

N° 663

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 juin 2024

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi visant à réduire le nombre de conseillers municipaux dans les petites communes,*

Par Mme Nadine BELLUROT,

Sénatrice

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

Voir les numéros :

Sénat : 890 (2022-2023) et 664 (2023-2024)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
<b>I. FACE À LA CRISE DE L'ENGAGEMENT LOCAL, PLUSIEURS AMÉNAGEMENTS ONT ÉTÉ INTRODITS PAR LE LÉGISLATEUR POUR FACILITER LA CONSTITUTION DES CONSEILS MUNICIPAUX.....</b>	<b>5</b>
A. LES COMMUNES RURALES SONT CONFRONTÉES À UNE CRISE DES VOCATIONS MUNICIPALES QUI NE CESSE DE S'AGGRAVER .....	5
B. PLUSIEURS ASSOUPPLISSEMENTS ONT EN CONSÉQUENCE ÉTÉ INTRODITS POUR PERMETTRE AUX COMMUNES RURALES DE CONSTITUER PLUS FACILEMENT LEUR CONSEIL MUNICIPAL .....	6
1. <i>Les dispositifs applicables à toutes les communes.....</i>	6
2. <i>Les dispositifs spécifiques à destination des communes rurales .....</i>	6
<b>II. LA PROPOSITION DE LOI VISE À ABAISSER LE NOMBRE DE CONSEILLERS MUNICIPAUX DANS LES PETITES COMMUNES .....</b>	<b>7</b>
A. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : ABAISSER L'EFFECTIF LÉGAL DES CONSEILS MUNICIPAUX DES COMMUNES DE MOINS DE 500 HABITANTS .....	7
B. LA POSITION DE LA COMMISSION : COMPLÉTER UNE INITIATIVE QUI PERMETTRA AUX COMMUNES RURALES DE FAIRE FACE À LA CRISE DES VOCATIONS ÉLECTORALES .....	7
<b>EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE.....</b>	<b>9</b>
• <i>Article unique Diminution du nombre de conseillers municipaux dans les communes de moins de 500 habitants.....</i>	9
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>21</b>
<b>RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT.....</b>	<b>29</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>31</b>
<b>LA LOI EN CONSTRUCTION .....</b>	<b>33</b>



## L'ESSENTIEL

Lors du premier tour des élections municipales de 2020, **106 communes ne disposaient d'aucun candidat**, chiffre en hausse de 75 % par rapport au précédent renouvellement général des conseils municipaux, où seules **62 communes** avaient été concernées.

La proposition de loi visant à réduire le nombre de conseillers municipaux dans les petites communes, déposée par François Bonneau, vise à répondre à **cette crise de l'engagement local**, qui touche particulièrement les communes rurales et se traduit par :

- une tendance à la **baisse du nombre de candidats aux élections municipales** ;
- une **hausse continue du nombre de démissions en cours de mandat**.

Face à cette situation, provoquée par **l'inexorable dégradation des conditions d'exercice des mandats locaux**, la proposition de loi a pour objet de **diminuer le nombre de conseillers municipaux dans les communes de moins de 500 habitants**, pour leur permettre de disposer plus aisément d'un conseil municipal complet.

Approuvant dans son principe cette mesure, la commission des lois a **adopté la proposition de loi** le mercredi 5 juin 2024, en la modifiant par **six amendements identiques** de sa rapporteure et de François Bonneau, visant à **étendre la baisse proposée du nombre de conseillers municipaux à l'ensemble des communes de moins de 3 500 habitants et à garantir l'opérationnalité du dispositif en évitant les effets de bord**.

### **I. FACE À LA CRISE DE L'ENGAGEMENT LOCAL, PLUSIEURS AMÉNAGEMENTS ONT ÉTÉ INTRODITS PAR LE LÉGISLATEUR POUR FACILITER LA CONSTITUTION DES CONSEILS MUNICIPAUX**

#### **A. LES COMMUNES RURALES SONT CONFRONTÉES À UNE CRISE DES VOCATIONS MUNICIPALES QUI NE CESSE DE S'AGGRAVER**

Comme le Sénat le souligne régulièrement, **la dégradation continue des conditions d'exercice des mandats locaux** observée depuis de nombreuses années, sans qu'une réelle réponse soit apportée par le Gouvernement, a provoqué une **véritable crise des vocations électorales au niveau local**, notamment dans les communes rurales.

Celle-ci se traduit d'une part par la **baisse du nombre de candidats**. Ainsi, en 2020, après le renouvellement général des conseils municipaux, **345 communes ne disposaient pas d'un conseil municipal complet** - contre 228 communes en 2014.

D'autre part, le **nombre de démissions en cours de mandat** s'établit également à un niveau inédit. Au 31 janvier 2024, **1 424 maires** élus en 2020 avaient ainsi démissionné de leur mandat, **soit plus de 4 % des maires**.

Cette situation crée de nombreuses **difficultés de fonctionnement au sein des conseils municipaux**, en ce qu'elle conduit :

- au **recrutement de personnes moins motivées par l'exercice du mandat**, entraînant des démissions plus fréquentes et un absentéisme élevé ;
- à l'organisation plus fréquente d'**élections municipales complémentaires** pour pourvoir les sièges devenus vacants.

#### **B. PLUSIEURS ASSOUPPLISSEMENTS ONT EN CONSÉQUENCE ÉTÉ INTRODUIITS POUR PERMETTRE AUX COMMUNES RURALES DE CONSTITUER PLUS FACILEMENT LEUR CONSEIL MUNICIPAL**

Face à cette crise des vocations, le législateur a introduit plusieurs dispositifs pour permettre aux communes d'atteindre plus facilement ou de déroger à l'**effectif légal des conseils municipaux**, prévu par l'article L. 2121-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

##### **1. Les dispositifs applicables à toutes les communes**

Certains aménagements créés par le législateur sont **applicables à toutes les communes**. Il en est ainsi de la **possibilité d'élire des « conseillers forains »**, ne résidant pas dans la commune au moment des élections municipales, pour compléter le conseil municipal d'une commune lorsque trop peu de candidats résidant dans celle-ci se présentent aux élections municipales.

##### **2. Les dispositifs spécifiques à destination des communes rurales**

Le législateur a également créé des assouplissements à destination des communes rurales.

En premier lieu, l'**effectif légal des conseils municipaux des communes de moins de 100 habitants a été abaissé de 9 à 7<sup>1</sup>** afin *« d'atténuer les difficultés de candidatures rencontrées par certaines communes »*.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral.

En second lieu, à l'initiative du Sénat, **une dérogation à destination des petites communes** a été créée<sup>1</sup> afin de « *répondre aux inquiétudes des maires des communes de moins de 500 habitants qui craignent un nombre insuffisant de candidatures lors du prochain renouvellement*<sup>2</sup> ». Désormais, dans les communes de moins de 100 habitants, l'effectif légal du conseil municipal est fixé à 7 mais **le conseil municipal est réputé complet dès lors qu'il compte au moins 5 membres** à l'issue du second tour du renouvellement général du conseil municipal ou d'une élection complémentaire. Dans les communes comptant entre 100 et 499 habitants, le conseil municipal est, dans les mêmes conditions, **réputé complet dès lors qu'il compte au moins 9 membres** – l'effectif légal étant fixé à 11 membres. La création de cette **présomption de complétude**<sup>3</sup> visait à répondre aux difficultés apparaissant dans certaines communes rurales sans pénaliser celles ayant la capacité de réunir suffisamment de candidatures.

## II. LA PROPOSITION DE LOI VISE À ABAISSER LE NOMBRE DE CONSEILLERS MUNICIPAUX DANS LES PETITES COMMUNES

### A. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : ABAISSER L'EFFECTIF LÉGAL DES CONSEILS MUNICIPAUX DES COMMUNES DE MOINS DE 500 HABITANTS

En dépit des assouplissements déjà introduits par le législateur, les communes rurales demeurent toujours confrontées à des difficultés pour constituer leur conseil municipal.

Face à ce constat, la proposition de loi prévoit **l'abaissement du nombre de conseillers municipaux dans les communes de moins de 500 habitants**. L'effectif légal passerait ainsi de 7 à 5 dans les communes de moins de 100 habitants et de 11 à 7 dans les communes de 100 à 499 habitants.

Parallèlement, le dispositif proposé supprimerait **la présomption de complétude applicable aux communes de moins de 500 habitants**. Ce dispositif entrerait en vigueur lors du prochain renouvellement général des conseils municipaux.

### B. LA POSITION DE LA COMMISSION : COMPLÉTER UNE INITIATIVE QUI PERMETTRA AUX COMMUNES RURALES DE FAIRE FACE À LA CRISE DES VOCATIONS ÉLECTORALES

Souscrivant à l'initiative portée par la proposition de loi, la commission des lois a toutefois souligné la nécessité d'agir parallèlement **afin de résoudre les causes de la crise de l'engagement local**, notamment *via* la mise en place d'un véritable statut de l' élu local.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

<sup>2</sup> Compte rendu de la séance publique du 15 octobre 2019.

<sup>3</sup> Article L. 2121-2-1 du CGCT.

À l'initiative de sa rapporteure, la commission des lois a ensuite adopté plusieurs amendements visant à :

- **étendre la baisse de l'effectif légal proposée à l'ensemble des communes de moins de 3 500 habitants**, qui font elles aussi état d'un nombre de démissions en hausse et de tensions grandissantes pour mobiliser suffisamment de candidats aux élections municipales ;

- **modifier l'effectif légal des conseils municipaux des communes de moins de 500 habitants** pour éviter une baisse trop forte du nombre de conseillers municipaux et pour ne pas pénaliser les communes réussissant à mobiliser suffisamment de candidats ;

- **rétablir la disposition relative au conseil municipal « réputé complet »** pour les communes de moins de 500 habitants, afin de leur laisser de la souplesse ;

- **garantir l'opérationnalité du dispositif et éviter tout effet de bord**, en permettant notamment à l'ensemble des communes concernées par la baisse de leur effectif légal de **conserver le même nombre de délégués au collège électoral des sénateurs**.

**Effectif légal des conseils municipaux  
des communes de moins de 3 500 habitants**

Communes	Effectif légal	Effectif légal
De moins de 100	7 (réputé complet à 5)	7 (réputé complet à 5)
De 100 à 499 habitants	11 (réputé complet à 9)	9 (réputé complet à 7)
De 500 à 1 499 habitants	15	11
De 1 500 à 2 499	19	15
De 2 500 à 3 499	23	19

La commission a par ailleurs souligné la nécessité **d'éviter que les communes voient leur nombre maximal d'adjoints au maire diminuer** en raison de l'abaissement de leur effectif légal. Confrontée aux règles de recevabilité financière découlant de l'article 40 de la Constitution, elle n'a cependant pas pu adopter d'amendement en ce sens et appelle le Gouvernement à prendre les mesures qui s'imposent.

Parallèlement à la baisse de l'effectif légal, la rapporteure a enfin souligné l'intérêt d'adopter rapidement une loi afin d'étendre le scrutin de liste aux communes de moins de 1 000 habitants.

\*

\*      \*

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

## EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

### *Article unique*

#### **Diminution du nombre de conseillers municipaux dans les communes de moins de 500 habitants**

Face à la crise de l'engagement local, l'article unique de la proposition de loi a pour objet de **diminuer le nombre de conseillers municipaux dans les communes de moins de 500 habitants** pour leur permettre de disposer plus aisément d'un conseil municipal complet. Cet abaissement de l'effectif légal des conseils municipaux entrerait en vigueur lors du prochain renouvellement général des conseils municipaux.

Approuvant dans son principe le dispositif porté par la proposition de loi, la commission a cependant souhaité **étendre la baisse proposée du nombre de conseillers municipaux à l'ensemble des communes de moins de 3 500 habitants**, confrontées aux mêmes difficultés. À l'initiative de la rapporteure, elle a également adopté plusieurs amendements afin de **garantir l'opérationnalité du dispositif et éviter les effets de bord**, en prévoyant notamment que les communes concernées par la baisse de l'effectif légal des conseils municipaux conserveront le même nombre de délégués au collège électoral des sénateurs qu'à l'heure actuelle, et a adopté l'article ainsi modifié.

**1. Face à la crise de l'engagement local, qui se fait particulièrement sentir dans les communes rurales, plusieurs aménagements ont été apportés par le législateur afin de faciliter la constitution des conseils municipaux**

*1.1. L'effectif légal des conseils municipaux varie en fonction de la strate démographique des communes*

Le **nombre de conseillers municipaux** dans une commune, fixé par l'article L. 2121-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), dépend de **la strate démographique à laquelle appartient la commune concernée**. À titre d'exemple, le nombre de conseillers municipaux est fixé à 29 pour les communes comptant entre 5 000 et 9 999 habitants.

L'effectif légal des conseils municipaux selon la strate démographique des communes est récapitulé dans le tableau suivant :

Communes	Nombre de conseillers municipaux
De moins de 100 habitants	7
De 100 à 499 habitants	11
De 500 à 1 499 habitants	15
De 1 500 à 2 499 habitants	19
De 2 500 à 3 499 habitants	23
De 3 500 à 4 999 habitants	27
De 5 000 à 9 999 habitants	29
De 10 000 à 19 999 habitants	33
De 20 000 à 29 999 habitants	35
De 30 000 à 39 999 habitants	39
De 40 000 à 49 999 habitants	43
De 50 000 à 59 999 habitants	45
De 60 000 à 79 999 habitants	49
De 80 000 à 99 999 habitants	53
De 100 000 à 149 999 habitants	55
De 150 000 à 199 999 habitants	59
De 200 000 à 249 999 habitants	61
De 250 000 à 299 999 habitants	65
Et de 300 000 et au-dessus	69

1.2. *Les communes rurales sont confrontées à des difficultés croissantes pour mobiliser suffisamment de candidats pour les élections municipales et à un nombre de démissions en hausse*

- **La crise de l'engagement au niveau local**

Comme rappelé régulièrement par le Sénat, la France traverse actuellement **une véritable crise des vocations**, particulièrement prégnante au niveau municipal et qui ne cesse de s'aggraver en raison de **la dégradation continue des conditions d'exercice des mandats locaux**. Celle-ci se traduit d'une part par une diminution du nombre de candidatures aux élections, et d'autre part par l'augmentation des démissions en cours de mandat.

S'agissant de **la baisse du nombre de candidats**, la mission d'information sur l'avenir de la commune et du maire notait ainsi que lors du premier tour des élections municipales de 2020, **106 communes ne disposaient d'aucun candidat**, en hausse de 75 % par rapport au précédent renouvellement général des conseils municipaux, lors duquel seules 62 communes avaient été concernées<sup>1</sup>. Parallèlement, en 2020, **345 communes ne disposaient pas d'un conseil municipal complet, faute de candidats - contre 228 communes en 2014**.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 851 (2022-2023) de Mathieu Darnaud au nom de la mission d'information sur l'avenir de la commune et du maire présidée par Maryse Carrère, « Avis de tempête sur la démocratie locale : soignons le mal des maires », 5 juillet 2023.

Concernant le **nombre de démissions en cours de mandat**, celles-ci s'établissent également à un niveau inédit. Au 31 janvier 2024, **1 424 maires** avaient par exemple démissionné de leur mandat depuis les élections municipales de 2020, soit plus de **4 % des maires**<sup>1</sup>. S'agissant des conseillers municipaux, au 10 mai 2023, **29 214 d'entre eux avaient démissionné** de leur mandat.

- **Une crise des vocations qui touche particulièrement les communes rurales**

Cette crise de l'engagement local touche particulièrement les communes rurales, qui font face, de longue date, à **un nombre insuffisant de candidatures aux élections municipales**. Déjà, en 2013, les associations d'élus faisaient état de « *difficultés pour trouver un nombre suffisant de volontaires dans les communes [de moins de 3 500 habitants] face à l'atomisation des modes de vie et aux difficultés d'exercice des mandats locaux*<sup>2</sup> ».

Cette situation peut provoquer **des difficultés de fonctionnement au sein des conseils municipaux**.

En premier lieu, les difficultés pour trouver des candidats pour exercer les fonctions de conseiller municipal peuvent conduire à recruter **des personnes moins motivées**, ce qui entraîne des démissions plus fréquentes et à un absentéisme élevé. Entendu par la rapporteure, Éric Krezel, maire de Ceffonds et vice-président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF), soulignant **la fréquence des défections de conseillers municipaux en cours de mandat**, indiquait à cet égard : « *Il y a l'élection et il y a la vie du mandat ; il y a du désinvestissement. On commence avec un effectif de conseillers municipaux, puis certains ne viennent plus, ne s'investissent plus, sans pour autant démissionner* ».

En deuxième lieu, cette situation impose d'organiser plus fréquemment des **élections municipales complémentaires** pour pourvoir les sièges devenus vacants, voire l'instauration d'une **délégation spéciale** par le préfet, dans le cas où les postes ne seraient pas pourvus.

En cas de démission, dans les communes de moins de 1 000 habitants, il n'est en effet pas possible de faire appel au « **suivant de liste** » en application de l'article L. 270 du code électoral, pour pourvoir le siège devenu vacant. Des élections complémentaires partielles doivent donc obligatoirement être organisées lorsque le conseil municipal a perdu le tiers de ses membres<sup>3</sup> - ce qui correspond à deux sièges devenant vacants dans une commune de moins

---

<sup>1</sup> Rapport n° 366 (2023-2024) de Jacqueline Eustache-Brinio, Françoise Gatel et Éric Kerrouche sur la proposition de loi portant création d'un statut de l' élu local, 28 février 2024.

<sup>2</sup> Rapport n° 701 (Assemblée nationale, XIV lég.) de Paul Popelin sur le projet de loi relatif à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des délégués communautaires, et modifiant le calendrier électoral, 6 février 2013.

<sup>3</sup> Article L. 258 du code électoral.

de 100 habitants – ou bien dans le cas où un nouveau maire doit par exemple être élu<sup>1</sup>.

### **La délégation spéciale**

Les articles L. 2121-35 à L. 2121-39 du CGCT prévoient qu'une délégation spéciale est nommée par décision du représentant de l'État dans le département dans quatre hypothèses :

- en cas de dissolution d'un conseil municipal ;
- en cas de démission de tous les membres en exercice d'un conseil municipal ;
- en cas d'annulation devenue définitive de l'élection de tous les membres d'un conseil municipal ;
- lorsqu'un conseil municipal ne peut être constitué.

La délégation spéciale est chargée de remplir les fonctions du conseil municipal, en attendant la reconstitution de celui-ci. Ses pouvoirs sont cependant limités aux actes de pure administration conservatoire et urgente. Les actes qu'elle adopte ne peuvent donc concerner que la continuité des services publics ou la préparation du prochain scrutin.

### *1.3. Face à cette crise des vocations municipales, plusieurs assouplissements ont été introduits par le législateur*

Face aux difficultés provoquées par la crise des vocations municipales, plusieurs aménagements ont été mis en place par le législateur, en particulier pour leur permettre de fonctionner malgré des sièges vacants.

#### **• Les dispositifs applicables à toutes les communes**

Théoriquement, seuls les électeurs de la commune et les citoyens inscrits au rôle des contributions directes ou justifiant qu'ils devaient y être inscrits au 1<sup>er</sup> janvier de l'année de l'élection sont **éligibles au conseil municipal**.

Toutefois, **des « conseillers forains » ne résidant pas dans la commune au moment de l'élection** peuvent être élus au sein des conseils municipaux. Le conseil municipal d'une commune peut ainsi être complété par ces conseillers forains lorsque trop peu de candidats résidant dans la commune se présentent aux élections municipales. Selon les associations d'élus, entendus par la rapporteure, ce dispositif demeure néanmoins assez méconnu par les élus locaux.

---

<sup>1</sup> L'article L. 2122-8 du CGCT dispose que des élections doivent être organisées lorsque le conseil municipal est incomplet pour pouvoir élire le maire.

### Les conseillers municipaux forains

Des « conseillers forains » ne résidant pas dans une commune au moment de l'élection peuvent être élus conseillers municipaux de cette commune.

L'article L. 228 du code électoral fixe toutefois **un plafond de conseillers forains dans les communes** :

- dans les communes de plus de 500 habitants, les conseillers forains ne peuvent représenter plus du quart des membres du conseil municipal ;

- dans les communes de 500 habitants au plus, le nombre de conseillers forains ne peut excéder quatre pour les conseils municipaux comportant neuf membres et cinq pour les conseils municipaux comportant onze membres.

La notion de conseiller forain est interprétée de manière assez restrictive par le Conseil d'État.

Si un conseiller disposant d'une résidence secondaire dans une commune et n'y effectuant que de brefs séjours est bien qualifié de conseiller forain<sup>1</sup>, les conseillers qui n'ont pas leur résidence principale dans la commune où ils siègent, mais qui y effectuent **des séjours fréquents et réguliers, notamment la journée pour l'exercice de leur activité professionnelle, sont en revanche regardés comme résidents de la commune** au sens de l'article L. 258 du code électoral<sup>2</sup>. Les personnes qui, comme les étudiants, ne résident pas dans la commune durant la semaine pour des raisons liées à leur activité ne constituent pas non plus des conseillers forains<sup>3</sup>.

#### • Les dispositifs applicables aux communes rurales

Des assouplissements spécifiques ont également été introduits à destination des communes rurales, pour leur permettre de constituer plus facilement leur conseil municipal.

**En premier lieu, l'effectif légal des conseils municipaux des petites communes a été réduit pour leur permettre de faire face à l'érosion de l'engagement local.** L'article 28 de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 *relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral* a ainsi modifié l'article L. 2121-2 du CGCT afin d'abaisser de 9 à 7 le nombre de conseillers municipaux dans les communes de moins de 100 habitants. L'effectif légal des conseils municipaux des communes de plus de 100 habitants n'a en revanche pas été modifié, afin de cibler les plus petites communes. L'objectif de cet abaissement était « *d'atténuer les difficultés de candidatures rencontrées dans certaines communes*<sup>4</sup> ».

<sup>1</sup> CE, 13 février 1987, req. n° 78983.

<sup>2</sup> CE, 27 juillet 2021, req. n° 445552.

<sup>3</sup> CE, 1989, *Élections municipales de Bousсенac*.

<sup>4</sup> *Rapport n° 250 (2012-2013) de Michel Delebarre sur le projet de loi relatif à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des délégués communautaires, et modifiant le calendrier électoral, 19 décembre 2012.*

En second lieu et à l'initiative du Sénat, une dérogation à destination des petites communes a été créée par la loi dite « Engagement et proximité<sup>1</sup> » de 2019. L'introduction de cette dérogation visait à « répondre aux inquiétudes des maires des communes de moins de 500 habitants qui craignent un nombre insuffisant de candidatures lors du prochain renouvellement<sup>2</sup> ».

La loi « Engagement et proximité » a ainsi créé un nouvel article L. 2121-2-1 dans le CGCT qui prévoit que, par dérogation :

- dans les communes de moins de 100 habitants, le conseil municipal est réputé complet dès lors que le conseil municipal compte au moins 5 membres à l'issue du second tour du renouvellement général du conseil municipal ou d'une élection complémentaire ;

- dans les communes de 100 à 499 habitants, le conseil municipal est réputé complet dès lors qu'il compte au moins 9 membres à l'issue du second tour du renouvellement général du conseil municipal ou d'une élection complémentaire.

Cette présomption de complétude permet de déroger à l'obligation d'organiser des élections complémentaires, notamment en cas d'élection d'un maire ou des adjoints au maire, lorsque le conseil municipal est incomplet.

L'objectif de la création de cette dérogation était de « répondre aux difficultés sporadiques qui apparaissent dans certaines communes rurales pour trouver des candidats aux élections municipales<sup>3</sup> » sans pénaliser les communes ayant la capacité de réunir suffisamment de candidatures.

## **2. Le dispositif prévu par la proposition de loi : l'abaissement de l'effectif légal des conseils municipaux pour les petites communes**

### *2.1. Une initiative qui entend répondre aux difficultés provoquées par le manque de candidats aux élections municipales dans les petites communes*

Composée d'un article unique, la proposition de loi visant à réduire le nombre de conseillers municipaux dans les petites communes, déposée par le sénateur François Bonneau, a pour objectif de remédier aux difficultés créées par la crise des vocations électorales dans les plus petites communes.

Comme souligné dans l'exposé des motifs, la diminution du nombre de candidats aux élections locales touche particulièrement les communes de moins de 500 habitants, « où le nombre de conseillers municipaux excède parfois le nombre d'administrés disponibles pour un engagement citoyen ».

---

<sup>1</sup> Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

<sup>2</sup> Compte rendu de la séance publique du 15 octobre 2019.

<sup>3</sup> Ibid.

Ce phénomène est de plus aggravé par **la croissance du nombre de démissions** qui « *se multiplient depuis 2020 dans les petites communes* ».

2.2. *Le dispositif proposé : la diminution du nombre de conseillers municipaux dans les communes de moins de 500 habitants*

En réponse à cette problématique, le I de l'article unique de la proposition de loi modifie l'article L. 2121-2 du CGCT afin de **diminuer le nombre de conseillers municipaux dans les communes de moins de 500 habitants**.

Le nombre de conseillers municipaux passerait ainsi :

- de **7 à 5** dans les communes de moins de 100 habitants ;
- de **11 à 7** dans les communes de 100 à 499 habitants.

Parallèlement, le I abroge l'article L. 2121-2-1 du CGCT, selon lequel, par dérogation, les conseils municipaux des communes de moins de 100 habitants et des communes de 100 à 499 habitants sont respectivement réputés complets avec seulement 5 et 7 conseillers municipaux à l'issue du second tour du renouvellement général du conseil municipal ou d'une élection complémentaire. Cet article serait en effet dépourvu de tout effet utile, puisque « l'effectif dérogatoire » qu'il prévoit pour les communes de moins de 500 habitants deviendrait l'effectif légal de ces mêmes communes.

Le II procède quant à lui à **plusieurs mesures de coordination au sein du code électoral**, afin :

- d'une part, de maintenir pour les communes de moins de 500 habitants la possibilité de disposer de **conseillers forains**<sup>1</sup> ;
- d'autre part, de permettre aux communes de moins de 500 habitants, de **conserver le même nombre de délégués**<sup>2</sup> au sein du collège électoral des sénateurs, en dépit de la baisse de l'effectif légal de leurs conseils municipaux.

Enfin, le III de l'article unique de la proposition de loi, relatif à la date d'entrée en vigueur de cette dernière, prévoit que **le dispositif proposé entrera en vigueur lors du premier renouvellement général des conseils municipaux** suivant la promulgation de la loi.

---

<sup>1</sup> Article L. 228 du code électoral.

<sup>2</sup> Article L. 284 du code électoral.

### **3. La position de la commission : compléter une initiative qui permettra aux communes rurales de faire face à la crise des vocations électorales sans nuire au bon fonctionnement des conseils municipaux**

#### *3.1. Une mesure soutenue par la commission des lois, qui souligne l'urgence d'agir pour résoudre les causes de la crise de l'engagement local*

La commission des lois s'est montrée favorable à l'initiative portée par la proposition de loi, soulignant les difficultés rencontrées par les communes rurales, pour lesquelles l'effectif légal de conseillers municipaux représente parfois près de **10 % de leur population**.

Elle a estimé que la baisse de l'effectif légal des communes rurales leur permettrait de **faire face à la diminution du nombre de candidatures aux élections municipales et à la croissance des démissions** et d'éviter ainsi la mise en place d'une délégation spéciale par le préfet.

Elle a toutefois souligné que si cette proposition de loi constituait un progrès, de nature à aider concrètement les communes rurales lors du renouvellement général des conseils municipaux prévu en 2026 – qui pourrait voir le nombre de candidats diminuer une nouvelle fois –, il était urgent d'agir parallèlement afin de **résoudre les causes de cette crise de l'engagement local et mettre fin à l'inexorable dégradation des conditions d'exercice du mandat local**, *via* notamment la mise en place d'un véritable statut de l'élu local.

#### *3.2. Une mesure qui doit être étendue, pour bénéficier à l'ensemble des communes rurales, et faire l'objet d'aménagements*

Souscrivant au principe porté par la proposition de loi, la commission des lois a cependant adopté plusieurs amendements à l'initiative de la rapporteure et en accord avec l'auteur de la proposition de loi, de façon à **étendre le dispositif à l'ensemble des communes rurales et à tirer les conséquences de cette baisse de l'effectif légal des conseils municipaux**.

#### **• L'extension de la baisse de l'effectif légal à l'ensemble des communes de moins de 3 500 habitants**

En premier lieu, par l'adoption des amendements identiques COM-3 et COM-7 de la rapporteure et de François Bonneau, la commission a étendu **la baisse de l'effectif légal prévue par la proposition de loi à l'ensemble des communes de moins de 3 500 habitants**. L'effectif légal des communes comptant entre 500 et 3 499 habitants serait donc diminué de quatre sièges pour chaque strate démographique.

En effet, si la crise de l'engagement local se fait particulièrement ressentir dans les communes de moins de 500 habitants, **ces difficultés concernent plus largement l'ensemble des communes rurales de moins de 3 500 habitants**. Celles-ci font toutes état des tensions grandissantes pour mobiliser suffisamment de candidats pour les élections municipales, ainsi que

d'un nombre de démissions croissant, rendant le recours aux élections complémentaires plus fréquent afin de compléter les conseils municipaux.

Il est donc apparu nécessaire à la commission d'étendre le dispositif prévu par la proposition de loi à l'ensemble des communes de moins de 3 500 habitants pour leur permettre de **trouver plus facilement le nombre requis de candidats** ou, pour les communes de plus de 1 000 habitants, de **constituer leur liste avec moins de difficultés**.

En favorisant la constitution de plusieurs listes, cette mesure renforcera également **le pluralisme des courants d'idées et d'opinions et la « liberté de candidature »**, comme souligné récemment par Éric Woerth dans son rapport remis au président de la République le 30 mai 2024<sup>1</sup>.

Les mêmes amendements **COM-3** et **COM-7** ont également modifié l'effectif légal des conseils municipaux des communes comptant entre 100 et 499 habitants, qui disposeraient désormais de **9 conseillers municipaux**, contre 7 dans la proposition de loi initiale. L'objectif est que la baisse du nombre de conseillers municipaux dans ces communes ne soit pas trop forte et ne pénalise pas de manière disproportionnée les communes réussissant à mobiliser assez de candidats.

Ces amendements ont également supprimé la diminution de l'effectif légal des conseils municipaux des communes de moins de 100 habitants, pour ne pas pénaliser les communes réussissant à susciter un nombre suffisant de candidatures, tout en rétablissant parallèlement la dérogation du conseil municipal « réputé complet » pour leur laisser de la souplesse.

- **Le rétablissement de la disposition relative au conseil municipal « réputé complet »**

Par l'adoption des mêmes amendements **COM-3** et **COM-7** de la rapporteure et de l'auteur de la proposition de loi, la commission a en outre rétabli **la disposition relative aux conseils municipaux « réputés complets »**, issue de la loi « Engagement et proximité », pour les communes de moins de 500 habitants.

Le conseil municipal des communes de moins de 100 habitants serait, comme c'est le cas actuellement, composé de **7 conseillers municipaux**, mais pourrait être réputé complet avec seulement **5 conseillers municipaux**.

S'agissant des communes comptant entre 100 et 499 habitants, leur conseil municipal serait désormais composé de **9 conseillers municipaux**, mais pourrait être réputé complet avec seulement **7 conseillers municipaux**. Le rétablissement de ce dispositif leur permettra de garder de la souplesse en cas de démission de conseillers municipaux par exemple.

---

<sup>1</sup> Rapport d'Éric Woerth au président de la République, « Décentralisation : le temps de la confiance », mai 2024.

L'effectif légal des conseils municipaux des communes de moins de 3 500 habitants, tel que découlant du texte adopté par la commission des lois, est récapitulé dans le tableau ci-dessous :

Communes	Effectif légal (état du droit)	Effectif légal (dispositif proposé)
De moins de 100 habitants	7 (réputé complet à 5)	7 (réputé complet à 5)
De 100 à 499 habitants	11 (réputé complet à 9)	9 (réputé complet à 7)
De 500 à 1 499 habitants	15	11
De 1 500 à 2 499 habitants	19	15
De 2 500 à 3 499 habitants	23	19

• **Les aménagements apportés pour garantir l'opérationnalité du dispositif**

Tirant les conséquences de la diminution du nombre de conseillers municipaux, la commission a également adopté plusieurs amendements visant à éviter les effets de bord provoqués par la baisse de l'effectif légal des conseils municipaux.

Par l'adoption des amendements identiques COM-5 et COM-9 de la rapporteure et de François Bonneau, elle a ainsi **abaissé le nombre maximal de conseillers forains dans les communes de moins de 500 habitants**. En effet, sans cette adaptation, compte tenu de la baisse du nombre de conseillers municipaux prévue par la présente proposition de loi, les conseils municipaux des communes de moins de 500 habitants pourraient être composés en quasi-intégralité de conseillers forains n'étant pas domiciliés dans la commune. Les conseils municipaux des communes comptant entre 100 et 499 habitants pourraient par exemple comporter cinq conseillers forains sur un total de neuf conseillers municipaux (voire sur un total de sept conseillers municipaux en cas d'application de la dérogation du conseil municipal « réputé complet »). Afin d'éviter cette situation, le plafond de conseillers forains a donc été abaissé à **trois pour les communes de moins de 100 habitants et à quatre pour les communes entre 100 et 499 habitants**.

À l'initiative de la rapporteure et de l'auteur de la proposition de loi, la commission a enfin adopté les amendements identiques COM-4 et COM-8 de coordination, afin de prévoir que les conseils municipaux des communes concernées par la baisse du nombre de conseillers municipaux prévue par la présente loi conserveront **le même nombre de délégués au collège électoral sénatorial**.

La commission a par ailleurs souligné la nécessité **d'éviter que les communes voient leur nombre maximal d'adjoints au maire diminuer en raison de l'abaissement de leur effectif légal**.

En effet, aux termes de l'article L. 2122-2 du CGCT, le nombre d'adjoints au maire est fixé par le conseil municipal, « *sans que ce nombre puisse excéder 30 % de l'effectif légal du conseil municipal* », le nombre étant le cas échéant **arrondi à l'entier inférieur**<sup>1</sup>. L'application de ces règles aurait pour effet, sans modification, de faire perdre un adjoint aux communes concernées par le dispositif de la présente proposition de loi, comme montré par le tableau ci-dessous :

Communes	Nombre maximal d'adjoints pouvant être désignés (état du droit)	Nombre maximal d'adjoints pouvant être désignés (dispositif proposé)
De moins de 100 habitants	2	2
De 100 à 499 habitants	3	2
De 500 à 1 499 habitants	4	3
De 1500 à 2 499 habitants	5	4
De 2500 à 3 499 habitants	6	5

Néanmoins, confrontée aux règles de recevabilité financière découlant de l'article 40 de la Constitution, la commission n'a pas pu adopter d'amendement en ce sens. Elle appelle donc le Gouvernement à prendre les mesures qui s'imposent.

Parallèlement à la baisse de l'effectif légal des conseils municipaux, la rapporteure a enfin souligné l'intérêt d'adopter rapidement une loi afin d'étendre le scrutin de liste aux communes de moins de 1 000 habitants.

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

<sup>1</sup> CE, 1985, Ville d'Aix-en-Provence, req. n° 58793.



## EXAMEN EN COMMISSION

---

MERCREDI 5 JUIN 2024

**M. François-Noël Buffet, président.** – Nous en venons au rapport de Nadine Bellurot sur la proposition de loi visant à réduire le nombre de conseillers municipaux dans les petites communes, présenté par François Bonneau.

**Mme Nadine Bellurot, rapporteure.** – Je veux saluer l’initiative du groupe Union Centriste, qui a inscrit la proposition de loi visant à réduire le nombre de conseillers municipaux dans les petites communes dans son espace réservé. Je vous prie de bien vouloir excuser l’absence de François Bonneau, dont je salue le travail.

Au départ, cette proposition de loi visait les conseillers municipaux des communes de moins de 500 habitants. Au fil de nos échanges et des auditions, nous avons décidé de présenter des amendements communs, ayant moi-même déposé, avec plusieurs collègues du groupe Les Républicains, une proposition de loi visant à abaisser le nombre de conseillers municipaux pour les communes de 100 à 3 499 habitants.

Nous sommes actuellement confrontés à une véritable crise de l’engagement au niveau local, régulièrement mise en lumière par les travaux du Sénat et par les élus locaux. Celle-ci se traduit par une diminution du nombre de candidats aux élections locales, comme en témoigne le nombre de communes ne disposant d’aucun candidat au premier tour des élections municipales, passé de 62 en 2014 à 106 en 2020, ainsi que la hausse du nombre de démissions d’élus locaux en cours de mandat. Ainsi, 4 % des maires élus en 2020 avaient démissionné de leur mandat au début de l’année 2024, un chiffre sans précédent !

Cette érosion de l’engagement local est particulièrement visible dans les communes rurales, où elle crée des difficultés de fonctionnement en ce qu’elle conduit à recruter des conseillers municipaux moins motivés et investis dans leur mandat, ce qui entraîne un absentéisme élevé, et impose d’organiser des élections municipales complémentaires plus fréquemment pour pourvoir les sièges devenus vacants.

Cette crise des vocations électorales s’explique principalement par la dégradation inexorable des conditions d’exercice des mandats locaux, que nous dénonçons tous régulièrement : hausse intolérable des violences contre les élus locaux, régime indemnitaire insuffisant pour compenser l’engagement des élus locaux ou encore dégradation financière des collectivités territoriales.

Cette tendance inquiétante pourrait provoquer une véritable crise de la démocratie locale lors du renouvellement général des conseils municipaux en 2026 ; il est donc urgent d'agir.

L'article unique de la proposition de loi que nous examinons aujourd'hui prévoit d'abaisser le nombre de conseillers municipaux dans les communes de moins de 500 habitants. Ce dispositif entrerait en vigueur lors du prochain renouvellement général des conseils municipaux, en 2026. L'effectif des conseils municipaux passerait ainsi de 7 à 5 dans les communes de moins de 100 habitants et de 11 à 7 dans les communes de 100 à 499 habitants.

L'objectif est de permettre aux communes rurales de constituer plus facilement leur conseil municipal, dans un contexte où le nombre de conseillers municipaux excède parfois le nombre d'administrés disponibles pour un engagement citoyen. Ainsi, à titre d'exemple, dans une commune de 70 habitants, l'effectif du conseil municipal représente 10 % de la population en l'état du droit, tandis qu'il correspond à 0,09 % de la population d'une ville de 40 000 habitants telle que Châteauroux.

Je suis bien évidemment favorable à cette initiative qui, si elle ne résout pas les causes de la crise des vocations municipales que nous traversons actuellement, permettra aux communes rurales de constituer leur conseil municipal plus facilement et ainsi de fonctionner en dépit d'une diminution du nombre de candidats et de la hausse des démissions.

Par conséquent, je vous proposerai d'adopter ce texte, sous réserve de l'adoption de trois amendements.

Je vous proposerai, en premier lieu, d'étendre la baisse du nombre de conseillers municipaux à l'ensemble des communes de moins de 3 500 habitants, qui sont toutes confrontées à des tensions grandissantes. Cette extension favorisera la constitution des listes et, par conséquent, le pluralisme des courants d'idées et d'opinions.

Je vous proposerai par ailleurs de modifier l'effectif des conseils municipaux des communes de moins de 500 habitants, mais dans des proportions de nature à éviter une baisse trop brutale du nombre de conseillers municipaux dans ces communes, pour ne pas pénaliser celles qui réussissent à mobiliser suffisamment de candidats. L'effectif des conseils municipaux des communes de moins de 100 habitants serait donc fixé à 7, et celui des communes de 100 à 499 habitants à 9.

Je vous soumettrai, en deuxième lieu, un amendement visant à conserver le dispositif du conseil municipal « réputé complet », pour donner davantage de souplesse aux petites communes. Ainsi, les communes comptant entre 100 et 499 habitants devront normalement réunir 9 conseillers municipaux, mais leur conseil municipal pourra être réputé complet avec 7 conseillers municipaux. De même, les communes de moins de 100 habitants

devront réunir 7 conseillers municipaux, mais leur conseil municipal sera réputé complet avec 5 conseillers municipaux.

Je vous proposerai, en troisième et dernier lieu, deux amendements tendant à garantir l'opérationnalité du dispositif et à éviter des effets de bord qui ne sont pas souhaitables.

Le premier amendement a pour objet d'abaisser le nombre maximal de conseillers forains dans les communes de moins de 500 habitants, afin d'éviter que leur conseil municipal ne soit en quasi-intégralité composé de conseillers municipaux ne résidant pas sur le territoire de leur commune.

Par le second amendement, nous procéderions à une mesure de coordination afin de permettre aux communes concernées par la baisse du nombre de conseillers municipaux de conserver le même nombre de délégués au collège électoral des sénateurs.

Enfin, je souhaite insister sur la nécessité de prévoir que les communes concernées par la baisse de l'effectif de leur conseil municipal conservent le même nombre d'adjoints au maire. En raison des règles de recevabilité financière découlant de l'article 40 de la Constitution, je n'ai pas pu présenter d'amendement en ce sens ; j'appellerai donc le Gouvernement à prendre les mesures qui s'imposent à cet égard.

Je terminerai enfin par rappeler que si cette proposition de loi constitue un progrès, il est urgent d'agir parallèlement pour résoudre les causes de la crise de la démocratie locale que nous traversons actuellement en enravant enfin la dégradation des conditions d'exercice des mandats locaux, ce qui passe, entre autres, par la mise en place d'un statut de l'élu, comme le défend le Sénat depuis longtemps.

Au bénéfice de ces observations, je vous propose donc d'adopter la proposition de loi ainsi amendée. Certes, le rapport récemment remis au président de la République par Éric Woerth, consacré à la décentralisation, préconise une baisse de 20 % de conseillers municipaux dans tous les conseils municipaux. Mais commençons d'abord par la strate des communes rurales, car il y a là un véritable besoin d'engagement de nos élus. Sur 35 000 communes, ce sont près de 28 000 communes qui seront concernées.

**Mme Cécile Cukierman.** – Merci pour votre travail, madame la rapporteure.

Permettez-moi de vous faire part des résultats d'un sondage consultatif, organisé dans les communes de moins de 3 500 habitants de mon département et concernées par les évolutions proposées.

Tout d'abord, toutes les communes de moins de 100 habitants consultées estiment que réduire le nombre de conseillers municipaux de 7 à 5 serait source d'instabilité.

Concernant les autres strates, force est de constater que plus la commune est importante, plus les avis sont partagés, mais toutes les communes s'accordent à reconnaître que le besoin de revaloriser les fonctions assurées par les élus locaux ne dépend pas seulement de la réduction du nombre de conseillers municipaux. La crise de l'engagement politique est le fruit d'une politique visant à affaiblir la place de la commune, qui est menée depuis un peu plus d'une dizaine d'années, avec le transfert de diverses compétences à la communauté d'agglomération.

Le rapport d'Éric Woerth, publié vendredi dernier, formule certaines préconisations que je ne partage pas. Ainsi, le fait de baisser drastiquement le nombre d'élus municipaux laisse penser que ce sont eux qui coûtent cher et que cette réduction est la solution pour diminuer les coûts de l'administration territoriale pour les années à venir.

Si nous rejoignons un certain nombre de préconisations de la rapporteure, il me semble un peu excessif de viser ici les communes de 3 500 habitants. Il aurait été acceptable de s'intéresser à celles de moins de 1 500 habitants. En revanche, le nombre d'adjoints au maire doit demeurer proportionnel au nombre de conseillers municipaux, sauf à créer un déséquilibre.

Concernant la question des délégués au collège électoral des sénateurs, je vous rejoins, non pas par intérêt électoraliste, mais parce que le nombre de délégués est proportionnel au nombre d'habitants. En tout état de cause, pour l'heure, nous nous abstenons.

**M. Mathieu Darnaud.** – Je remercie la rapporteure de son travail. Je formulerai deux observations.

Premièrement, je partage la nécessité de maintenir le même nombre d'adjoints au maire dans les communes concernées par la baisse de l'effectif de leur conseil municipal. En effet, même si une majorité de communes revendique aujourd'hui la réduction du nombre de conseillers municipaux, les élus sont autant de bénévoles au service de la commune qui permettent de compenser, au-delà des prérogatives qui sont les leurs, le déficit en ressources humaines. Réduire le nombre d'adjoints serait particulièrement pénalisant pour bon nombre de communes. Il importe absolument que le Gouvernement prenne l'engagement de ne pas procéder à une évolution de leur effectif.

La suppression de 20 % des conseillers municipaux pour toutes les communes, préconisée dans le rapport d'Éric Woerth, sans procéder au préalable à une réflexion approfondie me paraît dénuée de sens. Il faut procéder à une analyse particulièrement fine pour prévoir une souplesse maximale. Dans les communes très rurales, en zone de montagne, par exemple, ce sont les élus qui suppléent les personnels municipaux.

**M. Jean-Michel Arnaud.** – Merci à François Bonneau d'avoir porté ce texte et à la rapporteure de son travail. Globalement, le groupe Union Centriste soutient leurs propositions.

Il importe effectivement de conserver le même nombre d'adjoints au maire, comme l'ont souligné mes collègues. Dans les petites communes, les territoires sont parfois très vastes, et ils doivent faire face ici aux attaques de loups dans la montagne, là aux débordements de torrents, tout en assurant une mission de médiation auprès de leurs administrés.

Il faut également que le nombre de délégués au collège électoral des sénateurs soit maintenu en vue d'affirmer la voix de la ruralité au Sénat. Veillons à conserver le lien essentiel entre les représentants de la Haute Assemblée et les élus ruraux.

Nonobstant le soutien de mon groupe, je m'interroge sur la réduction du nombre de conseillers municipaux dans toutes les communes de moins de 3 500 habitants. En zone rurale, une commune de 3 500 habitants est une petite ville. Le nombre actuel d'élus est nécessaire pour faire fonctionner un bourg-centre et pour assurer une représentation dans les commissions des intercommunalités de rattachement.

En tant que membre de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, nous avons souligné l'intérêt dans le rapport d'information intitulé *Femmes et ruralité : la parole aux élues de nos territoires* de diminuer le nombre de conseillers municipaux notamment dans les communes de moins de 1 000 habitants pour favoriser la parité. Aussi, nous pourrions porter ici l'idée de la parité dans toutes les communes, comme le défend l'Association des maires ruraux de France (AMRF). Si cette proposition de loi devait prospérer, c'est un point sur lequel il faudra travailler.

**M. Alain Marc.** – Cette proposition de loi a reçu l'assentiment de l'association départementale des maires et présidents de communautés de l'Aveyron et de l'association des maires ruraux de l'Aveyron. Toutefois, je déplore que ce texte ait un périmètre aussi restreint. C'était peut-être ici l'occasion d'instaurer un scrutin à la proportionnelle pour toutes les communes, ce qui aurait été de nature à favoriser la parité dont vient de parler notre collègue Jean-Michel Arnaud. Dans une commune, fût-ce de 300 ou de 500 habitants, on élit une équipe municipale : qui doit siéger à la communauté de communes, qui doit rencontrer le sous-préfet, qui doit suivre des chantiers, etc. Or il arrive parfois que les maires potentiels, par le biais du panachage, soient battus. Il en découle donc en quelque sorte un mandat blanc. Seul le scrutin à la proportionnelle pour toutes les communes est de nature à permettre un véritable travail en équipe.

**M. Pierre-Alain Roiron.** – La proposition de loi qui nous est soumise a pour objet de réduire le nombre de conseillers municipaux dans les petites communes. Nous connaissons tous la difficulté de certaines communes à pourvoir l'ensemble des sièges dans les conseils municipaux et ne doutons pas que ce texte soit guidé par de bonnes intentions, mais certains aspects semblent discutables.

Nous pensons en effet qu'une réduction permanente et uniforme des effectifs des conseils municipaux, pour l'ensemble des différentes strates, ne constitue pas toujours la réponse la plus pertinente à la crise des vocations.

Je tiens à rappeler que des dispositions préexistantes permettent de considérer qu'un conseil municipal est complet, même s'il ne dispose pas de tous ses membres. En outre, nous considérons qu'une telle baisse des effectifs pourrait avoir pour conséquence de multiplier les élections complémentaires. Je rappelle que l'article L. 258 du code électoral prévoit que « lorsque le conseil municipal a perdu, par l'effet des vacances survenues, le tiers ou plus de ses membres, ou qu'il compte moins de cinq membres, il est, dans le délai de trois mois à dater de la dernière vacance, procédé à des élections complémentaires ».

Nous continuons donc à défendre la généralisation du scrutin de liste à toutes les communes, quelle que soit leur taille, à un moment où l'exigence de parité s'impose dans notre société. Je rappelle ainsi que dans les communes de moins de 1 000 habitants, pour lesquelles le scrutin de liste ne s'applique pas, les femmes représentent seulement 37,5 % des conseillers municipaux, contre environ 47 % dans les communes de plus de 1 000 habitants.

Pour le moment, nous réservons notre vote.

**M. Éric Kerrouche.** – En dépit de votre présentation très claire et des évolutions que vous avez apportées au texte, je regrette que l'application d'un même modèle électoral à l'ensemble des communes, déjà défendue à plusieurs reprises, n'ait pas été retenue.

Au-delà de l'enjeu de la parité, une telle généralisation permettrait de mettre un terme au système de panachage dans les communes de moins de 1 000 habitants, système qui génère un « tir aux pigeons » dont les maires et les quelques adjoints qui prennent les décisions les plus difficiles – en matière d'urbanisme par exemple – sont souvent les premières victimes.

Concernant la parité, les chiffres sont satisfaisants dès lors qu'elle est imposée, par exemple, pour les adjoints et les conseillers municipaux. En revanche, la situation est moins bonne quand la parité n'est plus obligatoire : par exemple, 65 % des conseillers délégués sont des hommes. Une fois encore, il convient d'aligner l'ensemble des dispositifs.

**Mme Nadine Bellurot, rapporteure.** – Le scrutin de liste pour les communes de moins de 1 000 habitants a donné lieu à un débat avec un certain nombre d'entre vous. Il a été décidé de se limiter au nombre de conseillers municipaux dans ce texte afin de parvenir à un consensus autour de la diminution de leurs effectifs dans les communes de moins de 3 500 habitants. L'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF), comme l'AMRF, est favorable au dispositif proposé, qui n'implique pas une réduction drastique du nombre de conseillers et n'entraînera pas de difficultés de fonctionnement.

Nous avons donc voulu cibler les communes les plus concernées par ces problématiques et circonscrire le texte à la réduction du nombre d'élus. Par ailleurs, favorable au scrutin de liste pour les communes de moins de 1 000 habitants, je pense que la diminution du nombre de conseillers municipaux est susceptible de favoriser une évolution de ce type, puisqu'elle affaiblira l'argument selon lequel il est difficile de respecter la parité.

Enfin, si nous souhaitons susciter l'intérêt de nos concitoyens pour les élections, il me semble que se déplacer pour rayer un nom sur une liste n'est guère incitatif, mais nous mènerons cette discussion à l'occasion de l'examen d'un autre texte.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Comme c'est l'usage, il me revient de vous indiquer le périmètre indicatif de la proposition de loi, en application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents. Je vous propose de considérer que ce périmètre n'inclut que les dispositions relatives au nombre de conseillers municipaux dans les petites communes.

*Il en est ainsi décidé.*

#### EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

##### *Article unique*

**Mme Nadine Bellurot, rapporteure.** – Avis défavorable à l'amendement de suppression COM-10.

*L'amendement COM-10 n'est pas adopté.*

*L'amendement COM-1 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.*

**Mme Nadine Bellurot, rapporteure.** – Les amendements identiques COM-7 et COM-3 visent à étendre la baisse de l'effectif des conseils municipaux à l'ensemble des communes de moins de 3 500 habitants.

*Les amendements identiques COM-7 et COM-3 sont adoptés.*

**Mme Nadine Bellurot, rapporteure.** – Les amendements identiques COM-9 et COM-5 visent à abaisser le plafond de conseillers forains dans les communes de moins de 500 habitants, afin qu'ils ne soient pas majoritaires dans les conseils municipaux.

*Les amendements identiques COM-9 et COM-5 sont adoptés.*

**Mme Nadine Bellurot, rapporteure.** – Les amendements identiques COM-8 et COM-4 prévoient que les communes concernées par la baisse de leur nombre de conseillers municipaux conserveront le même nombre de délégués au collège électoral des sénateurs.

*Les amendements identiques COM-8 et COM-4 sont adoptés.*

***Après l'article unique***

*L'amendement COM-2 est retiré.*

*L'amendement COM-6 n'est pas adopté.*

*L'article unique constituant l'ensemble de la proposition de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

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

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Article unique</b>			
Mme CUKIERMAN	10	Amendement de suppression	<b>Rejeté</b>
M. KERROUCHE	1	Scrutin de liste dans les communes de moins de 1 000 habitants	<b>Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution</b>
<b>Mme BELLUROT, rapporteure</b>	7	Extension de la baisse du nombre de conseillers municipaux aux communes de moins de 3 500 habitants et rétablissement du dispositif du conseil municipal "réputé complet"	<b>Adopté</b>
M. BONNEAU	3	Extension de la baisse du nombre de conseillers municipaux aux communes de moins de 3 500 habitants et rétablissement du dispositif du conseil municipal "réputé complet"	<b>Adopté</b>
<b>Mme BELLUROT, rapporteure</b>	9	Diminution du plafond de conseillers forains dans les communes de moins de 500 habitants	<b>Adopté</b>
M. BONNEAU	5	Diminution du plafond de conseillers forains dans les communes de moins de 500 habitants	<b>Adopté</b>
<b>Mme BELLUROT, rapporteure</b>	8	Amendement de coordination	<b>Adopté</b>
M. BONNEAU	4	Amendement de coordination	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après l'article unique</b>			
M. Alain MARC	2	Hausse pérenne du nombre de conseillers municipaux dans les communes nouvelles	<b>Retiré</b>
Mme CUKIERMAN	6	Modification du nombre de conseillers municipaux des communes de 500 à 1500 habitants	<b>Rejeté</b>

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

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

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie<sup>2</sup>. Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte<sup>3</sup>. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial<sup>4</sup>.

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

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des lois **a arrêté**, lors de sa réunion du mercredi 5 juin 2024, **le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 890 (2022-2023) visant à réduire le nombre de conseillers municipaux dans les petites communes.**

---

<sup>1</sup> Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

<sup>2</sup> Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

<sup>3</sup> Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

<sup>4</sup> Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

Elle a considéré que **ce périmètre incluait** les dispositions relatives au **nombre de conseillers municipaux** dans les petites communes.

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

**M. François Bonneau**, Sénateur de la Charente, auteur de la proposition de loi

**Mme Françoise Gatel**, Sénateur d'Ille-et-Vilaine, présidente de la délégation aux collectivités territoriales du Sénat

Direction générale des collectivités locales (DGCL)

*Sous-direction des compétences et des institutions locales*

**Mme Hélène Martin**, adjointe à la sous-directrice des compétences et des institutions locales

**Mme Marie-Lorraine Pesneaud**, chef du bureau des structures territoriales

**M. Benoît Chapuis**, adjoint au chef du bureau des structures territoriales

**M. Thomas Melget**, chargé de mission juridique

Direction du management de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur (DMATES)

**M. Marc Tschiggfrey**, adjoint à la directrice du management de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur

*Bureau des élections politiques*

**M. Sébastien Audebert**, chef du bureau des élections politiques

Association des Maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF)

**Mme Murielle Fabre**, secrétaire générale de l'AMF, maire de Lampertheim

**Mme Judith Mwendo**, conseillère technique, responsable du département administration et gestion communale

**Mme Marie-Cécile Georges**, responsable du département intercommunalités et territoires

**Mme Charlotte de Fontaines**, chargée des relations avec le Parlement

Association des maires ruraux de France (AMRF)

**M. Michel Fournier**, président de l'AMRF, maire de Les Voivres

**M. Eric Krezel**, vice-président de l'AMRF, maire de Ceffonds



## LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp122-890.html>