

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

1 7 ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

- Examen de la proposition de loi, adoptée par le Sénat, relative à la sécurisation des marchés publics numériques (n° 2258) (M. Philippe Latombe, rapporteur) 2
- Examen, selon la procédure de législation en commission, en deuxième lecture, de la proposition de loi, modifiée par le Sénat, visant à simplifier la sortie de l'indivision et la gestion des successions vacantes (n° 2263) (Mme Louise Morel et M. Nicolas Turquois, rapporteurs) 16
- Examen, selon la procédure de législation en commission, de la proposition de loi visant à faciliter la création et le fonctionnement des communes nouvelles (n° 2454) (M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur) 34
- Informations relatives à la Commission 64

Mercredi
25 février 2026
Séance de 9 heures

Compte rendu n° 38

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

**Présidence
de Mme Agnès Firmin Le
Bodo, *vice-présidente*,
puis de M. Florent Boudié,
*président***



La séance est ouverte à 9 heures.

Présidence de Mme Agnès Firmin Le Bodo, vice-présidente.

La commission examine la proposition de loi, adoptée par le Sénat, relative à la sécurisation des marchés publics numériques (n° 2258) (M. Philippe Latombe, rapporteur).

Mme Agnès Firmin Le Bodo, présidente. Cette proposition de loi, présentée par le groupe Démocrates dans le cadre de sa journée de niche parlementaire, a été déposée par le sénateur Dany Wattebled le 7 octobre 2025 et adoptée par le Sénat le 17 décembre.

M. Philippe Latombe, rapporteur. Je souhaiterais d'abord présenter la démarche que nous avons suivie avec le Sénat sur ce sujet. À l'issue des travaux de la commission d'enquête qu'ils ont consacrée à la commande publique, les sénateurs ont relevé plusieurs éléments qui mériteraient de faire l'objet de modifications législatives, parmi lesquels figure l'utilisation du *cloud* par les collectivités. Dans un monde où l'extraterritorialité du droit – notamment américain – et la captation économique de la donnée sont devenues la règle, la maîtrise de nos données et de celles de nos concitoyens est également un enjeu capital. Ce constat nous avait conduits à adopter de façon consensuelle la loi du 21 mai 2024 visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique, dite Sren – y compris, pour certaines de ses dispositions, contre l'avis du Gouvernement et des administrations.

Les sénateurs souhaitent étendre l'article 31 de la loi Sren aux collectivités : c'est l'objet de la proposition de loi. Si l'idée est bonne, elle nécessite une rédaction suffisamment fine pour respecter nos obligations conventionnelles et constitutionnelles. Le principe de libre administration des collectivités territoriales notamment nous interdit d'imposer à ces dernières les mêmes conditions qu'à l'État.

C'est dans cet esprit que les sénateurs ont adopté le texte à l'unanimité en première lecture et que le groupe Démocrates l'a repris dans le cadre de sa niche parlementaire. Notre méthode a consisté à mener les auditions les plus larges possible, malgré le délai assez court dont nous avons disposé, puis à identifier les points de fragilité du texte – les types de collectivités et de données concernés – et à dégager les points d'accord entre l'ensemble des parties prenantes, pour proposer à la commission l'écriture la plus consensuelle possible.

Nous avons ainsi auditionné des représentants des collectivités, mais aussi des groupements d'achat nationaux comme locaux, des fournisseurs de suites collaboratives – notamment les acteurs français et le comité stratégique de filière – et des fournisseurs d'informatique en nuage, qu'il s'agisse d'entreprises françaises, des Gafam ou de sociétés *ad hoc* comme Bleu ou S3NS. Plusieurs constats en ressortent.

D'abord, le délai de publication du décret d'application de l'article 31 de la loi Sren – deux ans – est déraisonnable. Cette lenteur ne se justifie ni par l'instabilité gouvernementale des deux dernières années, ni par la nécessité d'obtenir un avis de la Commission européenne. La plupart des acteurs ont demandé que le décret paraisse le plus vite possible. La Commission européenne en a été saisie et n'a pas émis d'observations ; le texte est désormais soumis au Conseil d'État et le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique a annoncé au Sénat qu'il serait publié d'ici à la fin du mois d'avril.

Ensuite, nous devons retenir une rédaction simple et efficace. Une écriture proche de l'article 31 de la loi Sren applicable à l'État, et étendue aux collectivités, est une bonne idée. Il

faut par ailleurs que les obligations de sécurité prévues par la proposition de loi soient cohérentes par rapport à celles imposées dans le cadre de la directive NIS 2 relative à la sécurité des réseaux et des systèmes d'information. Bien évidemment, le texte devra également être conforme au cadre conventionnel et constitutionnel pour prévenir les recours, notamment ceux des Gafam, qui pourraient estimer qu'il leur porte un préjudice économique.

C'est pour cette raison que j'ai déposé un amendement de réécriture de l'article unique. Son adoption ferait tomber tous les autres, ce dont je suis désolé, car mon objectif n'est nullement d'esquiver le débat. J'ai d'ailleurs tenu à partager cette proposition de rédaction avec vous le plus rapidement et le plus largement possible, afin que nous puissions travailler dans un esprit d'ouverture. Quatre points méritent d'être précisés concernant cet amendement.

Premièrement, s'agissant du champ des communes auxquelles la proposition de loi sera applicable, je propose de retenir le même seuil que le texte visant à transposer la directive NIS 2, à savoir 30 000 habitants, conformément à la demande unanimement formulée dans le cadre des auditions et à la volonté initiale du Sénat : la consolidation des deux textes offrira une cohérence législative bienvenue. Les obligations prévues par la proposition de loi s'appliqueraient ainsi aux grandes communes et aux grands établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de taille significative, qui rassemblent un peu plus de 80 % de la population, étant entendu que les collectivités non concernées pourront s'y conformer si elles le souhaitent. L'extension aux communes de moins de 30 000 habitants pourra aussi être envisagée dans un deuxième temps, en fonction du bilan de l'application des deux premières lois – nous y reviendrons au moment d'examiner la demande de rapport déposée par M. Coulomme.

Deuxièmement, l'objectif est d'appliquer la loi Sren aux collectivités, donc de faire en sorte que les critères de sécurité et de protection s'appliquent aux seules données sensibles, comme c'est le cas pour l'État. Cette rédaction est conforme à la demande de la Commission européenne.

Troisièmement, eu égard au principe de libre administration des collectivités, nous prévoyons la possibilité pour ces dernières – y compris pour les syndicats et les conseils d'administration des établissements publics – de déroger à leurs obligations dans des conditions très strictes, c'est-à-dire pendant dix-huit mois au maximum et par une décision publique et motivée.

Quatrièmement, nous rappelons que les collectivités pourront résilier les contrats déjà conclus avec des fournisseurs qui ne respecteraient pas le nouveau cadre.

Nous nous appliquerons ainsi une forme de sobriété législative. Le fait de nous appuyer sur la loi Sren, déjà approuvée par la Commission européenne, écarte tout risque de d'inconventionnalité. Nous souhaitons aussi nous montrer pragmatiques en retenant le même seuil que celui qui s'imposera aux collectivités en application de la directive NIS 2 lorsque le projet de loi relatif à la résilience des infrastructures critiques et au renforcement de la cybersécurité aura été adopté, c'est-à-dire avant l'été. Les collectivités seront libres du chemin à adopter pour s'y conformer, même si le cap est tracé et similaire à celui que nous avons fixé pour l'État.

La future loi aura vocation à s'appliquer dès sa promulgation. Même si nous modifions le texte adopté par les sénateurs, ces derniers, ainsi que le Gouvernement, se sont engagés à inscrire rapidement le texte à l'ordre du jour, en vue d'une adoption en seconde lecture par la

Chambre haute d'ici à la fin du mois d'avril. La rédaction envisagée semble recueillir l'approbation de l'auteur et de la rapporteure de la proposition de loi au Sénat, ainsi que du Gouvernement, ce qui devrait permettre d'avancer le plus rapidement possible.

Enfin, pour en revenir au rapport qui sera demandé par amendement, nous avons proposé que celui-ci traite également de l'application de la directive NIS 2 et qu'il soit rédigé par les sénateurs – ce que ces derniers ont accepté –, ce qui permettra d'en disposer beaucoup plus rapidement que si le Gouvernement devait nous le fournir.

Mme Agnès Firmin Le Bodo, présidente. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

Mme Monique Griseti (RN). Le texte dont nous sommes saisis vise à soumettre les principales collectivités territoriales aux mêmes exigences que l'État en matière de sécurisation des données, dans l'hypothèse où elles recourraient à des services informatiques en nuage dans le cadre de leurs activités administratives.

Nos données sont une mine d'or pour des sociétés ou des États qui peuvent les utiliser pour servir leurs intérêts ou nuire aux nôtres. La dématérialisation croissante des services publics et des démarches administratives conduit nos concitoyens à confier leurs données personnelles à diverses entités qui doivent les stocker, l'informatique en nuage étant, en la matière, la solution la plus pratique. Cependant, les services publics ne sont pas des entreprises d'informatique et ont recours à des prestataires privés. Des garanties doivent donc être apportées pour protéger ces données, ceux à qui elles appartiennent et notre propre sécurité.

La loi Sren transposant la réglementation européenne sur les services numériques a imposé la sécurisation des marchés publics numériques, mais uniquement pour l'État. La proposition de loi adoptée par le Sénat permettrait donc de compléter la législation, en étendant l'obligation de protection des données d'une particulière sensibilité aux collectivités territoriales qui sont, au quotidien, amenées à gérer les données personnelles des administrés, mais aussi des données nécessaires à la sauvegarde de la sécurité nationale, à la protection de la santé et de la vie des personnes ou au maintien de l'ordre public.

Il est regrettable que ce devoir de vigilance vis-à-vis des opérateurs du *cloud* ne s'impose qu'aux 300 communes de plus de 30 000 habitants, ce qui exposera un trop grand nombre de nos concitoyens à un risque de fuite de leurs données personnelles. Le groupe Rassemblement national soutiendra néanmoins cette proposition de loi, tout en espérant que les débats permettront de supprimer ou d'abaisser ce seuil afin que davantage de communes soient concernées et que nos données soient protégées.

M. Paul Midy (EPR). Étant évidemment favorables à la sécurisation des données de nos concitoyens et au renforcement de notre souveraineté en la matière, nous voterons pour ce texte, tout en restant très attentifs à ce qu'il soit applicable et n'induisse pas de lourdeurs supplémentaires : il ne s'agirait pas que des communes de 100 ou 1 000 habitants soient contraintes de se doter d'outils complexes et coûteux. Si nous voulons embarquer le maximum de collectivités, il faudra trouver le bon équilibre entre protection des données, souveraineté et vie réelle.

M. Jean-François Coulomme (LFI-NFP). Cette proposition de loi s'inscrit dans le contexte d'une dépendance croissante des acteurs publics aux services de *cloud*, dans un marché dominé par quelques grands groupes extra-européens. Près de 70 % des parts de marché du

cloud en Europe sont captées par trois entreprises américaines, tandis que la part des fournisseurs européens a fortement diminué au cours des dernières années. Cette situation, loin d'être anodine, soulève une question centrale : quel est notre degré de souveraineté numérique ?

De nombreuses législations étrangères – aux États-Unis, en Chine ou en Inde – comportent des dispositions à portée extraterritoriale permettant aux États concernés d'obtenir les données détenues par des entreprises soumises à leur droit, y compris lorsque lesdites données sont collectées ou stockées à l'étranger. Des données publiques françaises peuvent ainsi être exposées à des demandes d'autorités étrangères.

Face à cela, l'objectif de la proposition de loi est clair : renforcer la protection des données numériques stockées dans les services d'hébergement en nuage utilisés par les acheteurs publics. Nous partageons pleinement ce but.

Dans sa version initiale, le texte prévoyait une obligation large, puisqu'il imposait aux acheteurs publics de s'assurer qu'aucune législation extraterritoriale imposant des transferts de données ne s'applique et de veiller à ce que toutes les données publiques qu'ils détiennent soient hébergées sur le territoire de l'Union européenne. Malheureusement, l'examen en commission au Sénat a largement réduit son ambition : seules les données sensibles doivent désormais être protégées, et non plus les données publiques ; le périmètre des acheteurs publics concernés a été réduit aux seules communes de plus de 30 000 habitants ; des dérogations aux contours très larges ont été prévues.

De ce fait, le texte nous semble passer à côté de plusieurs sujets. D'abord, alors que le recours à des solutions souveraines nécessitera des moyens financiers et humains, rien n'est prévu pour les augmenter. Ensuite, il n'est nullement fait mention de l'usage obligatoire de solutions techniques réellement susceptibles de préserver la souveraineté numérique, comme les logiciels libres et les services de *cloud* réversibles, qui permettraient de lutter contre le pouvoir monopolistique des Gafam et surtout d'aider les utilisateurs à préserver leur autonomie technologique, puisqu'ils pourraient récupérer les données stockées à tout moment et les transférer vers un autre service.

L'amendement de réécriture déposé par notre rapporteur nous conduit à atténuer certaines de ces critiques. La nouvelle rédaction prévoirait ainsi un léger élargissement de l'obligation, puisque les communautés de communes de plus de 30 000 habitants y seraient assujetties. Elle modifierait également le régime des dérogations : alors que la version du Sénat permettait à une collectivité territoriale de s'exonérer de la loi au motif de difficultés techniques ou d'un risque de surcoût important, la dérogation ne serait désormais possible que dans des conditions et selon des critères définis par décret en Conseil d'État, et elle ne pourrait excéder dix-huit mois.

Toutefois, un élément central demeure absent du texte : la nécessité de protéger les données stockées contre les effets extraterritoriaux liés à l'utilisation de solutions développées hors de l'Union européenne et soumises à des législations étrangères. Or c'est précisément le cœur du problème identifié dans l'exposé des motifs et au cours des travaux préparatoires : l'accès à nos données publiques par des autorités étrangères via l'application de législations extraterritoriales. Par ailleurs, à l'heure où de lourdes contraintes budgétaires pèsent sur les collectivités territoriales, la question des moyens financiers et humains nécessaires pour les accompagner dans le respect de cette nouvelle obligation reste posée.

Si nous partageons l'objectif de la proposition de loi et reconnaissons les avancées introduites par la réécriture proposée par le rapporteur, nous considérons donc que le dispositif reste insuffisant au vu des enjeux identifiés.

M. Sacha Houlié (SOC). Il faut d'abord saluer l'initiative parlementaire qui a permis d'aboutir à ce texte, issu des travaux de la commission d'enquête sénatoriale sur les coûts et les modalités effectifs de la commande publique. Cette dernière, dans sa recommandation n° 24, préconisait de « *rendre obligatoire l'insertion d'une clause de non-soumission aux lois extraterritoriales étrangères dans tous les marchés publics comportant des prestations d'hébergement et de traitement de données publiques en cloud* ». Au fond, cette proposition de loi est même en quelque sorte la traduction de tous nos travaux, y compris de ceux que j'avais conduits en tant que président de la délégation parlementaire au renseignement, lorsque j'avais appelé l'État et ses démembrements – les collectivités, au sens du droit international – à se montrer moins naïfs vis-à-vis des ingérences étrangères ou des tentatives d'extraterritorialité.

Celles-ci peuvent d'ailleurs être le fait de nos alliés aussi bien que de nos concurrents. La commission d'enquête sénatoriale avait ainsi notamment auditionné le directeur des affaires publiques et juridiques de Microsoft France, qui n'avait pas été en mesure d'exclure toute fuite de données vers les plateformes ou le gouvernement américains dans le cadre de marchés français. Je songe notamment au *Health Data Hub* pour les données de santé, au marché public passé par l'éducation nationale ou encore au contrat conclu entre la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) et Palantir – sans parler de celui passé par l'Union des groupements d'achats publics, qui concerne directement les collectivités.

Derrière son apparence technique, la proposition de loi que vous présentez en vue d'étendre l'obligation de sécurisation des données aux marchés publics locaux est donc essentielle. La commande publique en France représente 400 milliards d'euros – 14 % du PIB national – et les collectivités territoriales y occupent une très grande place. Or, comme cela a été souligné, le recul des plateformes européennes sur le marché est indéniable.

Vous privilégiez dans votre réécriture une extension de l'article 31 de la loi Sren. Elle serait effectivement préférable au dispositif sénatorial, puisque seraient ainsi protégées les données d'une sensibilité particulière dont la violation est susceptible d'engendrer une atteinte à l'ordre public, à la sécurité publique, à la santé et à la vie des personnes ou à la protection de la propriété intellectuelle. À ce stade, je tiens à faire valoir deux éléments.

D'abord, comme vous l'avez relevé, le Gouvernement n'a pas respecté les six mois impartis pour publier le décret d'application de l'article 31. J'aimerais croire la promesse du ministre, mais elle n'engage que ceux qui y croient et je crains que ce décret ne soit toujours pas publié en mai prochain, deux ans après la promulgation de la loi. Je le regrette profondément, car cela signifie que les marchés conclus dans le cadre de la commande publique de l'État resteront privés de protection.

Ensuite, l'article 31 prévoit une obligation de « veiller » à ce que les services informatiques en nuage se conforment à des critères de sécurité. Or veiller, ça n'est pas garantir : il y a une différence entre l'obligation de moyens prévue à l'article 31 et l'obligation de résultat que le groupe Socialistes et apparentés avait réclamée lors de l'examen de la loi Sren. C'est le sens de l'amendement que j'ai déposé après l'article 1^{er}.

Pour le reste, je salue la réécriture proposée, qui élargit le champ des personnes visées par le futur article 31-1, restreint les motifs de dérogation au fait d'être déjà engagé dans un marché et limite la durée de ladite dérogation à dix-huit mois.

Au fond, ce texte s'inscrit dans la stratégie numérique nationale, qui fait de la souveraineté numérique un enjeu très important. Il contribue à la réponse qu'on est en droit d'attendre de l'État pour protéger nos concitoyens et les collectivités qui passent des marchés publics. Nous soutiendrons donc naturellement cette proposition de loi.

Mme Lisa Belluco (EcoS). La souveraineté numérique des administrations et des collectivités n'est plus un sujet technique réservé aux spécialistes ou aux directeurs de services informatiques : c'est un enjeu stratégique, démocratique et politique. Chacun en a désormais conscience.

Les institutions publiques tout comme nos entreprises dépendent encore massivement de solutions proposées par les Gafam, comme en témoignent le recours à Palantir par la DGSI ou le fiasco du *Health Data Hub* avec Microsoft. Au total, près de 265 milliards d'euros de dépenses numériques européennes bénéficient à ces acteurs, soit 80 % du total des dépenses liées aux logiciels et services de *cloud* à usage professionnel en Europe.

Un des principaux problèmes posés par cette situation tient à l'extraterritorialité du droit, en vertu de laquelle les données de nombreuses organisations sont légalement accessibles à des autorités étrangères : la seule localisation géographique des serveurs sur le sol européen ne constitue plus un rempart juridique suffisant. Ces mécanismes juridiques ont parfois été utilisés à des fins économiques et géopolitiques, et ont donné lieu à d'importantes sanctions financières contre des entreprises européennes.

Il est donc légitime que l'État et les collectivités cherchent à s'en protéger. Plusieurs avancées législatives récentes, notamment la loi Sren, vont dans ce sens en renforçant les exigences d'indépendance et de sécurité, même si l'on peut effectivement regretter la lenteur avec laquelle leurs décrets d'application sont publiés. Dans ce contexte, nous saluons la présente proposition de loi et soutiendrons la réécriture générale proposée par le rapporteur.

Mais une question se pose : quelle souveraineté voulons-nous ? Une souveraineté de substitution, consistant simplement à remplacer des géants américains par des géants européens, ou une souveraineté de transformation qui repense en profondeur notre modèle numérique ?

La droite française et européenne reste enfermée dans une logique de compétition industrielle : il s'agit de créer des champions européens pour rivaliser avec les géants américains et chinois, afin de participer à la compétition mondiale et de renforcer les positions d'oligopoles. Cette approche peut sembler pragmatique, mais elle comporte un risque majeur : reproduire les mêmes dépendances structurelles, les mêmes vulnérabilités systémiques et les mêmes logiques de concentration du pouvoir technologique. Or la souveraineté d'aujourd'hui ne doit pas se construire au détriment de la résilience de demain, car les incertitudes sont nombreuses : tensions géopolitiques croissantes, ruptures d'approvisionnement, crise énergétique, impacts du changement climatique, voire effondrements systémiques partiels.

Dans cette optique, la démarche *low-tech* peut apporter quelques réponses. Contrairement à une idée reçue, elle ne consiste pas à rejeter le numérique, mais à l'utiliser en partant du juste besoin. Simplifier les systèmes, privilégier la maintenabilité, réduire la dépendance à des infrastructures complexes, favoriser l'interopérabilité et l'*open source* : tous

ces leviers renforcent la résilience des organisations face aux chocs. Au fond, la véritable souveraineté numérique implique un retour aux principes fondateurs d'internet : décentralisation, coopération, interopérabilité, communs numériques et *open source*.

Une question doit nous guider : que restera-t-il de nos systèmes numériques lorsque l'énergie, les matières premières ou les infrastructures deviendront rares ou intermittentes ? Surtout, comment préparer des réponses crédibles et désirables ?

M. Nicolas Turquois (Dem). Sous ses abords très techniques, ce texte soulève une question majeure pour l'action publique. Au-delà des serveurs, des prestataires ou du code de la commande publique, il est question en fait de la sécurité numérique de nos territoires, de la protection de l'intimité de nos concitoyens et, *in fine*, de la souveraineté de la France.

La loi Sren du 21 mai 2024 constitue un acte fondateur : l'État a enfin exigé des garanties de cybersécurité de très haut niveau, comme la qualification SecNumCloud pour héberger ses données les plus sensibles. C'était indispensable, mais ce n'était qu'une première étape. En effet, la République ne s'incarne pas que dans l'État central : elle vit aussi dans les territoires, et les collectivités locales sont en première ligne. Par le jeu de la décentralisation, elles brassent, stockent et gèrent au quotidien des données d'une sensibilité absolue – données d'état civil, dossiers d'aide sociale, prévention des risques, plans de sauvegarde. Or l'actualité montre chaque semaine que les hôpitaux, les mairies, les départements et les régions sont devenus les cibles privilégiées et régulières de cyberattaques dévastatrices.

Face à cette menace devenue systémique, la naïveté n'est plus permise. Continuer à confier ces données critiques à des prestataires d'informatique en nuage qui ne présentent pas de garanties d'immunité aux législations extraterritoriales, c'est accepter de placer une épée de Damoclès au-dessus des collectivités. La donnée publique est le nouveau territoire stratégique : la laisser à la merci des lois étrangères, même celles de pays alliés, c'est renoncer à notre indépendance.

Il est donc urgent d'étendre le bouclier protecteur de la loi aux grandes collectivités. Tel est l'objectif de cette proposition de loi ; nous saluons cette initiative du Sénat. Toutefois, pour qu'un bouclier soit véritablement efficace, il ne doit comporter aucune faille. Le rapporteur vient de présenter les détails de sa proposition de réécriture avec une grande clarté. Je me contenterai donc d'en souligner la justesse politique.

D'abord, elle colmatara des brèches dangereuses en incluant explicitement les données des services départementaux d'incendie et de secours (Sdis) et celles des centres de gestion de la fonction publique territoriale. Comment pouvions-nous imaginer protéger les données d'une région en laissant celles des pompiers vulnérables ?

Ensuite, en remplaçant la dérogation prévue par le Sénat par une période de transition stricte et limitée à dix-huit mois, elle permet de trouver un juste point d'équilibre : nous ne prenons pas les élus locaux en traître – ils auront le temps d'adapter les contrats en cours – mais nous fixons un cap ferme dont ils ne pourront plus dévier. Enfin, nous leur donnons une véritable arme juridique pour résilier les contrats conclus avec des prestataires qui refuseraient de se mettre aux normes.

La souveraineté numérique n'est pas qu'un concept réservé aux sommets internationaux : elle est une pratique quotidienne et s'exerce à travers les choix des maires et des présidents de région en matière de commande publique. Avec ce texte amendé, nous

donnerons aux collectivités les outils pour protéger efficacement leurs données ainsi que celles de nos concitoyens.

Le groupe Démocrates votera avec conviction pour cette proposition de loi.

M. Jean Moulliere (HOR). Les travaux de la commission d'enquête sur les coûts et les modalités de la commande publique, conduits en 2025 sous l'égide du sénateur Dany Wattebled, ont rappelé un constat connu : certains pays peuvent, grâce à une législation à portée extraterritoriale, intercepter des données hébergées en cloud par les acheteurs publics. Cette situation constitue un risque majeur pour la souveraineté de notre pays.

Elle n'a rien de nouveau : depuis le *Foreign Intelligence Surveillance Act* de 1978, et plus encore depuis le *Cloud Act* de 2018, les autorités américaines peuvent contraindre un fournisseur de services informatiques à leur dévoiler toute communication ou information dont il dispose concernant un de ses clients. L'Inde et la Chine se sont dotées de dispositions similaires.

Ce qui a changé, c'est notre perception de cette situation. Depuis la réélection du président Donald Trump aux États-Unis, de plus en plus de pays assument de faire fi du multilatéralisme pour ne faire valoir que leurs intérêts nationaux, y compris aux dépens de leurs alliés. Dans ce contexte, chaque outil de la puissance publique devient un nouvel instrument de défense ou de coercition.

Les marchés publics ne font pas exception. La commande publique est un instrument de souveraineté majeur. Elle représente 400 milliards d'euros par an, soit 14 % du PIB, et 80 % des marchés sont passés par les collectivités. Parce qu'elle fournit les communes, les préfetures, les écoles ou encore les tribunaux en biens et services indispensables, la commande publique est un outil crucial pour la puissance publique. Elle doit donc contribuer à la préservation, et même au renforcement, de notre souveraineté.

Si beaucoup a été fait à cet égard depuis 2021, en particulier avec la loi Sren, acte fondateur de la souveraineté numérique qui impose aux administrations et aux opérateurs de l'État d'héberger leurs données sensibles dans un cloud souverain, la réalité n'est pas à la hauteur des objectifs. Les fournisseurs de prestations de *cloud* souverain ne représentent par exemple que 63 % des commandes des administrations publiques.

Cette proposition de loi vise à imposer, dans les marchés publics de cloud, des conditions excluant l'application des mesures extraterritoriales imposant la transmission de données à l'étranger, et à garantir l'hébergement de ces dernières au sein de l'Union européenne. Elle étend cette exigence, actuellement limitée aux données les plus sensibles de l'État, à l'ensemble des données publiques détenues par les acheteurs publics, y compris par les collectivités locales. Si cette obligation est une première étape essentielle pour sécuriser les marchés publics numériques, elle ne devra pas rigidifier le droit de la commande publique. Le texte présente à ce titre les garanties nécessaires, puisqu'il exclut les communes de moins de 30 000 habitants et prévoit un mécanisme dérogatoire en cas de difficulté.

Nous voterons donc en faveur de cette proposition de loi pour une France plus souveraine.

Mme Elsa Faucillon (GDR). Cette proposition de loi s'inscrit dans le prolongement des travaux de la commission d'enquête du Sénat sur la commande publique. Celle-ci, qui

représente 400 milliards d’euros par an, soit 14 % du PIB, constitue un levier économique majeur ainsi qu’un outil stratégique. Or les travaux des sénateurs ont mis en lumière un angle mort préoccupant concernant la protection des données publiques dans le cadre de prestations numériques, notamment de leur hébergement et de leur traitement en cloud.

Les services numériques représentent une part croissante des marchés publics. Dans ce domaine, les trois principaux fournisseurs américains – Amazon Web Services, Microsoft Azure et Google Cloud – concentrent environ 70 % du marché européen des infrastructures. Les administrations françaises utilisent donc massivement leurs services. Le problème n’est pas seulement économique, mais aussi juridique et stratégique : ces entreprises sont soumises à des législations à portée extraterritoriale, en particulier au *Foreign Intelligence Surveillance Act* et au *Cloud Act* américains, qui permettent aux autorités des États-Unis d’exiger que leur soient communiquées des données stockées hors du territoire américain. D’autres puissances disposent de dispositifs comparables.

Lors de son audition par la commission d’enquête du Sénat, un dirigeant de Microsoft France a reconnu ne pas pouvoir garantir que des données de citoyens français ne seraient jamais transmises à une autorité étrangère sans l’accord des autorités françaises – une réponse qui dit tout de la vulnérabilité actuelle. Ce débat n’a donc rien de théorique : les données publiques hébergées auprès de prestataires soumis à de telles législations peuvent, en toute légalité, faire l’objet de transferts sur lesquels nous n’avons aucune maîtrise. Les sénateurs y voient un risque juridique majeur, mais aussi un risque stratégique.

La version initiale du texte tirait les conséquences de ce constat en imposant des garanties fortes pour les marchés comportant des prestations de *cloud*. Les modifications adoptées au Sénat ont réduit la portée du dispositif – limitation des obligations aux seules données dites sensibles, exclusion de certaines collectivités, mécanisme de dérogation en cas de difficultés techniques ou financières –, mais je suis sûr que nos débats permettront de renouer avec l’ambition originelle.

Dans un contexte géopolitique marqué par la multiplication des ingérences et des tensions internationales, la protection des données publiques ne peut pas être partielle. La dépendance fonctionnelle de nos administrations à des environnements technologiques soumis à des législations étrangères est devenue la norme. La commande publique représente des centaines de milliards d’euros. Elle peut et doit être un instrument d’orientation stratégique. Si nous ne l’utilisons pas pour exiger des garanties effectives contre les ingérences juridiques étrangères et pour soutenir l’émergence d’offres de *cloud* françaises et européennes crédibles, nous pérennisons une situation de dépendance.

Nous sommes bien conscients qu’une exclusion immédiate et générale des grands fournisseurs internationaux soulèverait des difficultés opérationnelles. La sécurisation de la commande publique numérique doit s’inscrire dans un développement progressif de solutions alternatives pleinement souveraines. Mais un encadrement à la marge ne suffira pas : si nous voulons faire de la commande publique un levier de souveraineté numérique, nous devons en assumer pleinement l’ambition.

M. Philippe Gosselin (DR). Le sujet peut paraître anecdotique, mais il ne l’est pas du tout. Le contexte nous rappelle la nécessité d’assurer notre souveraineté sous toutes ses formes, y compris en matière numérique. Le fait que nous examinons un tel texte aujourd’hui n’est d’ailleurs pas un hasard. L’Assemblée nationale vient elle-même de constituer une commission

d'enquête sur les vulnérabilités systémiques de la France dans le secteur du numérique, présidée par M. le rapporteur.

Nous sommes exposés à des influences diverses et les donneurs d'ordres ne sont pas toujours en mesure de protéger nos données ni de faire appel à des sociétés qui assureraient cette protection dans les meilleures conditions. Cette difficulté ne tient pas seulement au manque d'entreprises à même de répondre à nos attentes, mais aussi à l'existence d'un droit exorbitant qui permet à l'État américain, sous certaines conditions parfois bien lâches, d'accéder à des données considérables.

Il est donc primordial d'appeler les collectivités, les départements, les régions, les intercommunalités et les agglomérations de plus de 30 000 habitants à se préoccuper de la protection de leurs données – pas simplement celles qui concernent leurs finances ou leurs marchés publics, mais aussi celles qui ont trait à la santé, à la recherche ou encore à l'enseignement supérieur. Comme la République, la souveraineté est une et indivisible.

Assurément, le texte qui nous est proposé, sans être l'alpha et l'oméga de la politique à conduire en la matière, donne une orientation ferme, avec des délais d'application et en tenant compte de la situation des collectivités ayant déjà engagé des travaux. Il signifie clairement que chacun doit se saisir de cette question : l'État, les collectivités, les établissements publics, et même les entreprises privées de secteurs sensibles comme la défense ou la stratégie économique, même s'il est juridiquement plus difficile de les y contraindre.

Le groupe Droite républicaine votera évidemment pour ce texte, qui ne doit pas être regardé comme une fin en soi, mais comme une pierre supplémentaire à un édifice qui reste à consolider et à parfaire – car la souveraineté numérique est un élément de la souveraineté, à laquelle nous sommes particulièrement attachés.

M. Philippe Latombe, rapporteur. Madame Griseti, le seuil de 30 000 habitants est celui qui s'imposera dans le cadre de la directive NIS 2. Comme il s'appliquera aussi aux communautés de communes de plus de 30 000 habitants, aux communautés d'agglomération, aux communautés urbaines et aux métropoles, il permettra de couvrir l'essentiel de la population française. Seules quelques petites communautés de communes, dans des zones rurales, ne seront pas couvertes. Elles pourront néanmoins choisir d'opter pour de telles solutions de façon volontaire, en espérant que l'effet d'entraînement les y incitera.

Je confirme d'ailleurs à M. Midy que si nous avons retenu ce seuil de 30 000 habitants, c'est pour permettre aux collectivités d'appliquer de façon homogène les politiques qui s'imposent à elles en matière de cybersécurité et d'hébergement des données sensibles.

Monsieur Coulomme, les services en nuage comprennent non seulement l'hébergement, mais aussi les logiciels dits en Saas (logiciels en tant que services), qui incluent les suites collaboratives. Le texte ne porte que sur l'hébergement et l'utilisation de logiciels en Saas privés. Les collectivités qui souhaiteraient faire de l'hébergement public ne sont pas concernées. Nous avons essayé de définir les données sensibles, pour aller plus loin que ne l'a fait le Sénat. La définition que nous proposons, bien que ramassée, recouvre les données les plus importantes : nous y avons intégré l'ordre public, la santé et la vie de nos concitoyens. Cette approche nous permet d'être en conformité avec les demandes de la Commission européenne. Nous étendons l'application de l'article 31 de la loi Sren, qui nous prémunit contre l'application de règles extraterritoriales, afin de répondre aux interrogations qui se sont fait jour.

Monsieur Houlié, nous nous inscrivons en effet dans la droite ligne de la réflexion qui avait été engagée et que vous aviez alimentée par votre rapport. Ce sont des questions importantes, qui recueillent un large accord, comme le montre le fait que le Sénat ait adopté ce texte à l'unanimité. De même, à l'Assemblée comme au Sénat, puis en commission mixte paritaire, nous nous étions prononcés très majoritairement en faveur de l'article 31. Mme Chatelain a, pour sa part, lancé une commission d'enquête sur le sujet. Cela devient une question transpartisane, sur laquelle nous arrivons à avancer.

Vous regrettez que, selon l'article 31, l'administration de l'État et ses opérateurs doivent « veiller » à ce que le service d'informatique en nuage applique les critères de sécurité et de protection des données. Mais vous voyez que l'emploi de ce terme n'empêche pas les réversibilités, puisqu'un appel d'offres souverain a été lancé il y a trois semaines pour le *Health Data Hub*, et que l'hébergement des données de l'État connaît des évolutions.

La proposition de loi n'a pas pour objet de rouvrir le débat sur l'article 31, dont la rédaction avait fait l'objet d'une notification à la Commission européenne et d'un aller-retour un peu douloureux pour le Gouvernement de l'époque. Nous étions parvenus à une rédaction efficace – comme l'illustre l'exemple du *Health Data Hub* – et conforme à nos obligations conventionnelles. Nous aurons l'occasion de discuter de votre amendement, qui trouverait peut-être davantage sa place dans un autre véhicule législatif. Je rappelle que la Commission et le Parlement européens mènent actuellement des travaux concernant la modification des directives, qui pourraient donner l'occasion de modifier la loi Sren.

Madame Belluco, l'un des objectifs de la proposition de loi est de nous conduire à repenser notre modèle. Il s'agit de ne pas imposer aux collectivités leur mode de fonctionnement. Quelques collectivités pionnières réfléchissent à l'utilisation de la donnée – je pense à la Côte-d'Or, à Lyon ou encore aux Pays de la Loire, où la région a participé à la création d'un opérateur, Gigalis, qui met des services numériques à la disposition des collectivités qui le souhaitent. La proposition de loi offre aux collectivités un éventail de possibilités. Certaines voudront avoir des *data centers* à proximité, d'autres préféreront l'échelle régionale ou nationale. Nous leur offrons la possibilité de repenser leur modèle en fonction de leurs besoins, sans leur imposer une façon de faire.

Monsieur Turquois, certains systèmes d'information ne sont pas concernés par la proposition de loi car leurs données ne sont pas la propriété de la collectivité. Celles de l'état civil, par exemple, sont abritées par le réseau sécurisé du ministère de l'Intérieur. Le texte ne s'applique qu'aux données collectées et conservées par les collectivités : je pense par exemple aux données des centres communaux d'action sociale, qui présentent une sensibilité particulière dans la mesure où il s'agit de données financières qui ont partie liée à la santé et au handicap. D'autres systèmes ont été pensés avec l'État pour éviter ce genre de difficultés. Cela étant, vous avez raison de souligner que nos collectivités connaissent des fuites de données importantes. Le projet de loi sur la résilience des infrastructures critiques et la présente proposition de loi, conjugués, permettraient de couvrir l'intégralité du champ et d'accroître la protection de nos concitoyens.

Monsieur Moulliere, nous nous efforçons de conserver de la souplesse. Le texte assigne un objectif aux collectivités mais, conformément au principe de libre administration, ne leur dit pas comment elles doivent procéder. Les petites collectivités pourront, si elles le souhaitent, bénéficier de ses dispositions. Des solutions très souples d'utilisation du *cloud*, fondées sur le paiement à l'utilisation, offriront des solutions financières aux petites communes.

Madame Faucillon, nous avons étendu la définition des données sensibles concernées, en nous inspirant des dispositions de la loi Sren applicables à l'État, et en y intégrant les éléments nécessaires au fonctionnement des collectivités et à l'exercice de leurs compétences, tout en mentionnant les notions d'ordre public et de protection de la santé et de la vie des personnes. Cette approche permet de garantir la conventionnalité du dispositif : les collectivités souhaitent en effet que nous aboutissions à la rédaction la plus précise possible pour éviter les recours, en particulier des Gafam.

Monsieur Gosselin, il ne s'agit pas, en effet, de la fin du processus. Ce texte constitue une brique supplémentaire, il n'a pas pour objet de tout révolutionner. Il dit aux collectivités qu'elles doivent prendre leur part de l'évolution en cours, tout en leur laissant le choix des moyens à employer. L'ensemble de la sphère publique doit se mettre en mouvement sur cette question. Les collectivités nous demandent que la directive NIS 2 et donc le projet de loi sur la résilience entrent en application le plus vite possible. Elles ont besoin de se projeter. En effet, lorsque les élus municipaux prendront leurs fonctions, dans quelques semaines, ils devront définir des budgets en conformité avec ces textes.

Je prie donc instamment le Gouvernement d'inscrire le projet de loi relatif à la résilience des infrastructures critiques et au renforcement de la cybersécurité à l'ordre du jour dès que possible. De même, les décrets d'application des lois que nous votons doivent être pris dans les meilleurs délais. Le décret d'application de l'article 31 a été soumis à la Commission européenne, qui n'a pas formulé de remarques particulières, et est actuellement examiné par le Conseil d'État. Nous arrivons au terme du processus. Logiquement, comme l'a dit le ministre, le texte devrait entrer en vigueur d'ici à la fin avril.

Article unique (art. 31-1 [nouveau] de la loi n° 2024-449 du 21 mai 2024 visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique)

Amendement CL13 de M. Philippe Latombe, sous-amendements CL15 et CL16 de Mme Monique Griseti

M. Philippe Latombe, rapporteur. Il s'agit de la réécriture globale que j'ai évoquée. Je n'ai pas souhaité diviser cet amendement en trois ou quatre dispositions distinctes, même si cela aurait pu favoriser le débat, car il forme un tout cohérent.

Dans une première partie, l'amendement vise à redéfinir le champ des collectivités concernées. La loi devait déjà s'appliquer aux régions, aux départements et aux communes de plus de 30 000 habitants. Nous y ajoutons leurs établissements publics administratifs, les centres de gestion de la fonction publique territoriale, les services départementaux d'incendie et de secours – qui détiennent eux aussi des données très sensibles –, les communautés de communes de plus de 30 000 habitants, ainsi que les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles.

Ensuite, la réécriture définit les données présentant une sensibilité particulière.

Enfin, l'amendement énonce les conditions de dérogation aux règles posées. La dérogation ne pourra dépasser dix-huit mois et devra résulter d'une délibération rendue publique et motivée, par parallélisme avec ce que nous avons imposé à l'État dans l'article 31 de la loi Sren. En effet, lorsqu'un ministère veut déroger à la loi, c'est le Premier ministre, sur avis du ministre concerné, qui peut accepter la dérogation, par une décision motivée et rendue

publique et pour une durée maximale de dix-huit mois. Nous n'imposons donc rien de plus ni rien de moins aux collectivités qu'à l'État. Ce parallélisme des formes est facteur de simplicité.

Mme Monique Griseti (RN). Le sous-amendement CL15 vise à supprimer le seuil de 30 000 habitants à partir duquel les communes devront respecter la loi. Si les communes ayant une population inférieure peuvent demander à bénéficier de ces règles protectrices, pourquoi ne pas étendre le texte à l'ensemble des communes ? Cela permettrait de protéger partout de la même manière les données d'une particulière sensibilité.

Le sous-amendement CL16 vise au moins à ramener le seuil à 10 000 habitants. En effet, certaines communes dont la population est comprise entre 10 000 et 30 000 habitants abritent des données sensibles, telles Oissel, en Normandie, qui accueille une école de police, Rognac, une ville de 11 000 habitants de ma région Provence-Alpes-Côte d'Azur, Chantilly et bien d'autres.

M. Philippe Latombe, rapporteur. Comme je l'ai dit, la fixation du seuil de 30 000 habitants s'explique par deux raisons. Premièrement, c'est le seuil qui avait été défini dans le projet de loi sur la résilience des infrastructures critiques ; nous aurions ainsi un parallélisme des formes qui faciliterait les choix d'architecture informatique.

Deuxièmement, au cours des auditions que nous avons menées, les collectivités ont été unanimes pour dire que le seuil de 30 000 habitants était adapté, en ce qu'il permettait de couvrir l'immense majorité de la population. Elles ont relevé que le petit nombre de communes appartenant à des communautés de communes de moins de 30 000 habitants auraient la possibilité de bénéficier de ces règles protectrices. En revanche, l'extension de l'obligation à l'ensemble des communes pourrait engendrer des surcoûts extraordinairement élevés, les systèmes d'information devant être modifiés substantiellement. Or les petites communes n'ont pas nécessairement la capacité budgétaire d'assumer les investissements nécessaires. C'est aussi pour cette raison que nous avons élargi l'application de la loi aux Sdis et aux centres de gestion afin d'étendre la protection des données sensibles et, partant, de la population. Demande de retrait ou avis défavorable.

*La commission **rejette** successivement les sous-amendements.*

*Elle **adopte** l'amendement.*

*En conséquence, l'article unique est **ainsi rédigé** et les amendements suivants tombent.*

Après l'article unique

Amendement CL12 de M. Sacha Houlié

M. Sacha Houlié (SOC). Cet amendement a pour objet de remplacer, à l'article 31 de la loi Sren, les mots « veillent à ce » par les mots « garantissent ». Cette précision n'a pas seulement une portée sémantique : il s'agit de passer d'une obligation de moyens à une obligation de résultat. Un pouvoir adjudicateur aurait ainsi la possibilité d'écarter, sur le fondement de cette disposition, un candidat à un marché de prestation de services de données en *cloud*.

M. Philippe Latombe, rapporteur. D'abord, la proposition de loi vise à étendre l'application de l'article 31, non à le modifier. Je considère votre amendement comme un amendement d'appel à l'égard du Gouvernement : c'est plutôt avec lui qu'il faudra en discuter.

En outre, si nous procédions à la modification que vous proposez, il faudrait à nouveau solliciter l'accord de la Commission européenne. Or celle-ci nous avait dit que le mot « garantissent », qui figurait dans la première version du projet de loi Sren, ne pouvait pas être employé. Cela ne nous empêche pas d'être très vigilants quant à l'obligation imposée par l'État à ses opérateurs, par exemple concernant le *Health Data Hub*, de rendre leur stockage souverain.

J'ajoute que la Commission européenne mène des travaux qui permettront, dans le cadre des textes sur la souveraineté européenne, de modifier l'article 31 sans s'exposer à un problème de conventionnalité. Ces pistes d'évolution pourraient vous donner satisfaction d'ici à la fin de l'année. Avis défavorable.

M. Sacha Houlié (SOC). Ayant entendu l'avis du rapporteur, je retire l'amendement mais le redéposerai en séance afin de connaître celui du Gouvernement.

L'amendement est retiré.

Amendement CL7 de M. Jean-François Coulomme

M. Jean-François Coulomme (LFI-NFP). Le projet de loi de finances pour 2026, imposé par 49.3, amputant de plus de 2 milliards d'euros le budget des collectivités territoriales, nous sommes légitimement en droit de nous demander où nous allons trouver l'argent nécessaire pour que nos collectivités se conforment aux bonnes idées de ce texte. En effet, les bonnes intentions ne sont pas suffisantes : encore faut-il avoir les moyens de les concrétiser. Aussi demandons-nous par cet amendement un rapport afin de connaître les moyens alloués aux collectivités pour se conformer à la loi.

Nous déposerons d'autres demandes de rapport en séance publique car des zones d'ombre demeurent concernant l'application de la loi. Par exemple, comment évaluera-t-on le bilan carbone des fournisseurs ? On sait que le *cloud* et les gros serveurs consomment des ressources énergétiques considérables. Par ailleurs, plusieurs services publics, jusqu'au ministère de l'intérieur, ont connu, au cours des derniers mois, des fuites massives de données, ce qui nous laisse perplexe quant aux performances techniques des systèmes auxquels nous confions les données des citoyens. Ceux-ci n'ont aucune envie de voir leurs données sensibles diffusées en France ou à l'étranger.

M. Philippe Latombe, rapporteur. S'agissant du dernier point, nos concitoyens s'interrogent effectivement sur la protection des données, y compris celles confiées à la sphère publique. La Commission nationale de l'informatique et des libertés a demandé que l'utilisation d'un numéro de certification multifacteurs soit obligatoire en cas de recours à une base de données de grande ampleur. Or cela n'était pas le cas dans un certain nombre des fuites constatées : celles-ci étaient liées, dans la plupart des cas, à des attaques d'ingénierie sociale, à la récupération d'identifiants et de mots de passe sans authentification multifacteurs. Il faut sans doute développer une certaine hygiène numérique, mais cette préoccupation trouvera davantage sa place dans la réflexion autour de NIS 2 et de la cybersécurité.

S'agissant de votre amendement, je propose que ce soient les sénateurs qui établissent le rapport que vous demandez, dans le cadre du contrôle de l'application de la loi. Ils en ont en effet émis le souhait, et nous obtiendrions les résultats plus rapidement que si nous confiions ce travail au gouvernement. En outre, une analyse menée par la chambre issue des collectivités pourrait être plus objective. Par conséquent, demande de retrait ou avis défavorable, mais pas sur le fond.

La commission rejette l'amendement.

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

*

* *

Puis, la commission examine, selon la procédure de législation en commission, en deuxième lecture, la proposition de loi, modifiée par le Sénat, visant à simplifier la sortie de l'indivision et la gestion des successions vacantes (n° 2263) (Mme Louise Morel et M. Nicolas Turquois, rapporteurs).

Mme Agnès Firmin Le Bodo, présidente. Cette proposition de loi a été déposée par Mme Louise Morel et M. Nicolas Turquois le 21 janvier 2025. Nous l'avons examinée l'an dernier en première lecture dans le cadre de la journée réservée du groupe Les Démocrates, et adoptée le 6 mars 2025. Elle a ensuite été adoptée modifiée par le Sénat le 18 décembre.

Pour cette deuxième lecture, le groupe Les Démocrates a choisi de désigner, au côté de notre rapporteure en première lecture, Mme Louise Morel, un deuxième rapporteur, M. Nicolas Turquois.

La procédure de législation en commission s'appliquera pour l'ensemble de ce texte.

M. Nicolas Turquois, rapporteur. Nous sommes heureux d'examiner la proposition de loi adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale puis par le Sénat visant à simplifier la sortie de l'indivision et la gestion des successions vacantes.

Ce texte est l'aboutissement de près de trois années de travail. Il répond à une réalité très concrète : chaque année, plus de 630 000 successions sont ouvertes et près de 425 000 divorces, ruptures de pacs ou séparations interviennent dans notre pays. Derrière ces chiffres, on trouve des centaines de milliers de situations d'indivision, parfois conflictuelles, souvent longues et coûteuses. Je précise que ces situations relèvent de la justice civile, qui prend moins la lumière que la justice pénale mais qui concerne bien davantage nos concitoyens dans leur quotidien.

J'ai été alerté par des élus de ma circonscription, confrontés à des biens laissés à l'abandon – sans être en ruine, auquel cas ils auraient pu intervenir – au centre des bourgs. Ces biens sont bloqués depuis dix, vingt, trente ans – le record, dans ma circonscription, étant de quarante ans, pour une affaire qui a occupé trois générations de notaires. Après avoir pris contact avec les notaires locaux, j'ai identifié de nombreuses situations de ce type. Ils s'en désintéressent parfois d'ailleurs car ces dossiers qui n'en finissent pas peuvent être dus à de grandes tensions familiales, y compris pour des successions de faible valeur.

Je me suis appuyé au départ sur un rapport de l'Inspection générale de la justice, qui estimait que ces situations longues, complexes et coûteuses embolisaient les tribunaux. Pour améliorer le droit existant, nous nous sommes inspirés de certains droits locaux, applicables notamment à la Corse, aux territoires ultramarins et surtout à l'Alsace-Moselle – d'où ma collaboration avec Louise Morel. Sur ces questions, le droit local se révèle parfois plus efficace que le droit commun.

La proposition de loi a été adoptée à l'Assemblée nationale l'année dernière à une très large majorité, puis transmise au Sénat, qui l'a enrichie avant de l'adopter à l'unanimité.

Je m'étais concentré, à l'origine, sur les indivisions liées aux successions. Au cours de la navette, d'autres questions ont émergé, comme celle des indivisions issues des séparations ou certains aspects procéduraux relevant du pouvoir exécutif. Parallèlement à ce travail, nous avons noué un dialogue avec les représentants des avocats et des notaires ainsi qu'avec le Gouvernement.

Dans le même temps, ce dernier a engagé des travaux pour réformer la procédure de partage judiciaire, employée en l'absence d'accord amiable pour sortir d'une indivision. Près de 10 000 procédures de ce type sont engagées chaque année. Un groupe de travail réunissant notaires, avocats et praticiens du droit local alsacien-mosellan a permis d'aboutir à un projet de réforme réglementaire. Un projet de décret, actuellement en préparation, devrait être soumis au Conseil d'État avant l'été. Sa publication est toutefois subordonnée à l'adoption de la présente proposition de loi, en particulier de son article 4.

Le calendrier parlementaire nous conduit à examiner le texte dans la version issue du Sénat. Il paraît peu probable qu'une nouvelle navette permette son adoption définitive avant 2027. C'est pourquoi nous souhaiterions parvenir à un vote conforme pour permettre son entrée en vigueur rapide.

Mme Louise Morel, rapporteure. Je voudrais, avant toute chose, avoir une pensée pour les familles confrontées à des situations très difficiles qui nous ont interpellés au cours des dernières années. J'aimerais vous livrer quelques témoignages.

Agnès, qui vit en Seine-Maritime, nous écrit en 2025 : « *La situation est bloquée depuis 2013. Mon époux a tenté jusqu'à son décès, à la suite d'une grave maladie, en 2020, d'en demander la sortie auprès du tribunal de Seine-Maritime. Cette mission m'incombe en tant que conjoint survivant. Malgré une diligence soutenue au quotidien pour espérer voir la fin de ce conflit, cinq années de veuvage bientôt, aucun résultat trouvé. En fin d'année, cela fera douze années.* »

Une autre femme, qui habite à Paris, nous écrit pour avoir des renseignements car l'indivision venant de sa grand-mère dure depuis trente ans et est impossible à régler.

Un monsieur, dénommé Bernard, nous écrit : « *Savez-vous quand le décret sera appliqué ? Nous avons une indivision qui est bloquée depuis quinze ans alors que cette petite maison se détériore au fil du temps. Le notaire n'est pas très actif, avec des cousins au Canada qui ne répondent pas, qui bloquent cette modeste succession.* »

Dernier témoignage : « *Pourriez-vous me donner des précisions sur cette proposition de loi ? Dans le cadre d'une indivision liée à une succession datant de 1973, qui rassemblait à l'origine huit héritiers et maintenant dix-huit, dix-sept semblent d'accord. Il nous manque*

l'accord du dix-huitième, qui est en hôpital psychiatrique mais n'est ni sous tutelle, ni sous curatelle. Les médecins ne nous laissent pas le voir, ce qui bloque la succession depuis plusieurs années, d'où notre impatience quant à l'aboutissement de votre proposition de loi. »

Nous tenons à votre disposition des dizaines de témoignages que nous avons reçus au cours des dernières années, qui mettent en lumière les implications très concrètes de ce texte et montrent combien il est attendu.

La rédaction issue du Sénat diffère de celle adoptée en première lecture à l'Assemblée nationale, mais elle comporte des avancées substantielles et attendues. L'ensemble des professionnels consultés – notaires, avocats, magistrats – nous ont encouragés à adopter ce texte. Un consensus entre avocats et notaires est suffisamment rare pour être souligné.

La proposition de loi s'articule autour de trois axes : mieux informer les collectivités territoriales, améliorer la gestion des successions vacantes et des interventions domaniales, simplifier la vente des biens indivis et accélérer les partages judiciaires.

Nicolas Turquois a axé ses travaux sur le début du texte, jusqu'à l'article 2. Pour ma part, je traiterai des articles 3 et 4.

En matière d'information des collectivités, l'article 1^{er} A permet au maire et au président d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) d'obtenir de l'administration fiscale des informations facilitant l'acquisition des biens en état d'abandon situés sur leur territoire. Il s'agit d'un levier concret pour revitaliser les communes et lutter contre la vacance immobilière.

Les articles 1^{er} bis, 1^{er} ter A et 1^{er} ter renforcent, quant à eux, la transparence et l'efficacité du traitement des successions vacantes. Ils prévoient une publicité numérique complémentaire à la publicité papier existante, autorisent l'administration chargée du domaine à mandater des tiers pour accélérer les ventes – notamment dans les territoires les plus éloignés – et introduisent davantage de souplesse dans l'ordre de cession des biens lorsque l'État intervient comme curateur.

Les articles 2 à 4 constituent le cœur de la réforme. L'article 2 consacre une jurisprudence de la Cour de cassation qui permet de déroger à la règle de l'unanimité pour vendre un bien indivis en cas d'urgence et dans l'intérêt commun des indivisaires. L'article 3 clarifie la procédure applicable en Corse, en autorisant la vente d'un bien indivis à la majorité des deux tiers sans intervention judiciaire. Enfin, l'article 4 pose les bases législatives de la réforme du partage judiciaire, inspirée du droit d'Alsace-Moselle. Celui-ci confère davantage de pouvoirs au notaire que ne le fait le droit commun, ce qui est particulièrement utile pour traiter les indivisions complexes. Cette réforme repose sur un binôme qui assume des responsabilités étendues, formé du juge commis et du notaire. Elle prévoit l'intervention de l'avocat à chaque étape pour défendre les intérêts des indivisaires, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle. L'objectif est de réduire les délais, de limiter les contentieux accessoires et de parvenir plus rapidement à un partage effectif.

Un décret en Conseil d'État doit compléter le dispositif d'ici à la fin de l'année, pour une entrée en vigueur prévue début 2027.

Nicolas Turquois et moi-même avons examiné attentivement l'ensemble de vos amendements et nous réjouissons du débat qui s'ouvre. Néanmoins, notre priorité demeure

l'adoption conforme du texte, afin que cette réforme attendue s'applique sans délai au bénéfice de nos concitoyens.

Mme Agnès Firmin Le Bodo, présidente. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

M. Michel Guiniot (RN). Ce texte qui veut apporter des solutions pour simplifier la sortie de l'indivision et la gestion des successions vacantes est important, et nous espérons qu'il sera utile. Un travail très intéressant avait été fait ici en première lecture et nous avons été surpris de voir à quel point la proposition de loi a été modifiée par les sénateurs et le gouvernement. Si l'objectif d'aider nos concitoyens à résoudre les difficultés résultant d'une succession demeure, un autre volet du texte a nettement évolué. En effet, il entendait également, à l'origine, remédier à la dégradation durable des paysages dans nos circonscriptions, puisque les centres-bourgs et les centres-villes comptent tous des maisons en ruine qui nuisent à leur attrait, parfois depuis très longtemps, sans compter les risques qu'elles font courir au voisinage. Mais l'idée de créer une base de données recensant les biens en état manifeste d'abandon a fait long feu, de même que les propositions relatives à des rapports et à l'expérimentation du dispositif alsacien-mosellan dans des territoires volontaires.

Toutefois, le dispositif de publicité numérique des annonces légales et judiciaires a été pérennisé et fait une place aux parutions au format papier, conformément à l'une de mes recommandations – il aura fallu attendre son passage au Sénat pour qu'elle soit intégrée au texte, en l'occurrence à l'article 1^{er} *bis*.

L'article 1^{er} A permet une communication plus fluide entre les collectivités territoriales et l'administration fiscale dans le cadre de la procédure d'acquisition de biens sans maître. Toutefois, comme j'aurai l'occasion de le développer en présentant mes amendements, certains problèmes de formulation risquent de rendre le dispositif inopérant.

L'article 1^{er} *ter* A autorise l'administration des domaines à accorder un mandat aux fins de signature d'un acte de vente relatif à des biens relevant d'une succession vacante.

L'article 1^{er} *ter* assouplit les modalités de vente des immeubles relevant d'une succession vacante par la direction nationale d'interventions domaniales (DNID).

L'article 2 consacre dans la loi une jurisprudence de 2013 selon laquelle le juge peut autoriser un indivisaire à conclure seul un acte de vente d'un bien indivis.

L'article 3 précise les modalités d'aliénation et de partage d'un immeuble indivis en Corse.

L'article 4 constitue désormais le cœur de la proposition de loi. Au Sénat, le Gouvernement a entendu apporter une base légale à une réforme réglementaire de la procédure du partage judiciaire. Toutefois, tant que la représentation nationale ne disposera d'aucun élément sérieux concernant un projet de décret, nous ne pourrons pas véritablement y accorder de crédit. Nous avons l'occasion de poser le premier jalon de la réforme du partage judiciaire, qui pourrait s'appliquer aux biens indivis issus d'une succession comme d'une séparation, mais il faut veiller à ce que son fondement légal ne soit ni trop flou ni juridiquement instable.

Si le texte a été substantiellement modifié, l'apport du Gouvernement à l'article 4 indique l'intérêt qu'il porte à ce texte et à cette problématique de société. Nous devons être à la hauteur des espérances de nos concitoyens afin de résoudre ce problème qui pénalise tant de

familles. En conséquence, notre groupe votera en faveur de la proposition de loi mais appelle de ses vœux le vote transpartisan de ses amendements.

M. Sébastien Huyghe (EPR). En 2025, l'Insee recensait 3 millions de logements vacants en France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer, hors Mayotte. Ce phénomène peut s'expliquer par de multiples facteurs, parmi lesquels l'existence d'indivisions prolongées. Le constat est clair : une indivision devrait par nature rester temporaire, mais certaines indivisions successorales conflictuelles se prolongent pendant dix, vingt, trente, voire quarante ans. Ces situations peuvent résulter de désaccords entre les indivisaires, de l'inaction de certains d'entre eux ou encore de l'impossibilité d'identifier ou de localiser certains ayants droit.

Lorsque des indivisions traversent plusieurs générations, leur résolution devient particulièrement complexe. Cela se traduit par la multiplication de biens immobiliers laissés à l'abandon, susceptibles d'entraîner des nuisances importantes, telles que des occupations illégales, des squats, des problèmes d'insalubrité ou une dégradation du cadre de vie. Tout citoyen peut se trouver un jour confronté à une indivision, ce qui en fait un enjeu d'intérêt général que nous devons traiter. Bien que technique, cette question a des conséquences concrètes dans la vie de nos concitoyens.

Le texte qui nous est soumis s'inscrit dans la suite de la proposition de loi que j'avais écrite avec Jean-Luc Warsmann, alors président de la commission des lois, et qui avait été adoptée par notre assemblée. Il s'inspire des procédures en vigueur en Alsace-Moselle, où il est heureux de constater que le partage est plus rapide et plus fluide. Cela tient largement au fait que le juge et le notaire travaillent de concert dès le début de la procédure.

Nous devons nous assigner, collectivement, l'ambition d'étendre l'efficacité du droit alsacien-mosellan à l'ensemble du territoire national, en l'adaptant au droit national et à ses réalités historiques. Je suis ravi de constater que le texte qui revient du Sénat propose un dispositif juridique consolidé. L'article 4 de la proposition de loi pose les bases législatives qui imposeront au pouvoir réglementaire d'instituer une nouvelle procédure de partage judiciaire directement inspirée du modèle alsacien-mosellan. C'est aussi la trajectoire souhaitée par le gouvernement, comme l'a rappelé le garde des sceaux, Gérard Darmanin, au Sénat.

Cette réforme repose sur trois axes. Premièrement, elle instaure un binôme juge-notaire dès l'ouverture de la procédure de partage. Deuxièmement, elle confère un rôle de pilotage actif au juge, qui dirigera les opérations et pourra trancher les difficultés au fur et à mesure de l'avancée de la procédure ; il ne sera plus nécessaire d'attendre son terme pour constater un blocage. Troisièmement, la réforme vise à mettre fin à l'inertie de certains ayants droit : désormais, le silence ne pourra plus paralyser la procédure. La représentation par un avocat sera obligatoire dès le début. Si un héritier refuse de recourir à un avocat ou de participer à la procédure, elle se poursuivra malgré tout et la décision rendue s'imposera à lui. L'objectif est de protéger les droits de ceux qui souhaitent sortir de l'indivision et de contribuer à résorber le désordre foncier.

Le groupe Ensemble pour la République votera donc en faveur de cette proposition de loi qui, dans le respect du droit de propriété, permettra de trancher les litiges plus efficacement et contribuera à réduire le désordre foncier. Il votera contre tous les amendements parce qu'il importe, vu l'urgence, d'adopter ce texte conforme.

Mme Sandrine Nosbé (LFI-NFP). La proposition de loi vise à simplifier le processus de sortie de l’indivision successorale, souvent à l’origine de blocages entre héritiers. Elle entend répondre aux difficultés rencontrées par de nombreuses familles. Essentiellement technique, elle vise à éviter que des biens immobiliers restent longtemps inutilisés pour les remettre au plus vite en résidence ou en location.

Selon l’Insee, en 2025, la France compte 2,9 millions de logements vacants – 1 million de plus en quinze ans –, soit un taux de vacances de 7,7 %. En parallèle, la Fondation pour le logement des défavorisés, dans son rapport de 2026 sur l’état du mal-logement en France, a annoncé que le nombre de personnes sans-abri avait doublé en dix ans, atteignant 350 000 personnes. On compte 912 personnes mortes de la rue en 2024 tandis que l’accès au logement est en baisse, avec 2,9 millions de ménages en demande de logement social.

Tout cela est le reflet d’une crise majeure du logement dans notre pays. Pendant que la part du PIB dédiée au logement a baissé de 32 % depuis 2011, le nombre d’expulsions locatives avec le concours de la force publique a augmenté de 49 %. Alors que l’accès à un logement autonome et durable doit être un droit fondamental, on constate une baisse de 30 % du nombre de nouveaux logements sociaux depuis 2017. Résultat concret : 15 millions de personnes en situation de mal-logement ou de fragilité par rapport au logement en 2025. Tel est le contexte.

Certes, la proposition de loi souhaite mobiliser une partie du logement vacant, mais elle ne revient pas sur les mesures du Gouvernement qui ont augmenté le mal-logement dans ce pays, comme la baisse des aides personnelles au logement, la loi Kasbarian ou la baisse de 800 millions des crédits du logement dans la loi de finances de 2026.

Le texte se concentre sur l’indivision, situation juridique dans laquelle les biens du défunt appartiennent à l’ensemble des héritiers jusqu’à ce que le partage entre eux soit fait. Cela signifie que les biens de la succession appartiennent indistinctement à tous les héritiers, sans que leurs parts respectives ne soient matériellement individualisées. Selon l’article 815 du code civil, « *nul ne peut être contraint à demeurer dans l’indivision et le partage peut toujours être provoqué, à moins qu’il n’y ait été sursis par jugement ou convention.* » Mais lorsqu’un indivisaire veut sortir de cette situation, il peut se retrouver confronté au refus de ses co-indivisaires. La succession est alors bloquée jusqu’à l’obtention d’un accord à l’amiable ou d’une décision juridique qui peut mettre plusieurs décennies à advenir. Cela peut entraîner une mise à l’abandon des biens pendant de nombreuses années, faute d’entretien. Par ailleurs, le nombre d’indivisaires augmente à chaque décès pendant la durée de l’indivision et au fil des générations, la difficulté à rassembler tous les indivisaires peut rendre impossible le partage de succession.

La proposition de loi occulte toutefois une réalité centrale : celle des inégalités sociales entre les indivisaires. L’article 2 issu du Sénat permet à un seul des indivisaires d’effectuer l’acte de vente sans l’accord des co-indivisaires et ce sans reprendre les conditions d’urgence et d’intérêt commun posées par la jurisprudence. Ainsi, un indivisaire habitant toujours dans le bien, et qui a besoin de temps pour le quitter, pourra se voir forcé de le faire par la décision arbitraire de l’un des indivisaires. C’est problématique, et là se situent nos divergences avec les rédacteurs de ce texte, qui n’ont qu’une vision libérale de l’indivision.

Nous n’avons pas d’opposition forte à ce texte, si ce n’est qu’il passe totalement à côté de la problématique majeure : la réquisition des logements vacants, quel que soit leur type. Ce

texte montre donc le manque d'ambition et de volonté politique des macronistes pour faire face au manque de logements.

Avec les réserves évoquées, nous voterons pour ce texte, bien qu'il soit largement insuffisant et hypocrite compte tenu des politiques suivies par ses rédacteurs pour endiguer la problématique du mal-logement.

Mme Céline Thiébault-Martinez (SOC). Ce texte technique touche à des réalités très concrètes. Derrière les articles du code civil, il y a des familles bloquées depuis des années, des décennies, dans des indivisions successorales inextricables. Le résultat, je l'ai constaté dans ma circonscription : des maisons fermées qui se dégradent, un voisinage qui se plaint, des fratries divisées, des procédures longues, coûteuses, décourageantes.

Le problème est bien identifié : lorsqu'un patrimoine est transmis à plusieurs héritiers, chacun devient propriétaire d'une quote-part. Or notre droit civil organise une tension permanente entre propriété et indivision : l'article 815 du code civil prévoit que nul ne peut être contraint à demeurer dans l'indivision, tandis que l'article 545 dispose que nul ne peut être contraint de céder sa propriété. Résultat, lorsqu'un indivisaire veut sortir de l'indivision, il peut se heurter au refus d'un autre et tout se bloque.

Ces situations sont loin d'être marginales : selon l'Insee, quatre Français sur dix ont déjà reçu un héritage au cours de leur vie. L'héritage structure ainsi fortement la répartition du patrimoine et lorsque ces biens sont bloqués, des logements restent vides, alors même que les tensions foncières sont fortes. Dans certains territoires, la situation est critique : en Corse et dans les outre-mer, jusqu'à 40 % du foncier privé serait paralysé par des indivisions anciennes, parfois centenaires.

Bien que ce texte ne réponde pas à la crise majeure du logement que vivent les Français, lever les verrous juridiques tout en conciliant la protection du droit de propriété avec la mobilisation du foncier paraît nécessaire. Des modifications sénatoriales ont restreint le champ initial du texte, ou l'ont totalement réécrit. C'est regrettable sur certains points. Ainsi, en première lecture, les travaux de notre commission avaient permis la création d'une base de données de recensement des biens en état d'abandon. Nos collègues sénateurs l'ont abandonnée. L'article 2, qui vise à favoriser la sortie des indivisions bloquées du fait d'une succession vacante, a été quant à lui totalement réécrit. L'Assemblée nationale avait, sur proposition de la rapporteure, adopté un dispositif précis et équilibré, comportant quatre conditions cumulatives. Le Sénat l'a supprimé pour transcrire dans la loi une jurisprudence de la Cour de cassation de 2013.

Enfin, des points ne semblent pas stabilisés, comme la possibilité pour l'administration du domaine de donner mandat pour la vente des biens d'une succession vacante, qui figure à l'article 1^{er} *ter*. Cette disposition introduite par le Gouvernement au cours de la séance au Sénat fait l'objet de fortes réticences de la part des notaires, ce qui devrait rendre sa mise en œuvre complexe.

Si nous amendons ce texte, il repartira au Sénat et risque de ne jamais aboutir. S'il est adopté conforme, nous ouvrons de nouvelles possibilités de liquidation de successions ; nous contribuons à préserver la valeur du patrimoine ; nous facilitons pour les collectivités territoriales la collecte des impôts fonciers. Nous disposons là d'un véhicule législatif : soit nous faisons un pas, soit nous attendons une réforme plus large qui, chacun le sait, prendra des années.

Parce qu'il peut régler des conflits, libérer certains biens en état d'abandon, apporter des solutions concrètes à des familles en souffrance, le groupe Socialistes et apparentés votera donc conforme ce texte.

Mme Léa Balage El Mariky (EcoS). Ce sujet qui peut sembler technique a en réalité des conséquences très concrètes sur la vie de milliers de personnes. Beaucoup de logements restent vacants, parfois pendant des années, non parce qu'ils sont inhabitables mais parce qu'un désaccord bloque toute décision. L'attachement affectif des uns, les contraintes économiques des autres, la nécessité d'obtenir l'unanimité, tout cela finit par produire de l'immobilisme. Or cet immobilisme a un coût social immense : près d'un quart des logements vacants sont liés à des situations d'indivision et, dans le contexte d'une crise profonde du logement, avec des familles qui cherchent désespérément à se loger, nous ne pouvons plus accepter que ce patrimoine reste figé. Il est donc légitime de vouloir simplifier les procédures ; c'est ce que fait le texte que nous examinons aujourd'hui pour la deuxième fois.

Mais cette simplification doit être encadrée. Nous ne pouvons pas, au nom de l'efficacité, fragiliser le droit des héritiers qui pourraient se retrouver lésés par des décisions prises sans leur consentement réel. L'équilibre est délicat, mais il est indispensable. C'est la raison pour laquelle nous soutiendrons les améliorations proposées par Elsa Faucillon, notamment celle qui introduit une garantie sociale minimale lorsque le bien constitue le domicile principal.

Cela étant dit, nous devons être honnêtes : aussi utile qu'elle soit, cette réforme ne suffira pas à répondre à la crise du logement. La vacance ne tient pas uniquement aux blocages successoraux mais aussi à des stratégies de rétention, autrement dit à la spéculation immobilière.

Dans ce contexte, nous devrions de toute urgence agir pour élargir notre approche. D'abord, il faut donner aux collectivités les moyens d'agir concrètement. Les maires étant confrontés au quotidien aux demandes de logement et aux situations d'urgence, il est logique de leur donner des outils supplémentaires. Nous soutiendrons donc l'amendement de notre collègue Faucillon afin de donner aux communes un droit de préemption sur les biens issus des divisions successorales.

Ensuite, nous devons assumer que, face à l'urgence sociale, certains outils plus volontaristes doivent être mobilisés. Le droit de réquisition existe, il n'est pas révolutionnaire. Il est prévu pour des situations où l'intérêt général l'exige. Lorsque les logements restent durablement vacants alors que des ménages sont à la rue, la question de leur mobilisation ne peut pas être évacuée par principe. Ce n'est pas le débat du jour, mais ça l'a été le 12 février, lors de notre niche parlementaire : Danielle Simonnet l'avait défendu avec force, mais la commission des affaires sociales avait balayé cette proposition.

Vous l'avez compris, nous devons agir sur l'ensemble de la chaîne. Nous voterons donc ce texte, parce qu'il constitue une avancée utile, mais en affirmant clairement qu'il doit être une étape dans une politique de logement plus ambitieuse, plus cohérente et plus résolue.

M. Philippe Latombe (Dem). Si Franz Kafka avait été clerc de notaire en France, il n'aurait sans doute pas écrit *Le Procès*, mais un traité sur l'indivision successorale. L'article 815 de notre code civil dispose que nul n'est contraint à demeurer dans l'indivision. L'intention est noble, mais ce principe se heurte, dans la réalité de nos concitoyens, au mur de

la règle de l'unanimité – règle qui offre trop souvent un droit de veto absolu à la rancœur familiale ou, plus simplement, à l'indifférence d'un seul héritier.

Ceux qui ont exercé un mandat de maire savent exactement de quoi nous parlons. Allez expliquer à un maire qui se bat pour redynamiser son centre-bourg qu'il doit regarder une maison se dégrader sur la place de la commune parce que, sur quatorze héritiers, un seul ne répond pas aux courriers ! C'est un non-sens absolu. Nous touchons là à un enjeu vital pour nos territoires, celui de la transmission foncière économique. Au-delà des bâtisses familiales, l'indivision est un poison lent pour notre tissu économique local et notre agriculture. Combien d'exploitations agricoles, de terres arables ou de petites entreprises artisanales se retrouvent paralysées au moment d'une succession, incapables d'investir ou dans l'impossibilité d'être cédées parce qu'un héritier lointain fait la sourde oreille ?

Nous parlons chaque jour dans l'hémicycle de souveraineté alimentaire et de vitalité de nos territoires, mais nous laissons un verrou juridique d'un autre siècle briser des vies d'effort. Le bon sens et la responsabilité exigent de la cohérence. Notre droit privé doit protéger l'activité, le travail et l'initiative locale, pas l'inertie ni le blocage. C'est pour mettre fin à cette inertie que notre groupe a pris l'initiative de cette proposition de loi. Je veux ici saluer le travail de fond, de conviction et d'écoute mené depuis longtemps par Louise Morel et Nicolas Turquois, dont le travail a posé des fondations si solides que la Chambre haute a pu s'y inscrire pleinement. Le texte qui nous revient du Sénat est équilibré, juridiquement robuste et opérationnel.

Que faisons-nous concrètement avec ce texte ? Premièrement, nous offrons une porte de sortie raisonnable aux indivisaires bloqués : la capacité pour les titulaires des deux tiers des droits de provoquer l'aliénation ou le partage, sous le contrôle attentif du tribunal judiciaire, est une libération. Le juge retrouve sa place, il est l'arbitre qui garantit qu'aucune atteinte excessive n'est portée aux droits des minoritaires, sans pour autant entériner la paralysie.

Deuxièmement, nous donnons enfin de véritables leviers d'action aux maires. L'article 1^{er} A introduit par nos collègues sénateurs oblige l'administration fiscale à transmettre aux élus locaux les informations nécessaires pour identifier les propriétaires des biens sans maître. Jusqu'ici, l'État demandait aux maires de résorber les friches tout en leur opposant le secret fiscal. Cette incohérence administrative prend fin.

Mes chers collègues, l'attente est immense. Derrière les articles de ce texte, il y a des familles qui veulent tourner la page, des projets agricoles en suspens, des logements vides qui pourraient accueillir des familles, et des élus locaux qui demandent qu'on leur fasse confiance. La maîtrise retrouvée de notre foncier est un élément stratégique de notre souveraineté. Le Sénat a consolidé notre dispositif initial ; l'équilibre entre protection de la propriété et intérêt général est atteint. C'est pourquoi, au nom de notre groupe, je vous invite à adopter ce texte de manière conforme. Épargnons à nos concitoyens des mois de navette parlementaire supplémentaires. Faisons preuve d'efficacité, votons cette loi et rendons dès aujourd'hui la capacité d'agir à nos maires et à nos concitoyens.

Mme Agnès Firmin Le Bodo, présidente. L'année dernière, les députés du groupe Les Démocrates avaient déjà inscrit cette proposition de loi à l'ordre du jour de leur journée d'initiative parlementaire. Au nom du groupe Horizons & indépendants, je tiens à les remercier de la constance de leur engagement, alors que nous examinons désormais ce texte en deuxième lecture.

Depuis l'année dernière, les causes qui ont motivé la rédaction de ce texte n'ont pas disparu ; elles se sont même aggravées. Je parle ici de la crise du logement que connaît notre pays. Dans un climat de forte incertitude, nous avons toutes les peines à construire des logements, alors que 400 000 par an seraient nécessaires pour endiguer la crise. En parallèle, le nombre de personnes sans domicile augmente dramatiquement – 350 000 en 2025 – tandis que la production de logements sociaux a connu une chute drastique en 2024 – seuls 82 000 ont été financés, le pire résultat depuis vingt ans.

Paradoxalement, alors que de plus en plus de nos concitoyens peinent à se loger, le nombre de logements vacants est en hausse. Force est de constater que cette hausse est au moins en partie liée au cadre juridique des indivisions successorales. Les procédures actuelles de gestion des indivisions successorales sont en effet longues et conflictuelles, en raison des droits contradictoires des indivisaires : au droit de ne pas rester dans l'indivision s'oppose le droit de refuser la cession de propriété, contribuant ainsi à maintenir des logements inoccupés et aggravant de ce fait la pénurie de logements disponibles.

C'est pourquoi ce texte est bien plus que ce que pourrait laisser croire son aspect technique. Il pose une première pierre absolument nécessaire dans la réflexion que le législateur doit avoir sur la simplification de la sortie des indivisions successorales pour contribuer à réduire la crise du logement de notre pays. C'est un texte utile à nos concitoyens.

Sur le fond, notre groupe note avec satisfaction que les avancées apportées par l'Assemblée nationale en 2025, que nous avons saluées, ont été maintenues par le Sénat et que ce dernier s'est inscrit dans la continuité de nos travaux en enrichissant le texte de nombreuses mesures qui sauront être utiles. Nous saluons en particulier les dispositions permettant d'assouplir la gestion d'une succession vacante afin de permettre à la direction des domaines de déterminer au cas par cas les biens à vendre prioritairement. De telles mesures, aussi concrètes qu'utiles, permettront de répondre aux situations aberrantes identifiées par les acteurs de terrain. Je vous remercie, madame la rapporteure, d'avoir illustré ce texte technique par des propos et par des exemples que nous connaissons tous au quotidien.

Pour l'ensemble de ces raisons, le groupe Horizons & indépendants votera en faveur de cette proposition de loi. Je vous invite collectivement à faire œuvre utile pour nos concitoyens en le votant conforme, car ils ont besoin de ce texte très rapidement.

Mme Elsa Faucillon (GDR). Derrière des mots techniques – indivision, licitation, succession – il y a des familles en conflit, des héritiers majoritairement modestes et parfois dépassés par des démarches complexes, des biens qui se dégradent faute d'accord et aussi, parfois, des logements vides.

Le texte qui nous est soumis a profondément évolué au fil de la navette parlementaire. Sa version initiale, qui se voulait inspirée de la loi Letchimy pour l'outre-mer sans l'être réellement d'ailleurs, comportait des dispositions particulièrement contestables, notamment l'abaissement des seuils qui permettaient de forcer la vente d'un bien indivis, ou des mécanismes s'apparentant à une quasi-expropriation administrative. Après son passage au Sénat, ses dispositifs les plus brutaux ont été supprimés. Le texte conserve désormais un noyau centré sur la fluidification des successions vacantes et des indivisions bloquées.

Nous ne contestons pas l'existence de situations de blocage. L'indivision pensée comme transitoire devient parfois une impasse ; des indivisions durent parfois des années, voire des décennies. Les biens se dégradent, les charges s'accumulent et les communes voient des

logements vacants. Mais il faut regarder aussi les choses en face : la crise du logement que traverse notre pays n'est pas d'abord une crise de l'indivision successorale. Plus de 4 millions de personnes sont mal logées. La responsabilité politique est connue : un désengagement de l'État, une baisse des aides à la pierre, un ralentissement de la construction de logements sociaux, un soutien prioritaire au marché privé et une absence de stratégie massive de rénovation.

Présenter cette proposition de loi comme une réponse structurante à la crise du logement relève d'un raccourci assez sidérant. Nous n'avons que très peu d'informations sur le nombre de logements bloqués par des indivisions successorales anciennes : quelle évaluation chiffrée sérieuse fonde cette affirmation ? Le texte privilégie des mécanismes procéduraux pour vendre plus vite ; il ne traite pas les causes sociales de l'enlèvement – héritiers modestes incapables d'assumer les frais notariaux, dettes fiscales, désaccords familiaux dans des contextes de précarité, absence d'accompagnement public. Il y a un risque clair que la remise en circulation des biens profite surtout à des acteurs solvables, capables d'acheter rapidement.

La question n'est donc pas seulement de fluidifier le patrimoine : elle est de savoir au bénéfice de qui. S'il est vrai que la version issue du Sénat encadre davantage les procédures et réintroduit le contrôle du juge, politiquement, la logique reste celle d'une mise en circulation accélérée des biens, dans un contexte où le Gouvernement refuse toujours d'engager une politique ambitieuse de logement social, de rénovation thermique, d'encadrement des prix et de lutte contre la spéculation foncière. C'est pourquoi nous voterons en faveur de ce texte, mais avec des réserves. Nous défendons des amendements clairs : garantir que la vente unilatérale demeure strictement encadrée et proportionnée ; donner une priorité réelle aux collectivités locales et aux organismes de logement social ; introduire des garanties sociales lorsque la résidence principale est en jeu ; refuser toute extension précipitée sans évaluation sérieuse. La sortie de l'indivision peut être facilitée, mais elle ne peut devenir un substitut commode à une politique publique du logement qui fait défaut depuis trop longtemps.

Mme Sophie Ricourt Vaginay (UDR). Ce texte répond à un problème réel et documenté : des centaines de milliers de biens sont bloqués en indivision au détriment des familles et des collectivités. Le groupe UDR soutient l'objectif de cette proposition de loi, mais veut alerter sur ce que la navette lui a fait perdre en chemin.

Le texte adopté par l'Assemblée reposait sur une logique claire : confier au notaire un rôle opérationnel central dans la sortie de l'indivision. L'expérimentation de cinq ans permettait, en cas d'inaction d'un indivisaire dûment mis en demeure, de présumer son consentement et d'avancer sans recours systématique au juge. Cette mesure était efficace et mesurée. La commission des lois du Sénat l'a supprimée, renvoyant à un futur texte de droit commun sans calendrier ni engagement. En pratique, le droit actuel restera donc en vigueur ; or le droit actuel est précisément le problème que le texte visait à résoudre.

Dans le même mouvement, un amendement gouvernemental a introduit un niveau de partage judiciaire sans notaire obligatoire. La brèche est présentée comme marginale, mais nous savons bien que ce qui est marginal aujourd'hui devient la norme demain.

Le groupe UDR veut nommer l'effet institutionnel de ces modifications. Le notariat fonctionne souvent en chaîne intégrée : accès à l'information, conseil, rédaction de l'acte, publication et garantie d'opposabilité. Chaque maillon repose sur une responsabilité unique et identifiée. Le notaire engage sa responsabilité civile et pénale à chaque acte. Réduire son périmètre, c'est transférer le risque juridique sur les familles et, *in fine*, sur les juridictions.

Il y a par ailleurs un signal contradictoire que nous ne pouvons ignorer dans cette navette. Le notariat français a investi massivement dans sa modernisation numérique, avec la plateforme pour les successions, Télé@ctes, Planète ou Micen (Minutier central électronique des notaires). Il a réduit les délais, dématérialisé les actes, interconnecté les registres. Il a les outils pour appliquer le texte voté par l'Assemblée. Une loi qui réduit son rôle n'est pas une œuvre de modernisation cohérente : c'est une éviction progressive de l'officier ministériel, habillée en simplification. Nous soutenons donc le rétablissement de l'expérimentation sur le partage judiciaire, en l'assortissant, si nécessaire, de garanties procédurales renforcées.

Le groupe UDR ne votera pas l'amendement gouvernemental. Simplification ne signifie pas éviction du notaire. Un texte présenté comme une amélioration du règlement des successions ne peut pas en même temps vider de sa substance le texte que l'Assemblée avait voté et affaiblir l'officier ministériel qui en est le garant. Ce serait scier la branche sur laquelle la réforme elle-même est assise.

M. Philippe Gosselin (DR). Il s'agit d'un sujet important, qui empoisonne la vie de nombre de collectivités mais aussi et d'abord de particuliers, et qui emporte des conséquences qui ne sont pas négligeables, comme la multiplication des logements vacants. La cause n'en tient pas seulement, bien sûr, à l'indivision, mais des dizaines de milliers de logements se trouvent aujourd'hui inoccupés. Très souvent, ils se dégradent, au point que les maires sont obligés d'intervenir avec une procédure juridique longue, coûteuse et très complexe à mener. La complexité des règles fait aussi que la direction nationale d'interventions domaniales ne sait plus trop à quel saint se vouer dans la gestion des successions vacantes.

Il est donc nécessaire de simplifier ces règles. On ne part pas de rien : la loi Letchimy, votée en 2018, qui s'applique aux collectivités d'outre-mer, présente des résultats encourageants, même si des évaluations sont encore en cours. L'idée est de s'inspirer de cette méthode pour avancer, car il y a vraiment urgence.

Il faut mener une réforme de bon sens pour débloquer des situations injustes et inefficaces. Je rappelle que si l'État administre 7 800 logements vacants, il en existe en réalité plus de 3 millions. Tous ne sont pas dus à des indivisions, mais cela existe ; on parle d'ailleurs du « *piège de l'indivision successorale* », qui rend impossible la vente et l'administration d'un patrimoine.

Il faut également simplifier les démarches pour les familles comme pour les notaires – et la simplification ne doit pas conduire à se passer des notaires, qui ont une connaissance souvent très fine de leur territoire. En province – c'est peut-être moins le cas à Paris ou dans les grandes agglomérations – la notion de « notaire de famille » existe encore, à l'image, même si elle se perd, du « médecin de famille ». Ce sont des gens qui connaissent bien leur territoire et qui peuvent être de bon conseil.

Il nous faut un cadre juridique équilibré et protecteur pour pouvoir se concentrer sur les dossiers les plus urgents et les plus compliqués. Ce texte, qui propose une extension justifiée de ce qui se fait déjà dans certaines parties du territoire de la République, va donc dans le bon sens.

Je souhaite toutefois vous alerter sur certains points. Tout d'abord, nous devons nous méfier du risque de contestation juridique. Quand une majorité d'indivisaires peut faire bouger les choses, il y a par définition des minoritaires, lesquels ne doivent pas être spoliés. Il faut également veiller à la protection des héritiers vulnérables. Il est donc important que le texte

prévoit des exceptions pour les mineurs, les majeurs protégés et les conjoints survivants. N'oublions pas ces conjoints survivants qui se retrouvent parfois à la rue en cas de règlements de comptes familiaux : ce n'est pas une vue de l'esprit, cela existe ! Il faudra enfin accompagner les collectivités territoriales : c'est un sujet très empoisonnant pour elles et il y a des choses à faire, en liaison avec la DNID.

Bref, les Républicains soutiennent ce texte. Même si quelques éléments restent à améliorer, il améliorera le quotidien des maires, des élus et des familles.

M. Nicolas Turquois, rapporteur. Merci à tous pour vos interventions. Vous partagez tous le constat qu'il existe un problème avec les indivisions.

Contrairement à ce qui a été dit du côté de la gauche, nous ne présentons pas du tout cette réforme comme étant structurante. Au contraire, elle résulte plutôt d'une démarche de modestie. Face à d'immenses problèmes d'accès au logement et de logements bloqués, nous avons voulu garder une approche très concrète. Cela explique notre cheminement : partant d'un constat, nous nous sommes inspirés de solutions intéressantes existant dans nos territoires, comme la loi Letchimy et les régimes applicables en Corse ou encore en Alsace-Moselle. Le rôle du notaire y est central – je n'ai d'ailleurs pas compris votre intervention, madame Ricourt Vaginay, parce que le notaire est au cœur de notre dispositif. Celui-ci repose sur une base solide, actée par le Conseil supérieur du notariat. C'est parce qu'il y aura un notaire commis, comme en Alsace-Moselle, que l'on pourra avancer.

Face donc à un constat que l'on peut effectivement qualifier de kafkaïen – M. Latombe a trouvé le bon terme –, nous avons essayé d'apporter des réponses, qu'il s'agisse de l'information des collectivités ou du déblocage judiciaire des situations.

Il a été question du décret relatif à la procédure de partage judiciaire. Il y a déjà eu des communications, par le Gouvernement, sur le sujet parce que beaucoup d'éléments de la procédure sont liés à des modifications réglementaires. Une des principales difficultés actuelles tient à l'obligation formelle d'organiser un temps amiable avec les indivisaires avant de passer à la phase judiciaire : quand un des indivisaires ne veut pas y participer, cela peut bloquer la procédure pendant des années. Selon la communication qui a été faite par le Gouvernement, ce temps amiable resterait bien sûr recommandé, mais il ne serait plus obligatoire pour poursuivre la procédure de partage.

Mme Louise Morel, rapporteure. Merci en effet pour vos interventions : oui, il y a intérêt à agir. Notre démarche a consisté, avant de faire une nouvelle loi, à évaluer les politiques publiques existantes afin d'identifier ce qui bloque. Le rapport de l'Inspection générale de la justice de 2021 invitait justement à chercher des solutions dans le droit existant, notamment le droit local d'Alsace-Moselle, qui n'a pas varié d'une virgule depuis 1924. Nous avons donc souhaité partir de là afin de faire œuvre utile pour le reste du pays.

Par ailleurs, nous n'avons pas la prétention de résoudre la crise du logement dans sa totalité. Le texte très technique que nous vous proposons est un outil parmi d'autres. Il contient un dispositif ciblé, issu de notre évaluation et des nombreuses concertations qui ont eu lieu ces dernières années. Naturellement, il ne faut pas faire l'économie d'un débat sur les remèdes structurels à la crise du logement, mais ce n'est pas le débat qui nous occupe ce matin.

Enfin, lors du colloque annuel de la revue AJ Famille, en novembre 2025, le Gouvernement a présenté à la profession et aux spécialistes du sujet les éventuelles évolutions

réglementaires qui pourraient être liées à l'application de cette proposition de loi. Le travail a donc été concerté de longue date avec toutes les parties prenantes. Nous aurons l'occasion d'y revenir dans le détail lors de l'examen des amendements.

Article 1^{er} A (nouveau) (art. L. 1123-3, L. 1123-4 [nouveau] du code général de la propriété des personnes publiques) : *Extension des informations communicables par l'administration fiscale aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale dans le cadre de la procédure d'appropriation d'un bien sans maître*

Amendements CL1, CL3 et CL2 de M. Michel Guiniot

M. Michel Guiniot (RN). Le nouvel article 1^{er} A a été introduit par la commission des lois du Sénat. La procédure de communication dont il s'agit avait été adoptée dans un premier temps dans la loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement, mais avait été censurée par le Conseil constitutionnel comme cavalier législatif. Même si cette procédure semble faire consensus, des problèmes subsistent.

D'abord, l'article 1^{er} A fait mention de l'article L. 1123-1 du code général de la propriété des personnes publiques, qui vise deux catégories d'immeubles, lesquelles sont reprises aux alinéas 6 et 7 de l'article. Il y a donc un problème dans la formulation. L'amendement CL1 tend à réunir les deux mentions en une, ce qui fait par ailleurs disparaître un autre problème de formulation dans l'alinéa 6.

Ensuite, le même alinéa 6 vise expressément des biens « *pour lesquels la commune justifie d'un doute légitime sur l'identité ou la vie du propriétaire* ». Or il a vocation à s'appliquer à des biens sans maître, c'est-à-dire à des immeubles faisant partie de successions ouvertes depuis plus de trente ans et pour lesquelles aucun successible ne s'est présenté. La précision de l'alinéa 6 est donc superflue puisqu'il est demandé au maire de justifier d'un doute légitime sur l'identité ou la vie du propriétaire alors que ce dernier par nature est décédé depuis plus de trente ans et n'a pas d'ayant droit identifié. Afin de rendre pleinement opérant ce dispositif dont je ne conteste pas l'intérêt, l'amendement CL3 supprime cette précision.

Enfin, l'alinéa 6 pose un dernier problème concernant la communication par l'administration fiscale des informations nécessaires à la mise en œuvre de la procédure d'acquisition. Cette démarche est détaillée par l'alinéa 4 : l'administration fiscale peut communiquer des informations tout aussi bien au maire de la commune qu'au président de l'EPCI à fiscalité propre, à leur demande. Or aucune mention de l'EPCI n'est faite à l'alinéa 6. L'amendement CL2 a donc pour objet de viser expressément les EPCI dans l'alinéa 6 afin de donner une base légale aux demandes des présidents d'EPCI à l'administration fiscale concernant les immeubles de successions en déshérence.

M. Nicolas Turquois, rapporteur. Vos remarques sur vos deux premiers amendements, concernant le regroupement des dispositions désignant les immeubles concernés, sont pertinentes. Cependant, c'est le secret fiscal qui, jusqu'à présent, s'opposait à la communication d'informations au maire. Lever le secret fiscal de façon générale, sans préciser qu'il faut justifier d'un intérêt légitime, pourrait donc être considéré comme un abus, le secret fiscal ayant lui aussi sa raison d'être. C'est la raison pour laquelle le Sénat a souhaité limiter cette possibilité aux situations pour lesquelles un doute existe. Dans certaines successions ouvertes depuis plus de trente ans, il peut en effet arriver que des héritiers ne se présentent pas de leur plein gré. Il faut donc contingerer cette disposition pour éviter qu'elle ne soit déclarée inconstitutionnelle.

Par ailleurs, la rédaction que vous proposez dans votre amendement CL2 est incontestablement meilleure que celle du texte. Si l'on adopte une lecture rigoureuse du texte, la condition tenant au doute légitime ne viserait formellement que la commune. Il faudrait effectivement viser également l'EPCI – et pour être parfaitement cohérent, il faudrait même remplacer « commune » par « maire ». Toutefois, une lecture prenant en compte l'intention du législateur permet de considérer que le maire comme le président de l'EPCI ont pleinement accès à l'information fiscale. On peut donc considérer que votre amendement est satisfait.

Dans la perspective d'une adoption conforme, nous souhaiterions le retrait de vos amendements. À défaut, l'avis serait défavorable.

Les amendements sont retirés.

La commission adopte l'article 1^{er} A non modifié.

Article 1^{er} (supprimé) : *Rapport sur la création d'une base de données relative au recensement des biens abandonnés*

Amendement CL10 de Mme Elsa Faucillon

Mme Elsa Faucillon (GDR). Il s'agit de rétablir la demande de rapport sur la création d'une base de données relative au recensement des biens abandonnés, qui serait particulièrement utile dans les zones tendues en matière de logements. Même si cela ne permettra pas de résoudre la crise du logement – merci de l'avoir rappelé –, ces données seraient utiles et il me semble important de voter cet amendement.

M. Nicolas Turquois, rapporteur. Élu d'une zone très rurale, je sais que ces logements abandonnés y ont autant d'intérêt qu'en zone tendue. De nouveaux habitants, même de condition très modeste, parviennent à devenir propriétaires en zone rurale : cela fait une vraie différence, non seulement en termes de sécurité pour eux, mais aussi parce que la rénovation de ces logements est importante pour nos territoires.

Pour ce qui est de la base de données, il faut savoir quels sont, sur le plan matériel, les moyens à mobiliser, et par qui elle sera complétée et mise à jour. Les informations peuvent provenir des bases de notaires, des communes ou des collectivités aussi bien que, par exemple, de la DNID. Le caractère multiforme de ces sources pourrait donc se révéler contre-productif pour la qualité des données, de telle sorte que le Sénat a préféré retirer ce dispositif.

Si nous comprenons bien l'intérêt de votre proposition, la disparité des sources et le souci de ne pas intégrer d'informations qui ne soient pas vérifiées me poussent à donner un avis défavorable à votre amendement, si vous ne le retirez pas.

La commission rejette l'amendement.

Elle maintient la suppression de l'article 1^{er}.

Article 1^{er} bis (art. 1^{er} de la loi n° 2017-285 du 6 mars 2017 visant à favoriser l'assainissement cadastral et la résorption du désordre de propriété) : *Publicité numérique de l'ordonnance judiciaire de désignation de l'État comme curateur dans une succession vacante*

Amendements CL13 et CL12 de Mme Elsa Faucillon

Mme Elsa Faucillon (GDR). Ces amendements tendent, pour l'un, à introduire un délai donnant un temps de réaction aux personnes concernées et, pour l'autre, à maintenir d'autres voies que la dématérialisation, à laquelle nous ne sommes absolument pas opposés et qui permet un important gain de temps, mais qui n'est pas adaptée à certaines personnes notamment vulnérables et précaires.

M. Nicolas Turquois, rapporteur. Vos demandes nous paraissent satisfaites. Pour ce qui est de la publicité numérique, je rappelle qu'il n'existe actuellement qu'une publicité sous forme papier, ce qui rend très difficile d'y avoir accès depuis l'autre bout de la France, à moins de se procurer les journaux correspondants. L'article 1^{er} ne fait que prévoir la possibilité de recourir en sus à une publicité numérique. Cette mesure fait pendant à la situation qui prévaut en Corse, où la publicité est plutôt numérique et où, dans la réalité, il existe aussi une publicité papier.

Quant aux délais, je rappelle que, lorsque l'État est désigné comme curateur par le biais de la DNID, des délais stricts encadrent la vente des biens : pendant les six mois suivant l'ouverture de la succession, le curateur ne peut accomplir que des actes purement conservatoires ou de surveillance, des actes d'administration provisoire et la vente des biens périssables, mais ne peut pas procéder à la vente du bien immeuble.

Les amendements sont retirés.

La commission adopte l'article 1^{er} bis non modifié.

Article 1^{er} ter A (nouveau) (art. 810-2 du code civil) : *Possibilité pour l'administration du domaine de donner mandat pour la vente des biens d'une succession vacante*

La commission adopte l'article 1^{er} ter A non modifié.

Article 1^{er} ter (nouveau) (art. 810-2 du code civil) : *Assouplissement des règles encadrant la vente des biens d'une succession vacante par l'administration chargée du domaine*

La commission adopte l'article 1^{er} ter non modifié.

Article 2 (art. 815-6 du code civil) : *Favoriser la sortie des indivisions bloquées du fait d'une succession vacante*

Amendement CL15 de Mme Elsa Faucillon

Mme Elsa Faucillon (GDR). Il ne s'agit pas de compromettre le déblocage des situations d'indivision durable, mais de garantir l'équilibre en subordonnant la vente unilatérale à des conditions strictes : la démonstration d'un péril caractérisé ou d'une impossibilité manifeste de partage, et le respect effectif du contradictoire.

M. Nicolas Turquois, rapporteur. Cet article, qui prévoit la vente par un seul indivisaire, a donné lieu à de nombreuses interrogations. Il reprend toutefois la jurisprudence actuelle de la Cour de cassation, avec une procédure très encadrée : la vente par un indivisaire seul doit en effet être autorisée par le tribunal, si la situation d'urgence est caractérisée et si le juge estime que cette vente relève de l'intérêt commun des indivisaires.

Ajouter la notion de péril rigidifierait le dispositif, car certaines situations d'urgence ne sont pas liées à un péril menaçant la structure même de l'immeuble. C'est par exemple le cas lorsque les charges de copropriété ou les impôts fonciers ne sont plus réglés en raison du blocage entre indivisaires et que le syndicat des copropriétaires engage une procédure, voire une saisie immobilière : la vente autorisée permet alors d'éviter une adjudication judiciaire à un prix dégradé. En effet, le fait d'attendre peut faire perdre beaucoup de valeur au bien comme aux biens meublants qui s'y trouvent. Il faut trouver la juste proportion.

Nous partageons donc votre analyse, mais l'amendement nous semble satisfait.

La commission rejette l'amendement.

Elle adopte l'article 2 non modifié.

Article 3 (art. 2 de la loi n° 2017-285 du 6 mars 2017 visant à favoriser l'assainissement cadastral et la résorption du désordre de propriété) : *Extension à l'ensemble du territoire national du régime applicable dans certaines collectivités d'outre-mer institué par la loi dite « Letchimy »*

Amendement CL16 de Mme Elsa Faucillon

Mme Elsa Faucillon (GDR). Face à un manque cruel de logements accessibles et à la spéculation immobilière, cet amendement, important pour notre groupe, tend à instituer un droit de préemption prioritaire au bénéfice des communes, des établissements publics compétents et des organismes de logement social. Avec 70 % des Franciliens éligibles au logement social et qui s'endettent parfois pour payer leur loyer, la difficulté, certes réelle aussi dans des zones moins denses, est particulièrement injuste et criante dans des zones tendues comme celles de ma circonscription.

Mme Louise Morel, rapporteure. Madame la députée, cet amendement part d'une bonne intention et je comprends que votre groupe y tienne, mais je ne crois pas que vous résoudrez ainsi la situation dans votre circonscription. En effet, l'article 3 ne concerne pas l'intégralité du territoire national, mais uniquement la Corse, en application de la loi du 6 mars 2017. L'adoption de votre amendement complexifierait ainsi la procédure pour nos seuls concitoyens corses en ajoutant un délai supplémentaire de deux mois pour exercer un droit de préemption prioritaire, ainsi qu'une formalité préalable d'information de la commune, de l'EPCI et des organismes de logement social. Je ne pense pas que ce soit votre objectif et je vous suggère donc de le retirer. À défaut, avis défavorable.

Mme Elsa Faucillon (GDR). Si je comprends bien, l'amendement n'est pas bien placé. Peut-il l'être ailleurs dans le texte pour répondre à l'objectif recherché ?

Mme Louise Morel, rapporteure. L'idée pourrait relever plutôt de l'article 4, mais ce dernier porte sur le partage judiciaire, et non sur la vente d'un bien indivis. Le Sénat a décidé d'accélérer les choses pour remédier à des désordres fonciers spécifiques, mais il n'est question ni d'information préalable des communes ni de droit de préemption. La question peut être posée, mais un autre véhicule législatif serait plus approprié.

Mme Elsa Faucillon (GDR). Je retire donc l'amendement et regarderai d'ici à la séance s'il existe une autre entrée.

L'amendement est retiré.

La commission adopte l'article 3 non modifié.

Article 4 (art.840, 841, 841-1 [abrogé] du code civil) : *Institution d'un partage judiciaire par voie de juridiction gracieuse selon les modalités applicables dans le droit local alsacien-mosellan*

Suivant l'avis de la rapporteure, la commission rejette l'amendement CL17 de Mme Elsa Faucillon.

Amendements CL8, CL5 et CL6 de M. Michel Guiniot

Mme Louise Morel, rapporteure. Pour les raisons déjà exposées, nous souhaitons un vote conforme. Avis défavorable, donc.

La commission rejette successivement les amendements.

Amendement CL9 de Mme Elsa Faucillon

Mme Elsa Faucillon (GDR). Cet amendement vise, dans le cas où le bien concerné constitue le domicile principal, à ce que le juge puisse rechercher en priorité des solutions moins attentatoires, telles que l'attribution préférentielle ou l'octroi de délais adaptés.

Mme Louise Morel, rapporteure. Le sort de la résidence principale suscite de fortes attentes dans le cadre de l'indivision, et l'article 831 du code civil prévoit déjà l'attribution préférentielle du logement : la présence du conjoint survivant ou de tout héritier copropriétaire d'un bien servant effectivement d'habitation est prise en compte dans la décision du juge. Ce dernier peut également accorder des délais de paiement, conformément à l'article 1343-5 du même code, qui permet d'échelonner ou de reporter le paiement des sommes dues en considération de la situation du débiteur et des besoins du créancier.

L'indivision doit être appréciée dans sa globalité car elle touche, outre la résidence principale, à de nombreuses autres questions, comme la situation des autres biens immeubles. Il n'est donc pas certain que ce véhicule législatif soit le plus approprié pour traiter un sujet aussi large.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CL7 de M. Michel Guiniot

M. Michel Guiniot (RN). L'alinéa 9 vise à abroger l'article 841-1 du code civil, lequel permet aux notaires de demander au juge de désigner un représentant pour l'indivisaire défaillant. Le Gouvernement a demandé la suppression de cet article en séance publique au Sénat, prétextant un projet de réforme à venir qui lui retirera toute utilité. Toutefois, en l'état de la navette parlementaire, aucun projet n'a été présenté à la représentation nationale. Il semble dangereux de supprimer une disposition utile aux notaires dans l'attente d'une réforme. Préservons l'article 841-1 du code civil dans l'attente du projet de décret afin de ne pas créer de vide juridique sur le sujet.

Mme Louise Morel, rapporteure. La difficulté que vous soulevez réside dans l'intermède entre la promulgation de la loi et le moment où le décret sera pris. Mais il faut prendre en compte le fait que la situation actuelle n'est pas satisfaisante : d'après la direction

des affaires civiles et du sceau, sur les 10 000 procédures en cours durant les quinze derniers mois, seules 77 désignations ont eu lieu sur la base de l'article 841-1.

Si la présente proposition de loi est adoptée conforme, le projet de décret en cours de discussion permettra de disposer dès cet été des précisions finales. Il a déjà été présenté aux praticiens, aux notaires, aux avocats et à la direction des affaires civiles et du sceau, pour une application effective de la loi dès janvier 2027. L'analyse pointilleuse qui sous-tend l'amendement ne vaut donc que pour quelques semaines, sachant que le dispositif actuel ne fonctionne pas très bien.

*La commission **rejette** l'amendement.*

*Elle **adopte** l'article 4 **non modifié**.*

Article 5 (supprimé) : Rapport faisant le bilan de la loi du 27 décembre 2018 dite « loi Letchimy »

*La commission **maintient** la suppression de l'article 5*

Article 6 (supprimé) : Rapport sur le partage judiciaire par la voie de juridiction gracieuse en Alsace-Moselle

*La commission **maintient** la suppression de l'article 6*

*Elle **adopte** l'ensemble de la proposition de loi **sans modification**.*

*

* *

La réunion est suspendue de onze heures quinze à onze heures vingt.

*

* *

Puis, la commission examine, selon la procédure de législation en commission, la proposition de loi visant à faciliter la création et le fonctionnement des communes nouvelles (n° 2454) (M. Guillaume Gouffier Valente, rapporteur).

Présidence de M. Florent Boudié, président.

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

dérogrations, 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' élu 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. Figes 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. Débloquent 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 Pélissard, 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 Pélissard. 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 obédience 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'Erdre. 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 Élisabeth 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 Élisabeth 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 Élisabeth 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 Élisabeth 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 contrevenez 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 empiétement 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 dérogiions 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 Élisabeth 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.

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.

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.

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**.*

*

* *

La séance est levée à 13 heures 25.

—><<><—

Informations relatives à la Commission

La Commission a désigné :

- *MM. Christophe Marion et Eric Pauget*, rapporteurs sur le projet de loi adopté par le Sénat, relatif à l'extension des prérogatives, des moyens, de l'organisation et du contrôle des polices municipales et des gardes champêtres (n° 2464) ;
- *M. Jean-René Cazeneuve*, rapporteur sur la proposition de loi visant à simplifier le millefeuille territorial par la collectivité unique (n° 1800) ;
- *Mme Laetitia Saint-Paul*, rapporteure sur la proposition de loi visant à renforcer la pénalisation de l'organisation de rave-parties (n° 1133) ;
- *M. Thomas Lam*, rapporteur sur la proposition de loi visant à simplifier la gestion de la commande publique par les acheteurs publics et les opérateurs économiques (n° 2491) ;
- *M. Charles Sitzenstuhl*, rapporteur sur la proposition de loi, adoptée par le Sénat, après engagement de la procédure accélérée, visant à instaurer une procédure simplifiée de recouvrement des créances commerciales incontestées (n° 2413).

Membres présents ou excusés

Présents. - Mme Marie-José Allemand, Mme Léa Balage El Mariky, Mme Lisa Belluco, Mme Sophie Blanc, M. Ian Boucard, M. Florent Boudié, Mme Colette Capdevielle, Mme Gabrielle Cathala, M. Jean-François Coulomme, Mme Stella Dupont, Mme Elsa Faucillon, Mme Agnès Firmin Le Bodo, M. Jonathan Gery, M. Philippe Gosselin, M. Guillaume Gouffier Valente, Mme Monique Griseti, M. Jordan Guitton, M. Patrick Hetzel, M. Sacha Houlié, M. Sébastien Huyghe, M. Jérémie Iordanoff, M. Andy Kerbrat, M. Philippe Latombe, M. Antoine Léaument, Mme Gisèle Lelouis, Mme Marie-France Lorho, M. Éric Martineau, Mme Élisabeth Martin, M. Paul Midy, Mme Laure Miller, Mme Joséphine Missoffe, Mme Louise Morel, M. Jean Moulliere, Mme Sandrine Nosbé, Mme Danièle Obono, M. Éric Pauget, Mme Lisette Pollet, M. Thomas Portes, M. Julien Rancoule, M. Jean-Claude Raux, Mme Sophie Ricourt Vaginay, M. Hervé Saulignac, M. Charles Sitzenstuhl, Mme Andrée Taurinya, M. Michaël Taverne, M. Jean Terlier, Mme Céline Thiébault-Martinez, M. Nicolas Turquois, M. Roger Vicot, M. Jean-Luc Warsmann

Excusés. - Mme Émilie Bonnard, M. Yoann Gillet, M. Harold Huwart, M. Philippe Schreck, M. Antoine Villedieu

Assistaient également à la réunion. - M. Xavier Breton, M. Michel Guiniot