

N° 52

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

5 février 2026

PROPOSITION DE LOI

visant à faciliter la création et le fonctionnement des communes nouvelles

Le Sénat a adopté, en première lecture, après engagement de la procédure accélérée, la proposition de loi dont la teneur suit :

Voir les numéros :

Sénat : 251, 309 et 310 (2025-2026).

Article 1^{er}

- ① Le II de l'article L. 2113-5 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° Au premier alinéa, les mots : « ainsi que les conseils municipaux des communes membres de ces établissements, » sont supprimés ;
- ③ 2° À la seconde phrase du deuxième alinéa et à la première phrase du septième alinéa, la première occurrence du signe : « , » est remplacée par les mots : « ainsi qu' » et les mots : « ainsi qu'aux conseils municipaux des communes membres de ces établissements, » sont supprimés ;
- ④ 3° Au troisième alinéa, les mots : « ou leurs communes membres » sont supprimés ;
- ⑤ 4° À la première phrase du cinquième alinéa et au sixième alinéa, les mots : « ou de leurs communes membres » sont supprimés ;
- ⑥ 5° Au huitième alinéa, les mots : « et au moins la moitié de ses communes membres, représentant la moitié de sa population, ont » sont remplacés par le mot : « a » ;
- ⑦ 6° Au neuvième alinéa, les mots : « et de la moitié de ses communes membres représentant la moitié de sa population » sont supprimés.

Article 2

- ① Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 2113-2 est ainsi modifié :
- ③ a) Après le 4°, il est inséré un 5° ainsi rédigé :
- ④ « 5° Soit, à l'initiative du représentant de l'État dans le département, lorsqu'au moins un conseil municipal ne peut être reconstitué après l'organisation de trois scrutins consécutifs et qu'une délégation spéciale a été instituée dans les conditions définies aux articles L. 2121-35 à L. 2121-39. » ;

- ⑤ *b)* Après le huitième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ⑥ « Dans le cas mentionné au 5°, la création est subordonnée à la consultation, dans les conditions définies à l'article L. 2113-3, des personnes inscrites sur les listes électorales de la commune où une délégation spéciale est instituée ainsi qu'à l'accord des conseils municipaux des autres communes concernées. » ;
- ⑦ *c)* Avant le dernier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ⑧ « Les communes peuvent décider d'élaborer et d'adopter une charte de gouvernance, qui comprend notamment des orientations en matière de gouvernance et de gestion des services publics locaux. » ;
- ⑨ 2° L'article L. 2113-7 est complété par un IV ainsi rédigé :
- ⑩ « IV. – Par dérogation aux I et II, lorsque la commune nouvelle est créée dans les conditions définies au 5° de l'article L. 2113-2, le conseil municipal est composé, jusqu'au prochain renouvellement suivant la création de la commune nouvelle, de l'ensemble des membres en exercice des conseils municipaux des anciennes communes, à l'exception de celles pour lesquelles a été instituée une délégation spéciale dans les conditions définies aux articles L. 2121-35 à L. 2121-39. »

Article 3

- ① I. – Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 2113-4 est ainsi modifié :
- ③ *a)* À la dernière phrase, les mots : « décision est réputée » sont remplacés par les mots : « avis est réputé » ;

- ④ *b) Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :*
- ⑤ « Par dérogation au premier alinéa du présent article, si au moins un conseil départemental ou un conseil régional concerné a adopté une délibération motivée s’opposant à cette modification, le ministre chargé des collectivités territoriales saisit les communes concernées par la demande de création d’une commune nouvelle. Celles-ci doivent confirmer, par délibérations concordantes et motivées, leur projet de création d’une commune nouvelle en précisant les motifs justifiant le rattachement à un département ou une région. Dans ce cas, la modification des limites territoriales des départements ou des régions est décidée par décret en Conseil d’État. »
- ⑥ *2° (Supprimé)*
- ⑦ II (*nouveau*). – Par dérogation au c du III de l’article L. 3113-2 du code général des collectivités territoriales, toute commune nouvelle dont la population est comprise entre 3 500 et 3 999 habitants à la date de publication de la présente loi est intégrée, à sa demande, dans le canton sur lequel est située la partie de son territoire la plus peuplée. La demande est formulée par délibération du conseil municipal de la commune nouvelle, au plus tard le 1^{er} septembre 2026.
- ⑧ Les modifications des limites cantonales effectuées en application du présent II doivent intervenir avant le 1^{er} janvier 2027. Elles sont décidées dans les conditions définies au I de l’article L. 3113-2 du code général des collectivités territoriales.

Article 4

- ① Le 2^o de l’article L. 2334-33 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② *1° (Supprimé)*
- ③ *2° Au d, le mot : « trois » est remplacé par le mot : « six ».*

Article 5

L'avant-dernière phrase du second alinéa du IV de l'article L. 2113-20 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigée : « La première année et les années suivantes, il est appliqué à la composante de la dotation de compétences intercommunales correspondant à la dotation d'intercommunalité le taux d'évolution du montant total de cette dotation. »

Article 6

- ① Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° Le chapitre III du titre I^{er} du livre I^{er} de la deuxième partie est complété par une section 4 ainsi rédigée :
 - ③ « *Section 4*
 - ④ « ***Dispositions particulières***
- ⑤ « Art. L. 2113-24. – I. – Par dérogation, le représentant de l'État dans le département peut autoriser une commune nouvelle dont les droits et obligations évoluent par rapport à ceux des anciennes communes constitutives, du fait de l'évolution du nombre d'habitants ou de la taille de la commune nouvellement constituée, à :
 - ⑥ « 1° Appliquer les droits et obligations à l'échelle de ses anciennes communes constitutives ;
 - ⑦ « 2° Mettre en œuvre des dispositions transitoires, qu'il détermine, afin de rendre progressive l'application desdits droits et obligations à la commune nouvelle ;
 - ⑧ « 3° Étendre à l'ensemble de la commune nouvelle le bénéfice d'un droit conféré à une ancienne commune constitutive au moins.
 - ⑨ « La demande de dérogation, adoptée par délibération du conseil municipal de la commune nouvelle, doit présenter un lien direct avec la création de la commune nouvelle et ne peut concerner que les droits et obligations mentionnés au II.

- ⑩ « Les arrêtés autorisant la dérogation pris en application des 1° à 3° du présent I précisent les dispositions législatives auxquelles il est dérogé et la durée de cette dérogation. Les arrêtés autorisant la dérogation pris en application des 1° et 3° précisent également les mesures transitoires nécessaires pour rendre applicables à la commune nouvelle, à l'issue de la dérogation, les droits et obligations de droit commun. Les dérogations autorisées en application des 1° à 3° sont accordées pour une durée limitée, qui ne peut excéder la date du troisième renouvellement général des conseils municipaux suivant la création de la commune nouvelle.
- ⑪ « II. – Les dérogations mentionnées au I ne peuvent concerner que les obligations ou droits sur lesquels la création d'une commune nouvelle a une incidence directe, soit du fait d'une application nouvelle de ces obligations ou droits, soit parce que la création implique de les appliquer à un territoire différent de celui des anciennes communes constitutives de la commune nouvelle.
- ⑫ « Les droits et obligations mentionnés au premier alinéa du présent II sont ceux résultant :
- ⑬ « 1° De l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation, lorsque la commune nouvelle compte plus de 1 500 habitants dans l'unité urbaine de Paris et, sur le reste du territoire, plus de 3 500 habitants ou qu'au moins une ancienne commune constitutive est déjà soumise à cette obligation ;
- ⑭ « 2° De l'article L. 2223-1 du présent code, lorsque la commune nouvelle compte plus de 2 000 habitants ou qu'au moins une ancienne commune constitutive est déjà soumise à cette obligation ;
- ⑮ « 3° Du II de l'article 1^{er} de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage et de l'article L. 541-3 du code de l'éducation, lorsque la commune nouvelle compte plus de 5 000 habitants ou qu'au moins une ancienne commune constitutive est déjà soumise à cette obligation ;
- ⑯ « 4° De l'article L. 422-8 du code de l'urbanisme, lorsque la commune nouvelle compte plus de 10 000 habitants ou qu'au moins une ancienne commune constitutive bénéficie de ce droit.
- ⑰ « Un décret en Conseil d'État détermine les modalités d'application du présent article. » ;

- ⑯ 2° Au début de l'article L. 2571-2, les mots : « Les articles L. 2113-1 à L. 2113-22 et les articles » sont remplacés par les mots : « Le chapitre III du titre I^{er} du livre I^{er} de la présente partie, les articles L. 2123-21, ».

Article 7

- ① Après l'article L. 2113-8-3 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 2113-8-4 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 2113-8-4.* – Jusqu'au premier renouvellement général des conseils municipaux suivant la création d'une commune nouvelle, le maire peut saisir pour avis le représentant de l'État dans le département de tout projet de réforme des services de l'État ouverts au public. »

Article 7 bis (*nouveau*)

À la première phrase du *n* du 2° du II de l'article L. 162-31-1 du code de la sécurité sociale, après la première occurrence du mot : « commune », sont insérés les mots : « ou d'une ancienne commune constitutive d'une commune nouvelle ».

Article 8

- ① Après l'article L. 2113-8-1 A du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 2113-8-1 B ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 2113-8-1 B.* – Par dérogation à l'article L. 2121-2-1, et jusqu'au troisième renouvellement général suivant la création de la commune nouvelle, le conseil municipal de la commune nouvelle est réputé complet dès lors qu'il compte, à l'issue du renouvellement général du conseil municipal ou d'une élection complémentaire, au moins le nombre de membres fixé conformément au tableau ci-après :

③

« Communes	Nombre de membres du conseil municipal
Moins de 100 habitants	9
De 100 à 499 habitants	13
De 500 à 999 habitants	17

- ④ « Lorsqu'il est fait application des deux premiers alinéas du présent article et pour l'application de toutes les dispositions légales relatives à l'effectif du conseil municipal, cet effectif est égal au nombre de membres que compte le conseil municipal à l'issue de la dernière élection, qu'il s'agisse d'un renouvellement général ou d'une élection complémentaire.
- ⑤ « Pour l'application de l'article L. 2122-8, le conseil municipal est réputé complet dès lors que son effectif résultant des vacances intervenues après un renouvellement général ou une élection complémentaire est au moins égal au nombre de membres fixé en application du tableau du deuxième alinéa du présent article.
- ⑥ « Toutefois, pour l'application de l'article L. 284 du code électoral, les conseils municipaux des communes mentionnées aux deuxième et troisième lignes du tableau du deuxième alinéa du présent article élisent un délégué et les conseils municipaux des communes mentionnées à la dernière ligne du même tableau élisent trois délégués. »

Article 9

(Supprimé)

Article 10

- ① Le titre I^{er} du livre I^{er} de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° Le chapitre III est complété par une section 5 ainsi rédigée :
- ③ « *Section 5*
- ④ « ***Procédure de modification aux limites territoriales des communes nouvelles***
- ⑤ « ***Art. L. 2113-25. – Par dérogation au chapitre II du présent titre, les modifications aux limites territoriales des communes nouvelles sont régies par la présente section.***

- ⑥ « Les modifications aux limites territoriales des communes nouvelles sont décidées après enquête publique réalisée dans les conditions définies au chapitre IV du titre III du livre premier du code des relations entre le public et l'administration, dans la commune nouvelle concernée, sur le projet lui-même et sur ses conditions. Le représentant de l'État dans le département prescrit cette enquête publique lorsqu'il a été saisi d'une demande à cet effet soit par le conseil municipal de la commune nouvelle, soit par le tiers des électeurs inscrits de la commune nouvelle. Il peut aussi l'ordonner d'office.
- ⑦ « La demande de modification aux limites territoriales doit, pour être recevable, être confirmée à l'expiration d'un délai de six mois. À l'issue de ce délai, l'initiateur de la demande élabore un document, dont le modèle est défini par arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales, présentant une estimation des incidences de l'opération sur les ressources et les charges, le personnel et le patrimoine de la commune nouvelle et de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la commune nouvelle est membre.
- ⑧ « Les modalités de prise en charge financière de la procédure d'enquête publique mentionnée au deuxième alinéa du présent article sont déterminées par arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales.
- ⑨ « *Art. L. 2113-26.* – Après accomplissement des formalités définies à l'article L. 2113-25, le conseil municipal de la commune nouvelle ainsi que l'assemblée délibérante de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la commune nouvelle est membre donnent leur avis dans un délai de trois mois.
- ⑩ « Le projet de détachement est également soumis à l'avis du conseil départemental, qui se prononce dans un délai de six semaines à compter de sa saisine. À l'expiration de ce délai, son avis est réputé rendu.
- ⑪ « *Art. L. 2113-27.* – Sous réserve des articles L. 3112-1 à L. 3113-2, L. 4122-1 et L. 4122-2, les décisions relatives aux modifications aux limites territoriales d'une commune nouvelle sont prononcées par arrêté du représentant de l'État dans le département.
- ⑫ « L'arrêté pris par le représentant de l'État dans le département détermine les conditions financières et fiscales ainsi que la répartition des biens et des personnels entre les communes concernées. Il détermine également les autres conditions. Lorsque l'acte requis est un décret, il peut prévoir que certaines de ces conditions sont déterminées par un arrêté du représentant de l'État dans le département.

- ⑬ « Le représentant de l’État dans le département peut prendre par arrêté toutes dispositions transitoires pour assurer la continuité des services publics jusqu’à l’installation des nouvelles assemblées municipales.
- ⑭ « Art. L. 2113-28. – Lorsqu’une portion de commune est érigée en commune distincte, cette commune devient membre de plein droit des établissements publics de coopération intercommunale auxquels appartenait la commune dont elle a été détachée, sauf en cas de désignation d’autres établissements par l’arrêté mentionné à l’article L. 2113-27.
- ⑮ « La participation de la commune auxdits établissements se fait selon les dispositions prévues dans le présent code. En cas de désignation d’autres établissements, le retrait de l’établissement d’origine s’effectue dans les conditions définies à l’article L. 5211-25-1.
- ⑯ « Art. L. 2113-29. – Pour l’application de l’article L. 2113-8, lorsque la commune nouvelle fait l’objet d’une procédure de modification aux limites territoriales, son conseil municipal comporte un nombre de membres égal au nombre prévu à l’article L. 2121-2 pour une commune appartenant à la strate démographique immédiatement supérieure au regard de la population restante dans la commune nouvelle. Ce nombre ne peut être inférieur au tiers de l’addition des conseillers municipaux élus lors du précédent renouvellement général des conseils municipaux, conformément au même article L. 2121-2, dans chaque commune regroupée avant la création de la commune nouvelle, arrondi à l’entier supérieur et augmenté d’une unité en cas d’effectif pair. Il ne peut également être supérieur à soixante-neuf.
- ⑰ « Art. L. 2113-30. – Lorsqu’une portion de commune est érigée en commune distincte, le conseil municipal est dissous de plein droit. Il est immédiatement procédé à de nouvelles élections.
- ⑱ « Jusqu’à l’installation des nouvelles assemblées municipales, les intérêts de chaque commune sont gérés par une délégation spéciale nommée par l’autorité habilitée à prononcer la modification aux limites territoriales de la commune nouvelle.
- ⑲ « Art. L. 2113-31. – Lorsqu’il est fait application de la présente section et que le nombre de communes en résultant est au moins égal au nombre de communes ayant participé à la création de la commune nouvelle, la commune nouvelle est dissoute. Dans ce cas, il ne peut plus être fait application du régime juridique propre aux communes nouvelles.

⑳ « Dans le cas où le nombre total de portions de communes issues de la modification aux limites territoriales est au moins égal au nombre de communes ayant participé à la création de la commune nouvelle, aucune commune ne peut se voir appliquer le régime juridique propre aux communes nouvelles. » ;

㉑ 2° Il est ajouté un chapitre V ainsi rédigé :

㉒ « *CHAPITRE V*

㉓ « *Dispositions communes*

㉔ « Art. L. 2115-1. – L’article L. 567-1 A du code électoral est applicable aux dispositions du présent titre. »

Article 11

① L’article L. 5211-6-2 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2025-444 du 21 mai 2025 visant à harmoniser le mode de scrutin aux élections municipales afin de garantir la vitalité démocratique, la cohésion municipale et la parité, est ainsi modifié :

② 1° Le quatrième alinéa est complété par les mots : « , à l’exception des communes dont le conseil municipal a été dissous de plein droit en application des articles L. 2112-12 ou L. 2113-30 ou lorsqu’en application de l’article L. 2112-11, l’autorité habilitée a décidé que les conseils municipaux ne sont pas maintenus en fonction » ;

③ 2° Il est ajouté un 5° ainsi rédigé :

④ « 5° Dans les communes de 1 000 habitants et plus, lorsque le conseil municipal a été dissous de plein droit en application des articles L. 2112-12 ou L. 2113-30 ou lorsqu’en application de l’article L. 2112-11, l’autorité habilitée a décidé que les conseils municipaux ne sont pas maintenus en fonction, les membres du nouvel organe délibérant sont élus en même temps que les membres du conseil municipal dans les conditions prévues au chapitre II du titre V du livre I^{er} du code électoral. »

Article 11 bis (*nouveau*)

- ① L'article L. 19 du code électoral, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2025-444 du 21 mai 2025 visant à harmoniser le mode de scrutin aux élections municipales afin de garantir la vitalité démocratique, la cohésion municipale et la parité, est complété par un VIII ainsi rédigé :
- ② « VIII. – Pour l'application des V et VI aux communes dont le conseil municipal est composé selon les modalités définies à l'article L. 2113-7 du code général des collectivités territoriales, l'ordre des listes est établi selon le rapport entre le nombre de voix obtenu par chacune d'entre elles et le nombre de suffrages exprimés lors du dernier renouvellement du conseil municipal de leur ancienne commune. En cas d'égalité, l'ordre de priorité est déterminé par la moyenne d'âge la plus élevée des conseillers municipaux élus de chaque liste. »

Article 12

- ① I. – La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa publication au *Journal officiel*.
- ② II. – Par dérogation au I :
- ③ 1° A (*nouveau*) L'article 5 entre en vigueur le 1^{er} janvier 2027 ;
- ④ 1° et 2° (*Supprimés*)
- ⑤ III. – Les articles 1^{er} et 10 s'appliquent aux demandes introduites postérieurement à la publication de la présente loi.

Article 13

(*Supprimé*)

Délibéré en séance publique, à Paris, le 5 février 2026.

Le Président,

Signé : Gérard LARCHER