloigner les citoyens des décisions prises. La crise politique actuelle n'est pas le bon moment pour souffler sur les braises avec les communes nouvelles. Nous ne sommes pas pour les mariages forcés, pour l'intercommunalité à marche forcée, mais pour des projets choisis entre les élus et les citoyens.

Enfin, il faudra évoquer la question de l'incitation financière à la création de communes nouvelles.

M. Hervé Saulignac (SOC). À l'instar du général de Gaulle qui se demandait comment gouverner un pays qui compte 246 variétés de fromages, on pourrait se demander comment gouverner un pays qui compte encore plus de 34 000 communes. À moins que ce soit l'inverse et que le pays ne soit, en réalité, encore gouvernable que grâce à l'enracinement de son réseau communal ? Les Français sont très attachés à leurs 34 000 communes, qu'ils respectent et sur

lesquelles l'État s'appuie au quotidien – tant et si bien que, depuis cinquante ans, les gouvernements qui se sont succédé ne sont jamais parvenus à en réduire significativement le nombre. D'ailleurs, s'il est vrai que ce texte corrigera des dysfonctionnements, personne ne peut croire raisonnablement qu'il va relancer une dynamique de regroupement.

Dès la loi Marcellin de 1971 sur les fusions et regroupements de communes, le législateur a cherché à combattre ce qu'il a appelé l'« émiettement communal ». En réalité, nous pensons qu'il n'y a pas d'émiettement mais une histoire française assez singulière. Si l'émiettement est un délitement, il est faux de l'appliquer aux communes françaises : il y a en France un phénomène communal diffus, mais en aucun cas un éparpillement qui serait source de faiblesse évidente. Aucune commune ne doit se sentir une miette de la République. La commune est une cellule sociale profondément ancrée dans l'ADN des Français et son régime doit être modifié avec la plus grande prudence.

Les initiatives qui se sont succédé jusqu'à la loi de 2019 visant à encourager les regroupements, au moyen de carottes plus ou moins alléchantes, n'ont pas donné de résultats très probants. C'est encore plus vrai si l'on observe les disparités territoriales, absolument flagrantes. Tous les départements ne sont pas le Maine-et-Loire – le mien, l'Ardèche, en est très loin. Néanmoins, convenons qu'il faut permettre, lorsque les communes le souhaitent, des regroupements aussi aisés que possible pour aller vers des communes nouvelles. La moitié de nos communes comptent en effet moins de 500 habitants et la question de leurs moyens, de leur capacité d'action et de leur pérennité peut légitimement se poser.

Ne sous-estimons pas cependant les réticences que suscite chez nos concitoyens l'idée de fusion, parfois considérée comme une atteinte à l'identité, à l'histoire personnelle, et donc à une forme d'intimité que l'on entretient avec son espace – pour ne pas dire avec son clocher. Ces réserves ne sont pas illégitimes et doivent être prises en considération. Elles sont aussi le signe d'un attachement à une proximité démocratique qui fonctionne et qui fait sens.

Depuis 2010, 844 communes nouvelles ont vu le jour, regroupant 2 724 communes. Le nombre total de communes a diminué d'environ 5 %. Ce mouvement a trouvé ses limites, non pas dans son ambition, mais dans sa mise en œuvre. Il s'essouffle et ne parvient pas à s'imposer dans certains territoires.

Le texte que nous examinons postule que cet essoufflement est dû aux imperfections du régime juridique des communes nouvelles. Permettez-moi d'en douter. Au-delà des difficultés techniques, qui doivent incontestablement être réglées, nous constatons que les fusions répondent parfois à des motivations qui ne sont pas tout à fait à la hauteur de l'ambition affichée – ici une opportunité politique, là le sauvetage d'une commune en déclin. Ces logiques sont certes compréhensibles, mais elles ne constituent pas un projet territorial.

Le texte que nous examinons, à défaut d'être vital, cherche donc à être utile, ce qui est déjà méritoire. Il assouplit, corrige, facilite et ne bouleverse pas l'équilibre du mécanisme de fusion. Il ne remet surtout pas en cause le volontariat. Nous avons cependant quelques réserves sur certains points, que nous évoquerons à l'occasion de l'examen des amendements.

Étant donné qu'il s'agit ici d'un texte d'ajustement à la marge d'un dispositif lui-même utilisé de manière assez marginale, nous avons évidemment vocation à voter ce texte, non sans préciser que nous espérons une oreille attentive, monsieur le Rapporteur, lorsqu'il s'agira de nos amendements.

M. Philippe Gosselin (DR). « *C'est pourtant dans la commune que réside la force des peuples libres.* » Cette belle citation d'Alexis de Tocqueville montre bien l'intérêt de la commune, cellule de base de la société et de la République. L'histoire des communes et des villes est d'ailleurs très ancienne. La Révolution de 1789 a transformé les paroisses, mais en conservant, au-delà de l'aspect religieux, un phénomène identitaire proche, qui s'est retrouvé au fil des années et même des siècles. Quelles que soient les convictions, il y a ainsi un attachement à son clocher : c'est la proximité, l'identité, l'identification.

Pourtant, il peut être nécessaire ou souhaitable de se regrouper. À partir des années 1970, la loi a rendu possibles les fusions, lesquelles ont plutôt mal fonctionné – des défusions ont rapidement eu lieu. Puis la loi du 16 décembre 2010 a créé le statut de commune nouvelle, avec des mesures financières, dans l'idée que l'union fait la force. Il était davantage question de construire, de mutualiser des services, de renforcer l'ingénierie locale, de stabiliser les finances ou parfois d'éviter les absorptions progressives par de trop grosses intercommunalités. Bref, des besoins se sont exprimés.

Le bilan de ces communes nouvelles est, sur le plan national, assez mitigé. Les chiffres ont été rappelés : 844 ont été créées, à partir d'un peu plus de 2 700 communes – ce qui a fait passer le total des communes d'environ 36 000 à un peu moins de 35 000. Les communes nouvelles relèvent donc plutôt de l'exception.

Le mouvement tend d'ailleurs à s'essouffler, pour plusieurs raisons. D'abord, les accompagnements financiers n'ont pas toujours été maintenus – la carotte n'est plus au rendez-vous. Ensuite, les élus se sont progressivement rendu compte que l'*affectio societatis*, c'est-à-dire la reconnaissance de la nouvelle entité par la population, n'était pas si simple. Il demeure des frictions, des difficultés, on a parfois du mal à se reconnaître dans la commune nouvelle – le phénomène identitaire est resté prégnant. Enfin, il est arrivé que des communes-centres cherchent maladroitement à absorber d'autres communes, qui étaient à l'origine de la fondation de la commune nouvelle.

L'objet du présent texte est donc de réajuster le tir, même si je ne suis pas sûr qu'il parvienne à donner un second souffle au dispositif. De nouveaux conseils municipaux seront bientôt élus et il ne me semble pas que ce sujet soit au cœur du

débat dans mon département de la Manche, pourtant celui qui compte le plus grand nombre de communes nouvelles – plus de cinquante, ayant ramené le nombre de communes de plus de 600 à environ 440. Ni les professions de foi, ni la presse locale ne font état de projets de communes nouvelles supplémentaires.

Il convient néanmoins de permettre à celles qui existent d'avancer, en levant certains blocages et en introduisant des dérogations. C'est tout l'intérêt de cette proposition de loi, que Les Républicains soutiendront. Ce n'est pas le Grand Soir, mais ses dispositions devraient consolider ce qui existe.

M. Jean-Claude Raux (EcoS). En une quinzaine d'années, les communes nouvelles ne se sont pas imposées comme le législateur l'aurait souhaité ; le nombre total de communes n'a pas été réduit de façon significative et l'efficacité de l'action publique ne s'est pas améliorée de manière flagrante, alors même que les promesses de rationalisation et d'économies d'échelle avaient pu pousser à en créer.

Les centaines de communes nouvelles – pas encore un millier – constituent néanmoins un outil d'organisation territoriale. Quand elles sont fondées sur un bassin de vie, sur des coopérations existantes et sur une volonté partagée des élus et des habitants, elles peuvent renforcer le pouvoir d'agir local et offrir des marges de manœuvre administratives et financières.

Ma circonscription de Loire-Atlantique compte quatre des huit communes nouvelles du département ; elles comprennent entre 5 000 et 12 000 habitants – ce ne sont donc pas de très petites communes rurales qui se sont lancées dans l'aventure. Car c'en est bien une ! Leur parcours a parfois été semé d'embûches et l'acceptation demeure difficile pour une partie de la population. Cela étant, les maires engagés dans la démarche en tirent un bilan plutôt positif. Le dispositif a permis de consolider l'ingénierie locale, de structurer des projets territoriaux en mutualisant les moyens, et de garantir le maintien, voire le développement d'équipements et de services publics de proximité dans les territoires ruraux – la condition de la réussite étant de garder une vision solidaire et décentralisée.

J'ai participé samedi à l'inauguration d'une liaison douce et d'un commerce de proximité loué par une mairie dans une commune déléguée. Cela peut sembler dérisoire, mais l'amélioration de la vie quotidienne compte, dans l'adhésion à la commune nouvelle.

Le dispositif peut être amélioré, dans l'optique de convaincre davantage de communes de s'engager. C'est justement pour lui redonner une impulsion et lever certains freins juridiques et organisationnels que le groupe Écologiste et social soutient cette proposition de loi.

Cependant, sous couvert de simplification, le texte prévoit des dérogations à des obligations de solidarité et de cohésion sociale que nous ne pouvons pas accepter – des obligations posées en matière de logement social par la loi relative à

la solidarité et au renouvellement urbains, dite « SRU », pilier de la solidarité nationale, ou en matière d'accueil des gens du voyage. La création d'une commune nouvelle ne saurait servir à affaiblir des obligations sociales structurantes.

Nous sommes également vigilants sur la question des services publics. Une fusion de communes ne peut être le prélude à des fermetures de classes, de bureaux ou d'antennes administratives. Nous souhaitons des garanties effectives, afin que la création d'une commune nouvelle ne se traduise pas à court terme par un recul de la présence de l'État.

Enfin, nous proposerons des améliorations pour garantir la cohérence démocratique du dispositif. En effet, les habitants d'une même commune nouvelle peuvent aujourd'hui voter dans des circonscriptions différentes aux élections législatives, alors qu'ils relèvent tous du même canton et du même département pour les autres scrutins. C'est le cas de deux communes nouvelles situées à la frontière de la Loire-Atlantique et du Maine-et-Loire, Ingrandes-le-Fresne-sur-Loire et Vallons-de-l'Erdre, qui a notamment intégré la commune de Freigné. Cette situation est illisible et fragilise la compréhension de la représentation nationale ; il est indispensable d'y remédier.

Nous soutenons donc le dispositif des communes nouvelles, mais nous voulons l'améliorer pour garantir justice sociale, cohésion territoriale et clarté démocratique. Sous réserve des améliorations que nous défendrons, nous voterons pour ce texte.

M. Éric Martineau (Dem). Nous connaissons votre engagement, monsieur le rapporteur. Nous savons que vous êtes un fin connaisseur de nos collectivités territoriales, de leurs rouages et de leurs fragilités. C'est pourquoi nous tenons à dire que les réserves que le groupe Les Démocrates exprime ne sont en aucun cas dirigées contre vous ni contre la qualité de votre travail sur ce texte. Nous sommes simplement fidèles à une philosophie politique que nous avons toujours défendue.

Si la présente proposition de loi a pour objectif de faciliter la vie quotidienne de nos élus locaux désireux d'intégrer une commune nouvelle, nous pouvons l'entendre. La simplification est toujours un combat juste. Mais si elle entend favoriser une nouvelle dynamique institutionnelle avec toujours plus d'incitation en faveur des communes nouvelles, cela demande une réflexion bien plus large, qui devrait s'intégrer dans le travail en cours sur la décentralisation et qui, en tout état de cause, ne saurait être suffisamment approfondie dans le cadre d'une procédure de législation en commission.

C'est pourquoi notre groupe jugera sur pièces. Nous serons particulièrement vigilants quant à l'évolution de la rédaction du texte et aux amendements que vous avez déposés. Nous attendons de voir l'évolution sur le fond de la proposition de loi.

Pour qu'elle soit applicable, équilibrée et juste, nous proposons trois balises, trois lignes rouges qui procèdent du bon sens.

La première concerne l'équité financière, et plus particulièrement la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR). Nous refusons catégoriquement que les incitations financières prévues par ce texte se transforment en effet d'aubaine. Figurer les dotations des communes nouvelles pendant six ans, dans le cadre d'une enveloppe globale fermée de la part de l'État, correspondrait à une équation à somme nulle : concrètement, chaque euro surdoté perçu par une commune nouvelle serait prélevé dans la poche d'une commune historique voisine. La fusion doit être motivée par un véritable projet de bassin de vie et non par la volonté de sécuriser une rente sur le dos des maires qui font le choix de l'indépendance. Surtout, elle ne doit pas aggraver les déséquilibres entre les urbains et les ruraux.

La deuxième balise concerne le redécoupage des départements. Puisque le texte aborde la question des communes nouvelles qui se situent à cheval sur plusieurs départements, il faut assumer le fait que faciliter ce type de fusions revient de fait à redessiner furtivement les frontières départementales. Nous ne voulons pas que la création d'une commune nouvelle devienne un outil de contournement permettant de disloquer la carte départementale sans l'accord clair des populations et des conseils départementaux concernés.

Enfin, la troisième balise a trait aux dérogations à certaines obligations légales qui pourront être accordées sous l'égide du préfet. Nous sommes par essence favorables à l'agilité et à l'intelligence territoriales, mais prenons garde à la rupture d'égalité républicaine. Ce pouvoir de dérogation, cette souplesse ne doivent pas être le privilège exclusif des communes nouvelles. Si une règle est inepte et justifie une dérogation pour une commune fusionnée, il en va de même pour une commune classique. La souplesse doit profiter à l'ensemble du bloc communal, sans créer des communes de première et de seconde zone.

Vous l'avez compris, nous abordons ce texte dans un esprit constructif. C'est à l'aune de ces trois balises que nous déterminerons notre vote.

Mme Agnès Firmin Le Bodo (HOR). Comme mon collègue Philippe Gosselin, je commencerai par citer Alexis de Tocqueville qui, fort de son expérience aux États-Unis, disait que c'est dans la commune que réside la force des peuples libres.

Si l'on devait adapter cette maxime au contexte français, on dirait que c'est dans nos communes – au pluriel – que réside la force de notre peuple libre. La France compte en effet quelque 34 875 communes, soit 40 % des communes de l'Union européenne pour environ 15 % de sa population. Le dynamisme de nos institutions communales constitue une grande richesse : les élections municipales en témoignent tous les six ans, avec près de 1 million de candidats, pour un total de 520 000 conseillers municipaux.

Cette richesse démocratique locale n'est toutefois pas sans produire certaines lenteurs, rigidités et difficultés à mener à bien des projets structurants. Nos communes étant en majorité de petite taille – la moitié ont moins de 500 habitants –, elles sont confrontées à de nombreux obstacles lorsque leurs élus ambitionnent de conduire de grands projets pour les rendre plus attractives, les adapter au changement climatique ou améliorer le quotidien – pour construire de nouvelles infrastructures, rénover les bâtiments publics ou tout simplement financer les services publics de proximité. Les coûts sont d'autant plus élevés qu'ils ne sont pas partagés et que les économies d'échelle sont impossibles.

Nos élus locaux ne connaissent que trop bien ces situations. C'est pourquoi le législateur a encouragé les communes volontaires à fusionner, d'abord avec la loi Marcellin de 1971, puis avec la loi du 16 décembre 2010, qui a créé les communes nouvelles.

Plus de quinze ans plus tard, le bilan en demi-teinte du dispositif invite à une autre évolution du droit. Car si 844 communes nouvelles ont été créées depuis 2010, ce qui a permis une diminution de 5 % du total des communes, cette dynamique positive se heurte à des limites. Premièrement, ces premières communes nouvelles n'ont souvent regroupé qu'un faible nombre de communes : deux dans 56 % des cas. Deuxièmement, le dispositif peine à se diffuser sur l'ensemble du territoire : quinze départements, dont plusieurs dans le quart Nord-Ouest du pays, comptabilisent à eux seuls la moitié des fusions.

Soucieux d'offrir à nos élus locaux les solutions les plus adaptées concernant la création et le fonctionnement des communes nouvelles, le groupe Horizons & indépendants soutiendra pleinement cette proposition de loi, qui offre des solutions précises et inspirées par la réalité du terrain. Nous proposerons des amendements eux aussi inspirés du terrain pour compléter le texte.

Mme Elsa Faucillon (GDR). Cette proposition de loi est le fruit d'un travail transpartisan mené au Sénat, qui a notamment associé le groupe CRCE-Kanaky. De nombreuses concertations ont eu lieu, sur le fondement des difficultés remontées du terrain au sujet de la création et du fonctionnement des communes nouvelles – et je rappelle, par transparence, que nous n'étions pas favorables à leur création.

Depuis 2010, 844 communes nouvelles ont été créées, ce qui correspond au regroupement de 2 724 communes et à la diminution de 5 % de leur nombre total. Les communes nouvelles sont donc devenues une réalité territoriale bien installée, quoique de manière contrastée selon les régions et les dynamiques locales.

Nos communes sont une richesse. Elles représentent le niveau de collectivité le plus ancien et le mieux identifié par nos concitoyens, ainsi que l'échelon de la proximité et de la démocratie locale. Cependant, ce paysage communal disparate peut aussi conduire à des inégalités d'accès aux services publics et à des ruptures de droits.

Dans certains territoires ruraux isolés, les communes nouvelles ont permis de sauver des écoles, de maintenir des équipements, de préserver des services publics. Lorsqu'elles sont construites avec les habitants et les habitantes et dans le respect de la démocratie locale, elles peuvent donc répondre à des difficultés très concrètes.

Cela étant, et je tiens à le dire clairement, les communes nouvelles ne sont pas une solution miracle. Il est d'ailleurs indispensable de pallier les manques actuels, les différents textes n'ayant pas suffisamment pris en compte la spécificité du dispositif. Il faut les accompagner pour qu'elles puissent devenir des communes comme les autres. Cette proposition de loi, qui vise à accompagner et à simplifier un mouvement volontaire de fusion des communes, est donc bienvenue. Les positions initiales – y compris les nôtres – n'importent plus : les communes nouvelles existent, vivent et rassemblent des habitants et nous ne pouvons pas les laisser seules face à des complexités procédurales et des incertitudes juridiques.

Ce texte permettra d'améliorer la législation en vigueur et de renforcer la place des citoyens dans la démocratie locale. Il facilitera les regroupements tout en garantissant la consultation des populations. Il supprimera certains blocages inutiles, notamment en ce qui concerne les fusions interdépartementales. Il autorisera aussi de manière opportune les pharmaciens titulaires d'une commune nouvelle ou limitrophe à créer une antenne d'officine.

En revanche, la possibilité octroyée aux préfets d'accorder des dérogations aux règles de cohésion sociale, notamment celles issues de la loi SRU ou relatives à l'accueil des gens du voyage, est préoccupante. Cela fait d'ailleurs écho à ce que je disais au sujet du logement lors de l'examen de la précédente proposition de loi.

En définitive, nous sommes favorables à une coopération utile entre communes volontaires – coopération qui aboutirait à un approfondissement de la démocratie locale et au respect de la libre administration communale. Nous soutiendrons donc cette proposition de loi qui répond à des réalités et à des besoins concrets.

Mme Sophie Ricourt Vaginay (UDR). Ce texte relatif aux communes nouvelles arrive à trois semaines des premières élections municipales organisées au scrutin de liste dans les communes de moins de 1 000 habitants. C'est un contexte que nous ne pouvons pas ignorer si nous voulons comprendre ce que cette proposition de loi signifie vraiment.

Soyons directs : l'extension du scrutin de liste aux petites communes n'était pas une réforme technique, mais un choix politique qui fragilise la ruralité. En 2020, dix-sept communes n'avaient aucun candidat au second tour, se retrouvant donc sans équipe pour gouverner. Avec la généralisation du scrutin de liste, ces situations ne seront plus des accidents isolés : elles deviendront systémiques. Des villages qui peinent déjà à trouver onze ou quinze bénévoles pour s'engager se

retrouveront sans liste complète, sans équipe municipale valide. Le groupe UDR a déjà dénoncé cette véritable mise sous tutelle de la ruralité, organisée par la loi.

C'est donc dans ce contexte précis que surgit cette proposition de loi. Permettre, après trois scrutins infructueux, l'intégration forcée au sein d'une commune nouvelle, ce n'est pas un filet de sécurité démocratique : c'est la sortie de secours que le Gouvernement a lui-même aménagée après avoir provoqué l'incendie.

Sur le fond, certaines mesures sont de bon sens et le groupe UDR ne s'y opposera pas. Débloquer les projets des communes nouvelles qui traversent plusieurs départements, là où deux projets sur quatre échouent faute d'accord de l'un des conseils départementaux, c'est cohérent. Rééquilibrer la décision au profit des communes elles-mêmes plutôt que de laisser un veto extérieur bloquer des conseils municipaux unanimes, c'est logique. Porter à six ans la garantie d'éligibilité à la DETR, c'est du bon sens budgétaire. Quant aux incitations financières – la dotation d'amorçage de 15 euros par habitant pendant trois ans, soit 180 000 euros pour une commune de 4 000 habitants –, elles sont présentées comme une compensation des coûts de fusion : soit !

Mais, pour prendre une métaphore de circonstance puisque le Salon de l'agriculture vient de s'ouvrir, ces dispositions ressemblent davantage à la poignée de sucre que l'on tend à un cheval pour mieux le faire entrer dans l'enclos. Car la réalité, c'est que la dynamique des communes nouvelles s'est déjà effondrée. De 300 créations en 2016, on est tombé à 31 sur la période 2020 à 2024. Ce décrochage traduit une réalité simple : quand l'environnement n'est pas favorable, les maires ne s'engagent pas. Corriger quelques rigidités administratives sans s'attaquer à la vraie question, celle de la survie démocratique des petites communes, c'est traiter un symptôme en aggravant la maladie.

Notre groupe sera attentif à ce que cette proposition de loi ne serve pas de paravent à une politique plus globale d'abandon de la ruralité. Nous voterons les mesures de simplification, mais nous refusons que ce texte serve à légitimer ce que la loi du 21 mai 2025, qui instaure le scrutin de liste pour les communes de moins de 1 000 habitants, est en train d'organiser en silence.

Mme Stella Dupont (NI). La France compte près de 35 000 communes et cet ancrage communal est une richesse – beaucoup l'ont dit avant moi et j'en suis convaincue.

C'est dans cet état d'esprit que le statut de commune nouvelle a été créé, sous l'égide de Jacques Péliissard, alors président de l'AMF. Le mouvement s'est inscrit dans une logique de liberté locale, de coopération volontaire et de renforcement du bloc communal. Il traduit une volonté de bâtir des collectivités plus solides sans renoncer à l'identité des territoires, et toujours à l'initiative des communes elles-mêmes – il est très important de rappeler ce principe.

Les chiffres nationaux ont été rappelés : j'évoquerai pour ma part ceux du Maine-et-Loire. Alors que le département comptait 363 communes avant la réforme, il n'y en a plus que 176. C'est un *big bang* territorial, sachant que l'organisation en neuf intercommunalités s'est déroulée en parallèle de cette révolution. Les élus ont fait le choix de l'union pour préserver leurs écoles, leurs équipements, leurs services et pour préparer l'avenir.

Mais je voudrais parler du nombre d'élus municipaux, en prenant un exemple concret. Alors qu'ils sont actuellement 198 dans la commune nouvelle de Chemillé-en-Anjou, qui a regroupé treize villages, il n'en restera plus que 35 demain, lorsque les règles de droit commun s'appliqueront. Avec un tel nombre d'élus, il n'est plus assuré que chaque village soit représenté.

Certains éléments de cette nature, constatés au fil du temps, sont des freins à la création de communes nouvelles. Je crois que cette proposition de loi nous permettra d'en lever certains et d'assurer la pérennité des communes existantes.

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. Merci, chère Stella Dupont, de nous avoir fait un retour sur le groupe de travail transpartisan relatif aux communes nouvelles, auquel a également participé monsieur Raux. Je n'en faisais pas partie, mais c'est de cette instance qu'est issue cette proposition de loi.

Vous avez été plusieurs à noter que, derrière les dispositions techniques, figure une véritable question politique. Je redis que l'objet du texte n'est en aucune manière d'imposer quoi que ce soit, mais de faciliter la vie des communes qui font le choix de construire une commune nouvelle. Il n'y a pas de mariage forcé, madame Martin, il faut le dire. Ce que nous voulons faciliter, c'est la constitution des communes nouvelles, leur financement, l'application des règles, mais aussi leur séparation quand les choses ne fonctionnent pas. Je rejoins d'ailleurs Éric Martineau sur le fait que la démarche ne doit pas être seulement financière : il doit s'agir d'un projet, qui porte sur l'organisation territoriale et le fonctionnement des services publics.

Vous avez été la seule, madame Martin, à évoquer le positionnement des associations d'élus. Nous les avons bien sûr entendues et elles sont très favorables, en particulier l'AMF, au texte, au point d'en demander une application la plus rapide possible.

Ces auditions ont d'ailleurs été l'occasion de nous replonger dans l'histoire très ancienne des regroupements de communes – jusqu'à Louis XVI, qui, dans l'instruction de l'Assemblée nationale des 12-20 août 1790, indiquait déjà : « *il peut être à la convenance de plusieurs communes de se réunir en une seule municipalité ; il est dans l'esprit de l'Assemblée nationale de favoriser ces réunions* ». L'époque était révolutionnaire !

En tout état de cause, l'idée du regroupement est ancienne. Après la loi Marcellin, qui n'a pas fonctionné, celle de 2010 a été inspirée par Jacques

Pélessard. La création des communes nouvelles vient donc directement de l'AMF : c'est important de l'avoir en tête.

L'AMF tout comme Intercommunalités de France ne voient pas le dispositif des communes nouvelles dans une logique de concurrence, mais de complémentarité. Cela n'exclut pas la vigilance au sujet des délimitations territoriales, de l'égalité budgétaire et fiscale et de l'application des mêmes règles dans tous les territoires – je nous renvoie là aux balises évoquées par monsieur Martineau. Soyez assurés que nous veillerons à ces éléments au cours des débats.

Article 1^{er} (art. L. 2113-5 du code général des collectivités territoriales) : *Simplification de la procédure de rattachement d'une commune nouvelle à un EPCI-FP*

*La commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL11 de M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur.*

*Elle **adopte** l'article 1^{er} **modifié**.*

Article 2 (art. L. 2113-2 et L. 2113-7 du code général des collectivités territoriales) : *Possibilité de créer une commune nouvelle intégrant une commune administrée par une délégation spéciale*

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission **rejette** l'amendement de suppression CL42 de M. Christophe Bex.*

*Elle **adopte** l'amendement rédactionnel CL12 de M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur.*

Amendement CL13 de M. Guillaume Gouffier Valente

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. Par cet amendement, je propose de restaurer une possibilité qui figurait dans la rédaction initiale du texte : celle ouverte aux deux tiers des communes constitutives d'une commune nouvelle d'initier l'élaboration d'une charte de gouvernance.

Les sénateurs avaient supprimé cette disposition, ce qui laisserait la possibilité au maire d'une commune nouvelle de se passer d'une telle charte. Or il me semble que cela contrevient à l'idée selon laquelle une fusion de communes doit répondre à un projet de territoire, dont la charte est l'émanation.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Elle **adopte** successivement l'amendement de coordination CL14 et l'amendement rédactionnel CL15 de M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur.*

*La commission **adopte** l'article 2 **modifié**.*

Article 3 (art. L. 2113-4 du code général des collectivités territoriales) :
Faciliter la création de communes nouvelles sur le territoire de plusieurs départements ou régions ainsi que la modification de la carte cantonale

Amendements identiques CL4 de M. Xavier Breton et CL33 de M. Philippe Gosselin

M. Xavier Breton (DR). L'amendement CL4, qui m'a été suggéré par Jean Deguerry, président du département de l'Ain, se fonde sur un cas particulier que nous rencontrons mais qui peut exister dans d'autres territoires. Il vise à conserver le droit d'opposition, prévu à l'article L. 2113-4 du code général des collectivités territoriales, dont disposent les conseils départementaux et régionaux en cas de création d'une commune nouvelle modifiant leurs limites territoriales.

En effet, si la création de communes nouvelles doit être encouragée, sur la base du volontariat, une commune nouvelle interdépartementale ou interrégionale ne constitue pas un simple projet communal : elle emporte des conséquences structurelles pour les collectivités, en matière de compétences, d'organisation des services – par exemple les services départementaux d'incendie et de secours –, de planification et de finances publiques.

Le droit d'opposition actuellement reconnu aux départements et aux régions procure une garantie importante de stabilité et de cohérence territoriales. Le remettre en cause reviendrait à fragiliser l'équilibre de l'organisation territoriale et à transformer les limites des départements et des régions en de simples variables d'ajustement.

Notons que ce droit d'opposition ne doit pas non plus être surestimé : ce n'est pas parce que les conseils départementaux et régionaux en disposent qu'ils l'utilisent de manière abusive et refusent mécaniquement les demandes des communes intéressées. Au contraire, c'est le moyen d'engager un dialogue.

Pour toutes ces raisons, il me semble préférable de conserver ce droit de veto, afin de garantir le consensus entre les différentes collectivités au sujet de tout projet de commune nouvelle.

M. Philippe Gosselin (DR). Dans la même ligne, je pense que les changements territoriaux ne sont pas sans conséquences pour les départements et les régions et que le droit d'opposition tel qu'il existe permet d'intégrer l'ensemble des collectivités.

J'ai bien compris que le rapporteur y voit une atteinte à la libre administration. Cela me paraît discutable. Ce droit d'opposition n'est pas un élément existentiel ; ce n'est pas lui qui entrave le développement des communes nouvelles et perturbe les départements et les régions.

Ce qui compte, c'est que la création de communes nouvelles ait lieu sur la base du volontariat et autour d'un projet. Si c'est le cas, je ne vois pas pourquoi les

départements et les régions voudraient fragiliser l'édifice. Leur droit d'opposition est davantage une faculté qu'un droit réel.

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. Nous abordons un point important. La question ne se pose actuellement que dans quatre territoires, mais elle pourrait demain en concerner d'autres si des communes font le choix du bassin de vie et du regroupement au sein d'un même canton pour la construction de leurs projets.

J'estime pour ma part, à l'instar du Sénat, que le droit d'opposition n'a pas lieu d'être. Ce n'est pas le rôle des départements ou des régions de valider le changement de périmètre de certaines circonscriptions : c'est à l'État qu'il appartient de veiller à la bonne organisation territoriale. D'ailleurs, même si, actuellement, les départements ou les régions peuvent se prononcer, c'est le Gouvernement qui, à la fin des fins, valide la modification de périmètre, par un décret pris après avis du Conseil d'État.

De plus, comme je l'indiquais dans mon propos liminaire, un droit de veto pose des questions d'ordre constitutionnel, l'article 72 de la Constitution disposant qu'« aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre ». En effet, dès lors qu'il y a un droit de veto, il y a une tutelle de fait.

Je rappelle enfin que l'État prend sa décision après consultation des conseils municipaux. Par voie d'amendement, Hervé Saulignac proposera d'également consulter nos concitoyens et concitoyennes sur l'évolution de ces périmètres, ce à quoi je serai favorable.

Je demande donc le retrait de ces amendements identiques, faute de quoi j'émettrai un avis défavorable.

M. Xavier Breton (DR). Aux termes de l'article 34 de la Constitution, relatif au domaine de la loi, comme de l'article 72, qui consacre aussi le principe de libre administration des collectivités, il me semble que la compétence de délimiter le périmètre des départements et des régions appartient au législateur. Or vous venez d'indiquer que des modifications auront lieu par voie réglementaire. Votre dispositif pose donc un problème juridique.

Mme Élisabeth Martin (LFI-NFP). J'ajoute à cet argument que la création d'une commune nouvelle interdépartementale peut poser des difficultés tangibles, car les politiques menées ne sont pas les mêmes d'un département à l'autre – par exemple pour ce qui est des routes. Comment les choses vont-elles s'articuler ?

Nous soutiendrons donc ces amendements. J'entends la difficulté relative au droit de veto, mais il a tout de même l'avantage d'obliger à la discussion. Ce texte rend les choses encore plus compliquées qu'elles ne le sont.

M. Hervé Saulignac (SOC). Le constat et les possibles conséquences évoquées par Xavier Breton sont justes, mais un droit de veto peut être brutal et ne

pas produire de dialogue du tout. Ce n'est donc pas la meilleure solution pour traiter le cas des communes nouvelles à cheval sur plusieurs départements ou régions. Je connais des présidents de région qui ne s'embarrasseraient pas du tout de l'avis de communes qui ne sont pas de leur obéissance politique. Dans cette configuration, le veto deviendrait un acte de brutalité qui ne me semble pas souhaitable. Il y a d'autres façons de régler le problème.

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. La discussion existe déjà, madame Martin. Comme le dit Hervé Saulignac, c'est plutôt le veto qui est de nature à l'empêcher.

Nous pouvons envisager de la renforcer, en élargissant la consultation aux citoyens : c'est l'objet de l'amendement CL36 que nous examinerons bientôt. Mais je répète qu'un droit de veto impose *de facto* la tutelle d'une collectivité sur une autre et qu'il est de nature à faire primer les enjeux politiques sur les questions d'organisation territoriale.

La commission rejette les amendements.

Elle adopte l'amendement rédactionnel CL17 de M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur.

Amendement CL16 de M. Guillaume Gouffier Valente

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. Cet amendement rédactionnel vise à rappeler que la modification des limites des départements et des régions relève, *in fine*, de la compétence du Gouvernement, par décret en Conseil d'État. Je tiens à cette précision importante.

La commission adopte l'amendement.

Amendement CL36 de M. Hervé Saulignac

M. Hervé Saulignac (SOC). Je le reconnais, la création d'une commune nouvelle à partir de communes situées sur plusieurs départements ou régions pourrait, si sa population est importante, déstabiliser les finances du département ou de la région concernés. C'est un sujet qu'on ne peut balayer d'un revers de manche. Mais en cas de désaccord entre les organes délibérants, c'est-à-dire les communes constitutives d'une part et les conseils départementaux ou régionaux d'autre part, il doit revenir au peuple souverain de trancher, grâce au suffrage universel.

Cela n'empêcherait pas le département ou la région de faire valoir son avis, voire sa désapprobation, eu égard aux potentielles conséquences, mais ce moyen de trancher le litige me semble le plus légitime et le plus incontestable.

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. Merci pour cet amendement pertinent, auquel je donne un avis favorable. Vous avez été nombreux à revenir sur la crise démocratique que nous connaissons. Dans ce contexte, se doter d'un outil

supplémentaire pour que les communes qui souhaitent créer une commune nouvelle puissent consulter leurs habitants peut être de nature à renouer le lien démocratique.

Mme Élisabeth Martin (LFI-NFP). Avoir l'avis de la région et du département nous semble être plutôt une bonne chose, nous l'avons dit. En revanche, avoir l'avis des citoyens, c'est absolument fondamental. Il n'est pas possible d'entreprendre une évolution institutionnelle aussi importante qu'une fusion de communes sans qu'ils aient pu se prononcer. Nous soutenons absolument cet amendement.

La commission adopte l'amendement.

Amendements CL18 de M. Guillaume Gouffier Valente et CL50 de M. Jean-Claude Raux (discussion commune)

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. Je vous propose de rétablir la rédaction initiale du texte en pérennisant la procédure de rattachement à un canton unique des communes dont la population est comprise entre 3 500 et 3 999 habitants. Les sénateurs avaient fait le choix de n'ouvrir cette procédure que jusqu'au 1^{er} janvier 2027. Il ressort des auditions que j'ai menées qu'il faut conserver après cette date un dispositif qui facilite, ou en tout cas rend possible le rattachement des communes de cette taille si elles le souhaitent, cela n'étant aucunement une obligation.

M. Jean-Claude Raux (EcoS). Mon amendement répond à une difficulté très concrète, qui se pose notamment dans ma circonscription.

Les communes nouvelles ont été créées pour simplifier l'organisation territoriale. Dans certains cas pourtant, les fusions ont produit des incohérences institutionnelles et démocratiques, lorsque les communes regroupées relevaient auparavant de cantons, départements, régions ou circonscriptions législatives différentes.

C'est le cas en Loire-Atlantique et en Maine-et-Loire, avec les communes nouvelles d'Ingrandes-le-Fresne-sur-Loire et de Vallons-de-l'Érdre. Ainsi, depuis la fusion avec la commune de Saint-Sigismond début 2024, la commune d'Ingrandes-le-Fresne-sur-Loire, qui compte environ 3 000 habitants, a voté aux élections législatives dans trois circonscriptions, relevant de deux départements différents ! C'est incompréhensible pour les citoyens et inutilement complexe pour l'administration.

Mon amendement permet, à la demande de la commune, le rattachement à la circonscription correspondant à la partie la plus peuplée du territoire. La fourchette de 3 000 à 7 000 habitants que je vise correspond aux réalités des communes concernées et ne remet pas en cause l'équilibre général du découpage électoral. Une entrée en vigueur différée est par ailleurs prévue pour la

circonscription législative afin de garantir la stabilité de la carte électorale lors des probables élections législatives de l'an prochain.

Cet amendement permet de gagner en lisibilité pour les citoyens, en cohérence démocratique et en simplification administrative.

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. Votre amendement, monsieur Raux, est dans le même esprit que le mien, mais il pose quelques difficultés.

D'abord, il vise les communes jusqu'à 7 000 habitants. Le plafond que je propose, soit 3 999 habitants, figurait déjà dans la proposition de loi initiale, issue de travaux transpartisans, et correspond aux réalités territoriales des communes auxquelles ce dispositif est destiné. Je pense qu'au-delà de ce plafond, on entre dans d'autres types de questionnements.

Par ailleurs, votre amendement présente un risque de constitutionnalité. En effet, le Conseil constitutionnel juge que « *l'Assemblée nationale, désignée au suffrage universel direct, doit être élue sur des bases essentiellement démographiques* ». En rattachant des communes de 7 000 habitants à une même circonscription, vous risquez de porter atteinte à ce découpage électoral sur des bases démographiques, motivant une censure.

Enfin, le fait que votre amendement ne précise pas comment s'effectue le rattachement à un canton ou à une circonscription législative – est-ce par la loi, ou bien par décret en Conseil d'État ? – crée un risque juridique.

Pour toutes ces raisons, je vous suggère de le retirer ou je lui donnerai un avis défavorable.

M. Jean-Claude Raux (EcoS). J'entends ces risques, mais j'entends aussi l'incompréhension qu'ont exprimée les habitants en 2022 et 2024, sans parler des élus locaux. Existe-t-il un autre véhicule législatif qui garantirait une solution suffisamment rapide ? La proposition est également défendue par nos collègues Philippe Bolo et Nicole Dubré-Chirat.

M. Philippe Gosselin (DR). Je ne sais pas lequel des amendements est le meilleur, mais la difficulté est réelle. On se retrouve avec des citoyens qui votent pour certaines élections – mais pas toutes – avec le territoire d'à côté, avec lequel pourtant ils n'ont pas de lien direct. Mieux, pour les législatives, les habitants d'un bout de la commune n'ont pas le même député que les habitants de l'autre bout... C'est ainsi que j'ai l'honneur d'être le député d'une partie seulement d'une commune nouvelle de mon département de la Manche, l'autre partie, celle de l'ancienne commune de Pont-Farcy, continuant à voter pour les législatives avec le Calvados et ayant pour députée Élisabeth Borne !

On comprend que les habitants soient complètement paumés. Il faut vraiment profiter de l'occasion pour traiter le sujet, sans le renvoyer à plus tard. Je

pense même que la solution devrait être applicable dès les prochaines élections législatives.

Mme Stella Dupont (NI). Je confirme le manque de lisibilité du système pour ces communes nouvelles qui sont à cheval sur plusieurs circonscriptions. Peut-être pourrait-on adopter l'amendement de M. Raux, puis travailler avec les sénateurs pour finaliser la rédaction.

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. Adoptons plutôt le mien, qui entraînera automatiquement une discussion avec les sénateurs et qui est préférable du point de vue juridique ! L'amendement de M. Raux souffre de manques – comment est prise la décision, comment est-elle définitivement actée ? – qui entraînent une vraie faiblesse juridique.

Par ailleurs, et même si rien n'est encore sûr, les textes annoncés sur la décentralisation – deux projets de loi au moins – devraient commencer leur parcours législatif fin juin ou début juillet au Sénat. La question que vous soulevez est bien réelle et se pose dans plusieurs territoires, mais elle dépasse notre objectif de ce matin, qui est de faciliter la vie des communes nouvelles. Elle mériterait d'être soulevée dans un cadre plus général.

M. Jean-Claude Raux (EcoS). Je retire mon amendement, monsieur le rapporteur, pour le dissocier du vôtre, sachant que j'ai proposé le même dispositif juste après l'article.

L'amendement CL50 étant retiré, la commission adopte l'amendement CL18.

Elle adopte l'article 3 modifié.

Après l'article 3

Amendement CL51 de M. Jean-Claude Raux

M. Jean-Claude Raux (EcoS). C'est le même amendement que le précédent.

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. Même réponse, mais je m'engage à y travailler avec le Gouvernement dans le cadre des travaux sur la décentralisation.

M. Philippe Gosselin (DR). J'insiste vraiment : quitte à faire quelque chose pour améliorer la situation, autant que ce soit applicable dès les législatives 2027. C'est important.

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. On est tout simplement en train de commencer à discuter du redécoupage des circonscriptions législatives ! Et

tout le territoire serait concerné puisque la question peut se poser partout. Je ne pense pas que ce soit l'objet de ce texte. Demande de retrait ou avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Article 4 (art. L. 2334-33 du code général des collectivités territoriales) :
Modification de la garantie d'éligibilité des communes nouvelles à la dotation d'équipement des territoires ruraux

Amendement CL37 de M. Hervé Saulignac

M. Hervé Saulignac (SOC). Parmi les « incitations », autrement dit les carottes qui doivent motiver les communes pour se regrouper, l'une porte sur la DETR. Il suffit qu'une seule des communes constitutives y ait été éligible l'année précédant la fusion pour que les critères de population demeurent remplis. Il me paraît excessif de maintenir cette espèce de droit à la DETR pendant six ans et je propose de le ramener à quatre ans.

J'ajoute à ce propos qu'un droit à la DETR ne garantit pas un montant : on peut se voir garantir tous les droits qu'on veut, si le préfet n'accepte de mettre que 5 000 euros sur un projet de 5 millions, le droit est respecté mais cela ne change pas grand-chose.

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. La nécessité d'avoir le bon outil d'accompagnement budgétaire des communes nouvelles a été au cœur des interventions liminaires. Ce n'est pas qu'une question d'incitation : il y a un réel besoin d'assurer le financement des services publics lors de la création d'une commune nouvelle.

Dans la rédaction initiale du texte, la commune nouvelle était éligible à la DETR dès lors que l'ensemble des communes regroupées en bénéficiaient. Le Sénat propose qu'elle y soit éligible dès lors qu'une seule commune bénéficiait de la DETR, ce qui crée un effet d'aubaine considérable.

Je proposerai donc, dans l'amendement CL19 qui vient juste après, d'en revenir à la rédaction initiale, en conservant la durée de six ans qui correspond à l'intégralité d'un mandat municipal. Demande de retrait donc ou avis défavorable à l'amendement de M. Saulignac au profit du mien.

M. Hervé Saulignac (SOC). Je rappelle à notre collègue rapporteur que la DETR ne finance pas des services publics mais des équipements, donc des investissements.

Cela mis à part, je ne m'acharnerai pas sur la durée : six ans ou quatre, cela ne changera pas la face du monde, et encore moins sachant que, de toute façon, le préfet n'accorde que ce qu'il veut au titre de cette dotation. Il y a d'ailleurs une forme d'hypocrisie à vendre aux communes un petit privilège qui, en réalité, n'en

est pas un. Mais justement, si ce n'en est pas un, maintenons-le à six ans si vous voulez. Je retire mon amendement.

L'amendement est retiré.

Amendement CL19 de M. Guillaume Gouffier Valente

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. Merci de l'avoir rappelé, la DETR porte bien entendu sur les investissements.

Comme je l'ai dit, je propose d'en revenir à la rédaction initiale pour éviter tout effet d'aubaine. Ainsi, les communes nouvelles pourront bénéficier de cette dotation lorsque l'ensemble des communes qui la constituent en bénéficiaient auparavant, le tout pour une durée de six ans. M. Saulignac a rappelé l'importance du préfet dans les décisions de répartition de la DETR, et j'y ajoute la commission départementale. Tout cela reste bien entendu inchangé.

Mme Élisabeth Martin (LFI-NFP). La question financière est essentielle. Les communes sont dans les plus grandes difficultés, faute de financements. Cette année, on a globalement retiré 8 milliards aux collectivités, toutes dotations confondues. Évidemment que dans une telle situation, les élus se disent qu'après tout, la commune nouvelle pourrait peut-être leur assurer une certaine stabilité des moyens, voire l'accès à d'autres financements ! C'est la fameuse carotte financière.

Mais même ainsi, rien n'est sûr. On peut toujours inscrire dans la loi un droit à la DETR, pour quatre ans comme pour six : de toute façon, il n'y a aucune garantie que cette dotation soit alimentée de bonne manière ! C'est la raison pour laquelle je parlais de mariage forcé tout à l'heure : on n'oblige certes pas à la fusion, mais on crée des illusions sur ce qu'elle pourrait apporter et qui serait garanti dans le temps.

La commission adopte l'amendement.

Elle adopte l'article 4 modifié.

Article 5 (art. L. 2113-20 du code général des collectivités territoriales) :
Modification du calcul de l'évolution de la dotation de compétences intercommunales perçue par les communes-communautés

La commission adopte l'amendement rédactionnel CL10 de M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur.

Elle adopte l'article 5 modifié.

Article 6 (section 4 [nouvelle] du chapitre III du titre I^{er} du livre I^{er} de la deuxième partie et art. L. 2571-2 du code général des collectivités territoriales) :
Pouvoir préfectoral de dérogation temporaire à certaines normes législatives pour atténuer les effets de seuils défavorables aux communes nouvelles

Amendement de suppression CL41 de M. Christophe Bex

Mme Éliisa Martin (LFI-NFP). C'est étonnant, finalement, cette affaire-là... On nous dit que la fusion de communes est quelque chose de formidable, parce qu'elles auront davantage de moyens pour agir – j'ai dit ce que j'en pensais sur le plan financier. Mais alors, pourquoi la fusion ouvrirait-elle en même temps des possibilités de dérogations ?

Et la nature des dérogations en question pose de vrais problèmes politiques de fond. Il s'agit du logement social, il s'agit des aires d'accueil pour les gens du voyage. Nous refusons absolument que les communes ne soient pas contraintes de satisfaire à leurs obligations dans ce domaine, parce que cela relève de l'intérêt général.

Tout cela nous paraît donc complètement contradictoire avec l'affichage selon lequel les communes nouvelles donneraient de la force à l'action des communes. Nous nous sommes abstenus sur plusieurs amendements parce que les choses ne sont pas forcément très simples, mais en l'espèce, nous sommes complètement opposés à ces dérogations.

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. Cet article 6 mérite que nous nous y arrêtions quelques instants. Il est justifié sur le fond, mais il soulève un certain nombre de questions d'ordre juridique.

Sur le fond donc, son objectif est louable : instaurer des dérogations temporaires évitant des effets de seuil préjudiciables aux communes nouvelles au moment de leur création, lorsque leurs obligations évoluent, du fait notamment de l'augmentation de leur nombre d'habitants. Toutes les auditions ont montré un réel besoin de prendre en compte ces effets de seuil que les collectivités ne pourront pas absorber.

En revanche, il est vrai que le dispositif prévu à cet article est, en l'état, inédit et que sa rédaction peut soulever des inquiétudes quant à sa constitutionnalité. Il y aurait notamment un risque d'incompétence négative du législateur, qui n'encadre pas suffisamment les dérogations.

J'ai donc déposé deux amendements qui visent à l'encadrer plus fortement.

Le CL56 restreint le champ des dérogations en supprimant la référence à la taille de la commune, car cette notion est juridiquement trop imprécise par rapport à celle du nombre d'habitants. Il encadre aussi davantage le rôle du préfet : les arrêtés accordant les dérogations devront prévoir le motif d'intérêt général et les circonstances locales justifiant la dérogation, qui devra avoir un caractère proportionné. Il encadre enfin les dispositions transitoires que le préfet prendra pour atteindre à terme l'application normale de la loi.

L'amendement CL6, lui, réduit la durée des dérogations. Elles ne pourront pas excéder deux mandats, au lieu des trois voulus par les sénateurs. Nous aurons

ce débat sur la durée puisque plusieurs amendements ont été déposés pour la ramener à un seul mandat, s'agissant soit des obligations, soit des droits.

Avis défavorable donc au présent amendement de suppression, en étant très à l'écoute des arguments des uns et des autres sur l'ensemble de cet article.

Mme Élisabeth Martin (LFI-NFP). Nous savons que vous êtes à l'écoute. La difficulté, c'est que le texte en l'état, c'est-à-dire avant les amendements, permet de déroger à ces obligations pendant une durée allant jusqu'à douze années. C'est tout de même beaucoup.

Les obligations de la loi SRU sur les quotas de logements sociaux ou celles sur l'implantation d'une aire d'accueil des gens du voyage ne sont d'ores et déjà pas respectées – pour des raisons non de complexité, mais politiques. Et dans une telle situation, on ouvrirait des dérogations ! Cela donne tout de même le sentiment qu'après tout, ne pas respecter la loi SRU, ne pas construire de HLM, ce n'est pas bien grave ! Et qu'importe si les gens du voyage ne sont pas accueillis dans de bonnes conditions, puisqu'il est acceptable que les communes nouvelles ne fassent pas cela pendant encore douze années...

L'amendement est donc évidemment maintenu.

Mme Stella Dupont (NI). Je voudrais tout de même rappeler que les communes nouvelles ont des spécificités. Quand dix ou quinze villages – des villages, madame Martin – se regroupent, comme c'est le cas dans le Maine-et-Loire, même s'ils finissent par cumuler 10 000 ou 20 000 habitants, ils restent des villages. Cela reste la ruralité, et leur organisation et leur attractivité n'ont rien à voir avec celles d'une ville classique de 20 000 habitants.

Les maires que je rencontre au quotidien ne sont pas du tout opposés à la construction de logements sociaux : bien au contraire, ils en demandent car leur population a aussi besoin de se renouveler. Mais ces communes nouvelles ont une attractivité limitée pour les bailleurs sociaux, compte tenu de leur caractère rural. Elles se verraient donc imposer un quota de logements sociaux alors même qu'elles n'auraient pas d'acteurs pour les réaliser. Chemillé-en-Anjou, dont je vous parlais tout à l'heure, c'est plus vaste que Paris !

Toutes les communes de 15 000 ou 20 000 habitants ne sont pas des villes, c'est faux : certaines restent des villages. Si l'on ne tient pas compte de cette spécificité, ce sera un problème pour les communes déjà constituées bien sûr, mais aussi un frein majeur pour les villages qui, demain, voudraient franchir le pas. Qui va se tirer une balle dans le pied en s'assujettissant à des objectifs qui ne seront jamais remplis ? L'une de mes communes nouvelles fait face à une amende potentielle de 100 000 euros par an !

M. Philippe Gosselin (DR). Il y a effectivement deux types de communes nouvelles. Il y en a qui sont très urbaines – quand l'agglomération a fusionné pour

gagner en cohérence. Mais d'autres sont en réalité très rurales, et j'en ai des exemples aussi dans la Manche, comme à Carentan-les-Marais. Pour les communes qui se sont regroupées, même avec une ville-centre, mettre en œuvre immédiatement les obligations de la loi SRU pose de vraies difficultés. On ne claque pas des doigts pour construire cinquante ou cent logements sociaux !

On peut discuter de la durée de la dérogation : douze ou dix-huit ans, cela peut faire long. Mais il faut du temps pour construire, pour régler les problèmes de foncier, et cela tout en tenant compte du ZAN, l'objectif zéro artificialisation nette, qui complique un peu les choses. Il est donc important que cette dérogation soit maintenue.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CL38 de M. Hervé Saulignac

M. Hervé Saulignac (SOC). Pour notre part, nous ne sommes pas contre le principe même de la dérogation. Simplement, il faudrait rester cohérent avec le titre de cette proposition de loi, qui vise à faciliter la création et le fonctionnement des communes nouvelles. Or nos collègues sénateurs, avec le régime complexe de dérogation à la main des préfets qu'ils ont élaboré, ne simplifient rien du tout. Ils vont même probablement créer des situations complexes et des incertitudes. Je propose donc un amendement de réécriture, qui repose sur trois éléments.

D'abord, on peut s'interroger sur l'idée de s'en remettre à des décisions préfectorales qui varieraient d'un département à l'autre. Ensuite, j'appelle votre attention sur le fait que ce système donne au préfet un pouvoir de dérogation à des mesures de rang législatif. Le préfet a déjà des capacités d'adaptation ; mais en l'occurrence, il pourrait tout simplement décider de déroger à ce que nous avons voté ! Enfin, la durée retenue est bien supérieure aux douze ans qu'a évoqués Élixa Martin : trois renouvellements généraux, si l'on tient compte de la période triennale, cela signifie que certaines communes pourraient s'exonérer de leurs obligations pendant vingt-et-un ans. Cela me semble vraiment excessif.

Oui, donc, à une dérogation qui introduit un peu de souplesse et de facilité. Mais en l'état, l'article emporte des risques tels qu'ils auraient pu nous conduire à voter l'amendement de suppression. La rédaction que nous vous proposons lui assure au contraire de la lisibilité et de la sécurité.

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. Je partage votre réflexion autour des questions juridiques que pose l'article 6. Vous avez déposé deux amendements : celui-ci, qui propose une rédaction intégrale de l'article, et un deuxième limité à la question de la durée de la dérogation. Je vous demande de retirer le premier car son adoption ferait tomber mon propre amendement, qui restreint le champ des dérogations et précise grandement les critères que peut appliquer le préfet. Cela ne nous empêchera pas de discuter ensuite de la borne

temporelle à poser – un ou deux mandats. À défaut de retrait, avis défavorable, afin que nous puissions poursuivre l'échange sur ces deux questions.

M. Hervé Saulignac (SOC). Il me semble que l'échange est en cours !

Mme Élixa Martin (LFI-NFP). D'abord, les petites communes sont plutôt sous-représentées dans les créations de communes nouvelles. Bien sûr, d'ailleurs, puisqu'on leur vend un truc qui ne correspond pas à la réalité !

Mme Stella Dupont (NI). C'est la réalité dans le Maine-et-Loire !

Mme Élixa Martin (LFI-NFP). Peut-être, mais moi, je suis députée de la nation, pas d'un secteur d'un département. Quoi qu'il en soit, les communes concernées par la création de communes nouvelles tournent autour des 404 habitants, ce qui est proche de la moyenne des communes françaises.

Ensuite, s'agit-il de décider si le délai qu'on accorde sera plus ou moins long – et merci, monsieur Saulignac, d'avoir corrigé : il s'agit bien de vingt-et-un ans ! – ou alors de faire en sorte que, quoi qu'il en soit, les obligations liées aux aires d'accueil pour les gens du voyage ou aux logements sociaux soient respectées ? Car les bailleurs sociaux ont parfaitement la capacité d'installer, en diffus, un certain nombre de logements sociaux – à condition, d'abord, que les élus le souhaitent, et ensuite de ne pas être eux-mêmes complètement étranglés financièrement. Cette année, les bailleurs sociaux auront 800 millions d'euros en moins, ce qui aura forcément un impact sur leur capacité à construire.

Mme Stella Dupont (NI). La loi SRU est ancienne et a mis beaucoup de temps à entrer en vigueur. Les amendes aussi ont mis un certain nombre d'années à entrer effectivement en application. Mais pour les communes nouvelles, dans votre logique, il faudrait du jour au lendemain atteindre un taux de 20 % de logements sociaux, voire 25 % dans certains cas de figure. Cela ne me semble pas réaliste. La ruralité n'a pas la même attractivité qu'une zone urbaine, nous le savons tous. Certes, les ruraux aussi ont besoin de logement social, et je souhaite favoriser l'activité des bailleurs sociaux, mais la réalité fait qu'il est quasiment impossible dans la plupart de nos villages français d'atteindre un taux de 20 % en six ans.

Les investissements en matière de logements sociaux sont des projets au long cours. J'entends les critiques, mais je pense que trois mandats serait une solution beaucoup plus réaliste qu'un seul, ou même que deux.

La commission rejette l'amendement.

Elle adopte l'amendement rédactionnel CL55 de M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur.

Amendement CL56 de M. Guillaume Gouffier Valente

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. C'est l'amendement que j'ai évoqué tout à l'heure, qui vient encadrer le champ des dérogations et les critères appliqués par le préfet.

La commission rejette l'amendement.

Elle adopte successivement les amendements rédactionnels CL57, CL58, CL59 et CL60 de M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur.

Amendements CL61 de M. Guillaume Gouffier Valente et CL39 de M. Hervé Saulignac (discussion commune)

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. Je propose de ramener la durée maximale de la dérogation de trois à deux mandats.

M. Hervé Saulignac (SOC). Je propose pour ma part de la limiter à six ans.

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. Au regard des débats, je pense retirer mon amendement et donner un avis favorable à celui d'Hervé Saulignac. Différents groupes insistent sur la nécessité d'encadrer davantage le dispositif et d'éviter les effets d'aubaine qu'il entraînera s'il reste en l'état. C'est une discussion que nous devons approfondir en séance, ou lors de la commission mixte paritaire avec les sénateurs.

M. Ian Boucard (DR). En adoptant l'amendement CL39, vous enterreriez vous-même votre propre texte. Aucun élu local ne prendra le risque de créer une commune nouvelle en sachant que la dérogation à la loi SRU sera de six ans ! Notre collègue Stella Dupont l'a parfaitement décrit, il est impossible, dans ce laps de temps, d'atteindre 20 % de logements sociaux dans des communes rurales qui en sont totalement dépourvues ou presque. Elles ne créeront donc pas de commune nouvelle.

On veut faire de la cosmétique, on veut créer des obligations qui n'en sont pas, mais la réalité est qu'aujourd'hui ces communes n'ont pas d'obligation. Le délai que vous leur laissez est tellement restreint que vous contrenez à l'objectif même de votre texte, qui est de faciliter la création et le fonctionnement des communes nouvelles. Je le répète, il n'y aura pas de communes nouvelles, donc ce texte ne sert plus à rien.

Mme Élisabeth Martin (LFI-NFP). Il y a là une question de temporalité, mais aussi une question d'accompagnement. Si nous craignons que ces communes ne parviennent pas à implanter des logements sociaux, nous pouvons parfaitement les aider à élaborer une programmation. Les deux difficultés de votre texte, c'est d'abord qu'il leur permet de déroger à des obligations fondamentales, ensuite qu'il ne prévoit pas de dispositif d'accompagnement leur permettant d'atteindre les objectifs. Il faut penser les deux choses à la fois, la temporalité et l'accompagnement.

Mme Agnès Firmin Le Bodo (HOR). Quand on connaît bien le processus de construction de logements sociaux, on sait que laisser six ans à une commune nouvelle pour atteindre un objectif de 20 % n'est pas réaliste. Douze ans me paraît une bonne solution si nous voulons que ce que nous votons soit appliqué.

M. Philippe Gosselin (DR). Arrive un moment où les objectifs théoriques doivent se confronter à la pratique. La plupart d'entre nous considérons que dix-huit ou vingt-et-un ans, c'est trop long. Mais descendre en dessous de douze ans, cela me paraît extrêmement dangereux. Quand on a été administrateur d'un office HLM, on sait bien que les projets prennent du temps : il faut s'insérer dans les directives nationales et dans les programmes locaux, trouver des terrains, voter des délibérations... Tout cela prend plusieurs années, et encore pour un petit programme ; alors passer à 20 %, cela ne se fait pas d'un claquement de doigts ! Sur ce sujet, il y a vraiment un intérêt à bien maîtriser la temporalité.

M. Hervé Saulignac (SOC). Soyons bien d'accord sur ce dont nous parlons : il s'agit de six années pendant lesquelles la dérogation permet à une commune nouvelle de ne pas être sanctionnée si elle n'a pas atteint ses objectifs, pas de six ans pour atteindre les 20 %. En réalité, avec le système des périodes triennales, cela donne un délai d'au moins neuf ans. Par ailleurs, on connaît la souplesse avec laquelle le dispositif est mis en œuvre : lorsque les communes ont engagé une démarche, que leur trajectoire les porte vers les seuils de la loi SRU, les sanctions ne tombent pas nécessairement. Je ne crois pas que le dispositif soit aussi violent que certains le décrivent.

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. Je me doutais bien que cet article susciterait des discussions, et c'est pour cela que j'ai commencé les échanges en amont. Le sujet n'a pas particulièrement émergé lors des auditions, mais il touche à des positions de groupe.

J'ai parlé de retirer mon amendement tout à l'heure, mais je le laisserai finalement mettre aux voix afin que vous ayez le choix de la borne temporelle à instituer : un mandat, deux, ou le maintien à trois mandats.

Je regrette toutefois que nous n'ayons pas adopté mon amendement CL56 sur la restriction des critères. En l'état, le champ de la dérogation est très large. Il ouvre la porte à ce que chacun fasse à peu près ce qu'il a envie de faire localement, avec un empiètement du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif qui emporte des risques d'inconstitutionnalité.

Quoi qu'il en soit, le débat sur la borne temporelle est important, même s'il ne suffit pas à résumer, monsieur Boucard, cette proposition de loi de treize articles, construite par un groupe de travail transpartisan et dont l'ensemble des dispositions très techniques – sur les financements, sur la création de la commune nouvelle, sur la défusion quand cela ne se passe pas bien – vont dans le bon sens pour faciliter la vie des communes. La discussion a eu lieu, et je vous laisse maintenant trancher.

La commission rejette successivement les amendements.

Elle adopte l'amendement rédactionnel CL62 de M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur.

Amendement CL44 de M. Jean-Claude Raux

M. Jean-Claude Raux (EcoS). J'entends bien les arguments de Stella Dupont et les inquiétudes d'Hervé Saulignac. Reste que cet article permettrait de déroger durablement à des obligations essentielles concernant le logement social, les aires d'accueil des gens du voyage, les centres médicaux, sociaux ou scolaires. Ce ne sont pas des détails techniques, mais des politiques qui touchent directement les plus fragiles. S'agissant du logement social, plus de la moitié des communes concernées ne respectent pas la loi SRU, alors que près de 3 millions de personnes attendent un logement. En matière d'accueil des gens du voyage, près d'un tiers des places prévues ne sont pas réalisées. Quant à la santé scolaire, nous sommes aussi très loin des objectifs fixés par la loi. Autoriser des dérogations supplémentaires, c'est affaiblir encore ces politiques.

J'estime que la création d'une commune nouvelle ne doit pas devenir un moyen de contourner des obligations de solidarité. Mon amendement supprime donc ces dérogations ciblées et affirme que l'égalité d'accès au logement, l'accueil et la santé ne peuvent pas être mis entre parenthèses.

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. En supprimant toute dérogation aux obligations légales, vous rendez d'une certaine manière le texte totalement ineffectif. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Elle adopte l'amendement rédactionnel CL63 de M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur.

La commission rejette l'article 6.

Article 7 (art. L. 2113-8-4 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : *Avis simple du préfet avant réforme des services de l'État sur le territoire de la commune nouvelle*

Amendement de suppression CL40 de M. Hervé Saulignac

M. Hervé Saulignac (SOC). Avec cet article 7, on fait croire que quelque chose est possible tout en sachant que cela ne se produira jamais.

Autoriser un représentant de l'État à revenir sur des décisions de l'État, c'est quand même assez incongru ; cela risque aussi de mettre certains préfets dans des situations délicates. Quoi qu'il en soit, cette idée que le préfet pourrait s'opposer à la fermeture d'un service public de l'État est très curieuse : soit il est

lui-même à l'origine de la décision en question, soit il agit en tant que relais d'une décision ministérielle ! J'ajoute que les maires savent parfaitement se mobiliser autant que de besoin auprès de leur préfet ou des services face à une menace, par exemple de fermeture de classe. Il me semble donc que cet article n'a pas lieu d'être.

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. L'article 7 répond à un enjeu très concret d'acceptabilité pour les communes nouvelles : il s'agit d'éviter que la dynamique de fusion ne donne lieu dans la foulée à une réorganisation des services de l'État défavorable aux usagers.

Le Sénat a justement cherché un point d'équilibre, en prévoyant que le préfet doive rendre un avis simple, et non un avis conforme. Supprimer l'article priverait les élus d'un levier de dialogue utile, en particulier au moment, sensible politiquement, qui suit immédiatement la création de la commune nouvelle.

Les auditions que j'ai menées m'ont convaincu de l'utilité de cet article. Non seulement je suis défavorable à sa suppression, mais je proposerai dans quelques instants de rétablir l'avis conforme du préfet avant toute fermeture de services ouverts au public.

M. Ian Boucard (DR). Je soutiens l'amendement de M. Saulignac. D'abord, il est évident que le préfet ne va pas se contredire lui-même ni contredire une décision ministérielle. Ensuite, les maires, les élus locaux et les préfets travaillent déjà main dans la main – on l'a vu pendant la période du covid et cela s'est accentué depuis. Le tandem maire-préfet fonctionne très bien. Lors de la création d'une commune nouvelle, les préfets n'auront pas besoin d'une loi pour être particulièrement attentifs aux desideratas des élus locaux.

La commission rejette l'amendement.

Amendements identiques CL20 de M. Guillaume Gouffier Valente et CL45 de M. Jean-Claude Raux

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. Il s'agit de rétablir l'avis conforme du préfet.

M. Jean-Claude Raux (EcoS). En cas de projet de réforme des services publics dans une commune nouvelle, un simple avis consultatif n'offre aucune garantie : il n'empêche ni fermeture, ni restructuration décidée sans tenir compte des réalités locales. Rétablir l'avis conforme pour une période transitoire permet d'assurer un véritable dialogue et de garantir l'égalité d'accès aux services publics sur ces territoires.

La commission adopte les amendements.

Elle adopte l'article 7 modifié.

Article 7 bis (nouveau) (art. L. 162-31-1 du code de la sécurité sociale) : *Dispositif expérimental permettant l'ouverture d'une antenne d'officine de pharmacie dans les anciennes communes constitutives de la commune nouvelle*

La commission adopte l'article 7 bis non modifié.

Article 8 (art. L. 2113-8-1 B [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : *Introduction d'une exception d'incomplétude pour les communes nouvelles de moins de 1 000 habitants*

La commission adopte l'article 8 non modifié.

Après l'article 8

Amendement CL9 de Mme Stella Dupont

Mme Stella Dupont (NI). Les règles de droit commun ne garantissent pas la représentation de chaque village ou commune historique, surtout s'ils sont nombreux, au sein du conseil municipal de la commune nouvelle. C'est problématique car bon nombre d'habitants sont attachés à l'identité de leur village ou de leur commune. Nous avons donc travaillé sur cette question de façon transpartisane, en lien avec la ministre et l'AMF.

Nous proposons ainsi de déroger au droit commun en autorisant un élu supplémentaire par commune déléguée. Cela me semble très important, car qui déciderait de participer à une commune nouvelle en sachant que sa commune n'y sera pas représentée ?

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. Il s'agit d'instaurer, à compter du troisième renouvellement général suivant la création d'une commune nouvelle, un mécanisme garantissant la représentation de toutes les communes déléguées au conseil municipal.

Au-delà du fait qu'il n'est pas certain que le dispositif que vous proposez permette effectivement d'assurer la représentation souhaitée, je suis défavorable à ce que nous dérogeons au droit commun. Je préférerais que nous engagions une réflexion autour de la création d'une collectivité à statut particulier dans un futur texte de décentralisation. Créer une nouvelle spécificité ferait sortir la proposition de loi de sa finalité purement technique. Demande de retrait, ou avis défavorable.

Mme Stella Dupont (NI). Je comprends vos arguments, mais nous évoquons cette question depuis des années et nous ne cessons de différer la réponse. Il n'est pas facile de trouver une accroche pour traiter ce sujet d'importance. Nous sommes attendus : si nous voulons donner un avenir aux communes nouvelles et aux regroupements de villages, nous devons nous assurer que chacun aura l'assurance d'être représenté au sein du futur conseil municipal.

M. Philippe Latombe (Dem). Nous avons effectivement avancé cette proposition à l’occasion de l’examen d’une précédente proposition de loi. La ministre Gatel s’y était alors opposée, invoquant la nécessité de voter un texte conforme à celui du Sénat, mais s’était engagée à ce que le texte suivant soit le bon. La présente proposition de loi nous donne cette occasion. Il s’agirait simplement de respecter l’engagement pris à l’époque, même si la rédaction de l’amendement a légèrement évolué – ce qui montre qu’un travail a été fait.

Plusieurs groupes se rejoignent autour de cette proposition. La phase de concertation est terminée. Il faut désormais concrétiser les choses et nous soutiendrons cet amendement.

Mme Élixa Martin (LFI-NFP). Notre groupe le soutiendra également, non pas pour favoriser la constitution de communes nouvelles, mais parce que c’est une exigence démocratique minimale : on peut difficilement imaginer que les différentes communes composant une commune nouvelle ne soient pas, au moins pendant un temps, représentées au sein du conseil municipal.

*La commission **adopte** l’amendement. L’article 8 bis est ainsi **rédigé**.*

Amendements identiques CL54 de M. Guillaume Gouffier Valente et CL52 du Gouvernement

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. Ces amendements visent à clarifier la place des maires délégués dans l’ordre du tableau du conseil municipal à compter du premier renouvellement suivant la création de la commune nouvelle.

*La commission **adopte** les amendements. L’article 8 ter est ainsi **rédigé**.*

Article 9 (supprimé) (art. L. 2113-12-2 du code général des collectivités territoriales) : *Interdiction de cumul des fonctions de maire délégué dans plusieurs communes*

Amendement CL46 de M. Jean-Claude Raux

M. Jean-Claude Raux (EcoS). Nous souhaitons réintroduire la limitation du cumul de fonctions de maire délégué au sein d’une même commune nouvelle. Le maire délégué n’exerce pas une fonction purement symbolique : il assure un ancrage territorial et garantit la représentation effective de chaque commune. Permettre à un même élu d’exercer cette fonction pour plusieurs communes déléguées affaiblirait la proximité avec les habitants et brouillerait le lien local. La création d’une commune nouvelle repose sur le respect des identités communales ; le maintien d’un maire délégué par commune est essentiel à cet équilibre.

Une dérogation temporaire est toutefois prévue en cas de vacance du poste. Il s’agit donc d’un dispositif clair, pragmatique et respectueux des territoires.

M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur. Demande de retrait ou avis défavorable. Je partage la philosophie des sénateurs, qui a été largement exprimée aussi lors des auditions. Il ne s'agit pas d'imposer le cumul des fonctions : chaque commune déléguée pourra être représentée par un maire si cela est possible. Simplement, si on ne trouve pas de maire pour une commune déléguée, un des membres du conseil municipal pourra exercer la fonction pour plusieurs communes. Il s'agit d'une facilité offerte aux communes nouvelles, qui me semble pertinente.

La commission rejette l'amendement.

Elle maintient la suppression de l'article 9.

Après l'article 9

Amendements identiques CL7 de Mme Stella Dupont et CL34 de M. Philippe Gosselin

Mme Stella Dupont (NI). Nous proposons d'appliquer aux communes nouvelles une règle analogue à celle qui s'applique en cas de retrait de délégation à un adjoint. Ainsi, lorsque le maire d'une commune nouvelle retire ses délégations à un maire délégué, le conseil municipal doit pouvoir se prononcer sur le maintien des fonctions de ce dernier.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission adopte les amendements. L'article 9 bis est ainsi rédigé.

Article 10 (art. L. 2113-25, L. 2113-26, L. 2113-27, L. 2113-28, L. 2113-29, L. 2113-30, L. 2113-31 et L. 2115-1 du code général des collectivités territoriales) : *Procédure de « défusion » des communes nouvelles*

La commission adopte successivement les amendements rédactionnels CL21, CL22, CL23, CL24, CL25, CL26, CL27, CL28, CL29 et CL30 de M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur.

Elle adopte l'article 10 modifié.

Article 11 (art. L. 5211-6-2 du code général des collectivités territoriales) : *Élection des membres de l'organe délibérant des EPCI dans les communes détachées ayant constitué une commune nouvelle*

La commission adopte l'article 11 non modifié.

Article 11 bis (nouveau) (art. L. 19 du code électoral) : *Clarification de la composition des commissions de contrôle des listes électorales en cas de création d'une commune nouvelle*

La commission adopte l'article 11 bis non modifié.

Article 12 : *Entrée en vigueur des dispositions de la proposition de loi*

*La commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL32 de M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur.*

*Elle **adopte** l'article 12 **modifié**.*

Article 13 (supprimé) : *Gage financier*

*La commission **maintient** la suppression de l'article 13.*

*Elle **adopte** l'ensemble de la proposition de loi **modifiée**.*

*En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'**adopter** la proposition de loi visant à faciliter la création et le fonctionnement des communes nouvelles (n° 2454) dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.*

PERSONNES ENTENDUES

- **Direction générale des collectivités locales (DGCL)**

- M. Eric Ferri, sous-directeur des compétences et des institutions locales

- M. Jérémie Hombourger, adjoint au chef du bureau des structures territoriales

- M. Gilles Campmas, rédacteur au bureau des structures territoriales

- **Direction des missions de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur (DMATES)**

- M. Fabien Chollet, adjoint au sous-directeur de l'administration territoriale de l'État

- Mme Nadège Tronel, adjointe à la cheffe du bureau de l'organisation et des missions de l'administration territoriale de l'État

- M. Alex Gadré, chef du bureau des élections politiques

- M. Alexandre Schulz, adjoint au chef du bureau des élections politiques

- **Départements de France**

- M. Jean Deguerry, porte-parole, président du Département de l'Ain

- **Régions de France**

- M. Laurent Dejoie, vice-président de la Région des Pays de la Loire

- **Intercommunalités de France**

- Mme Élodie Jacquier-Laforge, directrice générale

- M. Simon Mauroux, responsable du pôle Institutions

- **France urbaine**

- M. Patrice Vergriete, maire et président de la communauté urbaine de Dunkerque

- M. Jean Deysson, conseiller

- Mme Sarah Bou Sader, conseillère parlementaire

- **Association des maires ruraux de France (AMRF)**

- M. Gilles Noël, vice-président

- M. Gilles Talluau, président de l'association des maires ruraux du Maine-et-Loire et maire de Varennes-sur-Loire

- **Association des maires de France (AMF)**

- M. Philippe Chalopin, co-président du groupe de travail sur les communes nouvelles, maire de Baugé-en-Anjou

- M. Jean-Marc Vasse, référent communes nouvelles et maire de Terre de Caux

- **M. Thomas Frinault**, professeur des universités en sociologie politique à l'université Rennes 2

- **M. Benjamin Morel**, maître de conférences en droit public à l'université Paris-Panthéon-Assas

- **M. Thibaut Lenfant**, avocat au barreau des Sables-d'Olonne, docteur en droit public et fiscal

- **Mme Laurence Lemouzy**, directrice des études de l'Institut de la Gouvernance territoriale.